

LA PREPARACIÓN DE LA CAPACIDAD MILITAR CONJUNTA: UNA VISIÓN ECONÓMICA*

MANUEL CONCHA MARTÍNEZ**

In order to attain the best yield from the budgetary resources that the country provides the National Defense nowadays, joint thinking throughout the organization must be achieved. For this purpose, all strategic needs must be turned into three-dimensional programs, within which there must be competition, so as to choose the one that offers the best means and cost to fulfill the same mission.

INTRODUCCIÓN

Podríamos decir que hasta la II Guerra Mundial las guerras eran unidimensionales, es decir, prácticamente y en lo global, consistían en enfrentamientos de instituciones armadas, Ejército contra Ejército, Armada contra Armada y Fuerza Aérea contra Fuerza Aérea. Sin embargo el avance de la tecnología, especialmente en el de las comunicaciones y de la informática ha permitido poner en acción, para el logro de una misión, a una o más instituciones al mismo tiempo, lo cual ha significado una creciente “interoperabilidad” de las fuerzas, convirtiéndose en una gran fuerza en que las fronteras de acción de las instituciones se diluye cada vez más. Lo anterior significa un desafío más exigente de coordinación y de preparación de la fuerza y que ha significado una permanente evolución. Así, desde el inicio la capacidad de mandar y controlar fuerzas fue un requisito previo de la guerra que llegó a expresarse con la abreviatura C2 (por comando y control). Cuando las fuerzas armadas tuvieron que basarse en sistemas de comunicaciones para la transmisión de órdenes, C2 se convirtió en C3 (comando, control y comunicaciones). Tras la integración de estos sistemas con la información, apareció el término C3I y ahora, cuando la actividad de C3I depende cada vez más de la informática, los términos comando, control, comunicaciones, computadores e inteligencia da paso a la abreviatura C4I.

¿Cómo podríamos transformar una mentalidad unidimensional en una tridimensional? ¿Cómo enfrentar el desafío de la evolución tecnológica haciendo uso y provecho de los medios modernos? Este artículo trata sobre la forma de poder dar respuesta a estas interrogantes, basado fundamentalmente en que el énfasis

* La “visión económica” no solo se refiere al análisis presupuestario, sino que además y en forma muy importante a la cantidad de recursos humanos y no humanos que se asignan al sector, la forma de emplearlos de acuerdo a los requerimientos operacionales y a los resultados que se obtienen.

** Es Profesor de la ANEPE y de la Universidad “Gabriela Mistral” en Economía de Defensa, Ingeniero Politécnico Militar, Profesor de Academia en Operaciones Unitarias, Magíster en Ciencias con mención en Economía (U.de Chile, 1983), Diplomado en Asignación de Recursos de la Defensa (SIDMC-2004), en la Escuela Naval de Posgrado de Monterrey, California, Estados Unidos.

del pensamiento estratégico debe transitar desde el razonamiento unidimensional hacia el conjunto.

1. Constitución Política de la República de Chile

- Cuando la Constitución Política de la República, en su artículo 90 establece que: “LAS FUERZAS ARMADAS ESTÁN INTEGRADAS SÓLO POR EL EJERCITO, LA ARMADA Y LA FUERZA AÉREA, EXISTEN PARA LA DEFENSA DE LA PATRIA,...” está señalando que tienen el monopolio legítimo del uso de la fuerza para la defensa del país.
- Tanto el artículo 90 anterior como el Objetivo Político de Guerra Bélico (OPGB), que se establece en la Apreciación Global Político-Estratégica, están referidos a las Fuerzas Armadas y no a instituciones en particular, por lo tanto son las instituciones en su conjunto las que son responsables de la protección de la nación. Conforme a lo anterior, el Estado Mayor de la Defensa Nacional debe elaborar la planificación secundaria con una orientación conjunta y su modalidad de empleo debe ser sinérgica para el cumplimiento de la misión; por lo tanto en el momento de la asignación de los recursos,¹ el criterio que prima debe obedecer a los intereses de la Defensa Nacional.
- Como ejemplo de lo anterior, es al Ejército en su conjunto al que se le da la misión de desarrollar la capacidad militar terrestre y no a sus Armas (Infantería, Caballería, Artillería, Ingenieros y Telecomunicaciones) como asimismo es a la Armada y a la Fuerza Aérea a las que se les encarga el desarrollo de las capacidades militares navales y aéreas y no a sus especialidades en particular.

2. Nivel Político-Estratégico y Conducción Conjunta

(ver gráfico)

- Se entiende por ámbito político-estratégico aquel espacio donde confluyen las perspectivas políticas y técnicas de distintos sectores de la administración del Estado, así como la perspectiva militar o estratégica, para que el Presidente de la República pueda tomar una decisión para la prevención o manejo de un conflicto o para situaciones de cooperación internacional en las que Chile concurre con fuerzas de cierta dimensión.

1 Por “asignación de los recursos” se entiende la instancia nacional en que se decide qué cantidad del PIB se va a entregar a las ramas de las FF.AA. para la adquisición de sus sistemas de armas, contratación de personal y para operación y mantenimiento.

- Es en este ámbito donde se determinará qué amenazas se van a enfrentar usando la fuerza, cuál es el objetivo que deben alcanzar las FF.AA. y cuánta cantidad de recursos económicos van a disponer para el cumplimiento de su misión.
- Dentro de los directores de los cuatro campos de acción en que se agrupan funcionalmente los ministerios, es el correspondiente a la Defensa, identificado con el ministerio del mismo nombre, el que actúa como Primus Inter pares, para lograr que el quehacer de la Defensa sirva de aval a la política externa del país. Lo anterior condiciona la acción de las FF.AA. no a una actividad puramente “militar” sino que también tiene un componente político. El tema no es mantener o aumentar una capacidad militar per se, sino que desarrollarla para permitir el logro de los objetivos señalados en las políticas externa y de defensa. Si se desarrolla una capacidad militar que no esté vinculada a los objetivos militares que persigue el país, se puede ser muy eficiente en hacer lo equivocado.

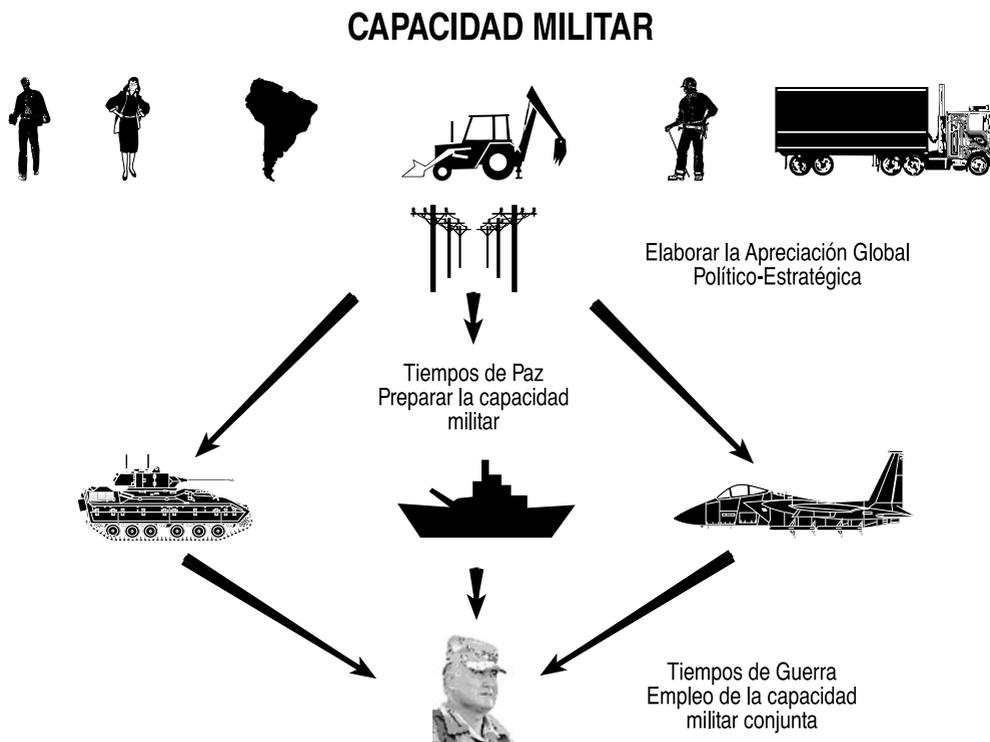


Gráfico: Generación de la Capacidad Militar Conjunta.²

2 En tiempos de paz la AGPE determina la cantidad de recursos económicos que necesitan las FF.AA. para generar Capacidad Militar Terrestre, Naval y Aérea, que combinadas por un Mando Conjunto en tiempos de guerra, generan la Capacidad Militar Conjunta.

- El rol que deben cumplir quienes dirigen el sector de la Defensa Nacional es el de “conducir y estimular el examen de los objetivos, los problemas y las alternativas de solución”³ eligiendo entre programas de defensa, que compiten entre sí y no ser el de árbitro en la lucha interinstitucional por llevarse una parte o una mayor parte del Presupuesto de Defensa. La discusión no es si se compran más de uno o menos de otro sistemas de armas; la discusión debe centrarse en si con éste sistema se logra más o menos capacidad militar conjunta. Para lograr esto debe existir un organismo que sea competente, autónomo e independiente en la toma de decisiones.
- Cuando se habla de Conducción Conjunta es necesario referirse a la Apreciación Global Político Estratégica ya que de aquí emana el Objetivo Político de Guerra Bélico, que deben cumplir las Fuerzas Armadas.
- En el ámbito político- estratégico y en el nivel Fuerzas Armadas, las decisiones de asignación de recursos se deben tomar sin color institucional.

3. Asignación de los recursos nacionales a la Defensa Nacional, el cambio en el entorno y la modernización permanente

- Así como todos los países deben resolver el problema de cómo asignar los recursos de que disponen para satisfacer las necesidades o los logros que se han propuesto alcanzar, así también las FF.AA. tienen un problema económico que resolver ya que también están manejando recursos productivos en tiempos de paz y recursos bélicos en tiempos de guerra. En esta perspectiva el problema económico de las FF.AA. consiste en *“Elegir la Estrategia (emplear los medios para el logro de un fin), la tecnología y la composición de fuerzas (combinación óptima de medios) que permitan alcanzar los propósitos de la Política de Defensa al menor costo, en un mundo en que los recursos son siempre escasos”*.
- Lo anterior le fija una tarea a las FF.AA. que consiste en “que deben decidir sobre estos temas económicos teniendo que estar restringidos a un presupuesto y al cumplimiento de ciertos objetivos fijados por la autoridad”. De aquí nace la restricción de recursos que afecta al sector y que lo debe incentivar a obtener el máximo rendimiento de éstos.

3 MCNAMARA, Robert, en *“How much is enough”* (1971), ENTHOVEN A. y SMITH, Wayne. Se describe el pensamiento de la forma de enfrentar el desafío estratégico y político-estratégico de la era moderna.

- La regla de oro para la asignación de los recursos debe consistir en que los intereses de la defensa de la Nación prevalezcan sobre los intereses de cada una de las instituciones de la defensa nacional. El criterio que se aplica es el de una visión amplia de la defensa en vez de una visión particular proveniente de la organización de quien la propone. El cambio, no solo en el entorno tecnológico sino que también en el político y el externo debe ser detectado oportunamente a fin de desarrollar programas de mediano y largo plazo que internalicen dichos cambios y permitan ir adecuando la estructura de fuerza a aquello que mejor contribuye con el desarrollo de la capacidad militar conjunta. A esto llamaremos la “MODERNIZACIÓN PERMANENTE”. Por ejemplo: cuando en Estados Unidos aparecieron los cohetes balísticos de mediano y largo alcance especialmente operados por la Armada y específicamente por submarinos, éstos comenzaron a competir en eficacia y eficiencia con los tradicionales “bombarderos” operados por la Fuerza Aérea, para destruir blancos equivalentes.⁴ Para resolver bien este problema de sustitución se debería contar con un Organismo Conjunto de Planificación Operativa, Recursos e Interoperabilidad, cuya misión fuera apreciar el problema en su totalidad, es decir detectar oportunamente este cambio tecnológico y recomendar el reemplazo de los bombarderos por los cohetes ya que éstos demandarían menos gasto logístico y serían más eficaces. En cambio, en ausencia de dicho organismo, es natural que la Fuerza Aérea seguiría recomendando la operación de bombarderos dadas su experiencia y el actual inventario disponible y simultáneamente la Armada tendería a iniciar el uso de la cohetería. En términos de asignación de recursos, en el primer caso, se debería producir una “reasignación” de recursos humanos y físicos con el consiguiente efecto sobre los recursos de educación y entrenamiento del personal, logrando en definitiva una mayor capacidad militar y un *mejor rendimiento por cada unidad de presupuesto que se usara*. En el caso de no existir un organismo conjunto que discriminara dicho aspecto, se duplicarían esfuerzos y el presupuesto perdería eficiencia. El criterio descrito puede ser aplicable a la sustitución de personal por tecnología, a militares por civiles, a hombres por mujeres, etc.
- Desde este punto de vista cobra mucha importancia que las FF.AA. no dupliquen esfuerzos y que, en cambio, centren su atención en que una Apreciación Conjunta permite elegir y aprovechar aquellos sistemas de armas (terrestres, navales y aéreos) que mejor colaboran con el cumplimiento de la misión, sin amarrar al estrategia a la conducción de una estructura de fuerza hecha con criterio de “distribución porcentual”. Este criterio cobra mayor importancia en el apoyo logístico, que normalmen-

4 Las unidades de bombarderos de la Fuerza Aérea podrían estar cumpliendo similares funciones a las que realizaba la flota de submarinos Polaris en sus misiones de protección estratégica.

te significa aproximadamente un 60% del total del presupuesto de las FF.AA. La Logística Conjunta no debe ser entendida sólo como la oportunidad de comprar material de guerra y equipos de características parecidas para todas las fuerzas armadas, sino que como una Función Logística Conjunta que apoye el esfuerzo bélico con flexibilidad, diversificación, oportunidad y eficacia logrando así lograr el mayor rendimiento de los escasos recursos presupuestarios disponibles.

- Una forma eficaz para unificar esfuerzos, clarificar acciones y darle mayor valor al presupuesto es generar una estructura u organización que permita la interacción entre un sector cuyo interés y responsabilidad es “Asignar Presupuesto eficientemente” y otro sector cuya responsabilidad es “Operar Fuerzas eficientemente”. Para ello es necesario establecer organismos multidisciplinarios de carácter conjunto, en los diferentes niveles de toma de decisión, que permitan evaluar los proyectos de la defensa nacional con un criterio de costo-eficacia, porque este procedimiento en sí mismo conduce racionalmente a buscar soluciones más eficaces y de menor costo, liberando recursos para hacer más cosas dentro de la defensa nacional. Una organización así concebida obliga y conduce a que en la estructuración de la fuerza siempre esté presente la opinión y punto de vista de las tres instituciones, transformándolo en un circuito virtuoso.
- El problema de asignar recursos se reduce a pasar por una etapa de evaluación en que es necesario elegir entre varias alternativas que pueden cumplir el mismo fin, ocupando un criterio que permita “maximizar la capacidad militar”. Lo interesante es disponer de una adecuada estructura de toma de decisiones, disponer también de las herramientas metodológicas, el personal preparado y competente y los criterios que nos ayuden a elegir aquella alternativa que colabore más eficientemente con el propósito final, a fin de no hacer incurrir al país en gastos innecesarios que podrían haber servido para otros fines.⁵

4. Capacidad Militar Conjunta y Capacidad Militar Institucional (Terrestre, Naval y Aérea)

- En la guerra moderna no se concibe una operación militar de importancia en que no participen, simultáneamente, a lo menos dos instituciones armadas.⁶

5 El estado de las artes en las ciencias exactas y la informática permiten hacer más eficaces los requerimientos operacionales, pudiendo aumentar la capacidad militar de un 50 a un 100%.

6 “Las operaciones militares que involucran un solo servicio militar ya son cosa del pasado. Para alcanzar el éxito las operaciones de combate deben aprovechar al máximo todas las capacidades de cada una de las instituciones armadas... el vencedor será aquél que mejor sea capaz de integrar y aprovechar la potencia de fuego y capacidad de maniobra de las fuerzas de aire, mar y tierra”, en *Military Review* (enero-febrero 1993), “Operaciones Conjuntas. La Batalla de Convergencia en 4 dimensiones” Toguchi R. y Hogue J. Ejército de EE.UU.

- La capacidad militar va a depender de la estructura de fuerza que se haya elegido en tiempos de paz y de la forma como el estratega la emplea en el combate.
- En el período de paz es cuando las Fuerzas Armadas se preparan para cumplir con el mandato constitucional.
- Los conflictos armados en el continente sudamericano se caracterizan porque son de “muy corta duración”; por lo tanto para cumplir con el mandato constitucional se dispone de muy poco tiempo para desarrollar la capacidad militar necesaria. La tarea entonces de las FF.AA. es tener desarrollada la capacidad militar necesaria para lograr el OPG desde tiempos de paz y no esperar a que declare el conflicto (si es que se declara) para comenzar su desarrollo.
- Lo que el país le pide a sus FF.AA. es que construyan una fuerza militar conjunta en base a las habilidades de cada una de las ramas de la Defensa Nacional y que sean aptas para *desarrollar una capacidad militar disuasiva en tiempos de paz, prospectiva para cualquier tipo de conflicto y robusta en tiempos de guerra*. Lo anterior se consigue eligiendo los Programas de Defensa que mejor contribuyen con el logro del objetivo. En tiempos de paz se desarrollan las capacidades militares terrestre, naval y aérea para obtener una “capacidad militar conjunta” de las FF.AA. y específicamente para maximizar la capacidad conjunta. Las capacidades individuales se subordinan a la necesidad conjunta y son fundamentales para la respuesta final.

5. Programas de Defensa o Tridimensionales y los Programas competitivos⁷

- Por Programas de Defensa o Tridimensionales, entendemos el conjunto de medios humanos y físicos perteneciente a las tres instituciones de las FF.AA. y agrupados bajo el criterio común de que todos son capaces de enfrentar una amenaza con altas probabilidades de éxito y con el máximo de capacidad militar que puedan desarrollar. Los Programas Competitivos son aquellos que pueden cumplir la misma misión pero difieren en la intensidad de participación de cada una de las tres componentes institucionales, p.ej.: el Programa A1 puede ser más intensivo en fuerzas terrestres que el Programa A2 que es más intensivo en fuerzas navales y que el Programa A3 que es más intensivo en fuerza aérea. Entonces el razonamiento simple

⁷ “Programa de Defensa” es un conjunto ordenado de unidades militares de las tres ramas que tienen la misión de enfrentar una determinada amenaza. Por ejemplo, el programa de “Protección de Fronteras”.

es: si los tres programas cumplen la misma misión, debería elegirse el de menor costo, para así liberar recursos que quedan disponibles para la materialización de otros programas.

- Los Programas de Defensa deben ser capaces de responder preguntas tales como ¿Cuáles son los objetivos que persigue la Política de Defensa? ¿Es posible formular programas que puedan ser relacionados con esos objetivos? ¿Cuál es la duración de cada programa? ¿Cuáles son los resultados o los productos de cada programa? y ¿Hay métodos alternativos para lograr cada programa y cuáles son los costos y resultados de cada alternativa?
- Cuando se asigna presupuesto, el criterio de asignación debe ser que *la asignación de dinero presupuestario debe hacerse a Programas de Defensa y no a instituciones*, no obstante que serán éstas las que finalmente recibirán y harán uso del presupuesto.
- Las instituciones armadas tienen una formación natural piramidal tanto en sus procedimientos como en sus estructuras porque así lo recomienda el sentido común y el profesional; esa misma concepción se debe aplicar cuando se trate de decidir sobre los medios que se deben elegir para cumplir su misión, no olvidando que “el golpe es más fuerte cuando el puño está cerrado que cuando está abierto”.

CONCLUSIÓN

Para operar fuerzas conjuntas es necesario hacer los esfuerzos pertinentes en tiempos de paz para la preparación de ella, trabajo no menos complicado que el de operar fuerzas, pues se necesita pensar en forma conjunta, actividad que supone a veces sacrificar preferencias institucionales en beneficio del resultado conjunto.

El propósito final consiste en conseguir que las Fuerzas Armadas puedan disponer de una estructura de toma de decisiones que les permita responder a tales desafíos en forma armónica, solidaria y con un profundo interés en la maximización de la capacidad militar conjunta.