

Planificación de la Defensa basada en capacidades*

Está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

Contacto

E-mail: atencionparlamentarios@bcn.cl

Tel.: (56)32-226 3164 (Valpo.)

La ANEPE organizó el seminario internacional sobre Planificación de la Defensa basada en Capacidades, que versó sobre los desafíos nacionales para implementar una modalidad de esta índole, a la luz de la experiencia de Argentina, España y Francia.

Al respecto, el Jefe de la División de Planes y Políticas, de la Subsecretaría de Defensa Nacional, Rodrigo Atria, aseguró que el principal reto radica en la puesta en marcha de un Plan Estratégico Conjunto de Desarrollo de Capacidades, que responda a un modelo de planificación, programación, presupuestación y gestión.

En el modelo argentino, el ciclo comienza con una Directiva de Política de Defensa Nacional, suscrita por el Presidente de la República, cuya vigencia se extiende por cuatro años, involucrando a todos los sectores de la defensa.

Posteriormente, el mecanismo avanza hacia un Proceso de Planeamiento Estratégico Militar, que culmina en el desarrollo de las capacidades, de acuerdo al marco entregado por la Directiva de Planeamiento para los Recursos de la Defensa.

En España, en tanto, el flujo se inicia con la definición del concepto de empleo de la fuerza, que remite al esfuerzo exigido, traducándose, a su vez, en el nivel de ambición buscado.

Desde esta fase inicial, son incorporadas también las previsiones de escenarios financieros, de manera de asegurar la viabilidad y sostenibilidad de las capacidades, en el largo plazo.

Finalmente, en Francia la modalidad de planificación comienza con el diseño del Plan Prospectivo a Treinta Años, documento sobre el cual se sostiene todo el entramado técnico de planificación y programación.

Esta directriz, que se actualiza cada cinco años, es elaborada por el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, contando igualmente con participación ministerial.

Otro de los aportes al proceso es el Libro Blanco de la Defensa, cuyo objetivo es desarrollar las previsiones del Plan Prospectivo, visualizando las misiones militares y el volumen que debiesen alcanzar las capacidades militares.

Un tercer *input*, que también se ajusta por lustros, es la Ley de Programación Militar, que hace las veces de paraguas financiero, detallando los costos, cantidad y calidad de las capacidades requeridas, en conformidad con las misiones a desarrollar.

* Documento elaborado para la Comisión de Defensa Nacional del Senado.

Juan Pablo Jarufe Bader

Es periodista (Pontificia Universidad Católica, Chile, 2001) y Magíster en Ciencia Política (Pontificia Universidad Católica, Chile, 2004). Sus intereses de investigación son la defensa nacional y las relaciones internacionales.

E-mail: jjarufe@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3173
(56) 02-22701850

Introducción

El presente documento describe los principales alcances del seminario internacional sobre Planificación de la Defensa Nacional, basada en Capacidades, que tuvo lugar en dependencias de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

El encuentro contó con la presencia de autoridades de Argentina, España y Francia, las cuales expusieron su experiencia bajo esta modalidad de programación sectorial, que próximamente podría comenzar a implementarse en nuestro país.

I. Contexto general

La actividad fue inaugurada por Rodrigo Atria, Jefe de la División de Planes y Políticas, de la Subsecretaría de Defensa Nacional, quien efectuó una breve introducción, centrada en el entorno estratégico que rodea la actual discusión referida a la nueva modalidad de planificación de la defensa, ya no centrada en amenazas, sino en capacidades.

Al respecto, el especialista recordó que el mundo actual no es el mismo del siglo XX, de modo que urge pensarlo de una manera distinta.

En esta línea, durante las dos últimas décadas el estamento político nacional ha procurado hacerse cargo de la conducción de la defensa, bajo un nuevo esquema democrático.

De igual forma, sostuvo que las necesidades económicas han cambiado y que la incertidumbre estratégica se ha vuelto más patente, tras el fin de la Guerra Fría.

En consecuencia, remarcó la importancia de que el sector pueda disponer de un conjunto de capacidades para hacer frente a un abanico de múltiples escenarios, escogiendo opciones, en un escenario marcado por la escasez de recursos.

II. Realidad nacional

1. Ley N° 20.424

Al momento de profundizar en torno al marco legal que ha regido a la defensa en el país, Atria recordó que el principal hito de los últimos cincuenta años, ha sido la publicación de la Ley N° 20.424, de 2010.

Esta fuente legal consagró una modalidad de planificación, en la cual el Ministro propone al Primer Mandatario la documentación para la planificación primaria, así como otras directrices subsidiarias, tales como las de cambio climático y ciberdefensa.

Enseguida, le asigna al Secretario de Estado los deberes de aprobar la planificación secundaria; proponer los proyectos de adquisición e inversión de material de guerra; y consultar a la Junta de Comandantes en Jefe sobre diversas materias contingentes, si bien esta opinión no reviste el carácter de vinculante.

Del mismo modo, la normativa introdujo la obligación de rendir cuentas al Congreso Nacional, a partir de informes sobre política militar y planificación sectorial, que el ministerio debe remitir al Poder Legislativo; a la vez que de reportes emitidos por el Estado Mayor Conjunto (EMCO), referidos a planes de desarrollo de capacidades y adquisiciones militares.

Como segundo actor relevante del sistema, aparece la Subsecretaría de Defensa Nacional, que se encarga de:

- Ejecutar el análisis político y estratégico para la elaboración, actualización y proposición al Ministro, de la apreciación de riesgos y amenazas para el país;
- Proponer al Secretario de Estado la planificación primaria;
- Asegurarse de que exista una correspondencia entre las planificaciones primaria y secundaria, respectivamente;
- Asegurar la participación de los distintos sectores del Estado, en los procesos de elaboración de las políticas y planes, así como la debida integración del EMCO y las instituciones armadas;
- Sugerir al Ministro las orientaciones para las compras de sistemas de armas y otros equipos; y
- Evaluar los proyectos de adquisición e inversión, presentados por los organismos del sector.

Por su parte, la normativa le confiere al Jefe del EMCO una serie de funciones operacionales conjuntas, entre las cuales cabe consignar:

- La elaboración de la planificación secundaria y su periódica actualización;
- La función de asesoría al Ministro en materia de planificación y coordinación de las actividades que involucran medios nacionales en operaciones de paz;
- La participación en la evaluación de proyectos de compra e inversión de las ramas militares;
- La elaboración y propuesta al Secretario de Estado, de los proyectos de compra e inversión conjunta; y
- La propuesta al Ministro del ramo, del texto del informe emitido al Congreso, en relación al desarrollo de la fuerza y las capacidades.

A su vez, la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas es el ente a cargo de:

- Proponer al Ministro la programación financiera y presupuestaria de largo plazo de los recursos del sector;
- Estudiar el financiamiento de los proyectos de compra e inversión para las ramas castrenses;
- Formular y evaluar, en coordinación con el Subsecretario de Defensa, el anteproyecto de presupuesto anual de la cartera;
- Coordinar y supervisar la ejecución del presupuesto asignado al ministerio;
- Supervisar la inversión de los recursos asignados a los organismos, servicios e instituciones del sector; y
- Proponer al Ministro el texto de los informes a rendir al Congreso, en las materias de su competencia.

Por último, es dable relevar que, en materia de planificación, cada una de las instituciones armadas debe asumir la tarea de elaborar planes institucionales de desarrollo de capacidades.

A juicio de Atria, esta labor no está exenta de dificultades, pues genera carteras institucionales de proyectos, que deben competir entre sí por los limitados recursos existentes.

Al respecto, el experto abogó porque el EMCO introduzca una racionalización de los distintos proyectos, priorizándolos en función de esta restricción.

2. Hacia un nuevo modelo

A fin de avanzar hacia un nuevo modelo de planificación, basado en capacidades, el personero de la Subsecretaría de Defensa aseguró que el principal desafío radica en la puesta en marcha de un Plan Estratégico Conjunto de Desarrollo de Capacidades, que responda a un modelo de planificación, programación, presupuestación y gestión, reuniendo en un mismo proceso a diferentes dimensiones, que no siempre han estado vinculadas.

La autoridad esbozó a grandes rasgos los principales cimientos de este nuevo esquema a consagrar, entre los que consideró, en un plano vertical:

- Una planificación política de la defensa, entendida como la documentación primaria del sector;
- Un subproceso de planificación estratégica o militar;
- La programación de adquisiciones, mantenimiento y operaciones;
- La formulación del presupuesto anual de la defensa; y
- La gestión de los recursos del sector.

A nivel horizontal, en tanto, remitió a un primer nivel de responsabilidad política en la planificación, asumido por el Presidente de la República; un espacio de responsabilidad ministerial; el trabajo de las respectivas subsecretarías del sector; la labor del EMCO; y las tareas a emprender por las Fuerzas Armadas.

Luego de una fase de pruebas y ajustes, se prevé que este nuevo modelo entre en régimen a partir de 2022.

3. El Libro Blanco y otros elementos coadyuvantes

Otro factor de importancia al momento de concebir la nueva planificación, es el Libro Blanco de la Defensa 2017.

El trabajo sobre este documento se concentra actualmente en el diseño de fichas, llamadas a identificar procesos, antecedentes, productos generados, así como responsables de procesos y subprocesos, entre otras labores.

De acuerdo a Atria, esta hoja de ruta aporta un análisis del entorno actual y futuro a nivel político-estratégico, de forma de entregar una visión acabada del mundo actual, y de sus tendencias en materias como la financiera y la ciberdefensa, entre otras.

Lo anterior, a objeto de entregar orientaciones más amplias, que ayuden a configurar el marco de directrices intervinientes en la fase de planificación.

Además, esta orientación se vincula con la Directiva de Planificación de la Defensa, que recoge conclusiones del análisis precedente, proyectándolas en el tiempo, a partir de diversos escenarios de mediano y largo plazo.

Estas construcciones narrativas de situaciones y contingencias, constituyen una metodología prospectiva, que se liga a las áreas de misión de las Fuerzas Armadas, como son la defensa, la cooperación internacional y la contribución al desarrollo del país, en el afán de generar el Nivel de Esfuerzo Exigido de la Fuerza.

4. Etapas de la planificación por capacidades

De acuerdo al Coronel Ricardo Rojas, de dotación del EMCO, la fuerza debe ser empleada, no solo en funciones de defensa propiamente tales, sino también frente a emergencias y catástrofes, y cooperación internacional, a la vez que en el ámbito de la contribución al desarrollo nacional.

Asimismo, el oficial sostuvo que la mejor manera de abordar un proceso de planificación, es en función de la peor condición, vale decir, sabiendo que nunca se podrá acceder a todos los recursos disponibles.

Al momento de desentrañar los componentes claves del proceso de planificación por capacidades, el uniformado aludió a conceptos como los ámbitos de actividad, ámbitos de competencia y áreas de misión, los cuales se encuentran en proceso de revisión a nivel político.

De igual modo, estableció que los métodos a emplear varían a lo largo del tiempo, en función de si se adopta un esquema *top-down*, orientado hacia los fines; uno de tipo *bottom-up*, concentrado en los medios; o uno fiscal de recursos, en el cual la principal preocupación es el flujo de dinero disponible.

Respecto al foco que busca tener la nueva modalidad a consagrar en el sector, el Coronel Rojas explicó que la idea es transitar desde un esquema centrado en amenazas, a otro basado en capacidades militares, concebidas como un conjunto de diversos factores, establecido sobre la base de principios doctrinales, que busca generar un efecto estratégico, en función de los recursos asignados.

En cuanto a la confusión entre los términos Nivel de Esfuerzo Exigido de la Fuerza: y Nivel de Ambición, fue enfático al aclarar que mientras este no implica un compromiso del Estado en materia financiera; aquel sí se vincula con un nivel de respaldo estatal a los requerimientos de la fuerza, estando en línea con lo que precisa el país, desde el nivel político.

En relación con la hoja de ruta hacia un sistema de planificación por capacidades, el oficial enumeró los siguientes pasos:

- La definición de las áreas generales de capacidades estratégicas, que se inscriben en una definición política de las restricciones respecto al desarrollo de capacidades;
- La configuración de las áreas de capacidades militares requeridas;
- La elaboración de un concepto operacional, integrado por una narrativa de factores políticos, geográficos y militares;
- La formulación del Enunciado de Capacidad Específica;
- La identificación de brechas y redundancias;

- La recomendación de una propuesta al Ministro, que puede ser perfeccionada por el EMCO, antes de su aprobación;
- El inicio de la fase de programación de recursos a largo plazo, que debe ir en consonancia con la etapa de presupuestación anual;
- La propuesta de adquisición de nuevas capacidades, que puede ser aprobada o rechazada por el titular de la cartera, antes de pasar a conformar el programa de adquisiciones; y
- La labor de costeo y gestión de las compras, asociada a un conjunto de subprocesos a perfeccionar.

5. El diseño de escenarios

El nuevo modelo también se sustenta en la visualización de escenarios prospectivos, materia que fue relevada por Claudio Leal, Analista de la División de Planes y Políticas, de la Subsecretaría de Defensa Nacional.

Sobre este punto, recordó que un escenario no es la realidad futura, sino un medio de representación de esa realidad, destinado a iluminar la acción presente, a la luz de los futuros posibles y deseables.

Asimismo, acotó que la Política de Defensa emerge a partir de la planificación estratégica y del análisis del entorno estratégico, que contempla tendencias, variables funcionales y geográficas, y áreas de interés.

De igual forma, la política exterior constituye un insumo vital para efectos de este análisis.

Al respecto, existen dos grandes vertientes de estudios del futuro, como son:

- La vertiente proyectivista, asociada a una técnica cuantitativa, propia de la escuela norteamericana; y
- La vertiente prospectiva, ligada a la experiencia francesa y latina.

Por otra parte, Leal subrayó que la política de defensa define las áreas de misión y sus subproductos, que conforman insumos para la definición de escenarios de mediano y largo plazo, los que deben presentar rasgos acordes,

tales como verosimilitud, credibilidad y transparencia.

En la misma línea, el especialista sostuvo que la construcción de escenarios de largo plazo precisa la identificación de variables y actores.

En el caso de las primeras, los elementos involucrados exigen un proceso de *brainstorming*, que admita una práctica flexible y rectificadora.

Luego, se vuelve vital clasificar estas mismas variables, labor que se efectúa mediante una matriz de impacto cruzado, típica de la escuela francesa.

Se trata de una metodología cualitativa, aunque con una expresión cuantitativa, dirigida a identificar las variables más relevantes para la construcción de escenarios futuros.

En base a ella, se obtiene un plano morfológico con combinaciones, que redundan en un cúmulo de escenarios a formular.

Posteriormente, se reducen los escenarios a considerar, de acuerdo a su probabilidad de ocurrencia o nivel de impacto, entre otras opciones, de modo de alcanzar un árbol de escenarios, que deben ser evaluados y priorizados.

Después el proceso contempla una etapa de evaluación de consecuencias, probabilidad y urgencia de cada escenario formulado, análisis que redundan en prioridades y en la toma de una decisión final de planificación.

De todos modos, los escenarios priorizados deben ser sometidos a un proceso de evaluación y seguimiento permanente, de acuerdo a la formulación de indicadores.

Según Leal, una vez que este seguimiento se materializa, se llega al indicativo, que conduce al escenario configurado.

Por último, las consecuencias que estos escenarios tienen sobre la Defensa Nacional, se miden en relación con las subáreas de misión, las que, en el caso nacional, aún no están claramente determinadas.

III. Paradigmas de estudio

1. La experiencia argentina

1.1. Condiciones para aplicar el modelo

Las características del modelo por capacidades aplicado en Argentina, fueron explicadas por Hugo Pierri, Subsecretario de Planeamiento Estratégico y Política Militar, del Ministerio de Defensa Nacional de aquel país.

El personero reveló que, a partir de un Decreto de 2007, el sector se planteó la implementación de una metodología propia de planeamiento, que el próximo año ya entrará en un período de revisión.

El mecanismo en cuestión exige, a juicio de Pierri, una serie de condiciones, entre las cuales citó:

- Compromiso político, expresado en el control civil de la defensa y la prioridad asignada al sector, lo cual tiene como resultado un instrumento de política militar y un presupuesto asignado;
- Un nivel de consenso necesario, que remita a una concepción de la Defensa como Política de Estado;
- Integralidad, vale decir, que incluya la participación de todas las áreas de gobierno;
- Visión de largo plazo, que posibilite la fijación de metas plausibles de realizar en el tiempo;
- La erradicación del voluntarismo, de manera de propiciar la mayor precisión posible en el análisis de escenarios;
- Un marco referencial, que aluda explícitamente a riesgos y asignación de recursos, en cada momento del ciclo;
- La unidad de comando, es decir, contar con un Estado Mayor Conjunto robusto, con atribuciones legales para diseñar la estructura del planeamiento;
- Un enfoque sistémico y sinérgico; y
- Una aproximación realista, que permita buscar soluciones propias, a partir de otras experiencias.

1.2. Ciclo general de planificación

El modelo argentino se sustenta en un marco legal dado por la Constitución Política; la Ley de la Defensa Nacional, de 1988; y la Reglamentación de la Ley de Defensa, de 2006, que creó el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) y definió las atribuciones del Ministerio, del Estado Mayor Conjunto y de cada fuerza militar, respectivamente.

En este paradigma, el ciclo comienza con una Directiva de Política de Defensa Nacional, suscrita por el Presidente de la República, cuya vigencia se extiende por cuatro años, involucrando a todos los sectores de la defensa, con una serie de lineamientos generales de la Política de Defensa.

Posteriormente, el mecanismo avanza hacia un Proceso de Planeamiento Estratégico Militar, que culmina en el desarrollo de las capacidades.

Esta etapa comienza con la Directiva para la Planeación de la Política Militar, cuyos ejes son:

- La apreciación y resolución de la Estrategia Militar;
- La propuesta al Ministro de Defensa; y
- La Directiva Estratégica Militar, que es la orden ya aprobada por el Presidente.

De estos pilares emerge el planeamiento de corto, mediano y largo plazo.

Según Pierri, mientras las capacidades se vinculan más con el mediano plazo; los planes de apoyo de la fuerza lo hacen con el corto plazo.

Las capacidades emergentes son condensadas en el denominado Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL), que emana del EMCO en forma de un solo documento, que desarrolla y prioriza las capacidades.

Este primer texto en el cual se materializan las capacidades militares, es propuesto al Ministerio, para su aprobación y posterior derivación al Ejecutivo, surgiendo así el Plan de Capacidades Militares.

Por último, este modelo considera la existencia de un sistema de planeamiento de recursos de la defensa, con etapas de programación, presupuestación y ejecución.

1.3. Diseño de escenarios

Por su parte, Jorge García, Director General de Planeamiento Estratégico, del Ministerio de Defensa trasandino, acotó que la Directiva de Política de Defensa debe orientar al instrumento militar del país, respecto a las amenazas que debe enfrentar, tanto en el corto, como en el mediano y largo plazo; así como entregar un presupuesto preliminar creíble, con características plurianuales.

En cuanto a la construcción de escenarios prospectivos, el experto sostuvo que esta materia debe ser abordada por una multiplicidad de actores públicos, entre los cuales mencionó a la Central de Inteligencia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Economía, y el propio Ministerio de Defensa.

A juicio del especialista, estos escenarios deben proveer una certidumbre estratégica, que posibilite diseñar un marco general para el desarrollo de capacidades, reduciendo la incertidumbre.

Al respecto, las capacidades militares buscadas, pueden definirse como una acción combinada de múltiples sistemas y factores, orientada a la obtención de un determinado efecto militar.

Se refieren a material, información, recursos humanos, infraestructura, logística, adiestramiento, doctrina y organización, pudiendo expresarse en:

- Requerimientos de comando y control;
- Comunicaciones;
- Interoperabilidad;
- Movilidad táctica y estratégica;
- Abastecimiento;
- Producción de línea estratégica; y
- Operaciones de combate.

Por su parte, los objetivos de capacidad militar, son aquellos que describen las consecuencias operacionales a alcanzar por las Fuerzas Armadas.

1.4. Plan financiero

El modelo de capacidades trasandino también posee rasgos propios en materia presupuestaria.

Sobre este punto, García explicó los alcances de la Directiva de Planeamiento para los Recursos de la Defensa, instrumento llamado a medir el

escenario financiero en que se desenvuelve el proceso.

Este lineamiento remite a un primer riesgo, que es transmitido desde el decisor militar al político.

Luego, el plan financiero, al querer transformarse en presupuesto, se ve limitado por el Presupuesto Anual de la Nación, que constituye un tercer escenario financiero.

En cuanto a la defensa, el Proyecto de Inversión está concebido a cinco años plazo, siguiendo las siguientes fases de ejecución, que se desarrollan a razón anual:

- La existencia de una demanda preliminar específica, en función del Plan Director del sector;
- La existencia de una demanda conjunta, que abarca a las tres fuerzas castrenses;
- La aprobación ministerial de estos requerimientos, generalmente con algunos recortes;
- La derivación del presupuesto preliminar, en junio de cada año, al Ministerio de Economía, que fija los techos presupuestarios sectoriales, en orden a que el plan financiero reciba los ajustes necesarios, que se expresarán en el presupuesto definitivo; y
- La definición de un Plan de Inversiones Ajustado.

2. El caso español

2.1. Marco legal e institucional

Respecto al paradigma de planificación español, el Capitán de Navío Rafael Arcos, Jefe de Planes y Fuerzas de la División de Planes, del Estado Mayor Conjunto del país ibérico, acotó, en primer término, el marco legal que rige estas materias, el cual viene dado por la Constitución Política; la Ley Orgánica de la Defensa, de 2005; la Directiva de Defensa Nacional, de 2012; y la Estrategia de Seguridad Nacional.

Este último documento es el que orienta la acción del Estado, considerando un conjunto de amenazas, tales como conflicto armado, terrorismo, ciberamenazas, vulnerabilidad

energética, flujos migratorios y riesgos contra la infraestructura crítica, entre otras.

En cuanto a los actores del sistema, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa es el responsable de definir las capacidades militares necesarias y su orden de prioridades.

Asimismo, la Secretaría de Estado de la Defensa es el ente encargado de determinar los recursos financieros y materiales, así como los medios para desarrollar las capacidades industriales, la investigación y desarrollo.

2.2. La definición de capacidades

Uno de los rasgos que distinguen a España es el carácter de fuerza operativa conjunta que poseen todas sus ramas, en un ambiente caracterizado por amenazas asimétricas e imprevisibles.

En este sentido, el número de cometidos en los que pueden participar las Fuerzas Armadas del país, determina la priorización de capacidades.

Estas últimas trascienden los medios humanos, alcanzando igualmente los medios técnicos, procesos y procedimientos, con orientación hacia un efecto militar.

A nivel legal, la Ley Orgánica de 2005 fue la que instituyó el paso formal hacia la planificación por capacidades, en un ciclo diseñado a seis años plazo, que va más allá de las políticas de los gobiernos de turno.

Se trata de un proceso colaborativo y dirigido, de orientación *top-down*, que permite ajustes anuales, cuya finalidad es obtener las capacidades militares necesarias; alcanzar los objetivos establecidos en la Política de Defensa; y disponer de una fuerza eficaz y sostenible en el tiempo.

En términos específicos, el mecanismo parte con una fase de definición, de dos años, guiada por la Directiva de Defensa Nacional, cuyo foco de atención son las capacidades militares.

Esta fórmula considera un Planeamiento de Recursos y un Planeamiento Militar, que cuenta con los subprocesos de Planeamiento de Fuerza y Planeamiento Operativo, todos los cuales desembocan en el Planeamiento de Defensa.

El encargado de determinar y priorizar las capacidades militares, es el Poder Ejecutivo, que

define necesidades de corto y mediano plazo, así como un Objetivo de Fuerza de Largo Plazo, acotado a un marco financiero, tecnológico e industrial.

2.3. Etapas del ciclo

En España, el ciclo de la planificación basada en capacidades, se caracteriza por su carácter colaborativo e interoperable, pues los estados mayores de las ramas entregan sus estimaciones y propuestas, que inciden en el planeamiento militar y financiero.

El flujo se inicia con la definición del concepto de empleo de la fuerza, que remite al esfuerzo exigido, traducéndose, a su vez, en el nivel de ambición buscado.

Desde esta fase inicial, son incorporadas también las previsiones de escenarios financieros, de manera de asegurar la viabilidad y sostenibilidad de las capacidades buscadas, en el largo plazo.

Posteriormente, se elabora un documento denominado Objetivo de Capacidades Militares (OCM), que es el llamado a precisar las capacidades militares a mediano y largo plazo, así como los objetivos de fuerza en el tiempo y la programación de recursos.

Algunos de los insumos para construir este lineamiento, son el Informe de Alistamiento, el Informe del Comandante del Mando de Operaciones y el Informe de Seguimiento del propio OCM.

Enseguida, la Directiva de Planeamiento Militar incorpora detalles acerca del esfuerzo exigido, el desarrollo de operaciones iniciales y el análisis de capacidades.

Y es, precisamente, este concepto de esfuerzo exigido el que marca la situación de referencia ideal, la frecuencia de participación de las capacidades en los escenarios, así como los riesgos asociados.

El análisis respectivo tiene por norte asumir una capacidad operativa final, sustentada en factores cualitativos y cuantitativos.

Por último, el ciclo contempla el planeamiento de recursos, en el marco general de un proceso de planeamiento, programación y presupuestación.

En tal sentido, la estimación de costos emerge a partir de la opinión de expertos, las proyecciones por analogía, los procedimientos de ingeniería y los pronósticos paramétricos.

3. El modelo francés

3.1. Perspectiva histórica

El último de los paradigmas expuestos en el seminario, fue el de Francia, que fue explicado por el Agregado Militar de este país en Chile, Capitán de Navío Christophe Bergey.

En primer término, el uniformado expuso algunos de los hitos históricos del proceso de planificación de la defensa, entre los cuales identificó:

- La decisión del General Charles de Gaulle, en la década de 1950, de desarrollar una fuerza nuclear independiente, situación que motivó la creación de un cuerpo de ingenieros militares, para dotar al país de un nivel tecnológico superior;
- El fin de la conscripción obligatoria y el proceso de profesionalización de las Fuerzas Armadas, decretado por el Presidente francés Jacques Chirac, en 1996; y
- La creación, en 2009, de un diseño de programación militar, con un enfoque horizontal y global.

3.2. Contexto decisional

Posteriormente, el militar se refirió al marco en el que se adoptan las determinaciones en el ámbito de la defensa de su país.

Sobre el particular, remarcó que no existen capacidades sin una mirada de largo plazo, que abarque un lapso mínimo de diez años, con un carácter interministerial, multinacional y conjunto.

Asimismo, la definición de capacidades a obtener involucra un trabajo mancomunado entre las vertientes política, militar y técnico-industrial.

De este modo, el estamento político se encarga de definir las amenazas en el entorno geopolítico

mundial y local, a partir de lo cual emergen las misiones de cada una de las ramas militares.

Luego, el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas es quien determina las capacidades, formatos y requerimientos, para responder a sus respectivas misiones.

Por último, el nivel técnico-operacional es el que estipula la clase de equipamiento que las ramas castrenses necesitarán.

Todo este proceso, a juicio del delegado militar, implica el desafío de aunar el desarrollo de capacidades con las reglas, objetivos y restricciones que impone la Hacienda Pública francesa.

3.3. Fases del proceso

La modalidad de planificación en este país, comienza con el diseño del Plan Prospectivo a Treinta Años, documento sobre el cual se sostiene todo el entramado técnico de planificación y programación.

Esta directriz, que se actualiza cada cinco años, es elaborada por el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, contando igualmente con participación ministerial.

Otro de los aportes al proceso es el Libro Blanco de la Defensa, cuyo objetivo es desarrollar las previsiones del Plan Prospectivo, visualizando las misiones militares y el volumen que debiesen alcanzar las capacidades militares.

Los principios rectores del Libro, revisables también por quinquenios, son los de disuasión, protección, prevención e intervención

Un tercer *input*, que también se ajusta por lustros, es la Ley de Programación Militar, que hace las veces de paraguas financiero, detallando los costos, cantidad y calidad de las capacidades requeridas, en conformidad con las misiones a desarrollar.

De todos modos, ya en el primer año esta norma es objeto de actualizaciones, de acuerdo al contexto político, militar y económico, estando en congruencia con un presupuesto de carácter trianual.

En definitiva, el presupuesto sectorial se configura a partir de programas, que dan cuenta de misiones, determinación de capacidades y organización de la fuerza.

Una vez concluido el proceso de la Ley de Programación Militar, hay una reunión a nivel del Consejo de Defensa, que incluye la participación de los comandantes en jefe de las

ramas militares, para definir los asuntos reservados del sector.