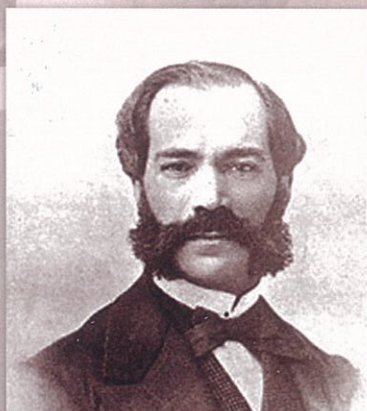
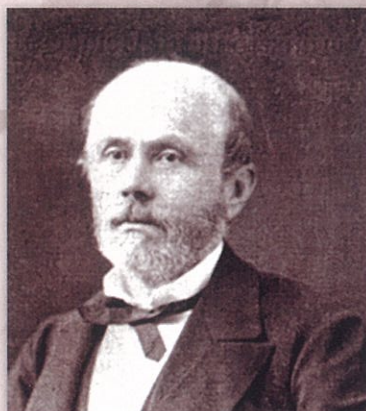


ALCANCES Y REALIDADES DE LO POLÍTICO-ESTRATÉGICO



Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

ALCANCES Y REALIDADES DE LO POLÍTICO-ESTRATÉGICO



Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Colección Investigaciones ANEPE N° 9

Copyright 2005, by : Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE

Junio 2005

Edita: ANEPE

Registro de Propiedad Intelectual N° 148.158

ISBN: 956-8478-01-9

(volumen 9)

ISBN: 956-8478-00-0

(Obra completa Colección Investigación ANEPE)

Diseño portada: Sección Comunicacional ANEPE

Impreso en los talleres de Alfabetas Artes Gráficas,
que solo actúa como impresor

Derechos Reservados

Impreso en Chile / Printed in Chile

ÍNDICE



I. INTRODUCCIÓN	7
II. TRES HITOS RELEVANTES EN ORDEN CRONOLÓGICO	11
General Manuel Montt Martínez	11
General André Beaufre	13
General Juan Emilio Cheyre Espinosa	14
III. REFERENTES PÚBLICOS	17
Antecedentes legales y los libros de la Defensa Nacional de Chile	17
IV. OPINIONES DE ACADÉMICOS	21
Vicealmirante Horacio Justiniano	21
Capitán de Fragata René Concha Valencia y Capitán de Corbeta Óscar Aranda Mora	27
Guillermo Holzmann Pérez y Karina Doña Molina	29
Brigadier General Humberto Julio Reyes	35
Coronel de Aviación Gustavo Urzúa Lira	44
Brigadier Gustavo Basso Cancino	46

Coronel Julio Soto Silva	53
Coronel Ricardo Ibarra Ceballos	63
Contraalmirante Alexander Tavra Checura	66
V. OTRAS VISIONES REGIONALES	73
Libro Blanco de la República Argentina	73
General Edgardo Mercado Jarrín	73
Centro de Altos Estudios Nacionales (Perú)	74
Libro de la Defensa del Ecuador	75
VI. PONENCIAS DE AUTORIDADES	77
Almirante Jorge Martínez Busch	77
Sra. Michelle Bachelet Jeria	79
General Juan Emilio Cheyre Espinosa	91
VII. REFLEXIONES FINALES	101

I. INTRODUCCIÓN



La civilización griega, fundamento de nuestra actual cultura occidental, muy tempranamente se introdujo en la creación y análisis de dos conceptos cuya vigencia se ha mantenido a lo largo de los siglos y que, en la actualidad, son objeto de profundos y sistematizados estudios. Ellos son “la Política” y “la Estrategia”.

En torno a ambos términos se han generado leyes, teorías, doctrinas, principios y procesos o procedimientos que, sin temor a equivocarse, llevan a que se pueda, en cada caso, hablar de “lo político” o de “lo estratégico”, cuando nos adentramos en la esfera de cada uno de ellos.

Aún más, la profusa producción de fundadas y solventes definiciones y estudios han ido incorporando en la conciencia del público no especialista una idea o concepto general de lo que cada uno de ellos significa.

Es así como es ampliamente aceptado que “lo político” está referido al ejercicio del poder en la conducción del Estado, tanto en la lucha de las ideas para acceder a dicha conducción, como en el empleo de los instrumentos que la institucionalidad pone a disposición de la autoridad, una vez en el poder, para el logro de los objetivos.

A su vez, se acepta que “lo estratégico” se manifiesta en el empleo razonado de medios de fuerza, generalmente militares, con procedimientos específicos, en contra de medios similares que se les oponen, cuando la resolución de situaciones de conflicto relacionadas con los objetivos del Estado se realiza mediante ese expediente.

Sin embargo, en nuestra cultura nacional referida a la Seguridad y Defensa, en cierto momento se acuñó el concepto “Político-estratégico”, insinuándose, a través de la unión o integración gramatical de ambos términos, una suerte de contacto que pudiere entenderse como yuxtaposición, superposición parcial o total o una simbiosis de estos.

A partir de lo político-estratégico han surgido procesos y actividades que portan tal calificativo como Conducción Político-estratégica, Inteligencia Político-estratégica, Apreciación Global Político-estratégica y otros.

No obstante lo anterior, en la medida que el uso del término se ha ido generalizando, se ha advertido la existencia de interpretaciones diversas, que pudieren conducir a errores y confusiones respecto de roles y responsabilidades de autoridades e instituciones en el marco de la Seguridad y Defensa.

Una de ellas y tal vez la más importante es la siguiente:

Lo político-estratégico: ¿ámbito o nivel?

Hasta la aparición del primer “Libro de la Defensa Nacional de Chile”, en 1997, el término “nivel político estratégico” se encontraba de preferencia en los textos de las academias de guerra, para diferenciarlo tanto del nivel de conducción política como del nivel de conducción estratégica.

Este concepto fue recogido en dicho libro al definir un nivel y explicitar sus funciones, sin embargo, la segunda versión del mismo libro ya no lo considera y opta por referirse al ámbito para delimitar ese espacio “virtual” donde se interrelacionan lo político y lo estratégico.

Por otra parte, el término político-estratégico es hoy en día usado profusamente y no siempre con similares significados, basta para comprobar lo señalado ubicarlo en algún buscador de internet o recorrer las páginas de artículos, ensayos y escritos actuales, relacionados o no con la Seguridad y la Defensa, para confirmar esta aseveración.

Desde que se oficializara en nuestro país la *Apreciación Global Político-estratégica*, en 1950, es posible encontrar numerosas referencias en textos oficiales y artículos a un nivel donde justamente tendría su origen dicho documento primario.

Resulta evidente que su existencia fue aceptada sin mayor discusión para identificar esa área de contacto entre un nivel político, claramente determinado, y un nivel estratégico, también suficientemente acotado.

El término ha servido, hasta el día de hoy, para colocar un apellido a la conducción política cuando orienta a la conducción estratégica en la prevención o resolución de conflictos.

Sin embargo, esta terminología no es en absoluto universal, toda vez que otros países emplean conceptos tales como *gran estrategia*, *estrategia nacional*, *estrategia integral*, por ejemplo, para referirse a aquella que está por sobre la estrategia militar y que es formulada justamente por el más alto nivel, es decir, por la conducción política¹.

La redacción del segundo Libro de la Defensa Nacional debiera haber superado esta aparente ambigüedad o imprecisión, pero pareciera que, por costumbre o convencimiento, aún se alude a menudo al nivel político-estratégico, como si tuviera una representación orgánica en la estructura del Estado o de la Defensa Nacional.

Es con el propósito de contribuir a una mayor claridad y rigurosidad académica que nuestro Instituto ha resuelto publicar un documento donde se expongan reunida y resumidamente los diversos planteamientos sobre el tema, desde aquellos que revisten carácter oficial hasta los que representan una opinión autorizada, incluyendo naturalmente a autores de renombre en el campo de los estudios de Seguridad y Defensa.

¹ Recordemos que, al respecto, el General Beaufre postuló el término “*estrategia total*”.

No es la intención de la Anepe cerrar un interesante debate académico, sino más bien, orientar este de manera más informada, dejando constancia expresa de todo aquello donde, respaldando pronunciamientos de carácter oficial, ya se hubiere alcanzado un razonable grado de consenso.

II. TRES HITOS RELEVANTES EN ORDEN CRONOLÓGICO

Se ha considerado adecuado abrir el tema, recordando los aspectos medulares de las publicaciones de tres autores que, por la frecuencia con que han sido citados a nivel nacional, parecieran ser referentes obligados para cualquiera que desea abordar el análisis de lo político y lo estratégico y sus mutuas interrelaciones. Nos referimos a Manuel Montt Martínez, André Beaufre y Juan E. Cheyre Espinosa.

A. “La Guerra y su conducción política y estratégica” del Coronel Manuel Montt Martínez² (1955)

En la introducción de la segunda edición, su autor señala que *como producto de un giro dialéctico en el estudio de la guerra, la Política de Guerra pasó a denominarse Política de Seguridad Nacional o Políticas Estratégicas* (sic).

Más adelante, en el capítulo I, usa el término “interpenetración”³ para explicar el fenómeno de invasión recíproca de los dominios de la política y la estrategia, como producto del fenómeno de la guerra total. También emplea los términos interdependencia y “amalgama político-estratégica” como sinónimos.

El autor nos previene, sin embargo, que: *no obstante la interpenetración de la política y la estrategia, ambas desarrollan una labor bien definida.*

² El General de División Manuel Montt Martínez publicó su libro en 1955, siendo entonces Coronel. Ejerció la docencia durante un largo período, particularmente como profesor de Estrategia y falleció en 1985, siendo académico de la Anepe. En 1970 se publicó una segunda edición que es la más fácil de encontrar.

³ En “delimitaciones del ramo”, pág. 34.

Y agrega: *la política y la estrategia marchan juntas, desde el principio hasta el fin.*

Más adelante resume: *esta amalgama de la política y la estrategia no puede ser una novedad para nadie desde el momento que se aceptó como cierta la definición de Clausewitz, que dice que la guerra es la continuación de la política por otros medios.*

En el capítulo II, señala que aquella política dirigida a prever un futuro conflicto es el origen de la “Política de Guerra”.

La primera fase de esta política *estará encaminada a preparar al país para afrontar ventajosamente la guerra, si ella llegara a ser inevitable.*

La segunda fase de la política de guerra es, pues, la dirección de la guerra misma.

En este aspecto termina proponiendo la siguiente definición: *La política de guerra es el arte de preparar un Estado para afrontar ventajosamente un conflicto armado, encauzar y dirigir los diferentes elementos que actúan en él durante el conflicto mismo y cosechar los frutos de la victoria o tratar de negar los de la derrota.*

Como puede apreciarse, esta precisión permite deducir que el autor en ningún momento establece una separación al estilo de “la guerra es el fin de la política”⁴, por el contrario, deja claro su permanente rol en la preparación, conducción y término de un eventual conflicto.

En este sentido, se la podría considerar como un sinónimo del concepto de conducción político-estratégica, en lo que a la guerra respecta.

En el capítulo IV, el autor explica la razón de efectuar la “apreciación político-estratégica de la situación” que debe entenderse como la aún vigente *Apreciación Global Político-estratégica* y también propone un método *para guiar el pensamiento en*

⁴ Fin en el sentido de término, no de objetivo o meta.

busca de la solución y que permitiría superar el divorcio que existe, habitualmente en tiempo de paz, entre la política y la estrategia.

El porqué usar el concepto “político-estratégica” no es explicado quizás por obvio o porque dicha terminología ya era oficial en ese entonces.

En otro orden de ideas el texto no hace mención ni alusión a niveles.

B. General André Beaufre⁵ (1965)

Para quien haya leído su “Introducción a la Estrategia” y su “Estrategia de la Acción”, debiera quedar claro que la Estrategia Total que allí se postula, se ubica justamente en ese ámbito entre la política y la estrategia propia de cada campo –que él denomina estrategias generales– y que corresponde a la primera manifestación concreta de lo político-estratégico, aun si ese término no es empleado.

Dicho de otra forma, la terminología puede ser diferente respecto al caso nacional, pero no es necesario un análisis muy profundo para captar las similitudes:

Arriba, en el nivel superior, la política (nivel político); abajo la estrategia propia de cada campo (nivel estratégico); entre ambos la Estrategia Total (el ámbito o nivel político-estratégico).

Hay quienes critican la separación horizontal de política y estrategia pero, al seguir los razonamientos del autor, se comprende que no hay tal, si no más bien una forma de representar la primacía de la primera respecto a la segunda, sin desconocer absolutamente la influencia recíproca que da origen justamente a la idea de una Estrategia Total.

⁵ El General André Beaufre, célebre pensador estratégico militar francés, ocupó importantes cargos durante su carrera militar y publicó numerosos libros, especialmente a partir de su retiro del servicio activo en 1962.

C. “La interpenetración político-estratégica” del Teniente Coronel Juan E. Cheyre Espinosa⁶ (1986)

Después del entonces Coronel Montt, puede decirse que solo este autor ha emprendido con profundidad, a nivel nacional, la tarea de explicar las relaciones entre la política, la estrategia y sus relaciones recíprocas en una “Interpenetración Político-Estratégica”.

En sus palabras se trata de su conducción y dirección (de la guerra) al más alto nivel, poniendo especial énfasis en las decisiones orientadas a coordinar la acción total del conjunto de medios encargados de llevarla a cabo si se produce, o de prevenirla, actuando en la situación de crisis y conflicto que la precede.

Se busca así estructurar una alternativa que permita materializar un coordinado accionar de ambas, en lugar de la tradicional primacía de una sobre otra, en aquellas materias donde se produzcan situaciones que impliquen relaciones conflictivas entre actores, las cuales lleven implícita la variable de amenaza o uso de la fuerza en su solución.

En consecuencia, el énfasis está en llegar a definir cómo se genera y produce la decisión orientada a resolver asuntos vinculados con crisis y conflictos que se produzcan por contraposición de intereses de dos o más Estados Naciones.

Considera el autor que el gran aporte de Liddell Hart⁷ ha sido el incorporar un nivel de “Gran Estrategia”, entre el nivel político y el de la estrategia pura.

Dicho nivel incorpora en el ámbito político una visión estratégica que permite enfocar la definición del objetivo de la guerra en forma acorde con lo complejo de los factores que en él influyen.

⁶ Actual Comandante en Jefe del Ejército de Chile y autor de diversas publicaciones. Al momento de publicar este libro era profesor de la Academia de Guerra del Ejército y otros institutos.

⁷ Sir Basil Liddell Hart, autor de “La estrategia de Aproximación indirecta”.

Lo anterior implicaría:

- 1) Que la preparación de un conflicto, al más alto nivel, se realice con una visión diferente a la puramente política.
- 2) Que el empleo de los medios militares sigue incumbiendo al conductor militar.
- 3) Que la gran estrategia, no es ni política ni estrategia.

También, entre los aportes del General Beaufre, reconoce su *contribución a la conceptualización de los niveles de la estrategia*.

Es en el vértice de la pirámide de las estrategias e inmediatamente subordinada a la política donde reina la estrategia total.

Dicho nivel conceptual coincidiría con la “Gran Estrategia” preconizada por Liddell Hart.

El autor hace suyos estos planteamientos y reconoce la necesidad de contar con ese nivel o instancia conceptual intermedia a la que llama nivel político-estratégico pero sin entrar a definirlo expresamente, quizás justamente porque los textos usados en las academias de guerra ya lo habían incorporado para diferenciar los distintos niveles de la conducción.

Dicho nivel, de acuerdo al autor, se ubica inmediatamente debajo del nivel político que fija el objetivo en un conflicto, pero ambos estarían representados por el Poder Ejecutivo.

Le correspondería a este nivel en la estructura piramidal que se propone, buscar un procedimiento de actuar que se oriente al logro del objetivo ya definido por el nivel superior.

El capítulo IV del libro aborda el tema central de la decisión en el nivel propuesto.

Sin embargo, nada hay en el texto que lleve a pensar que se está sugiriendo la creación de un nuevo nivel dentro de la orgánica del Estado, toda vez que ambos niveles (el político y el político-estratégico) están representados por el Poder Ejecutivo.

Dicho de otra forma, el conductor político es, necesariamente, el conductor político estratégico. El autor enfatiza la responsabilidad indelegable de la más alta autoridad del Estado-Nación.

Lo que se propone es un proceso que haga posible la interacción que, a su vez, facilite llegar a una decisión frente a amenazas, crisis y conflictos.

También, en las conclusiones, el autor emplea el término dimensión político-estratégica para referirse al doble enfoque con que debe resolverse el conflicto, origen de la interpenetración que da nombre al libro.

Esta interpenetración se materializaría en tres aspectos o necesidades:

- 1) Un sistema de información para que el conductor pueda evaluar la amenaza que enfrenta y conocerla en detalle.
- 2) Una asesoría sobre la base de un equipo multidisciplinario para que sus enfoques no sean parciales. Debe proponer alternativas de solución y elaborar planes y finalmente conducir acciones orientadas a ejecutar los planes.
- 3) Una metodología orientada en un contexto político-estratégico.

III. REFERENTES PÚBLICOS

Existen en el país importantes documentos con carácter normativo y otros de orden declarativo que regulan la función estatal de Defensa. De ellos se han seleccionado los que explícitamente abordan lo político-estratégico en cualquiera de sus manifestaciones.

El Decreto Supremo N° 37 del año 1950, al señalar los documentos primarios y secundarios, menciona entre los primeros la Apreciación Global Político Estratégica y la define como *un análisis de la situación política interna e internacional que permite deducir las hipótesis de guerra y determinar los objetivos políticos frente a cada una de ellas*.

Once años después, el reglamento del D.F.L. 181 (1960) precisa, en relación con la responsabilidad del Consejo Superior de Seguridad Nacional de estudiar y aprobar los documentos primarios, de qué documentos se trata, si bien lo hace en forma más genérica, ya que se refiere a “estudios y análisis” de similar característica, incluyendo, junto a las hipótesis de guerra, los estados de emergencia.

Más allá de las anteriores referencias de carácter institucional, a que se alude en el capítulo I, en 1992, el Reglamento de Instrucción “Diccionario Militar Conjunto”, que lleva por sigla D.N.I.-850, junto con definir la Estrategia, consigna que ella *abarca tres niveles diferenciados, como son el político, el militar y el institucional*.

Estos niveles, a su vez, generan:

- a) La Estrategia de Gobierno

- b) La Estrategia Militar o Conjunta
- c) La Estrategia Institucional.

No hay en él mención a un nivel político-estratégico ni se emplea el término político-estratégico asociado a otro concepto.

Posteriormente, en 1997 y en 2002, los libros de la Defensa Nacional de Chile se han referido a este tema y lo han explicitado y ampliado, procurando reflejar en la forma más fiel el consenso alcanzado dentro de la Comunidad de Defensa.

A. El nivel político-estratégico según el primer Libro de la Defensa Nacional (1997)

El libro reconoce la plena vigencia de la *Apreciación Global Político-Estratégica*, cuando señala que es el punto de partida para formular la *Política de Defensa*.

Más adelante se establece que la *Política de Defensa* de Chile es, en el plano político-estratégico, de carácter disuasivo y su orientación fundamental es defensiva.

Con relación a la disuasión, se señala que, en última instancia, se disuade en función de la estatura político-estratégica del país y no exclusivamente en función de la fuerza militar.

En el glosario sí se define el *Nivel Político-Estratégico* como un *escalón intermedio que integra y relaciona a los niveles político y estratégico. Se ocupa de la prevención o la resolución de los conflictos a los que se pueda ver enfrentado el país. Está conformado por los directores de los cuatro campos de acción, actuando el Campo de Acción de la Defensa como primus inter pares. Su conducción es de responsabilidad del Presidente de la República.*

La *Apreciación Global Político-Estratégica* es definida como un *Análisis sistemático e interdisciplinario de la situación interna e internacional para deducir las potencialidades y vulnera-*

bilidades del país, así como las interferencias que podría encontrar en la consecución de sus Objetivos Nacionales. De ella se derivan oportunidades de cooperación e hipótesis de conflicto. Es un documento básico en la elaboración de las políticas de Seguridad y de Defensa.

Como puede apreciarse, el concepto original ha sido ampliado al incluir las oportunidades de cooperación.

B. El ámbito político estratégico según el Libro de la Defensa Nacional actualmente vigente (2002)

Conviene dejar constancia que, entre ambos libros, no se ha efectuado modificación alguna a la estructura superior de la Defensa Nacional ni a la legislación que la sustenta.

Sin embargo, en esta ocasión se ha definido la Conducción Político-Estratégica señalando que este concepto *alude a la dirección que ejerce el Presidente de la República, con la colaboración del Ministro de Defensa, cuando decide y actúa en relación directa con asuntos que, por sus características, sean gravitantes para aquellas situaciones de cooperación internacional en las que Chile concurre con fuerzas militares de cierta dimensión o para la prevención y manejo de un conflicto, que puede no ser necesariamente una guerra, y que, por lo mismo, involucre el total o parte del potencial del país, incluidas sus Fuerzas Armadas.*

Puede observarse que el énfasis está puesto en la cooperación internacional que caracteriza el período en que el libro ha sido escrito. Respecto a la participación en ella de fuerzas militares de cierta consideración, debe excluirse a las que quedan bajo el mando de una autoridad designada por Naciones Unidas ya que, naturalmente, su empleo no podría estar sujeto a decisiones del conductor político-estratégico ya que se produciría una indeseable dualidad.

A continuación el libro señala que *en el proceso que lleva a la toma de decisiones en el ámbito político-estratégico, por parte del Presidente de la República, confluyen las perspectivas políticas y*

técnicas de distintos sectores de la administración del Estado, así como la perspectiva militar o estratégica. A partir de ello, el Presidente resuelve una forma de enfrentar la situación.

No hay menciones a la existencia de niveles, pero el sentido del concepto de ámbito podría asimilarse al anterior concepto de nivel.

IV. OPINIONES DE ACADÉMICOS

En este capítulo, donde se ha procurado incorporar el máximo de opiniones informadas, se presenta una serie de artículos elaborados con posterioridad a la publicación, el año 1997, del primer Libro de la Defensa Nacional; algunos de ellos tienen carácter inédito por haber sido escritos especialmente para esta publicación.

No se trata de una recopilación exhaustiva, pero sí todos abordan de manera más o menos directa, el tema de “lo político-estratégico”, sea que mencionen o no un nivel del mismo nombre.

Todos también presentan una argumentación teórica que puede o no compartirse pero que tiene como elemento central las vinculaciones de lo político con lo estratégico.

Como se trata de interpretaciones o proposiciones de carácter académico, se ha considerado innecesario dejar constancia del grado en que se comparten los juicios emitidos; se trata de opiniones personales.

A. “CONDUCCIÓN POLÍTICO-ESTRATÉGICA DE UN CONFLICTO” del Vicealmirante Horacio Justiniano Aguirre⁸

Este artículo, publicado en la Revista de Marina N° 825 de 1995, presenta una interesante aplicación de teoría a un hecho

⁸ Fue en vida un preclaro colaborador de la Revista de Marina, desde 1982. Nota del editor.

real, en este caso la conducción del conflicto del Atlántico Sur por parte del Reino Unido, a la vez que también se refiere a una serie de aspectos conceptuales abordados en esta publicación. Aun si no se reproduce íntegramente, en las partes seleccionadas se ha respetado el estilo y redacción del autor.

En la primera parte, “Consideraciones preliminares”, señala:

El conflicto del Atlántico Sur ha sido elegido para este trabajo, atendiendo a las siguientes consideraciones: es muy reciente (1995)⁹, se desarrolló en aguas próximas a nuestro continente, se emplearon armas de una tecnología muy avanzada, pero al alcance de potencias medias y, además, nuestro vecino del este fue uno de los beligerantes.

Se suma a lo anterior que la conducción político-estratégica británica, pese a que podría ser objeto de observaciones respecto a la falla de un sistema de alerta que hubiese permitido atenuar oportunamente sus vulnerabilidades, resultó constituir un conjunto de acciones muy acertadas en la forma de coordinar el alistamiento y conducción del esfuerzo nacional tendiente a la recuperación de las islas Falkland. Para ello, fue requerida una poderosa voluntad política y estratégica a fin de minimizar efectos del severo factor limitante de carecer de una posición estratégica adecuada para el desarrollo de las operaciones previstas.

Se ha escrito mucho respecto a la guerra de las Falkland, analizando la materia en profundidad. Participaron en ello la señora Margaret Thatcher y el Almirante John Woodward.

Obviamente, el testimonio de quienes fueron los actores principales del drama y su conducción en los niveles superiores representa lo más auténtico de todo cuanto puede haberse escrito respecto a este conflicto.

Este trabajo consiste en una exposición de los principales aspectos que permiten apreciar con más claridad los rasgos fundamentales

⁹ A la fecha de escribir el artículo solo habían transcurrido trece años. Nota del editor.

de la conducción británica, que en su conjunto, constituyen la antítesis de errores cometidos por otros estados en el pasado.

Para este propósito, he considerado conveniente citar partes del contenido de las siguientes obras: “Los años de Downing Street”, Margaret Thatcher; “Los Cien Días”, John Woodward.

En la segunda parte, “Conceptos Básicos”, el autor considera conveniente recordar el significado de algunos conceptos, en la siguiente forma:

Consideraciones Políticas y Estratégicas

La señora Thatcher escribió su libro en 1993 después de haber sido líder del Partido Conservador durante quince años y Primer Ministro de Inglaterra durante once y medio. En él, dedica capítulos a la Guerra de las Falkland denominándolos:

Cap. VII “La Guerra de las Falkland: Tras la estela de la Armada”.

Cap. VIII “Las Falkland: Victoria”.

Los siguientes aspectos de la conducción político-estratégica, tienen una relación directa con el contenido de los capítulos mencionados.

- 1) La concepción del gobierno británico frente a la invasión argentina de las Falkland el 2 de abril de 1982, contempló básicamente la guerra contra Argentina para su recuperación; ello, basado en sus derechos, considerados indiscutibles respecto a la soberanía sobre su territorio y la decisión de los isleños (*kelpers*) de mantenerse bajo la soberanía británica.

Para muchos, la decisión británica constituyó una sorpresa; al respecto, James Cable comenta lo siguiente, en su obra “Diplomacy at Sea”: “Probablemente el Presidente Galtieri descartó una firme respuesta militar británica. La situación de Gran Bretaña, como potencia mediana, no acepta humillaciones, especialmente provenientes de un Estado como Argentina. Con las superpotencias sucede lo opuesto, lo

mismo con las potencias menores. Las primeras no se sienten debilitadas en su postura internacional y cuentan con libertad de acción para decidir entre el acuerdo o la guerra. Es el caso de EE.UU. frente a Vietnam del Norte o Corea del Norte. Por su parte, las potencias menores no afrontarían el choque armado contra una potencia mediana o superpotencia, ni pretenderían conservar una posición internacional que no poseen”.

- 2) El solo título del Cap. VII que usa la expresión “Tras la estela de la Armada”, constituye la más clara convicción del Gobierno británico respecto a que el Poder Naval es el instrumento decisivo para una guerra de carácter marítimo, tras la reconquista de un objetivo geográfico de carácter insular.
- 3) La pronta organización y puesta en marcha del Gabinete de Guerra (O.D. Overseas and Defence Committee) que se reunía a diario o dos veces al día; su constitución era la siguiente: Primera Ministra M. Thatcher; Ministro de RR.EE. Francis Pym; Ministro de Defensa John Nott; Suplente de la Primera Ministra Willie Whitelaw; Consejero y RR.PP. Cecil Parkinson; Jefe del Estado Mayor de la defensa Sir Terence Levin; Ministro de Justicia Michael Habers.
- 4) Fuerza de Tarea del Atlántico Sur. Oportuna organización, alistamiento y pronto envío al área de operaciones, zarpando de Portsmouth el día 5 de abril, apenas tres días después de la invasión de las islas.
- 5) Orientación estratégica. Sin interferir con el mando estratégico, constituido por el Jefe de Estado Mayor de la Armada Sir Henry Leach y el Comandante en Jefe de la Flota, Almirante Sir John Fieldhouse, la conducción político-estratégica del Gabinete de Guerra, presidido por la Primera Ministra, era realizada impartiendo los lineamientos generales para el alistamiento y conducción estratégica de la Fuerza de Tarea, la Real Fuerza Aérea, Fuerzas de Ejército y Royal Marines.

- 6) Organización. En el área de operaciones no existía ambigüedad ni confusión: un solo mando estratégico, el Comandante en Jefe de la Fuerza de Tarea (CJFT), quien dependía del Comandante en Jefe de la Flota; los Submarinos Nucleares (SSN) dependían también del Comandante en Jefe de la Flota.
- 7) Desplazamiento de la Fuerza de Tarea desde Portsmouth al Área de Operaciones Atlántico Sur. Fue realizado ininterrumpidamente, ejerciendo una presión político-estratégica ascendente, simultáneamente con el accionar de los restantes campos de acción.
- 8) Estrategia indirecta del Gobierno. Fue adoptada simultáneamente con la presión político-estratégica, como se expresó anteriormente. A la vez, eran realizadas acciones con los demás Campos de Acción tendientes a los siguientes logros:
 - *Campo de Acción Diplomático.* Apoyo de EE.UU., la ONU y la Comunidad Internacional en general.
 - *Campo de Acción Económico.* Embargo de ventas de armamento a Argentina por parte de la Comunidad Europea y otros países.
 - *Campo de Acción Interno.* Apoyo del Parlamento y pueblo británico a la política de guerra ejecutada por el gobierno, lo que permitió movilizar, transformar, alistar y equipar 100 buques y 25.000 hombres.
- 9) Las operaciones realizadas y su difusión al adversario y a la comunidad internacional respondieron siempre a la capacidad británica actual para ejecutarlas: nunca se intentó engañar amenazando con operaciones no factibles.
- 10) Crisis. Como puede apreciarse, los aspectos anteriormente indicados, 1 a 8, comprenden diferentes acciones y reacciones dentro de un proceso reversible de crisis, con retos y respuestas, el que no logró el abandono argentino de las islas.
- 11) Estrategia directa–Guerra. Agotados los esfuerzos tendientes al logro pacífico del abandono de las islas, Gran Bretaña

optó por la conflagración armada y Conducción Estratégica de la forma limitada (CEFL), materializando la estrategia de la acción en el modo directo (EAMD) con la Fuerza de Tarea desplegada en el área de operaciones y asignando a su Comandante en Jefe la misión de recuperar el Objetivo de Guerra (OG), mediante el empleo decisivo de la fuerza, cediendo así la crisis el paso a la guerra.

A continuación, en “Aspectos Estratégicos”, el autor expone algunas consideraciones directamente relacionadas con la conducción estratégica, es decir, aquella que se refiere al empleo de las fuerzas para el logro del objetivo. Estas obviamente se omiten por tratarse del desarrollo de las operaciones mismas.

Previamente, el autor ha enfatizado que *no es posible separar rígidamente la conducción política de la estratégica*.

Aun si lo más decisivo sería el empleo de la fuerza, los otros campos de acción seguían accionando, especialmente con miras al arreglo pacífico del conflicto.

De las nueve “Conclusiones” que propone el autor, se considera que tienen especial pertinencia, para el propósito de esta publicación, las siguientes:

- 1) *La apreciación de situación debe establecer con claridad todos los cursos de acción político-estratégicos que el adversario es capaz de realizar, única forma de prever y disponer de planes alternativos para enfrentar la situación que se vivirá.*
- 2) *...se deben prever y realizar, simultánea o alternativamente, todas las acciones requeridas con los medios de los cuatro campos de acción, diplomático, económico, interno y bélico, exigencia esta, cumplida cabalmente en el conflicto en cuestión.*
- 3) *El carácter del objetivo político, como asimismo las características del objetivo estratégico que lo satisface, debe constituir el resultado de una serena apreciación a fin de establecer claramente y con precisión su importancia para el estado propio y para el adversario.*

- 4) *El gobierno de la Nación y la conducción del conflicto son dos responsabilidades completamente diferentes, lo que señala la ineludible exigencia de activar oportunamente el gabinete de guerra o crisis.*

B. “LA CONDUCCIÓN POLÍTICO-ESTRATÉGICA EN LA GUERRA EN EL MAR” del Capitán de Fragata René Concha Valencia y Capitán de Corbeta Óscar Aranda Mora¹⁰

Si bien el tema central de este artículo, publicado por la Revista de Marina en su número 848 de 1999, es un aspecto particular de la conducción político-estratégica, como lo es la guerra en el mar, con especial énfasis en las restricciones a la libertad de acción, la tesis planteada por los autores contiene una serie de planteamientos conceptuales directamente relacionados con el propósito de esta publicación, los que se extractan a continuación.

Introducción.- El Libro Primero de la obra de Carlos von Clausewitz destaca la naturaleza política de la guerra. Clausewitz subraya permanentemente el fin político de la guerra a la que denomina “instrumento de la política” concluyendo que la estrategia debe estar subordinada a la política. Sin embargo, las exigencias de la política sobre sus estrategias subordinadas, y la Estrategia Marítima en particular, suelen denominarse “interferencias” e incluso “intromisión”, como si las apartara del camino correcto, que en el caso de la estrategia Marítima correspondería al Control del Mar.

Cabe preguntarse entonces por la correcta relación entre Política y Estrategia e indagar en los factores que condicionan dicha relación, sobre todo en el ámbito marítimo. Asimismo es conveniente examinar la incidencia de dichos factores hoy en Chile. La respuesta que satisface las interrogantes mencionadas toma la forma de la siguiente hipótesis: “la situación nacional e internacional actual ha acentuado

¹⁰ En la actualidad el Capitán de Fragata ® René Concha V. se desempeña en la Dirección de Proyectos e Investigación de la Armada y el Capitán de Fragata Óscar Aranda M. en la Comandancia de la Aviación Naval. Nota del editor.

la necesidad de considerar factores políticos en la ejecución de la guerra y sus campañas, lo que incrementará las restricciones, especialmente en la Estrategia Marítima”.

La hipótesis se demuestra siguiendo el presente razonamiento:

Siendo las guerras un acto político, los factores que condicionan a la política (Denominados “Factores Sociopolíticos”) influyen en la conducción estratégica. Los Factores Sociopolíticos son hechos de orden jurídico, sociales y derivados del Escenario Internacional, que inciden en la Conducción Política, definiendo la aceptabilidad política de una acción militar o bien motivando al Conductor Político a imponer restricciones y exigencias a la Estrategia.

Hoy los Factores Sociopolíticos son más relevantes en la Conducción Política, especialmente en las democracias. Y es que el Conductor Político se encuentra vigilado permanentemente por: sus electores, que demandan bienestar; las potencias que desean mantener el statu quo; otros Estados, que perciben el empleo de la fuerza como una agresión a la seguridad general; y la comunidad internacional, que lo presiona a cumplir la legislación internacional. El efecto combinado de lo anterior disminuye la libertad de acción política en cuanto al empleo del Poder Militar, imponiéndole restricciones adicionales a la Estrategia.

El mayor empleo de los mares como fuente de recursos, gracias a la tecnología moderna y debido al progresivo agotamiento de las fuentes terrestres, ha llevado a los Estados a aumentar sus reclamaciones de soberanía marítima. Esto, sumado a la mayor percepción del problema ecológico y al empleo intensivo del mar para comerciar, hace inaceptable para la comunidad internacional la interrupción de la actividad marítima o la contaminación del mar. Estas tendencias no tienen contrapartida en el escenario terrestre o en la dimensión aérea, por lo que —comparativamente— el incremento de restricciones políticas a la Conducción Estratégica es más acentuado en la Estrategia Marítima.

Posteriormente se analiza la forma en que los factores sociopolíticos condicionan la Conducción Estratégica; la creciente influencia de dichos factores; se termina revisando las particularidades en el ámbito marítimo.

De las conclusiones y reflexiones finales, se considera pertinente presentar las siguientes:

La Estrategia está subordinada a la Política, puesto que de lo contrario se trataría de una Estrategia desnaturalizada, que no concurre a los fines que le dieron vida. Los Factores Sociopolíticos influyen sobre la Estrategia en la forma de exigencias planteadas por la política, las que deben respetarse para que la guerra sea un instrumento políticamente aceptable.

La necesaria compenetración entre la Política y la Estrategia, unida a la tendencia social de limitación del empleo de la fuerza, hacen probable un control más directo del escalón político sobre las FF.AA., tanto en la guerra como en la paz.

Las crecientes exigencias políticas sobre la estrategia Marítima harán aún más imperfecto el Control del Mar, lo que influirá en la concepción y ejecución de las operaciones navales. La imperfección del Control del Mar ya no solo se referirá a los neutrales que lo recorren, sino que también al respeto a las actividades productivas y al ecosistema marino.

Para finalizar, dejamos constancia de lo expresado por Raymond Aron en “Paz y Guerra entre las Naciones”, que es concorde con los conceptos expresados: “Pertenece más a la regla que a la excepción, que los generales tengan que renunciar a ciertas acciones por respeto a la legalidad internacional, a los aliados o a los neutrales”.

C. “TOMA DE DECISIONES EN EL NIVEL POLÍTICO-ESTRATÉGICO –ANÁLISIS Y PROPUESTA”. Investigación de Guillermo Holzmann Pérez y Karina Doña Molina¹¹

De este interesante trabajo académico, originado en el concurso público de Investigación de Anepe del año 1999, se

¹¹ Guillermo Holzmann P. es cientista político y académico de Anepe. Karina Doña M. es egresada del Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos e investigadora de Anepe. Nota del editor.

ha considerado pertinente transcribir lo relativo al Nivel Político-Estratégico¹².

“Hasta ahora se han revisado varios conceptos, teorías y métodos asociados a la ciencia política y, dentro de ella, al poder, conflicto y democracia, como también respecto a lo procesos decisionales que se dan al interior de una democracia, tanto en el sentido de políticas públicas –asociada, en este caso, a la política de defensa– como en el sentido de aquellas decisiones que no siendo del tipo de políticas públicas importan una expresión de poder y voluntad política.

La perspectiva de todo el análisis desarrollado hasta ahora corresponde a una aproximación que parte del Estado y se adentra en su estructura y sus funciones. En este sentido, se ha tratado de establecer la relación vinculante existente entre las distintas concepciones jurídicas y políticas con aquellas de tipo estructural y funcional que se explicaron en capítulos anteriores, todo ello dentro de un régimen democrático vigente a fines de este milenio.

Uno de los términos que mayor dificultad ha presentado para su adecuada comprensión es justamente el que da el nombre a este acápite de la investigación. Por una parte, la bibliografía existente es reducida o de acceso restringido; por otra, nos encontramos que es un término no asimilado a la estructura organizacional del Estado en su conjunto y, en virtud de ello, pareciera contraponerse o superponerse, al menos en apariencia, con los conceptos jurídicos que definen el sistema decisional que posee el Estado chileno.

Es un hecho que el sistema decisional asociado al nivel político en Chile posee una clara sustentación jurídica asociada a un enfoque de tipo racionalista, donde el denominado nivel político-estratégico posee las características de instrumento de apoyo, no siendo parte de la organización administrativa del Estado ni tampoco integrante de la estructura jurídico-institucional principal del Estado. Obviamente, tal situación no conlleva un juicio de valor, sino que solo constituye la identificación de un dato importante a considerar en el análisis.

¹² Contenido en las págs. 149 a 155 de la investigación. Nota del editor.

En consecuencia, el primer rasgo que salta a la vista es que el término político-estratégico posee un carácter instrumental y, específicamente, de apoyo al proceso decisional en determinado nivel de la estructura política del Estado y, consecuentemente, del gobierno.

El segundo rasgo que surge con cierta claridad, es que este término tiene su origen en el ámbito militar y existe para identificar la relación entre el nivel político y el nivel estratégico. En otras palabras, corresponde a una visión que se hace desde las instituciones de la defensa del Estado hacia el mismo Estado y que permite diferenciar básicamente los niveles de conducción en determinadas situaciones.

El tercer rasgo se refiere al vínculo que crea entre lo político y lo estratégico, entendiendo por político el ámbito estatal-gubernamental, y por estratégico, el ámbito militar. En este sentido, cabe una clarificación conceptual. Dentro del pensamiento militar tradicional se considera la estrategia como un arte asociado a la conducción, planificación y diseño de acciones de guerra. Actualmente dicho pensamiento recoge los conceptos de conflicto y crisis. A su vez, se entiende que en caso de conflicto, crisis y guerra, la conducción superior en términos de fijación de objetivos recae en el Jefe de Estado.

El Almirante Martínez¹³ plantea correctamente esta cuestión al señalar que “Con estas características, cabe preguntarse: ¿dónde termina el accionar del conductor político y dónde comienza el del conductor militar en torno al empleo y uso de la fuerza armada?... Hay indudablemente una zona difusa de relación donde no se aprecia muy claramente cómo deben interactuar y valorarse las opiniones y concepciones en torno a este empleo”.

Por otra parte, y en forma más reciente, el Libro de la Defensa Nacional de Chile define el “nivel político-estratégico” como “escalón intermedio que integra y relaciona a los niveles político y estratégico. Se ocupa de la prevención o resolución de los conflictos a los

¹³ Se refiere al Almirante Jorge Martínez Busch, aludido anteriormente en el trabajo. Nota del editor.

que se pueda ver enfrentado el país. Está conformado por los directores de los cuatro campos de acción, actuando el campo de Acción de la Defensa como *primus inter pares*. Su conducción es de responsabilidad del Presidente de la República”.

Esta definición establece que el nivel político-estratégico constituye “un escalón intermedio que relaciona e integra”, para lo cual cuenta con la participación de los “directores de los campos de acción”, siendo la conducción responsabilidad del Presidente de la República. Es decir, pasa a ser parte del sistema decisional del Estado, pero sin que su inclusión se encuentre tipificada en la orgánica estatal. No obstante, posee la responsabilidad de prevenir y resolver los conflictos que el país pueda enfrentar.

Conforme a los componentes que la integran, se deduce que forma parte del sistema de seguridad nacional que el país posee y, por tanto, debería estar integrada en el nivel de asesoría de dicho sistema.

A su vez, la función de prevenir conflictos requiere la elaboración de un instrumento capaz de establecer los riesgos futuros y los procedimientos necesarios para prevenir o resolver los posibles conflictos. Este instrumento se conoce como la *Apreciación Global Político-Estratégica*, el cual es definido en el Libro de la Defensa Nacional de Chile como el “Análisis sistemático de la situación interna e internacional para deducir las potencialidades y vulnerabilidades del país, así como las interferencias que podría encontrar en la consecución de sus Objetivos Nacionales. Es un documento básico en la elaboración de las políticas de Seguridad y de Defensa”.

De esta forma, tenemos que el nivel político-estratégico constituye un escalón adscrito al nivel de asesoría del sistema de seguridad nacional, el cual cuenta con un instrumento para establecer las “oportunidades de cooperación y las hipótesis de conflicto”. En virtud de ello, se obtienen las planificaciones que, en definitiva, fijan los objetivos y misiones de cada campo de acción y de las instituciones de la defensa en particular en consonancia con los objetivos nacionales en caso que la seguridad del país se vea afectada. De esta forma, entonces, y siguiendo la lógica implícita en el Libro de la Defensa Nacional, desde este nivel surgen antecedentes fundamentales para la determinación de la política militar.

Es interesante anotar que las definiciones contenidas en el Libro de la Defensa Nacional son el resultado de un debate académico tendiente a establecer consensos básicos en torno a temáticas y aspectos de importancia para la seguridad y desarrollo del país. En este sentido, el Libro de la Defensa Nacional constituye un antecedente fundamental para la formulación de una Política de Defensa y, consecuentemente, una política militar. Por tanto, el Libro de la Defensa Nacional no es asimilable a una Política de Defensa ni por su contenido ni por la metodología utilizada para su realización. Por otra parte, cabe señalar que Chile no posee ni una Política de Defensa ni Militar de características explícitas¹⁴, lo cual sugiere la necesidad urgente de avanzar hacia el diseño de procesos decisionales que permita la elaboración de ellas.

La desincronización que se observa entre el Libro de la Defensa Nacional y la estructura estatal, no solo se refiere a los aspectos jurídicos de implicancias estructural o funcional, sino que también a aquellos aspectos conceptuales, donde no es extraño encontrar vacíos o confusiones entre la nomenclatura netamente militar y la utilizada en el nivel político del país.

Dentro de estos últimos, por ejemplo, destacan los conceptos de conflicto, crisis y estrategia, donde las aproximaciones militares suelen diferir en diferentes grados, tanto en la forma como en el fondo, con los significados habituales con que son utilizados en el ámbito civil y académico en general y político en particular.

Es evidente que una eficiente interacción político-estratégica requiere la utilización de un lenguaje común que posibilite la formulación de objetivos y permita ejercer adecuadamente la capacidad de conducción. Esta situación la expresa claramente Juan Emilio Cheyre al referirse a la importancia de este aspecto: “En la realidad nacional, durante la Guerra del Pacífico existieron numerosos conflictos de interferencia política en la conducción militar. Solo una muestra es la pretensión del Ministro Vergara de imponer un plan de operaciones para la conquista de Tacna”.

¹⁴ Téngase presente que esta investigación es previa al Libro de la Defensa Nacional actualmente vigente. Nota del editor.

La definición de objetivos y la claridad en los niveles de conducción resultan ser esenciales para lograr Políticas Públicas eficaces, oportunas y adecuadas a los intereses, en este caso, del país. En este sentido, la estrategia de un país, la evaluación de los conflictos posibles, distintos de la guerra, la adecuada coordinación de recursos materiales y humanos, la eficiente asignación de recursos económicos, la correspondiente distribución de misiones y responsabilidades, la existencia de procesos decisionales estructurados y eficientes exigen antes que nada, tal como ha sido explicado a lo largo de la investigación, de una definición de objetivos consensuados y asociados a los intereses del país, donde la voluntad política y la capacidad de conducción política resultan ser insustituibles.

Técnicamente, el Nivel Político-Estratégico debiera tener la capacidad de prevenir cualquier acción que pudiese afectar al país. En otras palabras, y considerando la dinámica actual del mundo, se necesita poseer una capacidad que permita disminuir al máximo el grado de incertidumbre. Ello implica, en definitiva, capacidad de decisión, lo que a su vez supone acceso a información y aplicación de un método, ya sea racionalista, incrementalista o combinado, cuyo resultado sea la elaboración de las alternativas posibles de decisión.

En similar sentido, Cheyre¹⁵ desarrolla una completa propuesta decisional y eminentemente teórica del nivel político-estratégico, donde asume un enfoque racionalista en el proceso decisorio para enfrentar posibles crisis. Más allá de la pertinencia o no de su propuesta, la cual constituye un aporte, no se puede desconocer que ella pretende llenar un vacío dentro de la estructura del Estado. Privilegiando la funcionalidad y desconociendo los mecanismos existentes en el Gobierno y en el Estado. No obstante ello, es la única propuesta metodológica existente basada en un nivel cuya materialización no está incorporada a la estructura decisoria del Estado en el ámbito de la defensa.

En síntesis, la actual definición chilena del nivel político-estratégico es más de tipo instrumental sin mayor vinculación con la estructura ni el sistema decisional del Estado. Por una parte, la estructura

¹⁵ Se refiere al General Juan E. Cheyre E. y su libro "La interpenetración político-estratégica". Nota del editor.

orgánica del Estado aparece confusa y reiterativa en algunos aspectos y, en otros, resulta insuficiente para incorporar los nuevos organismos u órganos necesarios para su desarrollo y modernización. A su vez, la falta de definición de objetivos nacionales concretos, deja como única alternativa asumir un enfoque racionalista de las decisiones de políticas públicas, lo cual supone, como decía Dror¹⁶, dejarse llevar por la inercia.

La estructura, en lo que a seguridad y defensa se refiere en Chile, es incompleta e inadecuada para enfrentar con éxito los desafíos que impone el sistema internacional y la sociedad civil. Se requiere conducción y estructura, elementos ambos que deben emerger junto a una propuesta articuladora asociada a la metodología más adecuada para las necesidades que tiene el Estado.

En los “Alcances finales”, los investigadores resumen su pensamiento al respecto:

A juicio de los investigadores, el problema fundamental del proceso de toma de decisiones en el ámbito de la defensa lo constituye la poca claridad que se tiene sobre sus conceptos básicos.

De igual modo sucede, y tal vez como consecuencia de lo anterior, porque los planteamientos teóricos fundamentales de esta temática poco o nada tienen que ver con la realidad. Un ejemplo de ello lo constituye el ya mencionado nivel político-estratégico, figura que no encuentra en la realidad ni en la estructura estatal parámetro referencial alguno.

D. EN TORNO A LO POLÍTICO-ESTRATÉGICO. Brigadier General Humberto Julio Reyes¹⁷

Este artículo fue publicado en la revista “Política y Estrategia” N° 82 del año 2000 y, por estar dedicado específicamente al tema de esta publicación, solo se le ha restado aquello que po-

¹⁶ El profesor Yehezkel Dror. Catedrático de la Universidad Hebrea de Jerusalén y consultor del PNUD quien asesorara al gobierno de Chile, especialmente en la década de los 80. Nota del editor.

¹⁷ En situación de retiro. Académico de Anepe.

dría resultar repetitivo, especialmente cuando se refiere a la investigación que le precede. Se reproduce en su estilo original.

*El primer respaldo legal aún vigente en nuestro país para el término político-estratégico se remonta al año 1950, cuando al promulgarse el Decreto Supremo N° 37 se menciona la **Apreciación Global Político-Estratégica Nacional**.*

Su menos conocido antecesor, el Decreto Supremo del mismo número, pero del año 1945, se limitaba a establecer la clasificación de los planes de guerra.

*Se señala en el decreto de 1950 que la **Apreciación**, definida como documento “primario”, es un análisis de la situación política¹⁸ interna e internacional que permite deducir las hipótesis de guerra y determinar los objetivos políticos frente a cada una de ellas.*

Sin embargo, cuando cinco años después el Coronel Manuel Montt Martínez, hasta hoy recordado profesor de esta Academia, publicara su libro “La guerra, su conducción política y estratégica”, no incluye en él referencias explícitas al significado de este concepto y, en lo fundamental, propone que debiera corresponder a cada tipo de conducción frente al hecho social guerra.

Esto se aclara en el prólogo de la segunda edición (1970) cuando se indica: “El afán de cambiar lo objetivo por lo subjetivo, mediante la forma abstracta, evidenciado en la literatura, en la música, en las artes plásticas, en el cine, etc., no ha dejado de tener su influencia en las disciplinas militares, llegándose con ello a obscurecer las verdaderas imágenes de las ideas o presentando viejas doctrinas como evoluciones o nuevas creaciones del pensamiento humano”.

Más adelante agregaba: “La verdad es que la guerra tiene dos ejecutores, la política y la estrategia, ambas denominaciones en su acepción clásica. Política como ejercicio del poder y no como la lucha por él, y Estrategia como conducción de fuerzas militares organizadas y no como el empleo coordinado del potencial nacional tras un objetivo específico”.

¹⁸ Los destacados corresponden al autor del artículo.

Confieso que a treinta años de expresadas estas reflexiones, me es difícil no estar plenamente de acuerdo y, por ello, las tomo como punto de partida o hipótesis central de las proposiciones que se formularán.

Por otra parte, ¿quién no ha escuchado a alguien referirse al “nivel político-estratégico” como si se tratara de un nivel orgánico que pudiéramos identificar en la estructura del Estado?

También se menciona que nuestra Academia¹⁹ se encontraría en dicho nivel y que, por ende, los temas de su incumbencia también debieran ser propios de ese nivel y no invadir otros que le serían ajenos.

¿Se contrapone esta idea con su nombre de Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos? ¿O debiera llamarse más propiamente Academia Nacional de Estudios Político-Estratégicos? ¿Estamos frente a un mero problema semántico?

Buscando identificarlo, algunos han sugerido que sería un nivel intermedio entre lo político y lo estratégico o una zona indefinida entre dos ámbitos que sí tienen representación en la estructura del Estado.

Es el caso de lo que se propone en un trabajo de investigación correspondiente al concurso que anualmente patrocina, a través de nuestro Instituto, el Ministerio de Defensa Nacional y que lleva por título “El proceso decisional en el nivel político-estratégico, análisis y propuesta”²⁰.

Señalan los investigadores, refiriéndose a lo político-estratégico:

“Nos encontramos que es un término no asimilado a la estructura organizacional del Estado en su conjunto y, en virtud de ello, pareciera contraponerse o superponerse, al menos en apariencia, con

¹⁹ El autor se refiere a la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Nota del editor.

²⁰ Holzmann, Guillermo y Doña, Karina, “Toma de Decisiones en el Nivel Político-Estratégico. Análisis y Propuesta. ANEPE, Concurso de Investigación, 1999.

los conceptos jurídicos que definen el sistema decisional que posee el Estado chileno”.

Por su parte, el Libro de la Defensa Nacional de Chile menciona en su prólogo que, en la defensa del país, el enfoque de los temas debe ser global. En el ámbito del Estado, dicha globalidad alude al vínculo que existe, y debe existir, entre los distintos campos que componen su acción. De aquí que se la entienda como una articulación de carácter político estratégica²¹.

Más adelante se agrega que, dado que “frente a la seguridad exterior es el país como un todo el que actúa, el enfoque de los temas que aborde (el Libro de la Defensa) no puede ser sino de carácter político-estratégico”.

Hasta aquí este texto oficial no menciona al nivel sino que se refiere a lo que tendría “carácter político-estratégico”, entendiéndose este como índole de la vinculación existente entre los campos de acción y del enfoque de los temas cuando de la seguridad exterior del país se trata.

De lo expuesto podríamos concluir que lo político-estratégico tiene que ver con la seguridad exterior del país y más específicamente con su defensa. Pero lo anterior no implica necesariamente que todo lo referido a la seguridad exterior o a la defensa del país tenga ese carácter.

Sin embargo, el glosario que se incluye al final del libro sí deja constancia de la existencia de un nivel político-estratégico al definirlo como “Escalón intermedio que integra y relaciona a los escalones político y estratégico. Se ocupa de la prevención o de la resolución de los conflictos a los que se pueda ver enfrentado el país. Está conformado por los directores de los cuatro campos de acción, actuando el Campo de Acción de la Defensa como primus inter pares. Su conducción es de responsabilidad del Presidente de la República”²².

Se incluyen también definiciones para los niveles político y estratégico las que, en general, no se apartan en gran medida de lo que

²¹ Libro de la Defensa Nacional de Chile 1997, pág. 17.

²² Ibídem, pág. 217.

podemos encontrar en muchos textos, en particular del que hemos tomado como referencia básica.

Así queda claro que el nivel político, claramente identificado en el Presidente y sus Ministros, así como en el Parlamento, orienta y promueve la consecución de los Objetivos Nacionales.

Por otra parte el nivel estratégico, según el glosario aludido, corresponde al más alto nivel de la conducción militar conjunta²³. En caso de conflicto es conducido por la Junta de Comandantes en Jefe. En tiempo de paz, el Ministro de Defensa conduce este nivel.

Creemos importante, antes de volver a “lo político-estratégico”, detenernos en estos dos niveles ya que la claridad en definir el respectivo ámbito nos facilitará, en gran medida, abordar en forma más precisa el tema que nos motiva.

Pocas dudas podría tener alguien respecto a la existencia y funciones de un nivel político. Me atrevo a insinuar que en ello habría consenso universal.

Las autoridades de este nivel tienen el carácter de políticas y las decisiones que adoptan solo inusualmente podrían ser de otra naturaleza. Las decisiones técnicas o administrativas serían propias de niveles subalternos y conducentes a materializar las decisiones, orientaciones u objetivos fijados por la política.

Sin embargo, cuando nos referimos a un nivel estratégico, el uso cada vez más frecuente y generalizado del término “estrategia”, asociándolo a toda decisión importante, independientemente del nivel en que se formule, puede llevarnos a cierta confusión o al terreno de la ambigüedad, que es justamente lo que queremos evitar.

Por ello no perdamos de vista la acepción propuesta al iniciar estas líneas, ya que no estamos refiriéndonos a estrategias de desarrollo sino que a aquella que tiene relación con el empleo de la fuerza para enfrentar un conflicto.

²³ Concepto sinónimo de conducción estratégica de las Fuerzas Armadas. Nota del editor.

Esta estrategia que tiene su más evidente expresión en el empleo del potencial bélico, está naturalmente orientada al servicio de los objetivos determinados por el nivel político. En eso no cabe discusión, siendo el último infructuoso intento por alterar esta fórmula, el conocido incidente que llevara al cese del General Douglas Mac Arthur en sus funciones de Comandante de las Fuerzas de la ONU en Corea.

En consecuencia, en la preparación y eventual ejecución de una guerra, o de un conflicto externo si se prefiere, el nivel estratégico ya identificado en el caso nacional adopta fundamentalmente decisiones estratégicas y no políticas.

Tampoco, en principio, debiera adoptar decisiones propias de los niveles que le están subordinados.

Las decisiones estratégicas tienen que ver con el empleo de fuerzas y, por ello, me cuesta distinguir una conducción estratégica en tiempo de paz que sea efectuada por el Ministro de Defensa.

El Ministro de Defensa, al igual que sus pares, es una autoridad política, hecho indiscutible, por ello se estima que lo que hace es conducir “políticamente” su Ministerio y por ende a las Fuerzas Armadas. Siendo así, cuando resolviera algo “con implicancias estratégicas”, es que parece propio hablar de una decisión político-estratégica.

Lo anterior es válido naturalmente para el Presidente de la República o cualquiera autoridad política cuando adopta decisiones con implicancias estratégicas.

Decisiones que llevaron a la firma del Pacto de No Agresión entre Alemania y la Unión Soviética en 1939 o al “Abrazo de Charaña” en el caso nacional, son ejemplos acordes con este punto de vista.

Decisiones político-estratégicas serían aquellas decisiones políticas que tengan implicancias estratégicas y no todas aquellas que adopten las autoridades que se mencionan como conformando el “nivel político estratégico”, ya que naturalmente habrá muchas decisio-

nes que se adopten que seguirán siendo puramente políticas, aun si se relacionaran con la prevención o resolución de los conflictos.

Por lo demás una interpretación estrictamente jurídica nos indicaría que, al no estar los campos de acción conformados permanentemente, el nivel propuesto no podría estar funcionando ni adoptar decisiones, a menos que se haya decretado el Estado de Excepción previsto para una guerra externa.

Siendo así, ¿no resultaría más apropiado seguirnos refiriendo a lo político-estratégico más que a este “escurridizo” nivel?

A la inversa, es natural que decisiones estratégicas tengan repercusiones políticas. Un claro ejemplo es la Guerra del Golfo donde de haberse logrado la destrucción de las fuerzas iraquíes, objetivo esencialmente estratégico, se podría haber creado un grave efecto político en la región, sea por un vacío de poder o quiebre de la alianza.

Pero creo que no cabría hablar de decisiones estratégico-políticas, sino que nuevamente se volvería a aplicar el modelo que implica la preeminencia de lo político por sobre lo estratégico.

Sin entrar al también conocido tema de las mutuas relaciones e interferencias de lo político con lo estratégico, expresado como su interpenetración por algunos autores²⁴, bástenos señalar que todo tipo de decisiones puede tener algún efecto político. ¿Quién no recuerda Mylai? Una desafortunada decisión táctica que provocó un terremoto político con efectos a muy largo plazo.

Pero, incluso durante el transcurso de un conflicto armado, habrá que seguir adoptando una serie de decisiones políticas que, por estar fundamentalmente apuntadas a asegurar el desarrollo de todas aquellas actividades que no están directamente relacionadas con las operaciones en curso, mal podrían ser consideradas como político-estratégicas y menos como estratégicas, al menos en el sentido de lo atinente a la guerra.

²⁴ CHEYRE E., Juan E., “La interpenetración político-estratégica”, Edimpres, 1986.

Finalmente, el Libro de la Defensa también menciona en su glosario la *Apreciación Global Político-Estratégica*, definiéndola sin alterar su esencia: “Análisis sistemático e interdisciplinario de la situación interna e internacional para deducir las potencialidades y vulnerabilidades del país, así como las interferencias que podría encontrar en la consecución de sus *Objetivos Nacionales*”. También se agregan elementos que la actualizarían, por así decirlo: “De ella se derivan oportunidades de cooperación e hipótesis de conflicto. Es un documento básico en la elaboración de las políticas de Seguridad y de Defensa”.

No es el propósito central de este artículo el discutir contenidos que fueron producto de un alto grado de consenso, pero estando prevista la revisión y actualización de este libro²⁵, solo quisiera señalar que, por las mismas características de una hipótesis de conflicto, su existencia o ausencia sería el principal producto de la *Apreciación*. Que también puedan deducirse oportunidades de cooperación es innegable, pero si no alteramos el sentido de lo que es una oportunidad, ella parece más asociada a una coyuntura que a un largo proceso de evolución cuyos resultados tienen validez durante un período usualmente asociado al largo plazo.

Intentando recapitular para formular una propuesta que no sea ni ambigua ni equívoca, podemos decir:

- 1) Las decisiones que corresponde normalmente adoptar a un nivel son aquellas propias de su naturaleza: A nivel político, decisiones políticas.
- 2) Aquellas decisiones que adopte el nivel político y que tengan repercusiones estratégicas tendrán el carácter político-estratégico.
- 3) No debiera invadirse el nivel inferior a título de controlar. El nivel político puede legítimamente señalar límites y restricciones al nivel estratégico para asegurarse que sus objetivos no son sobrepasados.
- 4) Si tenemos claro lo que corresponde a la política y a la estrategia, no debiéramos confundirnos respecto a lo “político-estratégico”.

²⁵ Al año de publicación del artículo, 2000, se preveía la revisión del primer libro para editar un segundo, más actualizado. Nota del editor.

- 5) No cabría hablar de “temas político-estratégicos”. Habrá temas políticos y temas estratégicos, dependiendo de su naturaleza y no de quien tome una decisión al respecto.
- 6) Cuando se alude a la estrategia en su sentido más amplio, tendencia moderna que no la vincula necesariamente al logro de los objetivos en una situación de conflicto, pierde sentido aludir al vínculo político-estratégico.

Permítaseme someter, por así decirlo, a esta prueba de clarificación conceptual un interesante artículo publicado en el número 80 de nuestra revista “Política y Estrategia”. Dice su autor:

Mas “El fin de la rivalidad entre los dos principales Estados del Atlántico, Argentina y Brasil, eliminó la principal competencia estratégica en el área sudamericana”²⁶.

Sin insinuar que esté equivocado y sin entrar al fondo de su afirmación, me parece que la rivalidad era eminentemente política ya que ¿no estaba acaso vinculada al poder e influencia en cuanto a países con respecto a la región?

Si se me dijera que esta rivalidad tenía repercusiones estratégicas, estaría plenamente de acuerdo, pudiendo darse por sentada la existencia de hipótesis de guerra en forma recíproca.

Por ello sugeriría que hablar de una competencia política o político-estratégica causaría menos confusión.

Por lo demás, el artículo aludido señala más adelante: “En cualesquiera de las acepciones anteriores (se refiere a las tres que considera el diccionario de la lengua española) la estrategia está y debe estar siempre subordinada a la política”. De las conclusiones de la política surgen las opciones estratégicas. El diagnóstico político-estratégico es la clave de la acción²⁷.

²⁶ ROJAS ARAVENA, Francisco “El relacionamiento estratégico: un concepto que requiere ser desarrollado”. *Política y Estrategia*, N° 80, 2000.

²⁷ *Ibíd*em, pág. 197.

En lo que transcribimos parcial pero textualmente, nada hay que contradiga nuestras reflexiones. El tema se resumiría en la frase final, aun si no corresponde exactamente a la cita que se hace del General Beaufre ya que este solo habló de diagnóstico político.

El planteamiento general, sin embargo, al tomar el vocablo “estrategia” en un sentido más amplio, “el camino o las reglas que aseguran una decisión óptima para alcanzar determinados objetivos”²⁸ deja de tener necesariamente un carácter político-estratégico salvo cuando el relacionamiento se vincula a la seguridad y a la defensa.

En lo anterior no habría problema alguno, solo diferentes formas de emplear o interpretar un vocablo. Sin embargo, no podríamos sostener que existe un diagnóstico político-estratégico previo a toda acción bastando que ella sea considerada importante, aspecto bastante relativo y subjetivo, ya que indudablemente estaríamos introduciendo mayor confusión en un tema de por sí difícil de acotar.

De lo contrario una decisión que implica fijar o modificar una política de una empresa y que se ejecutaría mediante determinada estrategia, implicaría una relación político-estratégica. ¿No sería como mucho?

E. LA GESTIÓN POLÍTICO-ESTRATÉGICA: ¿UNA TAREA DE POLÍTICOS O DE MILITARES? del Coronel de Aviación Gustavo Urzúa Lira²⁹

En este artículo, publicado también en la revista “Política y Estrategia”, en el número 95 del año 2004, su autor propone las tareas básicas a desarrollar por el nivel o ámbito político-estratégico. Se extrae y condensa la parte pertinente.

²⁸ Ibídem pág. 199.

²⁹ Se desempeñó como Jefe de la Unidad de Coordinación Académica de la Anepe en el período 2000-2002.

EL CONCEPTO DEL NIVEL POLÍTICO-ESTRATÉGICO

Basil Liddell Hart desarrolla la idea de la existencia de un nivel de la conducción que corresponde a un estrato intermedio entre la política y la estrategia. Este lo denomina la Gran Estrategia, ubicándolo como un nivel operacional de la política, en un plano inferior a esta y establecido por sobre la estrategia. Le corresponde en el contexto del pensamiento de este estratega, coordinar y dirigir los recursos que la nación pone a disposición de la guerra, para alcanzar el objetivo político nacional. Las funciones que Liddell Hart le asigna a la gran estrategia son las de configurar una planificación con una visión más aplicada que la perspectiva política, pero manteniendo en el nivel estratégico la responsabilidad de empleo de los medios militares.

André Beaufre adopta el concepto de Liddell Hart para el caso de los niveles de la conducción, y plantea la existencia de una pirámide de la estrategia en donde ubica a la política en el nivel superior. Seguido, establece el concepto de estrategia total, que es equivalente a la gran estrategia de este último. Luego, incorpora a la estrategia general, idea que se preocupa de aspectos adicionales a lo militar, tales como lo económico, lo diplomático o lo político, que pudieran estar relacionados a la forma de enfrentar la amenaza.

En la misma dirección apunta Cheyre³⁰, cuando plantea que es precisamente en la formulación y ejecución de la política exterior donde se manifiesta la interacción de los medios políticos, económicos y militares, estructurando procedimientos para alcanzar un fin.

En un determinado escenario político, la generación de la crisis como una forma del conflicto, incorpora la necesidad de proyectar hacia el nivel político una visión clara desde la perspectiva estratégica, de manera que ella se proyecte hacia los campos de acción en los que se clasifica el quehacer nacional. Estos pueden ser diferenciados como el campo interno, el externo, el económico y el bélico. Este proceso configura el nivel político-estratégico, cuya preocupación fundamental es la de “concretar una fórmula general para obtener el fin establecido por la política”.

³⁰ También se refiere al General Emilio Cheyre E. Nota del editor.

Las tareas básicas a desarrollar por este nivel pueden ser:

- *Relacionar los elementos que inciden entre lo político y lo estratégico.*
- *Establecer hipótesis asociadas a los conflictos del ámbito seguridad y defensa.*
- *Elaborar proposiciones respecto de lo operacional.*
- *Implementar formas de comprobación de hipótesis presentadas.*
- *Establecer modelos predictivos respecto de los conflictos.*

En la parte final, el autor, entre otras conclusiones, señala:

Las decisiones estratégicas deben obedecer a la definición primaria de un objetivo político, el cual podrá ser alcanzado a través del conflicto o de la guerra como una expresión de este.

Para la política, la conceptualización de una dimensión político-estratégica permite proporcionar a esta actividad el acercamiento operacional necesario para determinar con total propiedad las metas que el estado requiere alcanzar a través del instrumento militar, en el contexto de su estrategia política. Por su parte, para la estrategia, la existencia de una dimensión político-estratégica permite establecer los ambientes necesarios para formular alternativas amplias y profundamente evaluadas, a través de las cuales se materializarán las metas definidas por la política.

En los objetivos estratégicos fijados por la política, se encuentra implícito el imperativo de recurrir a los recursos totales del Estado, si ello es requerido. En consecuencia, el pensamiento estratégico se verá influenciado indefectiblemente por factores militares y factores no militares, permitiendo, en este contexto, la generación de un enlace entre la sociedad civil, los organismos militares y las estructuras políticas del Estado.

F. Ensayo del Brigadier Gustavo Basso Cancino³¹

Este trabajo y los que siguen a continuación son artículos inéditos que fueron elaborados con el propósito específico de

³¹ En situación de retiro, académico de la Anepe. Nota del editor.

aportar otras opiniones informadas respecto al tema que motivaba esta publicación. Se reproducen respetando la redacción original pero tratando de evitar la repetición de algunas argumentaciones.

“LA REALIDAD DE LO POLÍTICO-ESTRATÉGICO EN CHILE”

Lo Político y lo Político-Estratégico

El Estado de Chile, al igual que el resto de los Estados herederos de la cultura judeocristiana, tiene como finalidad procurar el Bien Común, entendido como el conjunto de condiciones materiales y espirituales que en un orden social normal permite el pleno desarrollo de las personas.

Siendo el Bien Común un concepto abstracto de carácter casi universal, el Estado lo operacionaliza y concreta a través de la estructuración de objetivos nacionales permanentes, los que son metas de muy largo plazo que la nación se propone alcanzar, teniendo en cuenta sus experiencias históricas, su idiosincrasia y los recursos reales y potenciales disponibles. Ellos son expresiones generales que, en su conjunto, proporcionan el rumbo grueso para orientar los esfuerzos del país³².

La conducción del Estado representada por sus autoridades políticas, independientemente del tipo y forma de gobierno imperante, tiene la obligación de llevar a la sociedad nacional hacia el logro de tales metas permanentes, para lo cual en su período de gobierno procura alcanzar objetivos de más corto plazo denominados Objetivos Nacionales Actuales (o Políticos), que son metas específicas posibles de lograr según la coyuntura histórica que se viva. Se expresan en términos más concretos que los objetivos nacionales permanentes, de los cuales se derivan. En ellos se traducen las acciones programáticas gubernamentales³³.

³² Esta definición se encuentra ampliamente desarrollada en ambos Libros de la Defensa Nacional.

³³ *Ibídem*.

Al momento de su configuración como tales los Estados no surgen de la nada. Su concreción es el producto de un largo proceso en el cual la nación se ha reunido en torno a un conjunto de valores y principios compartidos y ha identificado como propio un territorio y una cantidad de recursos materiales que conforman su patrimonio.

Es de toda evidencia que los primeros deberes que la sociedad impone al Estado son precisamente cautelar y proteger aquellos bienes materiales e inmateriales que posee, partiendo por cierto por resguardar su propia supervivencia. Así podemos entender que surgiendo del consenso nacional existan Objetivos Nacionales que apuntan a la Defensa.

Por otra parte no se podría comprender la existencia o la razón de ser de un Estado que no propenda a alcanzar metas de perfección y crecimiento, generadas por las aspiraciones de su sociedad, las que constituyen en ese caso Objetivos Nacionales que apuntan al Desarrollo.

El Poder Nacional, elemento clave para la discusión

Toda meta, aspiración u objetivo se torna nula y pierde su razón de ser si no se dispone o no se dispondrá oportunamente de la capacidad de alcanzarla. Dicho de otra manera, existe una relación directa entre Objetivos por alcanzar y el Poder disponible para concretarlos.

Esta aseveración que es aplicable tanto en el plano individual y colectivo, lo es también cuando nos referimos al Estado, el cual debe hacer uso de su Poder Nacional, suma de todas las capacidades disponibles de la Nación, para el logro de los Objetivos Nacionales. Huelga decir que cuando nos referimos a la suma de todas las capacidades disponibles, estamos haciendo mención tanto a aquellas intelectuales, morales y espirituales, como a las tangibles, cuales son las capacidades económicas, políticas³⁴, militares, científicas, tecnológi-

³⁴ Cuando nos referimos a la capacidad política o “Poder político” aceptamos que en ella se encuentra incluida la Voluntad Política, que fuese considerada como parte de la conocida fórmula para medir el Poder de las naciones, elaborada por el Dr. Ray S. Cline

cas, diplomáticas, empresariales y toda otra con la cual sea posible ejercer influencia y obtener resultados esperados³⁵.

El Poder Nacional es la “única” herramienta o instrumento de que dispone la conducción política para llevar al Estado al logro de los Objetivos Nacionales.

Es más, el Poder Nacional se utiliza simultáneamente tanto para el logro de los Objetivos por alcanzar, como de los Objetivos por proteger y defender. No existen dos categorías de Poder Nacional que pudieren ser identificadas la una para el Desarrollo y la otra para la Defensa.

El instrumento es uno solo y su empleo con los énfasis que derivan de las situaciones por las que atraviesa el Estado, se orienta al logro de todos los Objetivos Nacionales. Constituye esto la esencia de la conducción política en su más amplia acepción y es talvez este el aspecto más fundamental a partir del cual se puede lograr la comprensión cabal de lo que se entiende por lo “político-estratégico”, sus alcances y sus realidades.

El Poder Nacional y la Estrategia

¿Por qué una conducción política con el apellido de “estratégica”?

La vida y la actividad del Estado se desarrolla en un ambiente en el cual coexisten la cooperación y el conflicto internacional. La conducción política, por cierto, se desenvuelve en igual contexto.

Usualmente el Estado se ve envuelto en situaciones de conflicto cuando algún o algunos de sus Objetivos Nacionales entran en colisión o son antagónicos con los Objetivos e Intereses de otro Estado o grupos de Estados.

Dependiendo de lo profundo de la controversia, que deriva del valor que se le asigna al objetivo en disputa, pudiera suceder que su

³⁵ Sobre el particular, ambos libros de la Defensa Nacional han desarrollado conceptos, pero recomendamos también leer el diccionario político de Rodrigo Borja y el diccionario de política de Norberto Bobbio.

solución, agotadas todas las instancias pacíficas, pasa por otra distinta y extrema en que se hace uso de la fuerza de una manera violenta para dirimir el conflicto. La circunstancia de tener que enfrentar esa posibilidad lleva a que la conducción política al prepararse para ello reciba el apellido, adjetivo o calificativo de *Estratégica*, cuando fijados los objetivos políticos a alcanzar durante el conflicto, se definen los recursos y la forma de emplear la fuerza.

Sobre este aspecto es oportuno recordar que el antiguo y original concepto de *Estrategia* como “el arte del General”³⁶, fue definido por el Mariscal Ferdinand Foch como “dialéctica de voluntades que emplean la fuerza para resolver un conflicto”.

El concepto de “fuerza” empleado por Foch debía entenderse primordialmente como fuerza militar, en cuyo apoyo concurrían el resto de las capacidades del país.

Posteriormente el concepto de fuerza fue adquiriendo una connotación más amplia referida a las capacidades totales del Estado, llevando a que uno de los más notables estudiosos de la moderna *Estrategia*, el Mariscal André Beaufre, la definiera como “dialéctica de voluntades que emplean las fuerzas para resolver un conflicto”, estipulando que “las fuerzas” son todos los factores del Poder Nacional que pueden ser empleados coactivamente en la resolución del conflicto. En esta redefinición de la *Estrategia*, Beaufre no subordina necesariamente todos los factores del Poder Nacional al esfuerzo de la componente militar, sino que estipula que conforme a determinados “modelos” se pueden emplear prioritariamente distintos elementos del Poder Nacional para la solución del conflicto³⁷. Tanto de la definición entregada por Foch, como de la entregada por Beaufre, se advierte que la conducción estratégica pura es aquella que queda en las manos del conductor militar una vez que la autoridad política ha fijado claramente los objetivos a ser alcanzados por las Fuerzas Armadas.

³⁶ La Historia Universal nos presenta mayoritariamente la conducción política y la conducción estratégica reunidas en la mano del soberano que habitualmente era un General.

³⁷ Sobre el particular es recomendable leer el libro “Introducción a la Estrategia” de André Beaufre

Decíamos anteriormente que el Poder Nacional es el único instrumento de que dispone el Estado para alcanzar sus fines, por tal razón su preparación para un eventual empleo en la resolución de un conflicto, demanda de especiales procesos para identificar la naturaleza y tipo de amenaza y la planificación del uso de la fuerza para enfrentarla.

Ámbito o Nivel Político-Estratégico, tema de discusión

¿Por qué es más apropiado referirse al ámbito Político-Estratégico y no a nivel?

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua nos entrega las siguientes definiciones:

Nivel: Horizontalidad. // Altura que algo alcanza o a la que está colocado // Categoría, Rango // Grado o altura que alcanzan ciertos aspectos de la vida social. // Igualdad o equivalencia en cualquier línea o especie.

Ámbito: Contorno o perímetro de un espacio o lugar. // Espacio comprendido dentro de límites determinados. // Espacio ideal configurado por las cuestiones y los problemas de una o varias actividades o disciplinas relacionadas entre sí.

Aun cuando el Libro de la Defensa II asume que lo político-estratégico se da en un ámbito (no como durante largo tiempo se le encasilló como un nivel), estimo oportuno profundizar en este aspecto.

La preparación del Poder Nacional para un posible uso coactivo en caso de conflicto, está representada por una serie de procesos que involucran a muchos y distintos actores de la vida nacional que se ubican en variadas posiciones de la estructura del Estado e incluso fuera de ella (actores privados).

Esto queda reflejado en forma patente en las actividades de preparación de la movilización y en las acciones programáticas sectoriales que se adoptan para ir superando paulatinamente debilidades, falencias y vulnerabilidades detectadas en el proceso de apreciación Global Político-Estratégica y que se concentran en el conjunto de previsiones contenidas en él o los Planes de Acción (o de fortalecimiento del Poder Nacional), destinadas a superarlas.

Ambos procesos son desarrollados en tiempo de normalidad constitucional e involucran a muchos actores que a veces nada tienen que ver con la estructura superior del Estado o con las Fuerzas Armadas, pero cuya participación se inscribe en la preparación del país para enfrentar un conflicto armado, razón por la cual es propio hablar de acciones o procesos que pertenecen al ámbito político-estratégico o incluso que apuntan a lo político-estratégico independientemente de la posición relativa de los actores o de la importancia relativa de la acción que se ejecute (empadronamiento de bienes a empresas, control de stocks, construcción de pistas de redespliegue, mejoramiento de la estructura vial, acciones de la Diplomacia, etc.).

Incluso durante el desarrollo mismo de la guerra puede haber situaciones o resoluciones propias de la conducción estratégica de las Fuerzas Armadas o de alguna Institución en particular que, habida consideración de los efectos que pudiese tener en los Objetivos superiores del Estado, respecto de la marcha del conflicto, sean asumidas directamente por la conducción política.

Idéntica situación puede ocurrir respecto de los otros Campos de Acción. En tal caso se está en presencia de otra faceta o manifestación de la mutua influencia entre lo político y lo estratégico, en ámbitos o espacios que no se identifican necesariamente como una expresión categorizada de un nivel.

Refuerza más la idea de la existencia de un ámbito político-estratégico el hecho que las autoridades políticas que son cabeza de algún factor relevante del Poder Nacional, Económico, Diplomático, etc., responden simultáneamente a acciones políticas que se producen en el contexto de la cooperación internacional y a aquellas que resulten de controversias y antagonismos y que hacen que su actuación no sea pareja o simétrica en cada caso, alejando aún más la idea de existencia de un nivel de conducción.

Conforme a lo anterior y tomando como referencia la última acepción que la RAE da al término, nos permitimos proponer la siguiente definición para “Ámbito Político- Estratégico”:

“Espacio configurado por las cuestiones y los problemas tendientes a preparar al país para enfrentar un conflicto armado. Comprende

a todo tipo de autoridades, organismos o individuos que con su accionar aporten a definir los objetivos de la Guerra y el empleo en ella de los factores del Poder Nacional”.

La realidad de lo Político-Estratégico en Chile

Se ha observado que continúa siendo muy fuerte la tendencia a seguir refiriéndose a un nivel político-estratégico, el que ya fue abandonado por el Libro de la Defensa II, el cual reconoce la existencia del ámbito político-estratégico. Sin embargo, llama la atención que siendo los Libros de la Defensa Nacional documentos de Estado, nacidos de trabajos muy consensuados, existan personas con espíritu muy crítico que no aceptan totalmente lo que en ellos se consagra.

En relación a lo que los Libros de la Defensa reconocen oficialmente como parte de tal ámbito, se estima delicado que, existiendo documentos legales que dan vida o establecen los procedimientos a emplear precisamente por el conjunto de organizaciones que conforman dicho espacio, no se les da el uso y aplicación integral o a priori se cuestiona su eficacia. Con ello se introduce un alto grado de incertidumbre para definir aspectos tan importantes como la Dirección Superior de la Guerra, la dirección y responsabilidades de los Campos de Acción, el rol del Ministro de Defensa, el papel de la Junta de Comandantes en Jefe y otros.

G. Artículo presentado por el Coronel Julio Soto Silva³⁸

EL ÁMBITO POLÍTICO-ESTRATÉGICO

Cuando queremos hablar de la Conducción Político-Estratégica, de inmediato aparecen algunas interrogantes que dificultan o confunden el exacto sentido de este término. Algunos, incluso después de publicado el Libro de la Defensa Nacional 2002, que algo trata de aclarar, no saben si es un nivel, un área o un ámbito; algunos más aventurados incluso llegan a decir que el nivel político-estratégico es el nexo que une al nivel político, representado por el Jefe de Estado y el nivel puramente estratégico representado por el instrumento mili-

³⁸ En situación de retiro, académico de la Anepe.

tar. Quién tiene la razón, cuál es el alcance verdadero del concepto “político-estratégico”, de eso se trata este ensayo.

Veamos entonces algunas precisiones sobre ambos conceptos, para después poder llegar a una suerte de conclusión o reflexiones sobre el sentido de lo político-estratégico en nuestro país.

En primer lugar, hay que precisar que todos los Estados, entre los cuales se cuenta Chile, tienden a buscar el Bien Común, un fin abstracto, que considera la satisfacción de aquellas condiciones de orden espiritual y material que la sociedad o el grupo de personas que conforman ese Estado han decidido que satisfacen sus ambiciones personales y societales.

Ello queda perfectamente descrito, por ejemplo, cuando en las trece colonias emancipadas de la Gran Bretaña, los llamados padres fundadores escriben y aprueban la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787, al expresar al inicio de ella lo siguiente:

“NOSOTROS, el Pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta, establecer Justicia, afirmar la tranquilidad interior, proveer la Defensa común, promover el bienestar general y asegurar para nosotros mismos y para nuestros descendientes los beneficios de la Libertad, estatui-mos y sancionamos esta CONSTITUCIÓN para los Estados Unidos de América”³⁹.

En este simple párrafo están representadas las funciones mínimas de un Estado, que nuestro Libro de la Defensa Nacional 2002 también toma, cuando establece que: **“El Estado de Chile tiene por funciones primarias las de gobierno interior, relaciones exteriores, administración de justicia, obtención y asignación de recursos financieros, y defensa”⁴⁰.**

Tal como podemos ver, en estas palabras se materializa de alguna forma el concepto de Bien Común, y algunas funciones que el Estado debe tomar para poder asegurarlo y alcanzarlo.

³⁹ Constitución de los Estados Unidos de América, 1787.

⁴⁰ Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2002.

Pero este afán debe materializarse de manera de poder hacerlo tangible y al mismo tiempo orientar el esfuerzo del Estado como un todo para alcanzarlo. Ello se produce cuando el Estado logra identificar los Objetivos Nacionales Permanentes, que dan cuerpo a este Bien Común que es general, y le dan el sentido “nacional”, es decir, le añaden las características propias del Estado, de su naturaleza, de su acervo histórico-cultural, de sus tradiciones y de los valores propios de la sociedad que lo identifican y distinguen de otros Estados del mundo.

Ellos serán los elementos que permitirán señalar la amplia ruta que el Estado a través de su devenir histórico y a través del tiempo debe alcanzar, por lo que, una vez nacidos de la aspiración común de sus ciudadanos, el Estado debe buscar la forma de alcanzarlos mediante la ejecución de políticas de Estado, es decir, permanentes en el tiempo, suprapartidistas, consensuadas, pero lo suficientemente flexibles para adaptarse a los cambios que influyen el entorno nacional e internacional y que lógicamente afectan al Estado en la búsqueda de ese bien común, ya “aterrizado” en los Objetivos Nacionales Permanentes.

El Estado, entonces, dirige los esfuerzos nacionales al logro de los Objetivos Nacionales Permanentes. ¿Cómo lo hace? Trataremos de responder esta pregunta de la siguiente manera:

El Estado tiene a su disposición una serie de herramientas que le otorgan la capacidad para enfrentar los desafíos de esta tarea: i) recursos económicos, ii) recursos naturales, iii) capacidad profesional de su sociedad, iv) capacidad política de sus instituciones, v) capacidad industrial, vi) una capacidad defensiva, vii) una tradición y una capacidad cultural y social, el Ethos nacional, entre otras, que lo distinguen de otros Estados. Este conjunto de elementos o capacidades es lo que se llama el “Poder Nacional”, y que sumado a la voluntad política del Gobernante, permite al país avanzar en la consecución de esos Objetivos.

Para ello, el Jefe de Estado, cuando asume su mandato constitucional, elabora un Programa de Gobierno, que previamente ha consensuado en su campaña presidencial con sus adherentes y partidos políticos que lo apoyan, y que es a lo que se compromete a realizar durante su mandato. Lo que está haciendo no es otra cosa que parcia-

lizar esos objetivos nacionales permanentes, en objetivos a mediano plazo (su mandato constitucional) que pretende alcanzar con su programa. En términos simples, fija objetivos ya consensuados, y elige un curso de acción o métodos para lograrlos mientras dure su mandato. Ellos constituyen El Objetivo Nacional Actual.

En este juego político, que se desarrolla en los ambientes normales en que se mueve un Estado, es decir, en tiempos de paz y normalidad, prima la política o como algunos la definen “el arte de gobernar”, ello a pesar de que los Estados en un mundo real conviven en paz, pero también con el conflicto, que es propio de la naturaleza humana y por extensión de los Estados.

En esta “normalidad”, la conducción política que ejerce el mandatario o Jefe de Estado, con su afán de guiar al país al logro de estos objetivos, hace uso del poder nacional a través de su programa de gobierno, que es traducido en su agenda a través de políticas públicas, para alcanzar los objetivos de su gobierno plasmados en el “Objetivo Nacional Actual” y que en términos simples será la “cooperación” o esfuerzo de su gobierno para avanzar parcialmente en pos de los Objetivos Nacionales Permanentes.

Es en este “ámbito”⁴¹ donde se realiza la “Conducción Política” que ejerce el Jefe de Estado, y aventurando una definición, podríamos decir que ella (la conducción Política) consiste en todas las acciones que ejerce el Jefe de Estado en su tarea de orquestar, conducir y dirigir el poder nacional para llevar el Estado al logro de los objetivos nacionales permanentes, ello, durante la gestión del período de su mandato presidencial, y con acuerdo a los principios constitucionales y el marco legal institucional vigente y teniendo a la vista los acuerdos internacionales que el Estado ha pactado.

Veamos ahora algo sobre el otro concepto, la “Estrategia”.

*En primer lugar, es necesario establecer algunas definiciones. Clausewitz definió a la estrategia como **“el uso de los combates***

⁴¹ Más sobre la definición de ámbito en el ensayo “La realidad de lo político-estratégico en Chile” del profesor Gustavo Basso Cancino, en esta misma publicación.

para lograr los objetivos de la guerra⁴², pero debemos hacer notar que él escribió en un tiempo en que el término se refería únicamente al ámbito estrictamente militar y que se ha dado en llamar como el concepto de la estrategia clásica. En estos tiempos el concepto de estrategia requiere de un descriptor. Estrategia de Seguridad Nacional, Estrategia Militar o Conjunta, Estrategia Institucional, por ejemplo. La Publicación de Doctrina Conjunta de las FF.AA. Norteamericanas define a la estrategia militar como **“El arte y ciencia del empleo de las fuerzas militares para asegurar los objetivos de la política nacional, mediante el empleo o amenaza de empleo de la fuerza militar”**⁴³. Sin ir más allá, nuestra reglamentación⁴⁴ estratégica define a la estrategia como **“El arte y ciencia de concebir y de conducir la utilización de los potenciales del país en el manejo de conflictos”**⁴⁵. Del mismo modo, este mismo cuerpo doctrinario establece que la estrategia militar o conjunta es **“la ciencia y el arte de concebir y de conducir la utilización de los potenciales del campo de acción bélico, en la preparación y ejecución de la guerra, coordinando las actividades de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas para alcanzar el Objetivo Político de Guerra Bélico”**⁴⁶.

De estas definiciones se desprenden dos conceptos que necesitan ser explicados en forma más detallada. El primero de ellos deriva del hecho de que la estrategia militar busca alcanzar y cumplir los objetivos que fija la Política Nacional, así tal como se expresara desde los tiempos del autor de “De la Guerra”, la estrategia depende de la Política, es ella la que fija los fines (objetivos) de la Guerra –las fuerzas adversarias–, y la estrategia, la forma de alcanzarlos. Así se diferencia el nivel de la estrategia militar de las acciones propias del nivel operativo y táctico de la conducción militar, ya que por el nivel en que se encuentra la estrategia militar, los objetivos militares que ella considera afectan directamente el logro de los objetivos políticos, mientras que las acciones o combates en los niveles inferiores buscan la concreción de objetivos meramente militares.

⁴² Clausewitz. “De la Guerra”, pág. 128, Editorial Labor S.A., 2ª edición, Barcelona, España, 1976

⁴³ Joint Staff: Joint Pub 1-02. JCS, U.S. Government Printing Office, 1995.

⁴⁴ Se refiere a la reglamentación vigente en el Ejército de Chile. Nota del editor.

⁴⁵ EMGE. R. Op. (R) 800 Reglto. de Cond. Estrat. Terrestre Cap. 1.

⁴⁶ Ibídem, Cap. 1.

*El segundo concepto que se desprende de estas definiciones, postula que la estrategia militar comprende consideraciones de **fin**es (objetivos políticos nacionales), medios (aplicación o amenaza de empleo de la fuerza) y formas o modalidades (arte y ciencia de empleo).*

OBJETIVOS POLÍTICOS Y SU RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS, EL ÁMBITO POLÍTICO ESTRATÉGICO

Tal como se expresó anteriormente, el Presidente gobierna en pos del logro de los Objetivos Políticos y, en el contexto de percepciones de conflicto, entrega orientaciones (explícitas o implícitas) basadas en la condición especial del país en el contexto mundial, regional o vecinal, a través de la apreciación Global Político-Estratégica (AGPE). Este Proceso en un lineamiento general pareciera ser el más importante y, quizás, al mismo tiempo el más dificultoso.

Los Conductores Militares buscan recibir del nivel político orientaciones lo más detalladas y claras posibles, pero dicho nivel, al mismo tiempo, en la apreciación y formulación de los objetivos políticos, también recibe presiones y alcances de otros sectores o actores que deben considerar en la formulación de estos objetivos. Estos pronunciamientos políticos también buscan lograr un apoyo de la sociedad, asegurar alianzas, alertar a posibles adversarios, mientras, del mismo modo, mantener un grado de libertad de acción que permita mantener en juego una serie de opciones viables.

*Esta interpenetración entre lo político y estratégico es lo que le permite al nivel político y su líder, el Jefe de Estado, la capacidad de adecuar sus decisiones en torno a definir exactamente **qué puede alcanzar (fin**es), **cómo lo puede hacer (form**as), y **con qué (me**dios), de igual forma le permite medir los riesgos que enfrenta y los costos que ello puede involucrar.*

Es en este momento en que podemos decir que el Jefe de Estado entra en el ámbito político estratégico, es decir, cuando enfrenta situaciones que lo obligan a tomar o prever el uso de todo o parte del Poder Nacional y particularmente la Fuerza para lograr o mantener un Ob-

jetivo Político de trascendencia para los Objetivos Nacionales Permanentes.

Por las repercusiones que tienen las resoluciones de este ámbito, es que el problema de definir adecuadamente los objetivos políticos requiere de un cuidadoso análisis y muy a menudo una verdadera negociación o, en términos simples, un verdadero “tira y afloja” entre el nivel político y el nivel estratégico o militar, que incluye, entre otras cosas, una clara identificación y precisión sobre las prioridades y, a veces, recomendaciones para efectuar algunos cambios no previstos anteriormente (flexibilidad), lo anterior debido a que cuando el Jefe de Estado entra a este ámbito pasa a jugar con decisiones que importan mucho al Estado, por cuanto pueden incluso llevarlo a la solución máxima de los conflictos: la guerra.

No siempre las resoluciones presidenciales que entran en el ámbito político estratégico se dan en un ambiente de crisis, conflicto o guerra, que caracterizarían a priori este tipo de resoluciones.

De hecho, en nuestro caso nacional, el Presidente resuelve muchas cosas en tiempo de paz, que tienen una repercusión o un valor político estratégico; ello sucede cuando el Presidente tiene que resolver una vez se haya aprobado la Apreciación Global Político Estratégica dando el margen para elaborar una nueva planificación de guerra, al resolver y luego protocolizar esta planificación. El Jefe de Estado está actuando de pleno en el ámbito político estratégico, aunque no estemos ni siquiera con una crisis o situación de guerra ad portas. De igual forma, cuando resuelve o aprueba un plan de modernización o de renovación importante de material de guerra, como sería el caso de los aviones F-16, también estaría actuando en este ámbito o campo de la conducción, por las repercusiones estratégicas que este material le otorga al Poder Nacional. De hecho, si analizamos la conducción, desde un punto de vista temporal, podemos decir que ella involucra dos fases o momentos definidos muy claramente: la Preparación y la Ejecución.

La primera de ella ocurre lógicamente en tiempo de paz, y normalmente cae en lo político-estratégico precisamente cuando el Presidente actúa tal como lo hemos mencionado en el párrafo anterior, es decir, cuando protocoliza una planificación de guerra nacional, o sea,

cuando firma el Plan de Guerra Nacional o Directiva Presidencial, y sus anexos, dando inicio a todo el resto del ciclo de planificación nacional que en lo estratégico militar llega hasta los planes de operaciones y planes tácticos derivados.

Otra forma en que el Presidente entra en el ámbito político estratégico es cuando toma resoluciones políticas en lo internacional, que comprometan el uso de medios importantes de su poder nacional, particularmente medios militares. Un ejemplo de ello es cuando el Presidente resolvió el envío de fuerzas chilenas a Haití⁴⁷. Si bien esta decisión se tomó en el marco de la cooperación a la paz y seguridad mundial, dentro del contexto de la política exterior de Chile y también dentro de los alcances de la Política de Defensa Nacional, el efecto y trascendencia que tuvo, le otorga claras connotaciones en lo político estratégico; uno podrá alegar que no estábamos en conflicto o crisis con Haití por lo que no cabría que esta decisión entre en ese ámbito (político estratégico) en forma simple, pero si entramos a analizar los efectos de ella, por los alcances que tuvo y las fortalezas y capacidades que demostró una parte importante del poder nacional, sus Fuerzas Armadas, de responder en muy poco tiempo y desplegar una fuerza a miles de kilómetros de distancia en forma autónoma, así como la voluntad política de llevarlo a cabo, nos permite perfectamente decir que ella estuvo enmarcada dentro del ámbito político y estratégico, por cuanto el resultado final representó una capacidad nacional de emplear la fuerza militar, y al mismo tiempo demostró que ellas (las fuerzas militares) estaban en condiciones de ser empleadas en corto tiempo, este hecho notoriamente aumenta el peso político del país y dio una clara señal de capacidades y voluntades de orden político y estratégico, que finalmente se funden en lo político estratégico.

Ahora bien, si aislamos estas decisiones y las enmarcamos dentro del empleo o provisión de empleo de las fuerzas militares, hay algunos

⁴⁷ Ob. cit. Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002 part. IV, Cap. I, págs. 130 y 131: “La conducción político-estratégica alude a la dirección que ejerce el Presidente de la República, con la colaboración del Ministro de Defensa, cuando decide y actúa en relación directa con asuntos que, por sus características, sean gravitantes para aquellas situaciones de cooperación internacional en las que Chile concurra con fuerzas militares de cierta dimensión o para la prevención y manejo de un conflicto, que puede o no ser necesariamente la guerra, y que, por lo mismo, involucre el total o parte del potencial nacional del país, incluidas sus Fuerzas Armadas.

aspectos importantes o críticos que deben ser considerados, entre otros: i) dónde y cuándo debe darse por terminadas las acciones militares, ii) cómo podría la acción militar apoyar la obtención del fin deseado, y iii) cuál, específicamente, debe ser el objetivo militar que debe ser alcanzado.

Existen ciertos factores que siempre deben estar presentes cuando el conductor al más alto nivel incursiona, o debe tomar decisiones en el ámbito político-estratégico, y que debe analizar cuidadosamente. Ellos son, entre otros, los siguientes:

- Definir claramente el objetivo político.
- Determinar el “estado final” o resultado final que se desea obtener.
- Determinar los objetivos para los campos de acción diplomático, económico, militar y para los esfuerzos en el área de la inteligencia.
- Entregar misiones claras y precisas.
- Establecer el organismo o campo de acción que llevará el centro de gravedad en la operación (y dentro de ella, en cada momento o fase).
- Determinar la fuerza militar y el mando que liderará o llevará el centro de gravedad.
- Señalar esquemáticamente el apoyo interno necesario.
- Determinar los requerimientos de apoyo internacional y, al mismo tiempo, si se espera o no alguna interferencia internacional de cualquier tipo, para tomar las medidas del caso.
- Examinar los límites de tiempo disponibles y las “ventanas de oportunidad” que pueden presentarse.
- Revisar la seguridad y los impactos asociados a ella.
- Determinar los objetivos finales del conflicto y una estrategia de salida.
- Revisar las implicancias de largo plazo.
- Determinar los fondos necesarios y de dónde sacarlos.

La situación tanto internacional como nacional también juega un importante papel en el entendimiento del contexto político. La opinión pública, expresada como el interés nacional para lograr un propósito, tendrá una enorme influencia en el éxito de la estrategia. En ese sentido, siempre deben considerarse adecuadamente los

intereses legislativos, los asuntos económicos, los grupos de interés y el rol de los Medios de Comunicación Social.

Lo anterior cobra especial importancia cuando se trata de circunstancias en la que se prevé la participación del Estado, en lo que se ha dado en llamar **“Operaciones diferentes a las de la guerra”**, como por ejemplo el combate antiterrorista, operaciones de imposición o mantenimiento de la paz, asistencia militar o de seguridad e intervenciones humanitarias. También debe considerarse, integrarse o al menos coordinarse con las operaciones militares, otras agencias o medios del gobierno, con roles parecidos o asociados y a veces igualmente importantes, organizaciones no gubernamentales, e internacionales y aun la empresa privada⁴⁸.

Aquí radica entonces la importancia del proceso de nuestra *Apreciación Global Político-Estratégica (AGPE)*, pues ella debe entregar las repuestas acertadas a las interrogantes enunciadas anteriormente, y tal como lo expresa su nombre, está ubicada precisamente dentro de este ámbito origen de este trabajo, el Político-Estratégico.

De esta manera se puede concluir que en nuestro país este ámbito está claramente definido, inicialmente quizás en el DFL 181 y su reglamento complementario, en nuestra reglamentación institucional y también en nuestra Política de Defensa explicitada en el Libro de Defensa Nacional 2002, que lo define claramente en la Parte IV.

Lo importante es señalar que el ámbito político-estratégico no es un nivel inferior al Político, ni menos un nivel intermedio entre lo político y lo estrictamente militar y propio de la estrategia militar, sino que pertenece al más alto nivel de la Conducción del país, el Presidente y sus asesores políticos (los ministros), donde determinadas resoluciones tienen una connotación estratégica, como por ejemplo, cuando se resuelve el posible empleo del Poder Nacional, para prever o enfrentar situaciones de conflicto. Por extensión, cuando se trata de enviar medios importantes de parte de nuestro Poder Nacional (las Fuerzas Armadas) a cumplir un papel determinado dentro del marco de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que comprometan y favorezcan el interés nacional.

⁴⁸ Esta capacidad de integrarse a otras agencias no militares es parte importante del concepto Visión Conjunta 2020 de las FF.AA. N.A.

Finalmente, como se ha dicho, las resoluciones presidenciales para renovar o modernizar activos estratégicamente importantes de las fuerzas militares entran también en este ámbito por el valor que ello representa y por el aumento de capacidades que involucra. Es por ello que para poder analizar y definir en qué ámbito se encuentra una determinada decisión presidencial, es necesario estudiar las repercusiones que esta decisión tendrá; ello finalmente nos entregará una respuesta en relación al ámbito de ella, sea el Político o el Político-Estratégico.

H. Artículo del Coronel Ricardo Ibarra Ceballos⁴⁹

ÁMBITO POLÍTICO-ESTRATÉGICO: UN ENFOQUE PRAGMÁTICO

Las instituciones de las Fuerzas Armadas de Chile se encuentran en pleno proceso de modernización. ¿Es esto algo nuevo y solo de esta época? La respuesta es simple y basta mirar la historia de ellas para verificar que ha habido períodos de modernización en el pasado. Lo señalado tiene su origen en la necesidad del Estado Chileno de tener FF.AA. que permitan enfrentar situaciones de conflicto en el futuro, si los Objetivos Nacionales o los intereses de Chile se vieran amenazados.

En el párrafo anterior están contenidos los siguientes conceptos fundamentales: razón de la existencia de las Fuerzas Armadas; la Defensa como preocupación del Estado chileno; Disuasión; Desarrollo para alcanzar los Objetivos Nacionales.

Lo mencionado tiene un origen, una gestación en la cual el Estado Chileno, a través de un proceso de planificación determina cuál será su accionar en el ámbito de la Defensa Nacional tanto en período de paz o de conflicto, si es del caso.

De lo que se está hablando, es el proceso de Planificación Primario, en el cual se está analizando, comparativamente y con visión de Estado, la situación actual y proyectándola hacia un período determinado. Metodológicamente se desarrolla a través de la Apreciación Global Político-Estratégica (AGPE).

⁴⁹ En situación de retiro. Académico de Anepe.

En esta AGPE participan las más altas autoridades políticas y de la Defensa Nacional con el propósito de establecer las hipótesis, amenazas y oportunidades que podría tener el Estado Chileno en su camino al desarrollo y diseñar la forma de enfrentarlas exitosamente.

Derivado de esta apreciación, se continúa con el proceso de planificación, con lo cual se completará la totalidad de documentos primarios que permitirán que se realice el ciclo de elaboración de los documentos de Planificación Secundaria, el cual, a su vez, da origen al proceso de planificación sucesivo en el nivel estratégico, operativo y táctico.

En la secuencia de planificación indicada ha habido un ámbito Político-Estratégico, en el cual se diseña la forma en que el Estado de Chile enfrentará como un todo los desafíos detectados.

Esta interacción de lo Político y lo Estratégico se visualiza nítidamente en el proceso de Planificación Primario, donde, de acuerdo a la legislación vigente, se activa el CONSUSENA, para dar vida a los documentos de ese nivel. La calidad de sus integrantes, de la vertiente Política y de las FF.AA., es la materialización del ámbito Político Estratégico.

Como conclusión se puede establecer que en el ámbito Político-Estratégico se adoptan las resoluciones que involucran a todo el Estado de Chile al materializarse las hipótesis deducidas en la AGPE. Luego, en el ámbito Político-Estratégico se toman resoluciones de ese carácter por parte del Presidente de la República, quien ha contado con la asesoría especializada de actores políticos y de las Fuerzas Armadas.

Con todo y a manera de explicación, se mencionarán algunos elementos que permitirán “visualizar” el ámbito Político-Estratégico:

PROCESO DE TOMA DE DECISIONES: *conforme a lo establecido en el Decreto Supremo N° 37 de 1950 referido a los documentos primarios y DFL 181 de 1960.*

ACTORES: *El Presidente de la República, en tanto Conductor Político Estratégico; los Ministros del Interior, Relaciones Exteriores, de*

Hacienda, de Economía y de Defensa, en tanto Directores de los Campos de Acción; los Comandantes en Jefe de las instituciones de las FF.AA. en tanto a sus respectivos cargos, como integrantes de la Junta de Comandantes en Jefe; Director de Fronteras y Límites y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

FACTORES DE ANÁLISIS: Situación mundial, continental, parav vecinal y vecinal; escenarios; objetivos; situación propia por Campos de Acción; Límites de tiempo; Hipótesis; formas de empleo de la amenaza; formas de actuar propio en cuanto a preparación y ejecución; medición de efectos; desarrollo de capacidades.

OTROS ELEMENTOS: Política de Seguridad, Política de Defensa.

En todo lo mencionado se ha descrito el funcionamiento del ámbito Político Estratégico en período de paz, es decir, en la preparación de la planificación primaria y en la adopción de medidas preventivas para enfrentar las hipótesis determinadas.

La planificación secundaria derivada de la primaria es tarea de los Directores de los Campos de Acción, por tanto ya no se está en el ámbito Político-Estratégico.

En el caso de conflicto, todo lo previsto en la planificación primaria se pone en acción con las correspondientes actualizaciones que se deriven de la situación en desarrollo, con lo cual las resoluciones tendrán el carácter de político-estratégicas. Las acciones derivadas de estas resoluciones, en su proceso de apreciación y ejecución, están fuera del ámbito político-estratégico, ya que son resueltas por los Directores de los Campos de Acción.

Como conclusión general el ámbito Político-Estratégico se materializa en lo siguiente:

- En el proceso de Planificación Primario.*
- En las resoluciones del Presidente de la República en la protocolización de los documentos primarios.*
- En la Conducción Político Estratégica que efectúa el Presidente de la República al ponerse en ejecución las provisiones contenidas en la Planificación Primaria.*

Como una forma de establecer situaciones que identifiquen lo Político-Estratégico, se indican a continuación algunos ejemplos que complementan lo señalado anteriormente:

- *Es una resolución Político-Estratégica cuando el Presidente de la República autoriza la compra de sistemas de armas: aviones F-16, submarinos Scorpene, ya que con ello se potencia la capacidad de cumplimiento de la misión de las Instituciones de las Fuerzas Armadas involucradas, aspecto considerado en la Planificación Primaria y deducido en la Planificación Secundaria.*
- *La modificación organizacional y de funcionamiento de la estructura superior de la Defensa Nacional en Chile sería una resolución Político-Estratégica en la medida que pudiese alterar el proceso de toma de decisiones político-estratégicas.*

Ampliando los ejemplos señalados se puede establecer que no todas las Resoluciones del Presidente de la República referidas a temas de Defensa Nacional tienen el carácter de Político-Estratégicas: nombramiento de Oficiales como Generales de la República y designación de mandos de Unidades; traslado o creación de Unidades; sistema previsional de las FF.AA., etc. Estas más bien tienen el carácter de Administrativas.

Finalmente, y como fundamento de la existencia del ámbito Político-Estratégico, se puede señalar que su carácter instrumental y permanencia en el proceso de toma de decisiones del Estado se debe a la importancia y trascendencia de los aspectos que en él se resuelven para la vida del Estado de Chile como un todo.

I. Ensayo del Contraalmirante Alexander Tavra Checura⁵⁰

LA CONDUCCIÓN POLÍTICO-ESTRATÉGICA, DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA ESTRATEGIA OPERACIONAL

Para un observador externo resulta interesante observar una cierta diversidad en la denominación que se utiliza en diferentes paí-

⁵⁰ En situación de retiro. Profesor de Estrategia en el programa de magíster de Anepe.

ses y autores para encasillar la mayor jerarquía en la conducción política de las operaciones militares. En Chile, el Libro de la Defensa Nacional 1997⁵¹ define la existencia de un “nivel político-estratégico”, mientras que en el mismo Libro, edición 2002⁵², se profundiza en la existencia de un “ámbito político-estratégico”, de resolución presidencial. Otro autor⁵³ amplía el concepto y añade la “gestión político-estratégica” en diversos niveles de la Estrategia, mientras que Beaufré relaciona al nivel político-estratégico⁵⁴ con el más alto existente en la conducción del Estado.

En general, los pensadores estratégicos del siglo 20, sobre todo los que han influenciado más el devenir de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos de Norteamérica, han buscado caracterizar al término “Estrategia Nacional o General”, compuesta básicamente por tres componentes que constituyen entre sí una suerte de “trinidad”: la llamada “Estrategia Política”, la “Estrategia Económica” y la “Estrategia Militar”, que actúan respaldadas, respectivamente, en conceptos, ideales, medios y recursos, es decir, en ámbitos perfectamente acotados.

A su vez, la “Estrategia Militar” orienta los esfuerzos bélicos del país y, consecuentemente, permite conducir las operaciones específicas o conjuntas que materializarán las Fuerzas Armadas individualmente, o los Comandos Operacionales subordinados. Dado que la Estrategia Militar se refiere al empleo del “instrumento militar”, su ámbito no es una simple combinación dosificada de estrategias particulares o propias del medio en que desarrollan sus operaciones las distintas fuerzas, sino que, en sí misma, constituye una herramienta que debe anteceder a las anteriores, orientando su aplicación en razón de los objetivos establecidos para el instrumento militar como un todo.

A su vez, y de una forma simplificada, los Comandos Operacionales también desarrollan su propia estrategia, en un ámbito denominado habitualmente como Estrategia Operacional, la que representa al vínculo superior entre la Conducción Político-Militar, ya explicada, y

⁵¹ LDN 1997, pág. 217

⁵² LDN pág. 131

⁵³ Gustavo Urzúa Lira, Política y Estrategia, N° 95, 2004, pág. 108

⁵⁴ Alexander Tavra Checurea, Política y Estrategia, N° 95, 2004, pág. 38

la táctica, pero siendo también estos Comandos intérpretes de la voluntad política del Gobierno, ya que responden a un comportamiento político-estratégico determinado, el cual deberán traducir a sus subordinados, los que ejecutarán un comportamiento táctico. Por ello, se puede sostener que la Estrategia Operacional se origina en el más alto nivel de la Estrategia Nacional (asociada al nivel “político-estratégico”), y finaliza en la táctica.

Algunos autores sostienen que la denominada Estrategia Operacional estaría al nivel de arte, y la denominan “Arte Operacional”⁵⁵. Otros, la reconocen como “Nivel Operacional”⁵⁶, mientras que Beaufre, al aceptar su existencia, la atribuye a una denominación de origen alemán, definiéndola como **“el punto en que se articula el concepto y la ejecución”**.

En lo medular, se ha demostrado en los recientes conflictos que la Estrategia Operacional vincula cada vez más a la conducción política del conflicto con la conducción ejercida por el respectivo Comandante Operacional, el que a su vez, normalmente, comandará fuerzas conjuntas (y eventualmente, combinadas)⁵⁷ en un Teatro de Operaciones específico, relacionándola con las acciones tácticas que llevarán a cabo las fuerzas subordinadas. Usualmente, el Conductor Político, por su propia naturaleza, entregará objetivos políticos amplios y quizás algo ambiguos (Estrategia Nacional o General), por lo que la Estrategia Militar, establecida por el Conductor Estratégico (en Chile, por la Junta de Comandantes en Jefe de las FF.AA.) se verá obligado a “operacionalizarlos”, dando lugar también a un “juego dialéctico” constante con y entre los demás integrantes del Poder Ejecutivo, quienes también han recibido objetivos para sus respectivos campos de acción⁵⁸.

“Operacionalizarlo”, significa, en síntesis, ni más ni menos, presentar dicho objetivo político de forma tal que las Fuerzas Armadas lo puedan materializar. De allí que en los conflictos modernos, la relación civil-militar resulta fundamental para alcanzar los grandes objetivos del Estado, y se evidencia la creciente comprensión de que las crisis y conflictos externos son de naturaleza política, más que militar.

⁵⁵ Colin Gray, “War and Peace”.

⁵⁶ David Jablonski, “Estrategia y Nivel Operacional de la Guerra”.

⁵⁷ En EE.UU., se les denomina “Combatant Commanders”.

⁵⁸ LDN 2002, pág. 133.

Una vez operacionalizado el objetivo estratégico de las FF.AA., se establecen los objetivos estratégicos de los comandos orgánicos y los Operacionales. Los comandos orgánicos son aquellos de carácter administrativo (presupuesto, desarrollo de fuerzas, movilización, alistamiento, etc.), mientras que los Operacionales serán los que deben obtener los objetivos estratégicos de las FF.AA.

Es en este nivel donde un Comandante Operacional podrá diseñar su “Maniobra Estratégica Operacional”, concurrente al logro del objetivo político-estratégico principal establecido por la Estrategia Militar, con las fuerzas y medios que le serán entregados por el Conductor Estratégico, ya mencionado, para las operaciones militares a desarrollar.

Como se puede apreciar, existe de hecho una “**cadena de objetivos**” a ser alcanzados por los distintos escalones de responsabilidad política y estratégica en los que se basa la Maniobra Estratégica Operacional, a los cuales también se les reconoce como “**niveles**”, siendo entonces habitual en nuestro país describir al más alto nivel de la Estrategia Militar como relacionado al nivel “político-estratégico”, del cual ya se han mencionado anteriormente sus fuentes y definiciones, y a los otros niveles subsidiarios, como pertenecientes a diversos niveles “estratégicos-militares” y/o “tácticos”.

Parece conveniente no rigidizar definiciones que, por lo demás, normalmente serán superadas por la dinámica de los hechos. Lo anterior se evidencia cuando enfrentado a un conflicto, es el Conductor Político (Presidente de la República) quien, a la luz de la Estrategia Nacional o General del país, establece el Objetivo Político de Guerra y, conforme a su concepción, le asigna a la Estrategia Militar los Objetivos Políticos de Guerra para las FF.AA.

Cabe destacar, sin embargo, que los niveles de la Estrategia Militar (FF.AA.) y de la Estrategia Operacional descritos, no se vinculan solo por la imposición fría e inconsulta de Objetivos del primero al segundo. Por el contrario, siempre deberá existir una sana y fluida comunicación que permita, en mutuo acuerdo con el Gobierno, establecer **lo que se ordenará alcanzar**, compatibiliza-

do con **lo que se puede lograr** (fines versus medios). La cita que sigue, de Liddell Hart⁵⁹, que vincula a la Estrategia Nacional con la Estrategia Militar, parece oportuna para este fin: **“El objetivo militar deberá estar pauteado por el objetivo político, pero conforme a una condición básica: la política no debe demandar al ámbito militar, algo que no sea posible cumplir”**.

Por lo anterior, resulta evidente la necesidad de un diálogo continuo entre la Estrategia Nacional y la Estrategia Militar. Estados Unidos de Norteamérica fracasó en Vietnam, entre otras razones, cuando sus Comandantes militares no advirtieron a sus líderes políticos que la Estrategia Nacional aplicada no resultaba, y que era evidente que los Objetivos Políticos de Guerra eran inalcanzables. En rigor, podría sostenerse que la guerra de Vietnam se ganó tácticamente, pero fue un desastre estratégico por la inexistencia de un vínculo operacional esencial entre la Estrategia Nacional y la conducción de las operaciones militares. Idéntico error fue cometido por los militares alemanes en 1918, cuando intentaron desvincular a la dimensión política de la dimensión militar y culparon a sus políticos de la derrota sufrida en la Primera Guerra Mundial, abriendo el camino de la anarquía y pavimentando el posterior ascenso de Hitler al poder.

En el caso nacional, al iniciarse la Guerra del Pacífico, la ausencia de conducción política (Estrategia Nacional) llevó a la ciudadanía a reaccionar presionando a través de la prensa y exigiendo actuar, mientras que el Conductor Político buscaba establecer un Objetivo Político de Guerra coherente con la situación, y designaba un “Ministro de Guerra en Campaña” para lograr una suerte de coordinación de nivel “político-estratégico”. Por el contrario, en la primera Guerra del Golfo en 1991, el General Schwarzkopf fue consultado regularmente por su nivel superior, a fin de conocer su opinión operacional sobre las propuestas político-estratégicas del Conductor Político.

Es necesario recordar que no siempre los Objetivos asignados al Comandante Operacional serán claros y precisos. Cuando aquello sucede, entonces la decisión del Comandante Operacional podría perfectamente pasar de ser estratégica a ser política y, parafraseando al

⁵⁹ Creadores de la Estrategia Moderna, Peter Paret, pág. 613.

Contraalmirante (USN) Alfred Thayer Mahan⁶⁰, será el momento en el cual el Comandante **“deberá desplegar valor político para discernir los intereses nacionales en juego durante el conflicto”**. En dichas circunstancias, parece más que razonable que dicho Comandante recurra al nivel de la Estrategia superior, debiendo además definir cuáles serán las restricciones políticas que condicionarán su posible maniobra. Expuesto así, probablemente este Comandante Operacional debería resolver una estrategia del nivel o ámbito político-estratégico, más que a una del nivel estratégico-militar/operacional o táctico.

En general, las circunstancias típicas ante las cuales un Comandante deberá “subirse de nivel” estratégico, será cuando deba:

- a) Lograr objetivos estratégicos no-Operacionales.
- b) Comandar fuerzas conjuntas y combinadas.

En el primer caso, el Comandante Operacional deberá interpretar, con criterio político (pero recurriendo al proceso de decisión estratégica), los Objetivos que le impone el Conductor Político a través de la Estrategia Militar, cuando se le ordena por ejemplo:

- a) Alcanzar objetivos con medios militares, pero mezclados con aspectos económicos o políticos, explícitos o implícitos.
- b) Lograr objetivos militares, pero sujetos a restricciones políticas o económicas.
- c) Obtener objetivos ajenos al ámbito militar.
- d) Alcanzar objetivos de carácter ideológicos.

En el segundo caso, mandando fuerzas combinadas (como podría ser en una alianza o coalición ad-hoc), el Comandante Operacional deberá comprender cabalmente los intereses político-estratégicos y las diferencias nacionales y/o regionales, ajustándose a ellos los que tienen que ser claramente identificados y considerados⁶¹. Ya en el siglo 19 Clausewitz prevenía sobre la volatilidad de la cohesión de las alianzas, cuyas fuerzas respondían más a los intereses nacionales que a los de la coalición. Las sucesivas dificultades en las Guerras (o

⁶⁰ Ibídem, pág 401

⁶¹ “Doctrine for Unified and Joint Operations, Cap. IV.

varias campañas dentro de la misma Guerra) del Golfo Pérsico son una elocuente prueba de la actual vigencia del aserto del maestro.

Pero insistamos en el punto: La Estrategia Operacional, que se nutre del nivel político-estratégico y también del nivel estratégico-militar, siendo responsable de la concepción de la Maniobra Estratégica Operacional, del manejo de las fuerzas conjuntas y de su eficiencia en el combate, en ningún caso lo será del manejo político del conflicto. Por ello, cuando un Comandante Operacional aprecia tempranamente que su misión conlleva complicaciones políticas y ante la ausencia de directrices del nivel superior, entonces debería tratarlas con el método adecuado, antes de entrar en batalla. Consecuentemente también, resultará recomendable que el Conductor Político no delegue abiertamente “discrecionalidad política” a un Comandante Operacional, pues lo estaría induciendo a adoptar decisiones con una menor perspectiva política.

Para evitar aquel riesgo, el Conductor Político, entre otras acciones, puede originar restricciones políticas a las operaciones militares, conocidas generalmente como Reglas de Enfrentamiento⁶², que son las herramientas con las que se puede evitar, graduar, escalar o desescalar una crisis externa. Las ROE's han sido de uso común en las fuerzas navales, donde han demostrado ser excelentes instrumentos para que los Conductores Políticos ejerzan un liderazgo activo en las crisis internacionales, a lo menos, en los últimos cincuenta años, dirigiendo con perspectiva política acciones en el campo estratégico, operacional o táctico.

En términos generales, podemos concluir entonces que, donde se inician las operaciones, debería haber concluido la Estrategia General, aunque entre ambas, a modo de bisagra, se encuentra el campo de la Estrategia Operacional, que no siendo novedoso en sí, representa mejor hoy la indispensable vinculación con la conducción político-estratégica, antes asumida de facto por la Estrategia Militar, para concebir, preparar y ejecutar lo que se desea lograr política y militarmente, con las fuerzas disponibles. Aunque se sostenga la conveniencia de establecer “niveles” acotados en esta materia, quizás resulte mejor establecer la discusión si existe o no una mayor comprensión política del uso de dicho instrumento, tras el logro de intereses nacionales superiores del Estado.

⁶² Rules of Engagement - ROE's.

V. OTRAS VISIONES REGIONALES

En este capítulo se ha querido dar una mirada más allá del ámbito normativo nacional a objeto de determinar si en otros países de nuestro entorno regional se maneja el concepto en estudio y, de ser así, cuáles son sus alcances.

Se exponen a continuación algunas conceptualizaciones oficiales y académicas de algunos países que se refieren, directa o indirectamente, al tema.

A. Libro Blanco de la República Argentina (1999):

Cuando se explica el funcionamiento del sistema de defensa y se habla de los niveles de decisión y actuación, se señala que al Presidente le corresponde la conducción integral de la guerra y su conducción militar.

Este concepto de conducción integral sería asimilable al de conducción político-estratégica pero también tendría implicancias en la conducción estratégica si la consideramos sinónima de militar (11-97).

B. General Edgardo Mercado Jarrín⁶³

En su libro “Seguridad, Política, Estrategia”, publicado en 1974, distingue dirección política y estrategia militar.

⁶³ Renombrado militar peruano de destacada participación en la vida política de su país. Fue Primer Ministro, Ministro de Guerra y Comandante General del Ejército, simultáneamente, en 1974.

En los lineamientos de la política de seguridad nacional, identifica una fase en que se formula el “concepto político-estratégico” que es la concreción de dicha política y que orienta la determinación de las estrategias para los cuatro dominios (Campos de Acción).

Previamente se ha efectuado una apreciación político-estratégica para determinar las hipótesis generales, aspecto en que concuerda con nuestra definición de AGPE.

Separa estrategia nacional de estrategia militar.

C. Centro de Altos Estudios Nacionales⁶⁴ (Perú)

En su publicación dedicada a “La Defensa Nacional y su planeamiento”, distingue una “Fase Político-Estratégica” que, a su vez, considera dos niveles: El Nivel Nacional y el Nivel Dominio o Campo de Actividad. Sin embargo, no se incluye alguna conceptualización respecto a por qué llamarla así⁶⁵.

El Nivel Nacional o Nivel Gobierno, es en el cual se conciben y se adoptan las decisiones políticas de mayor importancia y trascendencia para la Defensa Nacional, principalmente en cuanto a la previsión de conflictos, a la forma de encararlos para su mejor solución y a la oportuna asignación de los recursos que ello requiere.

Correspondería al más alto nivel de la conducción⁶⁶.

El Nivel Dominio o Campo de Actividad es en el que se concibe, con criterios especializados, las acciones generales que deben cumplir los Órganos y Organismos del nivel operativo

⁶⁴ Sucesor del Centro de Altos Estudios del Ejército, denominado tradicionalmente Centro de Altos Estudios Militares, fundado en 1950. Depende de la Secretaría de la Defensa Nacional, la que, a su vez, depende de la Presidencia del Consejo de Defensa Nacional. Es el instituto rector del estudio e investigación sobre los problemas que plantea la Defensa Nacional.

⁶⁵ TE-001-97 Desarrollo y Defensa Nacional, Tomo III, Pág. 37

⁶⁶ Nota del editor.

debidamente agrupados y relacionados. En este nivel se da unidad y coherencia a las acciones de la Defensa Nacional en sus campos funcionales: político, económico, sicosocial y militar.

Correspondería a nuestros campos de acción y al nivel estratégico en lo que dice relación con la conducción superior de las Fuerzas Armadas⁶⁷.

A continuación se distingue una fase de Planeamiento Estratégico donde se identifican dos niveles: nacional (primario) y sector (secundario)⁶⁸.

D. Libro de la Defensa de Ecuador

Emplea el concepto “escenario político-estratégico” para describir al conjunto de escenarios en que se proyecta el Ecuador y, en particular, el denominado “escenario político-estratégico prevaleciente” o de corto plazo; sin embargo, el significado del concepto no se explicita.

En la parte relativa a la estructura de la defensa nacional se identifican los niveles de decisión y participación pero ninguno recibe el nombre de político-estratégico.

El Presidente ejerce la conducción política de la seguridad y defensa nacional; el Consejo de Seguridad Nacional está encargado de emitir el concepto estratégico de seguridad nacional, y el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas es el responsable de la conducción estratégica militar.

⁶⁷ Ídem.

⁶⁸ Lo que está entre paréntesis es nota del editor.

VI. PONENCIAS DE AUTORIDADES

Habida cuenta de la importancia que tienen los conceptos emitidos por determinadas personalidades, al momento de ser autoridades y en actividades oficiales, se han incorporado en este capítulo las ponencias y discursos que se refieren a la materia, editando su contenido para dejar aquello directamente relacionado con el tema central de esta publicación.

A. Almirante Jorge Martínez Busch (1993)

En la clase magistral que dictara en nuestra Academia, en su calidad de Comandante en Jefe de la Armada, abordó el tema “Una contribución para la creación de un pensamiento político-estratégico nacional”, formulando una proposición donde no se menciona la existencia de un nivel pero sí se alude a un escalón político-estratégico y también a una estructura político-estratégica, específicamente al referirse a la conducción de una crisis.

En la introducción, el autor define como “Pensamiento Político-Estratégico Nacional” a *la elaboración intelectual que, abarcando en la mayor extensión posible la complejidad de las variables que conforman la realidad nacional, vecinal, regional y mundial de un Estado, procesa y entrega al escalón político elementos de juicio necesarios para la obtención de los Objetivos Políticos Nacionales, mediante el empleo apropiado de la Fuerza Armada como uno de los factores que harán posible obtener estos objetivos.*

Después de referirse a las relaciones entre Seguridad y Desarrollo, a la percepción de las amenazas y a la reacción frente a ellas, a las Fuerzas Armadas y la sociedad chilena frente al

próximo siglo, propone la forma cómo se expresaría el pensamiento político-estratégico, señalando al respecto lo siguiente:

Nada favorece más al Desarrollo y su resultado práctico –el crecimiento– que la paz permanente. Pera esta, que es una idea existente en la mente de todo conductor, sea político o militar, choca una y otra vez con la realidad de la propia naturaleza humana, donde el conflicto siempre está presente en sus variados niveles de afección y de forma. Creer que por el término de la Guerra Fría y la subsecuente desmovilización militar y globalización económica, que realmente caracteriza a este período, se vayan a suprimir totalmente las amenazas a la paz de las naciones, sería repetir el sueño utópico que siguió al término de la Primera Guerra Mundial, donde un presidente americano llegó a proponer un tratado para proscribir las guerras, creyendo que con esto realmente ellas desaparecerían. Los porfiados hechos demostraron lo contrario, al igual como lo estamos observando en este instante en la propia Europa.

Más adelante, el autor señala:

La iniciativa en el manejo de la crisis requiere cuidar en extremo las resoluciones que cada actor político o militar adopte. Un paso en falso puede acelerar el accionar del oponente y precipitar la acción bélica antes de lo previsto por el conductor político. Lo mismo puede ocurrir si no se reacciona oportunamente, con lo cual se puede perder la iniciativa y la libertad de maniobra del escalón político-estratégico.

Por este motivo se han creado las reglas de enfrentamiento, para hacer posible que ante la aceleración o incremento de las presiones que signifiquen una situación sorpresiva, los escalones inferiores de la estructura político-estratégica del Estado reaccionen en el marco político deseado, en un ambiente de racionalidad y en el marco del tiempo político adecuado.

Planteadas así las cosas, podría preguntarse si la definición de Karl von Clausewitz de que la “guerra es la continuación de la política por otros medios” habría dejado de tener sentido frente a este pensamiento de que la forma más esperada del conflicto será normalmente la crisis. Sin embargo, ella mantiene toda su validez,

desde el momento en que la Fuerza Armada debe lograr el efecto sin que sea empleada, pero asumiendo la voluntad del conductor político de que debe emplearse si este efecto no es alcanzado, ya que en la crisis el riesgo y la incertidumbre es la característica básica que la define.

Con estas características, cabe preguntarse: ¿dónde termina el accionar del conductor político y dónde comienza el del conductor militar en torno al empleo y uso de la Fuerza Armada?

Hay indudablemente una zona difusa de relación donde no se aprecia muy claramente cómo deben interactuar y valorarse las opiniones y concepciones en torno a este empleo. De hecho, en las guerras reciente esto se ha observado claramente en torno, por ejemplo, al alcance y a la extensión de las operaciones que deben realizarse para alcanzar los objetivos políticos que ha fijado el conductor político y del cual deben derivarse los objetivos estratégicos que le satisfagan. Creo que la única manera de lograr esta concordancia entre lo que se persigue en el campo de la política con las soluciones que le entrega el accionar militar es la concordancia de las apreciaciones y de las soluciones derivadas de un pensamiento político-estratégico común. En esta concordancia está la exposición de este pensamiento.

Termina señalando que, a su juicio, existe ahora (en 1993) la oportunidad de tener una conceptualización común en torno a la interacción político-estratégica y que nuestra Academia puede ser uno de los tantos lugares de encuentro para crear nuestras propias soluciones a los viejos dilemas históricos de la interacción entre los escalones político y militar.

B. Sra. Michelle Bachelet Jeria (2004)

La conferencia del 2 de septiembre de 2004 debió ser dictada por el Subsecretario de Marina, Sr. Carlos Mackenney Urzúa, no pudiendo la entonces Ministra de Defensa Nacional estar presente por razones de fuerza mayor. En ella, se refirió específicamente al tema que motiva esta publicación, lo que se transcribe textualmente.

“LA AGENDA DE DEFENSA EN EL ÁMBITO POLÍTICO-ESTRATÉGICO”

Lo Político-Estratégico: El Concepto

La intuición señala que se trata de un encuentro entre la política representada por civiles y la estrategia representada por militares para integrar las perspectivas que les son propias a cada estamento.

Una suerte de síntesis que, se entiende también intuitivamente, constituye un ejercicio de integración civil-militar.

La elaboración teórica ha proporcionado mayores precisiones conceptuales: el ámbito político-estratégico surge de la insuficiencia de los recursos y métodos de la política para adoptar decisiones adecuadas frente al conflicto moderno y de la necesidad de incorporar en esas decisiones elementos de juicio suministrados por la estrategia moderna. El antiguo debate sobre la correcta relación entre política y estrategia –el poder y la fuerza– se resuelve en la síntesis político-estratégica, donde la política fija los fines del esfuerzo nacional frente a un conflicto y la estrategia aporta el modo de emplear las distintas fuerzas del país –incluida la fuerza militar–, sin una relación de primacía irreductible entre ellas, sino más bien haciendo variar la fuerza en la que se hace centro de gravedad según la evolución del conflicto.

A partir de este concepto general, la teoría ha ido haciendo diversas derivaciones. Dos de ellas me parecen las más importantes: una, sobre el soporte orgánico en que esa dinámica político-estratégica se produce y, la otra, sobre la metodología político-estratégica o el proceso de toma de decisiones político-estratégicas.

Al respecto, haré un par de comentarios generales y, enseguida, intentaré analizar cómo se han plasmado la estructura y el proceso en nuestro caso.

Comentarios generales al concepto

Una primera consideración sobre el soporte orgánico de la dinámica político-estratégica tiene que ver con el carácter específico y permanente de una estructura semejante. Creo que sería interesante

un análisis más exhaustivo en perspectiva comparada al respecto, porque a primera vista pareciera ser que en Estados que están en situación de conflicto permanente estas estructuras político-estratégicas tienen un funcionamiento regular, mientras que en Estados que no lo están ellas pueden ser estables en el papel pero muy irregulares en su funcionamiento práctico. Haciendo más complejo el análisis comparativo que propongo, sospecho que hay diferencias orgánicas importantes ya sea que se trate de Estados con sistema presidencial de gobierno o bien Estados con sistema parlamentario de gobierno. Y aventuraría una segunda hipótesis, en el sentido de que, cuando se trata de regímenes presidenciales, la estructura se materializa como un consejo asesor estable en el ámbito de la Presidencia de la República y, cuando se trata de regímenes parlamentarios, la estructura forma parte del complejo de relaciones habituales que se establece entre el gobierno y el Parlamento, pudiendo, en este segundo caso, conformarse un grupo asesor ad hoc para un conflicto en específico.

Más allá de la mayor o menor flexibilidad formal según el tipo de sistema de gobierno, podría agregarse una tercera hipótesis: estas estructuras tienden a ser estables o de funcionamiento regular porque se insertan en la estructura institucional de regímenes políticos muy consolidados y, en el caso de Estados de democracia consolidada, se trata de estructuras que deben su estabilidad no solo al hecho de enfrentar una situación de conflicto permanente, sino también al hecho de que su inserción es claramente afín con los fundamentos del régimen democrático. De lo contrario, no podrían subsistir o, si llegan a subsistir, lo hacen funcionando de manera muy irregular.

Este punto conecta con la segunda consideración general que deseo hacer, referida al proceso que conduce a la toma de decisiones político-estratégicas. Porque este proceso no es indiferente a la naturaleza del régimen político en que tiene lugar. Dicho de otra manera: en un régimen político como el democrático, que separa el poder de la fuerza —o, si se prefiere, la política de la fuerza militar—, no es indiferente la selección de los actores que participan en el proceso ni lo son las reglas con que el proceso funciona. En el caso de un régimen político donde poder y fuerza se concentran en una misma instancia institucional estos rasgos son menos relevantes.

Si todo esto es así, entonces el desafío de insertar una estructura política-estratégica de funcionamiento regular bajo las condiciones de un régimen democrático exige convocar a ciertos actores y, sobre todo, demanda hacerlos interactuar según reglas que no violenten los principios democráticos de desagregación sobre el que se fundan los controles y balances institucionales –y de subordinación– sobre el que descansa la relación entre los elegidos popularmente para decidir y los seleccionados burocráticamente para materializar las decisiones. Contrariamente al principio de desagregación, la dinámica político-estratégica supone integración; y, por otra parte, ella tiende a funcionar sobre la base de la paridad entre los actores, en vez de la subordinación. Pese a todo, no hay una necesaria e insalvable contradicción entre los principios democráticos señalados y las características de la dinámica político-estratégica, pero para ligar unos con otros es imprescindible que las estructuras y procesos político-estratégicos se moldeen de forma tal que respeten las condiciones del régimen político democrático.

El caso chileno

Para el caso de Chile, lo primero que habría que decir es que si se revisa la normativa que regula el sector de la defensa se puede constatar que no aparece el término “político-estratégico” para calificar ninguna estructura, proceso o acción. Sin embargo, es claro que, aunque no se nombre, “lo” político-estratégico ha sido paulatinamente incorporado en la estructura institucional de la defensa.

Veamos el modo y sus consecuencias.

Por la Ley N° 7.144, de diciembre de 1941, se creó el Consejo Superior de Defensa Nacional como un “órgano de asesoría al gobierno en el estudio y resolución de los problemas que se refieren a la defensa nacional, relacionados con la seguridad exterior del país”. En su composición se consideró a seis civiles –tres ministros y los tres subsecretarios de las ramas castrenses– y a seis militares: los tres comandantes en jefe y los tres jefes de estados mayores institucionales. Es interesante notar que a instancias del propio Consejo se creó, a mediados de 1942 y por decreto supremo de la Subsecretaría de Marina, el estado mayor de coordinación de la

defensa nacional, cuyo jefe pasaría prontamente a ser miembro también del CONSUDENA.

Subrayo los siguientes aspectos: primero, se creó una estructura asesora fuera del ámbito ministerial, asociada más bien al ámbito de la Presidencia de la República; segundo, se limitó la competencia del consejo a los temas de la seguridad exterior; tercero, no se consideró en su composición –sin duda, en virtud de esa misma razón– al Ministro del Interior. Hasta aquí podría sostenerse una coherencia entre el CONSUDENA y la arquitectura institucional democrática de Chile, de carácter presidencialista. Sin embargo, la composición de seis a siete del consejo –un rasgo estructural– junto con la formación de acuerdos por mayoría absoluta de sus miembros –un rasgo procesal– introdujo una clara anomalía respecto de las condiciones propias de un régimen democrático.

En 1950 se reglamentó la elaboración de los planes y documentos de la defensa nacional, estableciéndose la distinción entre primarios y secundarios. Dentro de los documentos primarios se incluyó la apreciación global político-estratégica (AGPE) y se la caracterizó como “un análisis de la situación política interna e internacional”. Es decir, un análisis que va más allá del estudio de los problemas de seguridad exterior, ámbito de preocupación del CONSUDENA. El propósito de la AGPE puede orientar el sentido del análisis de la situación política interna, puesto que la AGPE pretende concluir en hipótesis de conflicto externo probable; pero aunque el sentido sea ese, es claro que el análisis se proyectó hacia un campo aparte y distinto de la seguridad exterior. Por otra parte, la forma de elaboración del análisis tampoco aseguró su carácter político-estratégico, porque en los hechos la AGPE pasó a realizarse dentro del Ministerio de Defensa, pero en el Estado Mayor de la Defensa Nacional. Salvo por el hecho de considerar elementos de naturaleza política –interior y exterior– y de naturaleza estratégica, este ejercicio de apreciación no respondió, ni ha respondido, a una interpenetración político-estratégica real en la práctica de un Estado democrático.

Diez años después, en 1960, se creó el Consejo Superior de Seguridad Nacional como un organismo asesor del Presidente de la

República “en todo lo que se refiere a la seguridad nacional y el mantenimiento de la integridad territorial del país”. Lo que recoge la creación del CONSUSENA es la cristalización del cambio conceptual que operado desde la creación del CONSUDENA, pasándose del ámbito de la defensa nacional –o seguridad exterior– al de la seguridad nacional, donde se incorpora la seguridad interior y, por lo mismo, el Ministro del Interior. Este cambio supuso traspasar al CONSUSENA el estudio y aprobación de la planificación primaria destinada no ya a preparar al país para un conflicto externo, sino para cualquiera emergencia, contingencia bélica o conmoción interna. También supuso la cristalización de varias anomalías. Mencionaré solo dos: la condición estructural de pares conferida a miembros del consejo que mantienen relaciones subordinadas entre ellos y la regla por la cual se establece la adopción de acuerdos por votación.

Como se sabe, en 1980 se promulgó una nueva Constitución Política en la que se incorporó la institución del Consejo de Seguridad Nacional, COSENA. En este organismo se reforzó la condición paritaria entre miembros que mantienen relaciones de subordinación, no solo por la composición de cuatro civiles y cuatro uniformados, sino al configurarla no ya respecto de ministros de Estado, sino del propio Presidente de la República. También se amplió la facultad de adoptar acuerdos, puesto que el COSENA puede hacer presente su opinión, la que, de nuevo, se establece por medio del voto de sus miembros con este derecho. En estricto rigor, este Consejo ya no es un organismo asesor de carácter político-estratégico, aunque se inscriba en este nivel estructural.

A mi juicio, el ámbito político-estratégico en Chile se ha configurado de forma anómala, quizás por el impacto de momentos históricos determinados más que por la maduración de la arquitectura institucional de nuestro país. No creo que la conclusión sea inclinarse por una vuelta a los compartimentos estancos: uno para la política y otro para la estrategia, sino más bien por la modificación de la forma que ha terminado adquiriendo la interpenetración político-estratégica en Chile.

Puesto en otros términos, me parece contraproducente para la democracia negar espacio a la interpenetración político-estratégica, pero también me parece imprescindible que las estructuras y procesos

en que ella se materialice sean armónicas con las condiciones estructurales y funcionales de un Estado democrático.

La interpenetración político-estratégica en democracia

Como principio general, no resulta sano para la democracia excluir del proceso conducente a la adopción de decisiones pertinentes a un cierto sector de actividad del Estado los aportes que provengan de los diversos actores involucrados.

Es obvio que el gobierno y la administración del Estado es de responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo, y que compete al Ejecutivo formular las políticas públicas mediante las cuales cumple parte de esas dos funciones centrales. Además, es evidente que en todos los sectores públicos hay esferas de decisión reservadas a la autoridad política. Este marco institucional tiene varias consecuencias. En primer lugar, sanciona el principio de subordinación y plantea, a la vez, la necesidad de que el ejecutivo tenga –en materia de defensa– una efectiva capacidad para conducir la política de defensa y la política militar. Pero no riñe con la teoría política democrática el que civiles y militares se integren para entregar elementos de juicio a quien corresponde decidir y, por lo tanto, conducir.

Si la autoridad política del Estado democrático tiene la responsabilidad de definir los objetivos de la defensa; si tiene la responsabilidad de utilizar la política para modificar las determinaciones impuestas por la situación geográfica del país y por la historia; si tiene la responsabilidad de entregar recursos financieros para sufragar los gastos y las inversiones que las fuerzas armadas requieren en función de las exigencias de aquella política, entonces resulta conveniente para la autoridad política incorporar a las Fuerzas Armadas en el grado y en las instancias donde su colaboración sea útil.

Un ejemplo práctico es el de la política de desarrollo de zonas extremas y aisladas, donde las Fuerzas Armadas cumplen una tarea propia de las misiones que les competen o un papel en subsidio de la inexistente actividad privada –pienso en la apertura de la carretera austral. De nuevo, si las Fuerzas Armadas han de participar en el proceso de construcción y fortalecimiento de la confianza mutua con terceros países; si han de participar en los problemas de la paz, y no

solo en los problemas de la guerra, entonces resulta imprescindible no recluirlas en sus cuarteles.

Puede haber democracia sobre la base de la exclusión de las Fuerzas Armadas de toda esfera donde se adopten decisiones o se implementen políticas públicas, particularmente la política de defensa. La pregunta no es si puede existir en esas condiciones, sino si es conveniente o sano para la democracia sostenerse en la completa exclusión de las Fuerzas Armadas.

Una participación ilimitada de las Fuerzas Armadas en la formulación e implementación de políticas públicas nos coloca frente a un tipo de régimen que ya no es democrático. Sin embargo, hay una cuestión de grado en esto. Lo que importa es precisar ese grado, determinar las instancias adecuadas y establecer los procedimientos para la participación.

La agenda de la defensa en el ámbito político-estratégico

Ha sido el convencimiento sobre la necesidad de construir una democracia que disponga de espacios para permitir una adecuada interpenetración político-estratégica lo que ha estado detrás de los dos más interesantes ejercicios de construcción de política y renovación de conceptos realizados para nuestra defensa. Me refiero a la elaboración del Libro de la Defensa Nacional de 1997 y al del año 2002.

Este es, precisamente, uno de los tres ejes en que se reformuló la agenda del sector, precisamente a partir de ese año 2002, para avanzar hacia la defensa que necesitamos ante los desafíos que ya exhibe el siglo XXI. La sola gravitación del concepto “política de defensa” en uno y otro de los textos señalados, la mayor riqueza con que hemos sido capaces de tratarlo, da cuenta del avance producido desde 1997 a la fecha en este eje de nuestra agenda. Un avance que requiere ser continuo, razón por la cual nos encontramos trabajando para actualizar algunas materias del Libro de la Defensa 2002 que han evolucionado desde la fecha de cierre de ese documento.

En los dos ejes restantes de la agenda –la modernización de la institucionalidad del sector de la defensa y el desarrollo de la inserción internacional de la defensa– también hay iniciativas de relevan-

cia para el ámbito político-estratégico. Las tres que me parecen de mayor interés son las siguientes:

- La ley del Ministerio de Defensa Nacional,
- la modificación del mecanismo de asignación de recursos para la defensa, y
- la participación en operaciones de paz.

a) LA LEY DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Como ya dije, la institucionalidad de la defensa particularmente en lo que se refiere al ámbito político-estratégico presenta una serie de anomalías, algunas de las cuales buscamos corregirlas con una iniciativa cuya pieza central es la ley del Ministerio de Defensa Nacional.

La esencia de este proyecto apunta a dotarnos de una orgánica que sitúe en sede ministerial el tratamiento político-estratégico de diversos procesos de gobierno del sector, es decir, conducentes a la adopción de decisiones relevantes para la defensa. A grandes rasgos, estos procesos, que se entretajan entre sí, son dos: en un nivel, el de la evaluación de los problemas de la defensa, la identificación de las carencias necesarias de superar para resolverlos y la asignación de los recursos requeridos para dar respuestas satisfactorias a dichas carencias. En otro nivel, está todo el ciclo de la apreciación para la decisión, la planificación a partir de la decisión, la ejecución de lo decidido y la evaluación de resultados.

Tras estos procesos, así como en su vinculación, hay una cierta racionalidad. En un caso, la fase de “análisis de los problemas” se liga con cierta lógica a la fase de “identificación de necesidades” y, enseguida, a la de “asignación de recursos”. Lo mismo en el otro caso, entre las fases de “apreciación”, “planificación”, “ejecución” y “evaluación”. En Estados democráticos consolidados, esta racionalidad exige estructuras que la respeten, ya sea que se creen en sede ministerial o en sede presidencial, dependiendo del sistema de gobierno.

En nuestro caso, la creación del CONSUDENA, en 1941, preservó esta racionalidad. En efecto, el CONSUDENA quedó bajo la dirección del Ministro de Defensa y la misión general de asesoría en el estudio y resolución de los problemas de la seguridad exterior del

país, se complementaba con dos tipos de misiones específicas: por una parte, estudiar y establecer las necesidades de la defensa y, por la otra, las tareas relativas a las adquisiciones e inversiones necesarias para satisfacerlas. En el curso de las transformaciones institucionales posteriores esta racionalidad se diluyó.

Con la ley en preparación se pretende colocar en sede del Ministerio de Defensa mismo las estructuras y funciones que permitan recuperar la racionalidad existente tras los dos grandes procesos de gobierno sectorial que he descrito en forma sucinta. La ley apunta a dotar al Ministerio de una organización que supere adaptaciones parciales hechas en el pasado y que provea un marco moderno para la toma de decisiones, la planificación y la ejecución del conjunto de políticas específicas que conforman la política de defensa nacional.

b) LA MODIFICACIÓN DEL MECANISMO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA LA DEFENSA

Esperamos culminar este año una propuesta de flexibilización del sistema de asignación de recursos para financiar las adquisiciones militares de las Fuerzas Armadas. Como se sabe, este sistema contempla a lo menos tres elementos centrales: el origen de los recursos, su distribución y los procedimientos de decisión y autorización de los gastos. Esta propuesta intentará conjugar las necesidades del sector en su conjunto y las de cada institución armada, en particular. Deseamos que instancias de trabajo mancomunado entre los estamentos civil y militar de la defensa jueguen un papel de especial relevancia para lo anterior, lo que está en directa relación con la renovación y reformulación de la orgánica y funcionamiento del Ministerio a nivel político-estratégico.

La política de defensa llevada a cabo por los gobiernos de la Concertación ha descansado en dos convencimientos profundos, ya descritos con anterioridad, pero que deseo explicitar con relación a esta materia. Por una parte, la defensa es una función exclusiva del Estado, y como tal debe ser adecuadamente dotada de los medios humanos y materiales que requiera para poder desarrollarse a cabalidad. Esto significa que el Estado debe asumir en plenitud su responsabilidad en cuanto a dotar a las instituciones armadas del personal y los armamentos y equipos necesarios. Por otra parte, la defensa no es un área

“rara” dentro de la vida general del Estado, distinta a las demás actividades públicas, que se sustrae a la decisión política. Hemos buscado activamente normalizar la relación entre ciudadanía y fuerzas armadas, entre defensa y sociedad, pero las anomalías en la institucionalidad del sector que detallé anteriormente dificultan la articulación de política y estrategia para aplicar adecuadamente la política de defensa en todas sus dimensiones.

En relación con la asignación de recursos, es necesario que las decisiones provengan de un genuino proceso de interacción e interpenetración político-estratégica, y sean sancionadas, en tanto decisiones públicas, por las autoridades que corresponde, esto es, el Presidente de la República y sus ministros de Estado con competencias en la materia.

Una satisfactoria modificación del sistema de asignación de recursos será una clara demostración de la superación de una cierta inercia en la interacción político-estratégica y su proyección e integración en la actividad política general del Estado.

He dejado para el final la exposición de la agenda internacional de seguridad y defensa. Cómo hemos mencionado anteriormente, la incorporación de la cooperación como una dimensión de la defensa ha generado avances notables en materias de alcance vecinal, continental y global. Pero también supone una importante faceta de la renovación de “lo” político-estratégico.

Tal como lo señala el General Cheyre en su conocida obra “La interpenetración político-estratégica, “el ambiente en que se presenta el interaccionar político-estratégico es la relación entre los Estados”.

En este sentido, y durante los últimos años, el Ministerio de Defensa ha apuntado precisamente a incrementar nuestra capacidad de contribuir al resguardo de la paz y la seguridad internacionales. Esto se traduce tanto en políticas especiales para mejorar la disponibilidad de fuerzas, su equipamiento y entrenamiento, como en un impulso a la participación concreta en operaciones de paz. En los últimos años, Chile ha desplegado personal militar bajo el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas en Chipre, Palestina y la frontera indo-paquistaní. Asimismo, nuestro país participó en la misión bajo

el capítulo VII en Timor oriental y en la actualidad contribuye a los despliegues de la ONU en el Congo, Kosovo y Bosnia-Herzegovina, también desplegadas bajo el capítulo VII.

Paralelamente, durante el año 2002 el Ministerio de Defensa impulsó la puesta en marcha del Centro Conjunto de Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC), el cual ha permitido entrenar soldados, policías y civiles chilenos para estas importantes misiones. El CECOPAC está abierto para el entrenamiento de personal militar de otros países, lo que lo convierte en un nuevo instrumento de cooperación internacional.

Sin lugar a duda la participación de Chile primero en la fuerza interina de paz para Haití y luego en la misión de estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) ha concitado particular interés en diversos ámbitos de la vida nacional e internacional. El presente esfuerzo en Haití ha conllevado nuevos desafíos para los ámbitos político-estratégico y militar propiamente tal. En primer lugar, las instituciones de la República han debido adaptarse para permitir y facilitar la toma de decisiones respecto del despliegue de fuerzas, en consideración a lo trascendental del tiempo de despliegue en el éxito de algunas misiones. En este sentido, un par de días puede significar la diferencia entre una misión oportuna y una catástrofe humanitaria de proporciones. Asimismo, las Fuerzas Armadas han debido responder a grandes exigencias desde el punto de vista organizacional y logístico, considerando la ubicación geográfica del escenario de despliegue, además del volumen y diversidad de medios necesarios para llevar a cabo esta misión.

Las operaciones de paz representan una importante contribución al logro de los objetivos nacionales que nos animan. En términos generales, Chile se ha propuesto ampliar su grado de influencia en el ámbito internacional, lo que implica reconocer que una mayor participación en este escenario es un bien deseable para el país, porque buena parte de las metas que tenemos como país están ligadas a lo que ocurre o se decide en el campo internacional.

Finalizó su exposición señalando que “La ANEPE tiene la responsabilidad –porque es una entidad académica en primer término, y porque su objeto de estudio es precisamente lo político-estratégico,

en segundo lugar– de reflexionar y reelaborar permanentemente los conceptos sobre los que el Estado se organiza en esta materia. Debe, por una parte, conservar lo que representan la experiencia del país en el ámbito de la seguridad que nos ocupa y, al mismo tiempo, asumir también una aproximación crítica para proponer los cambios y la innovación que necesitamos. A esta segunda faceta de su trabajo –la innovación– quiero invitarlos a apostar con mayor fuerza y determinación. Por definición, este es el centro de gravedad de las actividades de un centro de estudios superiores. Pero, además, porque corresponde a una de las tareas que esta Academia está llamada a desempeñar en el desarrollo del esfuerzo que supondrá poner en marcha las ideas que describí.

C. General de Ejército Juan E. Cheyre Espinosa

En la charla dictada, también en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, el día 20 de octubre de 2004, el Comandante en Jefe del Ejército abordó la temática de acuerdo al siguiente texto.

UNA VISIÓN DEL ÁMBITO POLÍTICO ESTRATÉGICO EN CHILE

INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre entes políticos se manifiestan en la forma de dos condiciones extremas como son la cooperación y el conflicto. En ese contexto, pareciera lógico que las metas de desarrollo de un Estado debieran lograrse en paz y mediante relaciones de colaboración. Sin embargo, por muy pacíficas que sean las intenciones de los Estados y de sus gobiernos, la obtención de objetivos nacionales, como la mantención de la integridad territorial, la competencia por mercados o la postura frente a ciertos debates de carácter internacional, puede producir una contraposición de intereses que, dependiendo de su magnitud, pueden escalar hacia conflictos o situaciones de crisis internacionales complejas.

El actual “Sistema Internacional” se caracteriza por haber incubado una serie de instancias que permiten una cada vez mayor inte-

gración, relación e interdependencia entre los Estados, así como también –y esto es materia de otro debate– mayores puntos de contacto para la generación de conflictos.

Nixon ha señalado al respecto: “la historia es un patético desecho de tratados rotos” y agrega también, “los apretones de mano no hacen variar las ambiciones o intereses de un país, los tratados de paz no expresan ni crean amistad de manera permanente”.

Por lo anterior, la prudencia más básica aconseja establecer, con realismo, la situación de seguridad y de defensa de un país y a partir de ella configurar las hipótesis de conflicto, especialmente aquellas susceptibles de escalar y llegar a un estado de guerra.

Es por ello que los Estados deben mantener y fortalecer los mecanismos de integración político militares, que aseguren, por una parte, una correcta evaluación de nuestra capacidad de desarrollo y, por otra, identificar y hacer frente a aquellos riesgos y amenazas, consecuencia de nuestras debilidades y vulnerabilidades y que pongan en riesgo la obtención de los objetivos nacionales⁶⁹.

ENTRE LA POLÍTICA Y LA ESTRATEGIA

Muchos estudiosos del conflicto, como fenómeno social, han intentado establecer y explicar la relación existente entre la política y la guerra, y por extensión, con la estrategia, concepto este último que los textos militares definen como el arte de conducir los potenciales de un Estado, para la consecución de un objetivo de guerra⁷⁰.

De la afirmación anterior surge ya una serie de conceptos como Estado, potenciales, además de los propios de política, guerra y estrategia que es conveniente repasar, muy brevemente, para identificar sus alcances y poder determinar las relaciones entre ellos.

⁶⁹ El Libro de la Defensa Nacional establece como objetivos nacionales los Objetivos Permanentes, aquellos que constituyen las aspiraciones naturales del pueblo de Chile, el Objetivo Nacional Permanente, explicitado entre otros textos en la Constitución Política de la República y el Objetivo Político Nacional Actual, radicado en los programas de Gobierno.

⁷⁰ Reglamento de Conducción Estratégica Terrestre, EMGE., DOE., II, pág. 11.

En cuanto al Estado, Sánchez Agesta lo define como “una comunidad organizada en un territorio, mediante un orden jurídico, servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad”⁷¹. En esta definición, como en tantas otras, aparecen, en la forma de elementos básicos y comunes, la población, el territorio, la organización político-jurídica que le permita autogobernarse y una independencia frente a otras instituciones similares, elemento este último que conocemos como la soberanía de los Estados y que de acuerdo a nuestra Constitución Política, entraña no depender de ningún otro Estado para fijar el rumbo político, que los gobiernos estén no subordinados a presiones foráneas y que el Estado pueda garantizar el ejercicio del poder sobre todo su territorio y su población⁷².

Acerca de la Política, solo señalar, para los fines de este trabajo, que las instituciones esenciales e intrínsecamente políticas, como los Estados y sus gobiernos, deben buscar asegurar las libertades y la seguridad personal, proporcionar justicia y garantizar la seguridad externa del Estado⁷³. En efecto, un hecho de la realidad del comportamiento humano —y que constituye un elemento central de la política— es el conflicto, tal como la historia y la experiencia milenaria de la humanidad nos lo demuestran. El conflicto es algo propio de la condición humana y, por tanto, consustancial a la política⁷⁴.

Así, la guerra, como expresión extrema del conflicto, ha jalonado paso a paso la historia de la humanidad. Que la guerra es un acto político no cabe duda. Ya Mao-tse Tung había afirmado que ella es política y que no ha existido ni existirá guerra en el mundo que no obedezca a esa condición. El acto principal y el más decisivo del juicio que ejercen el estadista y el militar, es comprender rectamente la guerra que se emprende. No hay que pedirle a la guerra algo que ella no puede dar, como algo independiente, sino como un instrumento de la

⁷¹ Sánchez Agesta, Luis, Principios de Teoría Política, Editora Nacional, Madrid, 1979, pág. 137.

⁷² Rodríguez Grez, Pablo, Enajenación de la Soberanía, DEM., 1998, citado por Adolfo Paul Latorre en Política y Fuerzas Armadas, Revista de Marina, pág. 256.

⁷³ Israel Zipper Ricardo, Ciencia Política, Universitaria, Santiago, 1995, págs. 17-20.

⁷⁴ Merino Medina, Augusto, Visión del Conflicto desde la Politología, Centro de Estudios Sociedad y FF.AA., ICP., pág. 8.

política. Es decir, se debe plantear claramente cuál es el objetivo de la guerra, el objetivo político de la misma y no dar el primer paso sin pensar cuál podría ser el último. De lo anterior se desprende la necesidad de efectuar una planificación de la guerra, una planificación que posee características estratégicas, es decir, de largo plazo y donde se sitúa, sin duda, la relación entre la política y la estrategia.

La estrategia ya es conocida por los estudiosos de las ciencias militares, nace como un arte militar que se aplica a la reunión de los medios y al estudio de los modos de conducir un ejército o fuerza militar para someter a un adversario⁷⁵. Dentro de la estrategia total se distinguen dos conceptos, uno positivo y uno negativo. Al positivo Beaufre lo denomina “Estrategia de la Acción”, esto es, realizar algo pese a la oposición del adversario, y uno negativo o “Estrategia de la Disuasión”, cuando se quiere impedir que el adversario realice algo que se observa contrario o perjudicial para los propios intereses. En otras palabras se puede decir que en la primera se actúa, mientras que en la segunda se amenaza, en ambos casos haciendo uso de los elementos de poder del Estado o lo que conocemos como “poder nacional”.

El poder nacional tiene directa relación con el concepto de Estado-nación, es decir, con los medios de que dispone una colectividad, para hacer sentir su influencia y lograr sus aspiraciones e intereses. Se trata de una serie de factores que permitan a un Estado hacer efectiva su soberanía, en mayor o menor grado y en el ámbito nacional e internacional. En otras palabras, la capacidad de acción real y potencial de que dispone un Estado para desenvolverse frente a otros en el campo internacional en virtud de una serie de elementos relativamente permanentes y estables, como son la condición geopolítica, la cohesión interna de su población, los recursos naturales y la estabilidad económica, el desarrollo tecnológico, la estabilidad política dada por la solidez de sus instituciones, y el poder militar.

Las fuerzas armadas forman parte del poder nacional. Los efectos de su presencia, de su preparación, de su equipamiento serán relevantes antes, durante y después de los conflictos. Como lo expresara

⁷⁵ Cheyre Espinosa, Juan Emilio, Conceptos Básicos sobre Estrategia y análisis de su evolución, RPE. 36, 1985, págs. 65-66.

Genaro Arriagada, “a la hora final de los conflictos, cuando ha fallado la diplomacia y toda posibilidad de negociación, el gran lenguaje es el poder de las armas. No puede hacerse concesión alguna del Poder Nacional, al precio de negar su componente militar”⁷⁶.

Para comenzar el análisis de los aspectos generales que se desprenden del ámbito político estratégico, se debe establecer, desde una primera aproximación teórica, el marco en donde este se encuadra en la estructura organizacional del Estado, para luego intentar definir conceptualmente las verdaderas dimensiones que comprende. Se debe señalar, antes que nada, que este concepto se encuadra en el marco de la seguridad y la defensa nacional, como parte del proceso de definición de los principios políticos que regirán el accionar del país en materias relacionadas con las altas esferas de la conducción del Estado.

Dado el carácter instrumental de este concepto, debe servir los objetivos e intereses nacionales permanentes y actuales establecidos tanto por la Constitución como por las autoridades políticas. El estudio del ámbito político estratégico supone, además, un nivel de análisis más específico que lo relacionado con los principios y definiciones que estructuran a la Defensa Nacional como política de Estado, debido a la combinación de dos conceptos (política y estrategia) que lo hacen estar ubicado entre el nivel de la política de defensa nacional y el uso de los medios con que cuenta el país, tanto para la resolución de conflictos como para la realización y consecución de sus objetivos nacionales.

En una primera aproximación, el ámbito político estratégico se entiende a partir de la conjunción, relación e integración de lo político, aspecto propio del estamento civil que establece los fines; y del militar, el cual forma parte integral de lo estratégico al aportar el cómo. Respecto a lo anterior, es fácilmente comprensible que la conceptualización del ámbito político estratégico se fundamente en la relación entre lo civil y lo militar, pero para hacer un análisis más profundo y específico se tiene que comenzar desde algunas nociones que no deben ser consideradas dentro del contexto del ámbito en comentario.

⁷⁶ Arriagada, Genaro, Intereses Nacionales Contrapuestos entre Chile y sus Vecinos e Hipótesis de Conflicto del País, FASOC., año 6, 1991, pág. 43.

Entonces, lo político-estratégico se origina debido a que el conflicto –donde encontramos que actualmente predominan en la definición de las amenazas modernas tanto las asimetrías como las nociones no tradicionales de enfrentamiento y resolución– no puede ser abordado exclusivamente por los instrumentos propios de la actividad desplegada por la política. Es necesario que lo político estratégico esté definido a partir del trabajo conjunto entre la autoridad, que por medio de la acción política determina los objetivos y fines de la Defensa Nacional y la estrategia, que proporciona los medios para alcanzar los objetivos dispuestos para la defensa del país. Por lo tanto, sería posible fundamentar una definición para el nivel político estratégico sobre la base de que el ámbito en cuestión surge a partir de la articulación de dos aspectos que suponen el poder político y los medios militares, al reunir en un solo ámbito de acción los diferentes actores dispuestos para cada uno de estos estamentos, que en su conjunto componen la noción de lo político-estratégico en un Estado democrático.

De este modo es posible señalar que una acción de carácter político puede llevar, a priori, una serie de consideraciones relacionadas con el uso de la fuerza, pero también esta tesis se da de manera inversamente proporcional, en el sentido de que cuando se decide el empleo de la fuerza en una acción militar, por limitada que sea, esta permita establecer condiciones para una acción política posterior. En esta instancia, la política, es donde se encuentra el origen y el inicio de la problemática que determina el problema estratégico.

En cuanto a la oportunidad de su aplicación, podría decirse que son tres las instancias fundamentales⁷⁷:

- En una primera instancia, para generar las informaciones necesarias, en cuanto a la definición de las amenazas y riesgos. Solo un enfoque político estratégico permitirá disminuir las incertidumbres y conocer todos los antecedentes que permitan decidir adecuadamente.*
- La segunda instancia es la asesoría al conductor político estratégico, el gobernante, quien requiere de un órgano especializado, multifuncional y con sistema de trabajo validado para la toma de decisiones.*

⁷⁷ Cheyre Espinosa, ob. cit. pág. 145.

- Finalmente, la conducción político-estratégica, también con personal y procedimientos de trabajo altamente probados.

ASPECTOS EXTERNOS QUE REPERCUTEN EN LO POLÍTICO-ESTRATÉGICO

Hoy podemos evidenciar que la evolución del ámbito político-estratégico ha sufrido significativos cambios a partir de los efectos generados por el fenómeno de la globalización. Diversos factores han influido para que la apreciación de lo político-estratégico tenga, actualmente, una consideración mayor respecto de la que tenía antes de la década del noventa, debido a que el conflicto que actualmente presenciemos, incluye en su composición factores que aumentan sus alcances e incrementan su nivel de complejidad. Uno de estos factores está determinado por la evidencia de que actualmente los Estados han ido paulatinamente cediendo parte de su soberanía a favor de una mayor apertura internacional, modificando el tradicional concepto de soberanía que ponía especial énfasis en el aspecto territorial y fronterizo. En virtud de lo anterior, es necesario plantear la necesidad que tanto el estudio como la actualización y la interpretación político-estratégica de la situación externa e interna de cada país incorpore elementos desde una visión prospectiva, que permitan construir posibles escenarios de conflicto e integrar instrumentos de negociación, con el objeto de que el conductor político-estratégico obtenga un mayor margen de maniobra al momento de enfrentar el estallido de una situación de crisis.

En síntesis, debido a que el conflicto de hoy es más complejo, en cuanto a la multiplicidad de factores que intervienen en su evolución, se deben considerar para el análisis del ámbito político estratégico otros efectos que se desprenden del comentado fenómeno de la globalización.

Otro factor que incrementa el nivel de complejidad del conflicto moderno, es el alcance global que han adquirido los medios de comunicación social y el aumento en el acceso tanto a la información como al conocimiento. Respecto de este tema, es necesario mencionar que, aun cuando el estudio del ámbito político estratégico enfrenta hoy un escenario evidentemente más incierto, se han ido construyendo paralelamente ciertos mecanismos en el intercambio interestatal que per-

miten establecer nuevas relaciones entre los Estados. Estas relaciones se fundamentan en el desarrollo de procesos de cooperación, que buscan por medio de las relaciones bilaterales o multilaterales establecer un escenario favorable para su entorno y que permita incrementar los niveles de seguridad, aumentar el intercambio comercial e intensificar los grados de integración político social.

En directa relación con lo anterior, y siempre en el ámbito político estratégico, la incertidumbre es otro factor importante de ser considerado y evaluado, la guerra fría, con todos sus perjuicios que obviamente no se ponen en duda, proporcionaba una suerte de estabilidad y certidumbre acerca de forma y procedencia de los riesgos y amenazas.

En lo regional, aun cuando existe una conciencia respecto a que los esfuerzos políticos deben orientarse a una acción proactiva encaminada a establecer mecanismos de cooperación e integración, actualmente en la región encontramos varios conflictos en desarrollo, principalmente al interior de los países, que deben ser analizados desde el punto de vista político-estratégico para determinar cómo influyen en la situación particular.

Así, es posible evidenciar las variables entremezcladas del subdesarrollo, donde destacan principalmente la pobreza, la marginación social, la violencia, la corrupción y los intereses personales y de grupos de presión política, las que se han instalado en nuestra realidad latinoamericana y son causa de una serie de conflictos sociales que en las últimas décadas han caracterizado la evolución de nuestro subcontinente.

SITUACIÓN DE LO POLÍTICO-ESTRATÉGICO EN CHILE

Nuestro país ha realizado acciones en el ámbito político estratégico —de política exterior concretamente— cuyo objetivo tiende a posicionarlo activamente en un contexto regional que se presenta altamente complejo e inestable producto del influjo de variables internas y de los factores que actualmente presenciamos en la evolución de la situación mundial.

Así, el país ha incrementado y reforzado su acción internacional, a partir de la incorporación de las FF.AA. como verdadero y eficiente

instrumento de política exterior del Estado, participando con éxito en numerosas operaciones bajo el mandato de la Organización de las Naciones Unidas.

Por otra parte, el significativo desarrollo del ámbito político estratégico, como parte integral de las diversas actividades que desempeña nuestra Comunidad de Defensa Nacional, nos permite afirmar que, dentro de la estructura institucional del Estado de Chile, el ámbito político estratégico ha ido progresivamente evolucionando desde el límite exclusivo que establecía la clasificación de los planes de guerra y las consideraciones de la seguridad exterior del Estado, hacia la elaboración de instrumentos de análisis cada vez más participativos, integrados y cada vez más conocidos, como la *Apreciación Global Política Estratégica (AGPE)*⁷⁸ y el *Plan de Guerra Nacional*. La primera, además del análisis de la situación internacional, incluye elementos de análisis para la situación interna, que finalmente en caso de emergencia, eventualidad bélica o conmoción interior, también pueden influir en la mantención de la integridad territorial de la nación y la seguridad del Estado.

CONCLUSIONES

La política, en relación a los conflictos y a la guerra, es la encargada de definir los fines y los grandes objetivos. Para ello, debe estructurar un sistema que le permita relativizar las variables que intervienen en una perspectiva político-estratégica y que configure una forma de interacción de los medios políticos, diplomáticos, económicos y militares. Para hacerlo debe conformar un sistema que le permita considerar el conjunto de variables que intervienen en una perspectiva político-estratégica, que configure una forma de interacción de los medios políticos, militares, económicos y diplomáticos.

En esta dimensión, y con fines de establecer niveles de decisión, planificación y responsabilidades, en Chile se destaca una estrategia de nivel político, que es ejecutada por el jefe supremo de la nación y que se orienta a la dirección global del país, en especial en caso de un conflicto. Es allí donde se aprecia la interpenetración antes señalada, básicamente en la definición de objetivos que, con una perspectiva

⁷⁸ Libro de la Defensa Nacional de Chile, págs. 80-81.

político-estratégica, materializa el conductor político en la estructuración de una forma general de actuar que considera los medios políticos, diplomáticos, económicos y militares, en una verdadera maniobra político-estratégica para alcanzar sus fines.

Esta es la disciplina que anteriormente fue definida como “la Gran Estrategia” y que nuestra teoría denomina “Estrategia de Gobierno” y que debe actuar en tres períodos muy específicos: en la paz, durante la guerra y en el período de negociaciones de paz y hasta su firma. En relación con ello, en este ámbito destaca la figura del conductor político estratégico, representada por el Presidente de la República, quien, en su función como Jefe del Estado, ejerce el mando supremo de la nación y en su responsabilidad político-estratégica dirige los campos de acción tras la búsqueda del objetivo definido para prevenir o resolver un conflicto, manejar una crisis o conducir al país durante una guerra. En este sentido, el Presidente de la República encabeza la estructura orgánica de la defensa nacional, para cuyos efectos, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política, cuenta con atribuciones para disponer de todas las medidas necesarias para la seguridad del país.

Retomando uno de los pasajes iniciales, la estrategia nacional se asemeja más a la política y la gran estrategia se enmarca en lo que nosotros entendemos como el ámbito político-estratégico, ámbito en el cual está radicada la responsabilidad de cuantificar y desarrollar los recursos, de todo orden, que posee una nación para la obtención de sus objetivos nacionales.

De los antecedentes citados podemos observar que existe una serie de conceptos que, en su conjunto, van conformando lo que conocemos como el ámbito político-estratégico en nuestro país.

Finalmente podemos agregar que debido a su naturaleza compleja, el ámbito político-estratégico no es un nivel o una estructura que podamos identificar fácilmente en la orgánica del Estado, lo que se debe a que el ámbito político-estratégico no se inserta de manera natural ni se desarrolla espontáneamente dentro del aparato burocrático del Estado o en la estructura orgánica de la Defensa Nacional.

VII. REFLEXIONES FINALES

La primera y quizás más evidente es que, aunque se pueden encontrar muchas referencias a lo político-estratégico, son pocas las que aluden a un nivel político-estratégico y solo un texto oficial, nuestro primer Libro de la Defensa Nacional, lo define en propiedad.

Por otra parte, aun quienes mencionan dicho nivel, no implica necesariamente que constituya una instancia orgánica distinta a las que se identifican en la estructura superior de la defensa. Se trataría más bien de un nivel conceptual.

La segunda, y en esta sí podría hablarse de total coincidencia, es que obviamente cuando se emplea el término “político-estratégico(a)”, se está aludiendo a una interrelación entre lo político y lo estratégico.

También es posible concluir que esta terminología solo es empleada en relación con las situaciones de conflicto, aquellas donde justamente se produce una dialéctica de voluntades, no pareciendo acertado aplicarla a otras situaciones donde no existe un adversario, potencial o real, que se nos oponga.

Lo político se identifica con el más alto nivel de decisión en la estructura de un Estado y lo estratégico con aquello propio del nivel militar o fuerzas armadas, aun si algunos autores extienden este concepto a todo recurso de fuerza susceptible de ser empleado para resolver un conflicto, v.gr. el poder nacional.

El término conductor político o político-estratégico es usado profusamente para referirse al Presidente en su calidad de Jefe de Estado.

Tampoco existen diferencias respecto al nivel responsable de definir los objetivos políticos que orientarán a los de índole estratégica. Este es el nivel político.

Lo anterior sin perjuicio de que se haya producido una interrelación que ayude, precisamente, a la definición de dichos objetivos.

También las opiniones coinciden en la primacía de la política respecto de la estrategia, aun si no pocos dejan constancia de la dificultad para separarlas en forma tajante.

En cuanto al concepto de campo de acción, se emplean también términos equivalentes: sector, ámbito, dominio; sin embargo, el significado sigue siendo el mismo, sea para agrupar funcionalmente organismos, facilitando su control, o para identificar las expresiones más generalizadas del Poder Nacional.

Podríamos recapitular diciendo que no cabría aceptar la existencia de un “nivel” político-estratégico, ya que este, en la práctica, coincide con el nivel político, toda vez que el conductor político-estratégico no es otro que el conductor político.

Solo el efecto buscado o las repercusiones de las decisiones que se adopten podrían ayudar a establecer una diferencia, si es que se desea precisarla. En caso contrario será tarea de los historiadores.

Asimismo, los organismos de ejecución que le están inmediatamente subordinados (ministerios) son propios del mismo nivel político, sea que se agrupen o no en campos de acción.

Si lo anterior no bastare, el Libro de la Defensa Nacional del año 2002, actualmente vigente, ya no identifica un nivel intermedio entre lo político y lo estratégico, lo que no obsta para que la interrelación entre ambos siga siendo la clave para la prevención y resolución de las situaciones de conflicto.

Consecuente con estas reflexiones, surge con cierta lógica una natural coincidencia entre los roles y procesos que han sido

presentados y analizados, con la definición que de “Ámbito” entrega la Real Academia Española de la Lengua, cuando dice que es el *“espacio ideal configurado por las cuestiones y los problemas de una o varias actividades o disciplinas relacionadas entre sí”*.

Tomando en consideración todo lo expuesto, es que proponemos los siguientes elementos para definir el ámbito político-estratégico en el caso nacional:

- 1) Este ámbito solo tiene sentido en una relación de conflicto.
- 2) El conductor político-estratégico es el Presidente de la República.
- 3) Dado lo complejo de las materias propias de este ámbito, este conductor cuenta con una instancia de asesoría, de carácter multidisciplinario, sostenida por una estructura de carácter permanente.
- 4) Dentro de dicha estructura, existe un órgano de trabajo y coordinación, encargado de la planificación propia de este ámbito.
- 5) Sus organismos de ejecución son los campos de acción, aun si en períodos de normalidad (ausencia del estado de excepción previsto para su funcionamiento) puede recurrirse a la estructura representada por los ministerios mismos.
- 6) Las decisiones que se adoptan para prevenir y resolver los conflictos quedan reflejadas en documentos donde se plasma la solución multidisciplinaria, que caracteriza a este ámbito.
- 7) Sus recursos están constituidos por todos los factores del poder nacional.
- 8) Las Fuerzas Armadas son importantes pero no únicas en cuanto a instrumentos para enfrentar un conflicto.
- 9) Aun si su preocupación central es el tema del conflicto, potencial o real, su funcionamiento es de carácter permanente.

Sin perjuicio de lo señalado, lo importante es que existan las instancias y las condiciones para que se produzca la dinámica y la interacción que debe alcanzarse en este ámbito.

También se considera oportuno dejar constancia que, como lo han señalado reiteradamente diversas autoridades, es nues-

tra Academia una adecuada instancia de interacción de lo político y de lo estratégico y, en consecuencia, lugar propicio para avanzar en una común comprensión de los conceptos asociados a este espacio virtual que es el ámbito político-estratégico. El nombre de nuestra revista refleja fielmente esta preocupación.

Finalmente, deseamos reiterar lo expresado al presentar esta publicación: nuestra Academia, a través de esta selección de escritos, no ha pretendido expresar la palabra final y definitiva de un interesante debate, sino, más bien, aportar visiones y opiniones en un tema que entiende de la mayor relevancia.

EN LA PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS,
LA PERMANENTE INTERACCIÓN DE LO POLÍTICO CON
LO ESTRATÉGICO ES VITAL PARA EL ESTADO

