



América Latina y el desafío de la planificación basada en capacidades. Aportes preliminares desde la experiencia de Chile*

Gonzalo Álvarez Fuentes^a ■ Margarita Figueroa Sepúlveda^b

Resumen: las transformaciones en el contexto estratégico, caracterizadas por la emergencia de amenazas no tradicionales, la interdependencia y la incertidumbre, han propiciado el cambio en los modelos de planificación de la defensa. Varios países, principalmente pertenecientes a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), han transitado desde el modelo tradicional de planificación basado en amenazas hacia el nuevo modelo de planificación basado en capacidades. En el caso de América Latina, solo unos cuantos países han iniciado este tránsito, que además de responder a las transformaciones en el contexto estratégico, implica numerosos requerimientos y desafíos para su puesta en funcionamiento.

Considerando las distintas realidades que enfrentan los países latinoamericanos, ¿están estos preparados para enfrentar los desafíos que considera la planificación basada en capacidades? A partir del caso de Chile, que ha iniciado el proceso de tránsito hacia la planificación por capacidades, se sostiene que su implementación requiere de condiciones organizacionales y presupuestarias para una efectiva operacionalización, así como una mayor coordinación entre los diversos organismos del Estado. Además, se requiere de un sistema de asignación presupuestaria en coordinación y coherencia con los objetivos y estrategias definidas en la planificación, con el fin de asegurar el uso eficiente de los recursos asignados.

Palabras clave: América Latina; Chile; defensa; planificación basadas en capacidades; seguridad internacional.

Fecha de recibido: 1/01/2018 **Fecha de evaluación:** 24/10/2018 **Fecha de aprobado:** 8/11/2018

Cómo citar: Álvarez-Fuentes, G., y Figueroa Sepúlveda, M. (2019). América Latina y el desafío de la planificación basada en capacidades. Aportes preliminares desde la experiencia de Chile. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, 14(1), pp. 119-136.

DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.3604>

* Este artículo ha sido posible gracias al Proyecto Extramuro n.º EX201814 "El tránsito hacia la planificación basada en capacidades. Desafíos para la Defensa en Chile", financiado por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

^a Investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat, Chile.
Correo electrónico: goalvarez@unap.cl
ORCID: orcid.org/0000-0002-5801-8997

^b Magíster en Ciencia Política mención en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
Correo electrónico: mtfigueroa1@uc.cl
ORCID: orcid.org/0000-0003-0158-0927

Latin America and the Challenge of Capability-Based Planning. Preliminary Contributions from the Chile Experience

Abstract: Transformations in the strategic context that are characterized by the emergence of non-traditional threats, interdependence and uncertainty have led to a change in defense planning models. Several countries, mainly those that belong to the North Atlantic Treaty Organization (NATO), have moved from the traditional model of thread-based planning towards the new model of capability-based planning. Only a few countries of Latin America have initiated this movement; it addresses transformations in the strategic context, and also implies a number of requirements and challenges for its commissioning.

Considering the different realities faced by Latin American countries, are they ready to face the challenges of capability-based planning? After the Chile experience, a process has begun to move towards capability-based planning; it is argued that its implementation requires organizational and budgetary conditions for effective operationalization, as well as greater coordination among the various State agencies. Moreover, it requires a system of budgetary allocation coordinated and in line with the objectives and strategies set in planning, so that the efficient use of allocated resources is guaranteed.

Keywords: Latin America; Chile; advocacy; capacity-based planning; international security.

A América Latina e o desafio do planejamento baseado em capacidades. Contribuições preliminares da experiência do Chile

Resumo: As transformações no contexto estratégico, caracterizadas pelo surgimento de ameaças não tradicionais, interdependência e incerteza, propiciaram uma mudança nos modelos de planejamento de defesa. Vários países, principalmente pertencentes à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), passaram do modelo tradicional de planejamento baseado em ameaças para o novo modelo de planejamento baseado em capacidades. No caso da América Latina, apenas alguns países iniciaram essa transição que, além de responder às transformações no contexto estratégico, implica inúmeros requisitos e desafios para que possa ser implementado.

Considerando as diferentes realidades que os países latino-americanos enfrentam, será que eles estão preparados para enfrentar os desafios que o planejamento baseado em capacidades implica? No caso do Chile, que iniciou o processo de transição para o planejamento de capacidades, argumenta-se que sua implementação requer condições organizacionais e orçamentárias para uma operacionalização efetiva, além de maior coordenação entre os vários órgãos do Estado. Além disso, é necessário um sistema de alocação orçamentária que esteja coordenado e tenha coerência com os objetivos e estratégias definidos no planejamento, a fim de garantir o uso eficiente dos recursos designados.

Palavras-chave: América Latina; Chile; defesa; planejamento baseado em capacidades; segurança internacional.

Introducción

Los desafíos actuales de la seguridad internacional, caracterizados por la interdependencia, el carácter transnacional y multidimensional de los riesgos y amenazas, además de la disminución del conflicto interestatal, han promovido la búsqueda de nuevas respuestas, particularmente en el ámbito de la seguridad y la defensa.

Efectivamente, luego del fin de la Guerra Fría, varios países desarrollados reorientaron sus esfuerzos en materia de seguridad y defensa para hacer frente a un contexto que incorporó nuevas dimensiones estratégicas más allá –pero sin eliminar– del tradicional conflicto entre Estados, y a partir de la emergencia, multiplicación y transnacionalización de los conflictos intraestatales (Davis, 2002; Farrell, Rynning y Terriff, 2013; Tagarev, 2009; Walker, 2005; Zrnić, 2006). Dentro de estos esfuerzos, una de las transformaciones más significativas ha sido el cambio en los modelos de planificación de la defensa, pasando principalmente desde un modelo centrado en amenazas, fundamentado en la identificación de posibles adversarios estatales, a otro basado en capacidades, que apunta al desarrollo de estas para enfrentar, de forma eficiente y eficaz, escenarios marcados por la incertidumbre y por una amplia gama de riesgos y amenazas (Davis, 2002; De Spiegeleire, 2011; Tagarev, 2009; Zrnić, 2006).

Con todo, de manera creciente se ha avanzado hacia el modelo de Planificación Basada en Capacidades (PBC), el cual ha sido adoptado, principalmente, por los países de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), miembros de la Unión Europea (UE), países oceánicos (Australia y Nueva Zelandia), y más recientemente, algunos países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador).

Si bien las transformaciones del escenario de la seguridad internacional han propiciado el cambio hacia la PBC, las realidades estratégicas y del contexto interno y externo que enfrenta cada país varían, ante lo cual surgen diversos desafíos y requerimientos para los procesos de implementación de este nuevo modelo. En efecto, la implementación de la PBC supone exigencias y

transformaciones, asociadas tanto al sector seguridad y defensa, como al conjunto del Estado, entre las que se consideran aspectos organizacionales como flexibilidad y adaptabilidad, capacidades de carácter metodológico y analítico ante la amplia gama de riesgos existentes, de relacionamiento entre los distintos componentes del Estado frente a la multidimensionalidad de las amenazas, racionalidad y ajustes presupuestarios, desarrollo de capacidades conjuntas en las Fuerzas Armadas (FFAA), entre otros elementos (Davis, 2002; Ghosh, 2008; Hales & Chouinard, 2011), que complejizan la adopción del modelo.

En América Latina el proceso de tránsito hacia la PBC ha sido incipiente; sin embargo, dado el contexto de la seguridad regional, donde han tenido un fuerte impacto las amenazas multidimensionales (Marcella, 2013; Marcella, 2016; Mares, 2015; Singh, 2004), y considerando que algunos países ya han iniciado sus procesos de cambio hacia este modelo de planificación, resulta de interés indagar en los desafíos e implicancias asociadas su implementación.

Particularmente, el presente artículo aborda el caso de Chile, teniendo en consideración que este país se encuentra desarrollando un proceso de tránsito desde un modelo tradicional de planificación centrado en amenazas hacia una PBC. Entre las razones que se han argumentado para este cambio se ha señalado la necesidad de adaptarse al contexto estratégico actual, desarrollar capacidades flexibles para los escenarios venideros, y contar con una metodología convergente con el estándar de los países de la OTAN (Gómez, 2016; Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2017; Robledo, 2017). Adicionalmente, Chile ha explicitado la realización del tránsito a la PBC a través de su política de defensa (2017), definiendo las etapas para su desarrollo y puesta en marcha, además de los desafíos que implica. Ambos elementos, decisión de adoptar la PBC en función del contexto estratégico y explicitación de consideraciones procedimentales y requerimientos, hacen de este caso, un objeto de estudio apropiado para contrastar elementos empíricos con consideraciones teóricas sobre esta planificación.

En este sentido, el análisis realizado utiliza una metodología de análisis de contenido de fuentes primarias, como documentos oficiales de gobierno y planes estratégicos de fuerzas armadas, y secundarias, que incluye literatura académica que aborda la PBC, además de guías elaboradas por diversas instituciones sobre la implementación de este tipo de planificación. A partir de lo anterior, se establecieron criterios generales y específicos que requiere la PBC para su desarrollo e implementación, lo cual fue contrastado con el caso chileno.

De esta manera, ha sido posible evidenciar que pese al esfuerzo de Chile y otros países de la región por transitar hacia este modelo de planificación, surgen interrogantes y desafíos propios de los procesos de cambio. Por un lado, aunque el objetivo central del cambio hacia la PBC es la adaptación y respuesta al contexto estratégico actual, estos procesos han sido desarrollados e implementados, principalmente, en países en el ámbito de la OTAN, lo cual implica no solo un contexto distinto al que enfrentan los países de América Latina sino que también diferencias en cuanto a aspectos internos vinculados al ámbito institucional, organizacional y presupuestario del sector defensa y del Estado en general. En otras palabras, si bien la necesidad de implementar una PBC ha sido propiciada por las circunstancias cambiantes del entorno estratégico, las que ejercen presión sobre los países para innovar en sus planificaciones y asegurar una correcta preparación para futuras contingencias (Mphahlela, 2017), el llevar a cabo este tipo de planificación demanda recursos y desafíos que deben ser considerados.

Para indagar en estas interrogantes y requerimientos, el presente artículo aborda los fundamentos teóricos y empíricos del cambio hacia la PBC y sus principales definiciones. Posteriormente, se analizan los elementos que incorpora la PBC y los desafíos para su implementación. Más adelante, se analiza el panorama de la seguridad en América Latina, para finalmente concentrarse en los procesos de tránsito hacia este nuevo modelo de planificación, particularmente ejemplificado en el caso del sector defensa en Chile, con el objetivo de determinar los desafíos de este cambio tanto para el país como para otros casos en Latinoamérica.

De la planificación por amenazas a la planificación basada en capacidades

Los estudios sobre relaciones internacionales y seguridad internacional han transitado desde una visión realista, que consideraba el Estado y el poder militar como factores centrales para entender el ámbito estratégico, hacia perspectivas teóricas que incluyen numerosos factores en su análisis. En el ámbito de los estudios de seguridad, la denominada Escuela de Copenhague (Buzan, 1991; Buzan, Waever y de Wilde, 1998; Waever, 1995;) logró articular los distintos elementos para el análisis del contexto estratégico mundial a partir de una concepción amplia de la seguridad internacional, considerando, además del ámbito militar, los factores políticos, sociales, económicos y medioambientales que la afectan.

La globalización, la interdependencia, el término de la Guerra Fría y la emergencia de amenazas y riesgos distintos al tradicional conflicto interestatal¹, entre otros fenómenos, generaron no solo la aparición y difusión de nuevas corrientes teóricas, sino que también supuso nuevas prácticas políticas y cambios institucionales para los países y el sistema internacional en general. Adicionalmente, la seguridad internacional ha ido incorporando nuevas dimensiones, donde han cobrado relevancia áreas como el cambio climático y los desastres naturales, los desarrollos cibernéticos y de armas letales autónomas, entre otras, que continúan complejizando el escenario internacional y aumentando la vulnerabilidad de los Estados (Davis, 2002; Tagarev, 2009; Walker, 2005; Zrnić, 2006). Este contexto, coexiste con los elementos más tradicionales del conflicto, vinculados a la búsqueda del poder y su actual reconfiguración, lo que trae aparejadas nuevas y tradicionales tensiones

1 Las amenazas no tradicionales corresponden a fenómenos no militares que afectan a la seguridad, los que, si bien se originan en el ámbito interno de los estados, poseen impactos a nivel internacional, tales como el crimen organizado, el narcotráfico, la trata de personas, y otros tipos delitos; así como también se consideran riesgos asociados a fenómenos naturales como la degradación ambiental y los desastres (Hurrell, 1998; Marcella, 2013; Narich, 2003).

interestatales (Mearsheimer, 2010; Mearsheimer y Walt, 2016).

Frente a estos cambios, varios Estados han transitado desde un modelo centrado en amenazas tradicionales o militares, hacia un modelo de PBC (Davis, 2002; De Spiegeleire, 2011; Tagarev, 2009; Zrnić, 2006), el cual se concentra en el desarrollo de diversas capacidades para abordar una amplia gama de riesgos y amenazas (Davis, 2002; Hales & Chouinard, 2011; Zrnić, 2006).

La PBC crecientemente ha reemplazado a la planificación por amenaza como el paradigma utilizado para determinar las estrategias e inversiones necesarias para las FFAA de las diversas naciones, diferenciándose de esta última, principalmente a través de una mayor focalización en los objetivos del Estado y alentando la innovación; además de preguntarse qué se necesita, en lugar de qué es necesario reemplazar (Kwon & Cook, 2010). Es decir, a diferencia la planificación por amenazas, centrada en un objetivo identificable y estable en el tiempo, y que, por tanto, su enfrentamiento requiere del aumento, mantenimiento y/o renovación de capacidades predefinidas, la PBC es flexible frente a un escenario de incertidumbre, por lo que las adquisiciones, renovaciones y desarrollos militares estarán en función de las necesidades detectadas. De esta forma, si bien existen diferencias importantes entre un modelo de planificación y otro, algunos autores coinciden en que es un error poner ambos modelos en contraposición (Davis, 2002; Hicks, 2017). Esto, fundamentalmente porque la PBC también considera las amenazas como un factor importante, pero no le otorga un carácter fijo, unitario o inamovible (Davis, 2002).

Considerando los elementos –incertidumbre y amplio rango de riesgos y amenazas– que han propiciado el tránsito hacia la PBC, es que esta debe contar con un fuerte componente analítico y metodológico, de modo que sea capaz de aumentar la calidad de información disponible para los tomadores de decisiones, lo que de manera subsecuente se traducirá en FFAA más adaptables y ágiles frente a los actuales escenarios (Kossakowski, 2005, p. 2). En este sentido, de acuerdo con la definición canónica de Paul K. Davis, la PBC significa “planear,

bajo incertidumbre, para proveer capacidades adecuadas ante el amplio rango de desafíos y circunstancias actuales, mientras se trabaja dentro de un marco económico” (Davis, 2002, p. 1).

No obstante, pese a las ventajas que puede suponer la PBC, es necesario también tener algunas consideraciones previas. Estas se relacionan con que los desafíos que enfrenta la planificación solo algunas veces son anticipados o previstos, lo que implica que las capacidades deben ser diseñadas para la flexibilidad y la adaptabilidad (Davis, 2003, p. 141). La PBC requiere entonces, considerar sus elementos centrales, pero, además, tener en cuenta otros aspectos que son necesarios para su puesta en práctica u operacionalización.

La operacionalización de la planificación basada en capacidades

La operacionalización de la PBC requiere de estructuras institucionales que sean capaces de llevarla a la práctica, así como de cambios organizacionales que pueden incluir también aspectos culturales (Davis, 2002, 2003). El énfasis de la PBC en la incertidumbre, la flexibilidad y la racionalidad, requiere de un mayor análisis de los escenarios, misiones y capacidades requeridas, así como de su relación con el marco de restricciones económicas, lo cual implica una transición a un estilo más analítico que puede ser difícil de alcanzar debido a problemas o inercias organizacionales (Davis, 2002, p. 65), que varían de acuerdo a los diversos contextos, y que han resultado en distintas variaciones del modelo de la PBC y su aplicación (ver detalle más adelante).

Pese a las variaciones que puede tener la puesta en marcha de la PBC en cada país, existen algunas dimensiones y criterios generales que esta debe considerar para su adecuada implementación, y fundamentalmente para alcanzar sus propósitos de respuesta a la incertidumbre bajo un marco de restricciones. La PBC debe contar con condiciones organizacionales adecuadas para su implementación y desarrollo, lo que puede significar cambios en aspectos institucionales, funcionales y culturales en el sector defensa (Davis, 2003; Farrell, Rynning, y Terriff, 2013; Walker, 2005).

Uno de los aspectos más importantes a considerar en este sentido, es que la PBC es un sistema de planificación de ‘arriba hacia abajo’ (*top-down*) que se centra en los resultados (*outputs*) en lugar de los insumos (*inputs*) (Walker, 2005), lo que implica asumir que la dirección de la planificación se encuentra en el nivel ejecutivo y, por tanto, es el Gobierno quien lidera y orienta las definiciones de los objetivos estratégicos en los que se basará el diseño y planificación de las capacidades. Esto representa un desafío para las estructuras organizacionales del sector defensa, enmarcadas en modelos tradicionales de planificación, que se basan principalmente en la planificación por amenazas.

Otro elemento de importancia es que la PBC busca determinar las orientaciones estratégicas a nivel nacional, considerando el amplio rango de amenazas y riesgos que pueden afectar a un Estado. Para esto, se requiere, por un lado, que sus diferentes organismos respondan a tales orientaciones, para lo cual se hace necesario una continua comunicación y coordinación entre los distintos ministerios involucrados (Farrell, Rynning, & Terriff, 2013). Adicionalmente, es necesario mantener la coherencia y consistencia en el mediano y largo plazo de la planificación realizada, ante lo cual, además de requerir una organización del sector defensa bajo la lógica *top-down*, es preciso contar con una organización militar conjunta, incluyendo el fortalecimiento del jefe del Estado Mayor Conjunto como agente principal y encargado de asegurar la coherencia y efectiva implementación de la PBC (Farrell, Rynning & Terriff, 2013).

También relacionado con las capacidades organizacionales, pero en el ámbito metodológico y práctico, se encuentra el análisis del entorno estratégico, elemento esencial para una adecuada aplicación de la PCB. Este análisis constituye la herramienta para tratar con un futuro incierto, para posteriormente, generar capacidades que puedan utilizarse en diferentes propósitos y circunstancias (Davis, 2003, p. 142). Para esto, es necesario contar con una estructura institucional del sector defensa y de interrelación con otros sectores del Estado, que genere la información

suficiente sobre el entorno estratégico que requieren los planificadores, así como también significa contar con procesos, metodologías y criterios de análisis bien definidos y estandarizados (Davis, 2002, 2003).

Entre los métodos para el análisis del entorno estratégico, el principal corresponde a la definición de escenarios² (Davis, 2003; Hales & Chouinard, 2011), los cuales son usados para proveer el foco contextual y definir los riesgos y amenazas, además de proveer los requerimientos funcionales, establecer prioridades de inversión y determinar las capacidades requeridas (Braden, 2009; Hales & Chouinard, 2011).

Los escenarios representan las características principales del entorno en que las FFAA serán empleadas y ejecutarán sus misiones, ya que otorgan la posibilidad de identificar y cuantificar las capacidades requeridas en un entorno operacional volátil, complejo y cambiante, contribuyendo a reducir el nivel de incertidumbre y los riesgos asociados a ella (Frank & Procházka, 2017, p. 77). De esta manera, los escenarios se constituyen como herramientas significativas de análisis y apoyo para la planeación de la defensa, ya que su correcta aplicación permite definir un conjunto de capacidades necesarias para el éxito en potenciales conflictos (Frank y Procházka, 2017, pp. 78-79). En función de esta relevancia, es necesario poner especial atención en su construcción, por lo que la literatura sobre la materia coincide en que estos deben ser descriptivos y no prescriptivos, de carácter realista, proveer de amplia información imparcial para los tomadores de decisiones, incluyendo todas las misiones potenciales de las FFAA y entornos operacionales (Hales & Chouinard, 2011; Neill, Hinkle & Morgan, 2016).

Otro de los aspectos centrales de la PBC se relaciona con el marco económico en que esta se desarrolla (Davis, 2002, 2003). La PBC tiene implicancias para la asignación de recursos en

2 Existen otros métodos, como la Metodología de Previsión; sin embargo, no existe literatura específica sobre este método aplicado a la defensa, salvo para el caso de Canadá (Canadian, 2015). Otra propuesta, es el Marco Metodológico de Futuros Alternativos, elaborado en la República Checa (Fučík, Kolkus, Melichar y Procházka, 2017).

el sector defensa y su posterior inversión, lo cual contempla la priorización hacia ciertas áreas de la defensa, así como también el cambio e innovación dentro del mismo sector con el fin de hacer un uso más eficiente de los recursos limitados que posee el Estado.

En términos de su operacionalización, la asignación presupuestaria tiene directa relación con la estrategia de defensa que define un país, ya que es esta la que determina los objetivos o fines a alcanzar. A partir de ello, la presupuestación debe apuntar a la asignación de fondos de manera prioritaria, con base a las consideraciones estratégicas definidas (Ghosh, 2008). Lo anterior significa también, que la PBC considera los aspectos presupuestarios en un mismo nivel con los aspectos estratégicos y organizacionales, ya que, en definitiva, estos se interrelacionan para determinar, desarrollar y llevar a la práctica las capacidades requeridas por un determinado Estado.

Con las consideraciones anteriores, la introducción de la PBC representa un cambio y desafío importante, no solo para la defensa, sino que para el conjunto del Estado. En este sentido, para alcanzar los objetivos de seguridad de un país se requiere la creación de una estructura de gobernanza efectiva que sea capaz de integrar y conducir a sus diversos componentes (Hales & Chouinard, 2011). Además de este desafío general, la PBC posee particularidades y complejidades a ser consideradas en su implementación. En términos conceptuales, la PBC puede ser difícil de entender tanto dentro como entre las instituciones, en las cuales existen diferentes visiones y doctrinas, ante lo cual se requiere mayor capacitación y educación en la materia (Hales & Chouinard, 2011). Por ejemplo, las capacidades requeridas para enfrentar los riesgos existentes necesitan de estrategias, tácticas y operaciones conjuntas en el ámbito de las FFAA, así como también de una coordinación entre las distintas agencias del Estado, por lo cual se hace necesario la comprensión de las características centrales de la PBC, y el cambio desde un paradigma tradicional a uno más flexible para su adecuada implementación.

A nivel organizacional, la PBC requiere recursos y su redistribución, lo cual afecta a diversos

sectores dentro de la defensa y del Estado en general (Hales & Chouinard, 2011), además se presenta el desafío de establecer los adecuados procesos, controles y limitaciones para el desarrollo de las capacidades requeridas. Por otra parte, las nuevas características que implica la PBC, asociadas a la incertidumbre, flexibilidad y racionalidad, requiere de capacidades analíticas que provean a los tomadores de decisiones de información relevante y consistente para la planificación, adquisición y desarrollo de capacidades, demandando no solo la instauración de nuevos procesos, sino que también de los recursos organizacionales, materiales y humanos necesarios. Finalmente, en el plano operacional, el principal desafío se relaciona con que la implementación de nuevas capacidades deberá tratar con doctrinas y procedimientos antes establecidos (Hales & Chouinard, 2011), asociados, por ejemplo, a respuestas centradas exclusivamente en amenazas tradicionales.

La planificación basada en capacidades en la práctica

La PBC posee criterios generales, no obstante, su puesta en práctica puede diferir debido a los diversos contextos estratégicos y organizacionales que posee cada país. Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, la implementación de la PBC estuvo marcada por la coyuntura ocasionada por los atentados del año 2001. Para algunos autores, antes de esa fecha, no existía la necesidad de sensibilizar al Departamento de Defensa para desarrollar cambios que respondieran a los nuevos escenarios de amenazas no convencionales (Davis, 2002; Goss, 2005). No obstante, a partir del 11/09, la *Quadrennial Defense Review*, otorgó una alta prioridad a la institucionalización de la PBC, dada la nueva era de incertidumbre que requería de un enfoque útil para optimizar las FFAA frente a una amplia gama de misiones y escenarios (Department of Defense, 2001; Hicks & Ridge, 2007).

En Europa, en particular en los países del Este del continente, las crecientes demandas para formar FFAA que estuviesen bajo control democrático y preparadas para la integración euroatlántica e ingreso a la OTAN, generó la necesidad de

implementar un nuevo enfoque de planificación, siendo la PBC la metodología adoptada preferentemente (Zrnić, 2006). No obstante, su introducción trajo consigo desafíos para estos Estados que se encontraban en proceso de fortalecimiento de sus regímenes democráticos, los cuales encontraron obstáculos políticos, así como también en el plano organizacional (Zrnić, 2006).

Si bien la implementación de la PBC puede diferir en su aplicación, al igual como con los elementos generales para su operacionalización, es posible establecer la influencia de ‘enfoques predominantes’, como el desarrollado por la OTAN a través del Programa de Cooperación Técnica y el enfoque promovido por la Unión Europea (UE)³. Ambos enfoques, son similares en la planificación de la fuerza y buscan los mismos objetivos, pero se diferencian en sus procedimientos y medios para alcanzarlos. De esta forma, para el caso de los países europeos pertenecientes a la OTAN y la UE, estos deben adaptarse a dos procedimientos distintos y, aunque en muchos casos apunten al mismo objetivo, no siempre se elige el mismo camino (Riera, 2009).

Por un lado, el modelo OTAN posee un carácter genérico, el cual incluye las diversas etapas y procedimientos que los países deben adoptar para la implementación de la PBC, teniendo en consideración los aspectos estratégicos identificados, las capacidades necesarias que deben desarrollarse, el marco presupuestario y la importancia de la decisión política en la definición de los objetivos estratégicos *–top down–* (Furcolin, Da Silveira, Ramos & Martins, 2013; Hales & Chouinard, 2011; Taylor, 2013). Por otro, el modelo UE se caracteriza por ser orientador sobre los principios, etapas y procesos que deben realizar los países para transitar hacia la PBC. A través de la Agencia Europea de Defensa, y en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa, se apunta a apoyar a los miembros de la UE en el desarrollo de planes y programas nacionales,

buscando un balance entre ambiciones y recursos existentes, asignación de prioridades, así como también se ha apuntado al desarrollo de la industria de la defensa y los aspectos tecnológicos (European Defence Agency, 2008, 2017; Riera, 2009).

Finalmente, además de los casos y modelos indicados, existen países considerados con menos experiencia, los cuales están practicando o transitan hacia algún tipo de PBC pero no cuentan con el conjunto de herramientas para respaldar esto analíticamente en el nivel de detalle que los países más grandes o con experiencia en esta materia (De Spiegeleire, 2011), ya que son Estados que carecen de recursos y capital humano para el desarrollo e implementación de las etapas que implica la PBC. Frente a ello, estos países han confiado en el proceso de planificación de defensa de la OTAN para ayudarlos en la implementación del nuevo modelo (De Spiegeleire, 2011) como ha ocurrido en los casos de las naciones de Europa del Este y América Latina.

La seguridad en América Latina y los cambios en la planificación de la seguridad y la defensa

América Latina, desde finales de la década de 1980 y principios de 1990, abrió paso a una nueva etapa en materia de seguridad y defensa, caracterizada por la superación de disputas y conflictos de soberanía entre los Estados de la región mediante medios pacíficos (Hurrell, 1998; Marcella, 2013; Mares, 2015; Trinkunas, 2013). No obstante, de una agenda dominada por la amenaza militar, se dio paso a la incorporación de múltiples riesgos y amenazas a la seguridad (Hurrell, 1998; Singh, 2004).

En este nuevo escenario, si bien la amenaza convencional no ha desaparecido, esta se caracteriza por su baja intensidad, a lo cual se suma la emergencia de amenazas no tradicionales como el crimen organizado transnacional, el narcotráfico, los desastres naturales y el cambio climático (Ross y Montaner, 2017; Sotomayor, 2007). Este contexto, ha planteado diversos desafíos al tradicional modelo de planificación basado en amenazas fijas

³ La UE ha desarrollado su propio enfoque de PBC a través del *Capability Development Plan*, que funciona como guía para los Estados que deseen transitar hacia esta metodología (European Defence Agency, 2008).

y estáticas, lo que ha llevado a los países a desarrollar nuevas estrategias y medios para enfrentarlas (Sotomayor, 2007), tanto desde iniciativas regionales como nacionales.

A partir de diversas conferencias hemisféricas sobre la materia, se comenzaron a incluir amenazas no convencionales dentro de la agenda de seguridad en la región (Narich, 2003), lo cual se consagró luego de la Declaración de Seguridad de las Américas, realizada en México 2003, la cual estableció que “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional” (Organización de los Estados Americanos, 2003, p. 3)⁴. De esta manera, estas amenazas pasaron a ser centrales en la agenda de seguridad de América Latina (Singh, 2004).

En términos prácticos, el continente concentra diversos problemas considerados como amenazas no tradicionales, destacando el crecimiento de la criminalidad organizada (Bartolomé, 2013) y la violencia en general, lo que sumado a la inexistencia de conflictos interestatales, ha conducido a una redefinición de las estrategias de defensa y misiones militares en varios países de la región, al emplear gran parte de las FFAA en misiones secundarias de seguridad pública, causando dilemas sobre la doctrina, formación y misión, al desempeñar funciones para las que tradicionalmente no fueron creadas (Marcella, 2016; Sotomayor, 2007).

Como consecuencia del nuevo escenario de seguridad, las FFAA se han visto enfrentadas a la adopción de tendencias surgidas en otros lugares del mundo, aunque con distintos grados de avance en la materia. Adicionalmente, el rango de tareas que pueden desarrollar estas instituciones evidencia profundas variaciones, a partir de los contenidos y límites que plantean sus marcos jurídicos que suelen iniciarse en la propia Constitución Nacional, y de los cuales derivan las doctrinas de empleo (Bartolomé, 2013). De esta forma, una

de las tendencias que recientemente han comenzado a adoptar las FFAA en América Latina para enfrentar estos nuevos escenarios de seguridad, ha sido la PBC, metodología que permite abordar la naturaleza incierta y variada de las amenazas no tradicionales.

La planificación basada en capacidades en América Latina

Algunos países de América Latina han decidido transitar hacia una PBC, lo cual ha significado que las FFAA sean organizadas, entrenadas y equipadas para lidiar con las amenazas más importantes definidas por cada país (Marcella, 2016, pp. 164-165). Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador, han comenzado a desarrollar este modelo, pero con diferencias en su implementación.

El primer país en Sudamérica en transitar hacia la PBC fue Argentina en el año 2006, tras la conformación de la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, donde se explicita la adopción de este tipo de planificación (Vega, 2016). El modelo argentino tuvo como referencia el proceso realizado por distintos países, pero en especial por el desarrollado en España. El tránsito comenzó con el lanzamiento del Modelo de Modernización del Sistema de Defensa Argentino, que estableció los pasos a seguir para la adopción e implementación de la metodología de PBC (Ministerio de Defensa Nacional de Argentina, 2009).

Una de las primeras etapas del proceso, fue establecer el principio de conducción civil de los asuntos de defensa, para lo cual se fortalecieron las capacidades del Ministerio de Defensa como organismo rector (Ministerio de Defensa Nacional de Argentina, 2009). Los primeros cambios dentro del sistema fueron la definición y diferenciación de las funciones del Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto y las FFAA, así como el fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto como “principal ejecutor de las decisiones estratégicas determinadas por la conducción civil” (Ministerio de Defensa Nacional de Argentina, p. 18). Otros elementos relevantes de este proceso fueron la desmilitarización de funciones civiles bajo la competencia castrense, y el principio de la eficiencia y

4 Entre las amenazas no tradicionales, se consideraron: crimen organizado transnacional, narcotráfico, comercios ilícitos y trata de personas, desastres naturales y de origen humano, deterioro del medio ambiente, propagación de enfermedades, ataques a la seguridad cibernética, entre otras (OEA, 2003)

transparencia en el empleo de los recursos asignados al sector (Ministerio de Defensa de Argentina, 2009). Adicionalmente, la reforma implicó una delimitación de las áreas de acción del sector defensa, logrando una diferenciación entre la seguridad interior o pública y la defensa; el primero atendiendo lo referido a prevención, persecución y sanción de ilícitos contenidos en el Código Penal y leyes especiales, mientras que el segundo, persigue repeler agresiones externas incompatibles con las disposiciones de Naciones Unidas (Ministerio de Defensa Nacional de Argentina, 2009).

Por otro lado, Brasil inició su tránsito hacia la implementación de la PBC en 2008 cuando adoptó el concepto de capacidades en su Estrategia Nacional de Defensa (END) (Furcolin, Da Silveira, Ramos & Martins, 2013; Ministerio de Defensa de Brasil, 2008). La END establece la relación entre la estrategia de defensa y su coherencia con la estrategia nacional de desarrollo definida por el ejecutivo. De esta forma, la END define que la estructuración del potencial estratégico del país se realiza “alrededor de las capacidades, no alrededor de enemigos específicos” (Ministerio de Defensa de Brasil, 2008, p. 17).

La implementación de la END posee una conducción civil centrada en el ejecutivo, existiendo una subordinación de las FFAA al poder civil. Asimismo, requirió de una reestructuración de la fuerza mediante la creación del Estado Mayor Conjunto. Este último, es liderado por un oficial general de último puesto, con participación de los jefes de los Estados Mayores de las tres fuerzas y subordinado al Ministerio de Defensa. Su tarea es la construcción de las iniciativas para la implementación práctica de la unificación de la doctrina, estrategia y operaciones (Ministerio de Defensa de Brasil, 2008).

En el caso de Ecuador, su tránsito hacia la PBC formó parte del proceso de transformación del sector defensa, iniciado en el año 2010, cuando se elaboró el *Plan de Capacidades Estratégicas Conjuntas (2010-2018)*, proceso que posteriormente se vio expresado en la Agenda Política 2011-2013, cuando el sector explícitamente abandona la hipótesis de conflicto tradicional para el desarrollo de sus objetivos con el fin de responder a las

demandas de una sociedad en tiempos de paz. A partir de ello, la defensa se define como un bien público, que contribuye tanto a la protección frente a cualquier amenaza externa como a la sociedad y la cultura (Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador, 2014a).

El Plan Estratégico Institucional de la Defensa 2014-2017, que establece las estrategias para el desarrollo de las capacidades estratégicas del sector defensa, tuvo como base *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*, con el fin de que el sector fuese coherente en sus objetivos con los fines del Estado (Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador, 2014b). Si bien en el modelo ecuatoriano no se explicita el uso de la metodología de PBC, su diseño e implementación obedecen a las características del modelo, al reconocer la importancia de la conducción civil de la defensa, la fuerza conjunta, la planificación al mediano y largo plazo, así como la identificación de escenarios futuros.

Por último, Colombia inició su tránsito hacia la PBC, luego del lanzamiento del *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad: Guía de Planeamiento Estratégico 2016 - 2018*, que define los objetivos y metas del sector defensa. El Plan Estratégico se construyó con base a los lineamientos del *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018*, la Política de Defensa y Seguridad y el documento maestro de Transformación y Futuro de la Fuerza Pública - 2030, bajo conducción y liderazgo del Ministro(a) de Defensa con la participación de los Comandantes de las Fuerzas Armadas y el Director(a) de la Policía Nacional (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2016).

La característica que distingue a este caso de las experiencias antes mencionadas es que el Plan constituye una “construcción conjunta y coordinada con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional de una visión a futuro de las Fuerzas Armadas” (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2016, p. 20), lo que permitió el desarrollo de hipótesis conjuntas sobre el futuro de la Fuerza Pública y las implicaciones de las tendencias más relevantes sobre el entorno de seguridad. Esta vinculación de las áreas de defensa y seguridad pública se expresa tanto en el diseño como en las áreas de misión definidas, entre las cuales se encuentra la convivencia

y seguridad ciudadana, la seguridad pública y la defensa nacional (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2016).

También es importante destacar, en el caso de Colombia, la preocupación por la relación entre el modelo de planificación y los aspectos presupuestarios. Como se señala en el Plan Estratégico, uno de los principales desafíos que enfrenta el sector es “la articulación entre la necesidad de modernizar y fortalecer las capacidades de la Fuerza Pública para responder a los riesgos vigentes y futuros, y la compleja situación fiscal por la que atraviesa el país” (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2016, p. 10).

Los casos sudamericanos, a pesar de sus diferencias, experimentan algunas similitudes en su tránsito hacia la PBC, entre las que destacan el reconocimiento de un entorno estratégico distinto al del tradicional conflicto interestatal y la necesidad de desarrollar capacidades para enfrentar amenazas amplias y diversas, ante lo cual se ha enfatizado el liderazgo civil, la subordinación de la planificación a los objetivos y estrategias nacionales, así como también el fortalecimiento de la conducción conjunta, además de la centralidad de los aspectos presupuestarios.

Chile y el tránsito hacia la planificación basada en capacidades

El sector defensa en Chile ha buscado adaptarse a las transformaciones de su entorno estratégico mediante su participación en operaciones de paz, el establecimiento de medidas de fomento de la confianza y la seguridad con otros Estados y, en general, por la vía de la cooperación internacional. En el ámbito de la planificación de la defensa, esta adaptación se ha manifestado a través de la adopción en el año 2006 de la metodología de planificación operacional de la OTAN, como parte de la doctrina conjunta de las FFAA del país (Robledo, 2017); pero, principalmente, a partir de la reforma del sector a través de la promulgación del nuevo “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional” (Ley 20.424), y de la decisión misma de adoptar explícitamente un modelo de PBC.

El nuevo Estatuto (2010) modificó, en términos generales, la forma de planificar de la Defensa Nacional, entregando la planificación primaria o política a la autoridad civil, y la planificación secundaria o estratégica al ámbito militar conjunto (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2010; Ley 20.424), lo cual sería complementado con el Decreto 113 de 2014 que “Establece el Proceso de Planificación de la Defensa Nacional” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2014). Paralelamente, desde el año 2012 comenzaron a desarrollarse trabajos para una nueva planificación, lo cual permitió avanzar en definiciones conceptuales, así como también en cuestiones técnicas como la categorización del costo del ciclo de vida del material y equipamiento militar (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2017, p. 110). Con todo, como señala el *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017* (LDN), documento que explicita la política de Defensa del país: “a partir de los estudios realizados por el Ministerio entre los años 2012 y 2017, se contempla la implementación de un nuevo modelo de planificación de la Defensa basada en capacidades” (Ministerio de la Defensa Nacional de Chile, 2017, p. 108).

Entre las razones generales que se argumentan para el tránsito hacia la PBC, se señala la necesidad de reemplazar el modelo de planificación basado en amenazas que primó durante el siglo XX, en función de la mayor incertidumbre internacional, la diversidad de escenarios, el desarrollar capacidades flexibles, y la necesidad de asignar de manera eficiente los recursos financieros y tomar decisiones complejas y transparentes (Gómez, 2016; Ministerio de la Defensa Nacional de Chile, 2017; Robledo, 2017). Más específicamente, se consideró que el Ministerio de Defensa carece de una planificación de largo plazo, que esta se ha concentrado en un solo ámbito de actividad –la defensa del país–, sin considerar áreas donde también se emplean capacidades sectoriales; y que, en materia de empleo de la fuerza, la planificación debe ser de responsabilidad del ministerio –lógica de arriba hacia abajo–, lo cual difiere de la planificación vigente, centrada en el desarrollo de capacidades bajo la responsabilidad de cada rama de las FFAA (Ministerio de la Defensa Nacional de Chile, 2017,

p. 110). Adicionalmente, se ha señalado que esta nueva metodología busca ser afín con el método internacional estándar de PBC aplicado en países de la OTAN, cuya sistematización fue desarrollada en Estados Unidos, aunque considerando variaciones específicas según la realidad de cada país, incluyendo países sudamericanos, como es el caso de Argentina y de Colombia (Robledo, 2017). En efecto, “la opción metodológica que se adoptó es la de una planificación fundada en el modelo estándar de PBC, pero adaptado a las condiciones y realidades del medio nacional” (Ministerio de la Defensa Nacional de Chile, 2017, p. 111).

Considerando estos aspectos generales, en el año 2016 el Ministerio de Defensa llevó a cabo una serie de talleres para analizar los temas e implicancias de la PBC, realizó un seminario internacional que consideró esta planificación en perspectiva comparada, conformó una mesa de trabajo sectorial, y complementariamente, en el marco de los acuerdos de cooperación con Estados Unidos, llevó a cabo un ciclo de talleres y estudios de casos con el programa *Defense Institution Reform Initiative* (DIRI), de la Agencia de Cooperación en Seguridad y Defensa del Departamento de Defensa de Estados Unidos, con el objeto de analizar la consistencia de la metodología diseñada y la integración de los procesos de programación financiera y presupuestaria (Robledo, 2017). Durante 2017, el Ministerio de Defensa de Chile efectuó ensayos de subprocesos que integran la nueva metodología de planificación de la defensa, el producto final que se espera obtener es un diseño completo y validado de esta metodología de planificación para ser implementado en el sistema de Defensa, luego de un período de marcha blanca (Robledo, 2017).

El modelo de PBC, al cual apunta Chile, busca evitar la fragmentación de la misma en procesos parciales e independientes; vincular las áreas de misión de la Defensa Nacional, las capacidades para actuar en ellas y los recursos financieros necesarios para generar y sostener dichas capacidades; integrar la planificación financiera desde el inicio de la generación de capacidades; contar con un catálogo de capacidades coherente y hacer el mejor uso de los recursos financieros asignados al sector; considerar soluciones no materiales (que ahorren

recursos) como primera opción ante los desafíos operacionales y disponer de mecanismos de control en distintas etapas procesales sobre decisiones que puedan suponer inversión de recursos financieros (Ministerio de la Defensa Nacional de Chile, 2017). A su vez, los elementos fundamentales que consideraron para la PBC incorporan la noción de planificación bajo condiciones de incertidumbre; la idea de desarrollar capacidades para hacer frente con eficacia a una serie de potenciales desafíos y circunstancias, y un marco económico con demandas crecientes y opciones más condicionadas (Ministerio de la Defensa Nacional de Chile, 2017).

En cuanto a los aspectos organizacionales, el modelo de PBC adoptado considera un proceso de planificación de arriba hacia abajo, donde las decisiones y orientaciones adoptadas en el nivel político deben plasmarse en documentos en el nivel estratégico a cargo del Estado Mayor Conjunto, y que su vez se materializarán en capacidades las necesidades identificadas en el ámbito estratégico (Ministerio de la Defensa Nacional de Chile, 2017). Es decir, se apunta a que “el proceso de desarrollo de capacidades se unifique bajo la orientación centralizada del nivel político y la conceptualización estratégica del Estado Mayor Conjunto, con todas las ventajas que esto significa desde el punto de vista de la racionalización de la cartera de proyectos de inversión” (Ministerio de la Defensa Nacional de Chile, 2017, p. 112).

Además de las definiciones anteriores, el proceso de implementación de la PBC considera un programa de aplicación paulatina, que podría considerar incluso modificaciones normativas, ante lo cual se contempla una fase de marcha blanca entre los años 2018-2022, y que tiene por propósito corregir aquellos aspectos que traben la eficiencia operacional de todo el sistema de Defensa (Ministerio de la Defensa Nacional de Chile, 2017).

El tránsito a la planificación por capacidades en Chile: evaluación preliminar

El tránsito hacia la PBC en Chile obedece a transformaciones externas, asociadas a un reconocimiento

respecto de los cambios en el entorno estratégico, así como también a cambios internos como es el caso de la reforma institucional del sector defensa. Pese al esfuerzo por avanzar hacia un nuevo modelo de planificación, al contrastar el caso de Chile con los modelos de PBC y la experiencia de otros países, es posible advertir algunos aspectos que pueden considerarse deficitarios para su implementación y ante lo cual surgen diversos desafíos. Estos se asocian a aspectos generales que atañen tanto a la defensa como al conjunto del Estado, así como también a cuestiones específicas del sector, en los niveles político, organizacional, estratégico y operativo.

La PBC posee tres ejes centrales interrelacionados, que consideran un entorno estratégico de incertidumbre, el desarrollo de capacidades y las restricciones presupuestarias (Davis, 2002). Como se ha sostenido, lo anterior implica necesariamente una estructura adecuada para poder ser desarrollado y llevado a la práctica.

En el caso de Chile, en términos generales, se advierten avances institucionales evidentes en el sector defensa que han permitido avanzar hacia un modelo de PBC. En efecto, la Ley 20.424 modificó la estructura del Ministerio de Defensa, lo cual ha sido complementado con otros instrumentos institucionales y de política (Ministerio de la Defensa Nacional de Chile, 2017, Decreto 113), que si bien han posibilitado un avance en materia de PBC, todavía no son suficientes para su implementación, si se consideran las características centrales de este tipo de planificación y los requerimientos para su operacionalización. En este sentido, al menos tres elementos, deben ser considerados.

El primero, tiene que ver con la organización general del sector defensa. La Ley 20.424 efectivamente estableció una nueva estructura ministerial, concentrando en la autoridad política las orientaciones para la planificación de la defensa a través de una lógica *top-down*. Sin embargo, lo anterior solamente alude a un plano genérico, donde la autoridad civil solo entrega orientaciones de carácter general, siendo el EMCO y las instituciones de las FFAA quienes determinan los aspectos de carácter estratégico y el desarrollo de capacidades (Álvarez, 2014; Flisfisch, y Robledo, 2012). Este

déficit también es constatado en la versión más reciente de la política de defensa:

En general, la ley identifica los actores que deben intervenir en el sistema y establece las funciones que a ellos les corresponden (...) Con todo, la Ley N.º 20.424 no señala de qué manera deben realizarse las funciones que son de responsabilidad de cada actor del sistema. (Ministerio de la Defensa Nacional de Chile, 2017, p. 108)

Asociado a lo anterior, además de la lógica *top-down*, la PBC requiere contar con una organización militar conjunta fuerte, lo que considera también al conductor del Estado Mayor Conjunto, quien debe asegurar la coherencia y efectiva implementación de la PBC (Farrell, Rynning & Terriff, 2013). En el caso analizado, la Ley 20.424 si bien apuntó a un fortalecimiento de la conducción conjunta de las FFAA, sustituyendo al antiguo Estado Mayor de la Defensa Nacional por un nuevo Estado Mayor Conjunto, lo hizo solo en un plano general. En efecto, luego de varios años de promulgado el nuevo Estatuto ministerial, y tras dos períodos completos de Gobierno, todavía está pendiente el fortalecimiento tanto del EMCO como del Jeje de este organismo. Tal como señala el LDN (2017):

un sistema de defensa perfeccionado requiere de un fortalecimiento de la figura del Jefe del Estado Mayor Conjunto, de manera de no limitar su mando exclusivamente al empleo de la fuerza en situaciones de crisis o guerra exterior, sino que ampliarlo a la acción conjunta ante otros supuestos en tiempos de paz. Complementariamente, se debe reforzar el actual estatuto jurídico que rige al Estado Mayor Conjunto para dotarlo de mayores atribuciones y capacidades que faciliten su accionar. (Ministerio de la Defensa Nacional de Chile, 2017, p. 126)

De entre los puntos señalados en la más reciente política de defensa de Chile, cabe señalar que precisamente la PBC requiere de un fortalecimiento de lo conjunto ante un amplio rango de riesgos y amenazas, lo que precisamente destaca el LDN como algo todavía inconcluso.

Vinculado a este último punto, otro de los aspectos generales del ámbito organizativo se relaciona con la relación interagencial. Ante el amplio rango de riesgos y amenazas, se requiere

una “estructura de gobernanza efectiva” (Hales & Chouinard, 2011) para la coordinación y comunicación entre los distintos sectores del Estado y de este con otros organismos. En el caso de Chile, no existe un tipo de gobernanza que vincule orgánicamente al sector defensa con otros organismos del Estado e incumbentes. Si bien la Ley 20.424 establece el “convocar y asegurar la participación de los distintos sectores del Estado en los procesos de elaboración de las políticas y planes”, no señala los mecanismos o procedimientos mediante los cuales se llevará a cabo esta eventual participación, así como tampoco si esto será algo de carácter permanente o coyuntural.

Otro de los elementos generales, que atraviesa a todo el sector defensa e involucra también al Estado en su conjunto, es el ámbito presupuestario. Como se ha sostenido, este aspecto es central para la PBC, en el sentido que permite una adecuada priorización o desarrollo de determinadas capacidades frente a los objetivos estratégicos de la seguridad y la defensa trazados, que en el caso de la defensa en Chile presenta dos limitaciones. Por un lado, el país no cuenta con una estrategia de seguridad y defensa que incorpore al Estado en su conjunto, y por lo tanto resulta complejo determinar la priorización del gasto para el desarrollo de capacidades. Por otro, existe una ley especial para el gasto militar y el financiamiento de las capacidades –distinta al presupuesto ordinario anual–, la cual está concebida para una planificación tradicional centrada en amenazas. La denominada Ley Reservada del Cobre (Ley 13.196) “tiene por objeto destinar los ingresos provenientes del 10 % de las ventas al exterior de cobre y sus derivados (...) para financiar los proyectos de inversión en capacidades militares y el Mantenimiento del Potencial Bélico” (Ministerio de la Defensa Nacional de Chile, 2017, p. 222). Pese a que el Libro de la Defensa Nacional (2017) señala algunos de estos problemas, planteando la relación entre un nuevo modelo de inversiones y la PBC, además de la necesidad de adecuación de la normativa existente a la PBC, lo hace solo en términos generales sin establecer mecanismos y plazos.

El segundo elemento, se relaciona con aspectos organizacionales específicos. Estos tienen que ver

con el ámbito metodológico de la PBC y la importancia del análisis del entorno estratégico. Por una parte, Chile no cuenta con una estructura de gobernanza adecuada para este propósito, y tampoco el sector defensa posee una estructura institucional de interrelación permanente con otros sectores, que provean de la información necesaria sobre el entorno estratégico que requiere la PBC. Por otra, el análisis del entorno estratégico requiere de la construcción de escenarios para la definición posterior de las capacidades necesarias para el país, para lo cual es preciso contar con procesos, metodologías y criterios de análisis definidos y estandarizados, además de una amplia gama de información sobre los riesgos y amenazas. No obstante, en el caso del Ministerio de Defensa chileno, no se cuenta con las condiciones organizacionales para el tipo de análisis que requiere la PBC, en consideración que la estructura ministerial no incluye en el nivel interno un área especializada para la construcción de escenarios, ni tampoco los organismos dependientes de esta institución están diseñados para ese propósito⁵.

Finalmente, un tercer elemento, se vincula al ámbito operacional. La PBC además de incidir en el Estado en general y en el sector defensa en particular, tiene una amplia repercusión en las FFAA. El tránsito hacia la PBC impacta no solo en la necesidad del fortalecimiento de lo conjunto, sino que también en el plano doctrinal y táctico. Para el caso de Chile, se advierten algunos avances en este plano, como la adopción, en el año 2006, de la metodología conjunta de planificación operacional utilizada por la OTAN, la experiencia internacional de las FFAA, y la creciente participación en situaciones de emergencia asociada a desastres naturales, que podrían facilitar la implementación de la PBC. No obstante, también hay que considerar el amplio arraigo del modelo tradicional de planificación por amenazas que prevalece en el sector,

5 Si bien el Ministerio de Defensa cuenta con la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Anepe), esta institución tiene por propósito principal la formación de especialistas en materia de seguridad y defensa. Pese a que también el organismo desarrolla una línea de investigación y difusión, esta no está concentrada en la producción de información para la construcción de escenario y/o el desarrollo de capacidades.

evidenciado también en las limitaciones mencionadas anteriormente como es el área de inversiones de la defensa, concentrado en el equipamiento militar del modelo tradicional de planificación por amenazas.

Conclusiones

La emergencia de amenazas no tradicionales de naturaleza no militar y altamente inciertas en términos de ocurrencia, alcance e impacto sobre los Estados, ha instado a los países a desarrollar nuevas estrategias de planificación que permitan responder a este nuevo escenario caracterizado por la incertidumbre y las amenazas múltiples. Frente a ello, los Estados han optado por transitar desde un modelo de planificación basado en amenazas, a uno centrado en el desarrollo de capacidades, el cual permite responder de forma más eficiente a las múltiples amenazas y riesgos.

La PBC, además de responder a los cambios ocurridos en el ámbito estratégico, supone diversos requerimientos y desafíos para su implementación. Entre ellos, existen algunos de carácter general, que pueden afectar a variados ámbitos de la acción estatal y que se relacionan con la necesidad de generar una estructura de gobernanza adecuada para generar la información necesaria sobre el entorno estratégico que requiere la PBC, la definición de estrategias y objetivos generales en materia de seguridad y defensa, así como también se requiere contar con una estructura de asignación presupuestaria moderna, transparente y eficiente para el financiamiento y desarrollo de múltiples capacidades. En el ámbito específico del sector defensa, la PBC requiere de capacidades organizacionales, metodológicas y humanas para la construcción de escenarios sobre el entorno estratégico, el cual debe proveer el marco adecuado para las decisiones sobre las capacidades requeridas. También en este ámbito, se hace necesario una estructura sectorial bajo la lógica *top-down*, el fortalecimiento de las capacidades conjuntas de la defensa para responder a amenazas diversas, las que, a su vez, deben ser claramente definidas, además de especificadas las responsabilidades y formas de enfrentarlas.

Además de estos criterios generales, la implementación de la PBC varía de acuerdo a los distintos contextos y entornos estratégicos que los Estados enfrentan. Como se ha podido constatar, la PBC se inició en los países de la OTAN, más Australia y Nueva Zelanda, a los cuales se sumaron posteriormente los países de Europa del Este tras su transición a la democracia, los cuales debieron armonizar sus políticas y estrategias con los parámetros definidos por la OTAN.

Al igual que en otras latitudes, los países sudamericanos también han debido afrontar el nuevo escenario estratégico subregional, caracterizado por la multidimensionalidad de las amenazas, la interdependencia, la incertidumbre, y por el declive del conflicto interestatal. Para esto, Argentina, Brasil, Ecuador, Colombia y Chile, han iniciado su tránsito hacia la PBC, destacando en sus modelos el reconocimiento de este nuevo escenario, la necesidad de desarrollar capacidades múltiples para hacerle frente, enfatizando el liderazgo civil, la importancia de contar con objetivos y estrategias que abarquen al conjunto del Estado, el fortalecimiento de la conducción conjunta, y la centralidad de los aspectos presupuestarios asignados al sector seguridad y defensa.

En términos generales, lo mencionado anteriormente sitúa a estos países en la dirección propicia para la implementación de la PBC, si se consideran sus elementos principales: planificar bajo incertidumbre para proveer capacidades adecuadas ante el amplio rango de desafíos y circunstancias actuales, dentro de un marco de restricciones económicas (Davis, 2002). No obstante, como se ha sostenido en este trabajo, una adecuada operacionalización de la PBC también debe atender a cuestiones específicas y a las variaciones y contextos que enfrenta cada país. En este sentido, al analizar la experiencia de Chile, en contraste con la literatura, modelos y casos analizados, es posible advertir algunas consideraciones preliminares –dado que el tránsito a la PBC se encuentra en desarrollo– que pueden ser importantes para tener en cuenta en los demás Estados de la región que han iniciado también este proceso.

En primer lugar, están los aspectos claves y generales para la PBC. Por un lado, aquellos vinculados

al Estado en su conjunto, tales como la necesidad de una estructura de gobernanza, la existencia de una estrategia que abarque a todos sus componentes y un adecuado sistema presupuestario. Por otro, la PBC requiere también de una organización general del sector defensa.

Esta, debe incluir una lógica *top-down* pero no solo en el plano general de la organización del sector (civiles planifican, militares ejecutan), sino que también debe atravesar los distintos niveles organizativos. Esto significa que debiesen explicitarse las funciones específicas de cada integrante del sistema de planificación, garantizando en todo momento la prevalencia de la lógica de arriba abajo que requiere la PBC, aunque sin interferir en las tareas operacionales que, dada su naturaleza, corresponden a las FFAA.

A su vez, el fortalecimiento de la conducción conjunta para enfrentar los riesgos y amenazas debe ser efectivo, ya que es el órgano encargado de asegurar la correcta coordinación de las fuerzas para el desarrollo de las capacidades. En el caso de Chile, este todavía es un tema no resuelto, ya que, si bien se ha creado la institucionalidad, en la práctica, los comandantes en Jefe de cada fuerza mantienen autonomía respecto de la conducción. Este fenómeno puede limitar la adecuada operacionalización de la PBC y sobre todo el tratamiento de amenazas diversas.

Otro requerimiento tiene relación con la necesidad de una adecuada coordinación e interacción interagencial. Es decir, la necesidad de establecer mecanismos permanentes y bien definidos para que el sector defensa se relacione con otros organismos del Estado, expertos, centros académicos y la sociedad en general, aspecto de bajo desarrollo en el Ministerio de Defensa Nacional de Chile, donde la vinculación con otros actores está sujeta, en su mayoría, a la discrecionalidad de las autoridades.

En el ámbito de los requerimientos presupuestarios, si bien se apunta a generar modificaciones adecuadas para la PBC, al depender de factores políticos para su cambio, resulta un desafío importante para el nuevo modelo, que además

puede encontrar resistencias internas de innovar desde la amenaza tradicional al desarrollo de capacidades.

A lo anterior, también se suma la necesidad de repensar nuevas formas para el desarrollo de la fuerza acorde a lograr una mayor eficiencia de los recursos como, por ejemplo, avanzar hacia una mayor inversión en avances tecnológicos que permitan reemplazar unidades o capital humano a través de la automatización o robotización de algunos instrumentos. Lo cual implica que el sector defensa deba destinar recursos a la investigación y desarrollo de innovación tecnológica en el sector, así como al desarrollo de capital humano para ello.

En segundo lugar, la implementación de la PBC requiere de cambios en aspectos organizacionales específicos, vinculados al ámbito metodológico, como es el caso de la construcción de escenarios y su importancia para el análisis del entorno estratégico y el desarrollo posterior de capacidades. En este sentido, se requiere tanto la interacción con otros sectores del Estado y la sociedad civil para generar la información necesaria, además de la instauración de procesos, metodologías y criterios de análisis definidos y estandarizados, lo cual implica aumentar las capacidades organizacionales y humanas del sector.

En tercer lugar, existe el desafío en el ámbito operacional de las FFAA de desarrollar y ejecutar las nuevas capacidades, con la complejidad que, al menos en el caso de Chile, significa el pasar desde un modelo fuertemente arraigado en la amenaza tradicional y no solo la posible asunción de nuevos roles.

En suma, si bien la PBC aparece como el modelo idóneo a implementar –considerando las transformaciones globales y domésticas, así como la experiencia comparada–, es necesario profundizar en el análisis de los desafíos, los obstáculos y limitaciones de su puesta en práctica, sobre todo en el caso de los países con menos experiencia y desarrollos institucionales, ante los desafíos que implica este modelo.

Referencias

- Álvarez, G. (2014). *El sistema de planificación de la Defensa: requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector*. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Bartolomé, M. (2013). Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea. *Relaciones Internacionales* (23), 35-64.
- Braden, E. (2009). *Defense Planning for the Long Haul Scenarios, Operational Concepts, and the Future Security Environment*. Washington DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments.
- Buzan, B. (1991), *People, States & Fear: The National Security Problem in International Relations*. London: Harvester Wheats-heaft.
- Buzan, B., Waever, O. & de Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publisher.
- Canadian A. (2015). *Methodology, Perspectives and Approaches*. Kingston: Canadian Army.
- Davis, P. K. (2002). *Analytic architecture for capabilities-based planning, mission-system analysis, and transformation*. Santa Monica, CA: RAND National Defense Research Institute.
- Davis, P. K. (2003). Uncertainty-sensitive planning. En Johnson, S.E. et al. (eds) *New Challenges, New Tools for Defense Decision-making* (pp.131-155). Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Department of Defense. (2001). *Quadrennial Defense Review*. Washington DC: Department of Defense.
- De Spiegeleire, S. (2011). Ten Trends in Capability Planning for Defence and Security. *The RUSI Journal*, 156(5), 20–28.
- European Defence Agency. (2008). *Future trends from the Capability Development Plan*. Bruselas: European Defence Agency.
- European Defence Agency. (2017). *Capability Development Plan*. Bruselas: European Defence Agency. Recuperado de <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/edafactsheets/2017-06-20-factsheet-cdp.pdf>
- Farrell, T., Rynning, S., & Terriff, T. (2013). *Transforming Military Power since the Cold War: Britain, France, and the United States, 1991–2012*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flisfisch, Á. y Robledo, M. (2012). *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile: un índice para el período 1990-2010*. Santiago de Chile, Ediciones PNUD.
- Frank, L., & Procházka, J. (2017). Scenarios and Capability Planning: Creation of Scenarios as a Tool for Predicting the Future Operating Environment. *Strategos*, 1(1), 69-82.
- Fučík, J., Kolkus, J. Melichar, J. y Procházka, J. (2017). *Military Technology Evolution Assessment under Growing Uncertainty and Complexity*. International Conference on Military Technologies (ICMT). May 31 – June 2, Brno, Czech Republic.
- Furcolin, F., Da Silveira, F., Ramos, B., & Martins, A. (2013). Planejamento baseado em capacidades operacionais: da defesa à segurança pública. *Revista brasileira seguridad pública*, 7(2), 182-199.
- Ghosh, A. (2008). Budgeting for Desired Defence Capability. *Journal of Defence Studies*, 2(2), 41-57. Recuperado de https://idsa.in/jds/2_2_2008_BudgetingforDesiredDefenceCapability_AKGhosh
- Gómez, J. A. (2016). Clase Magistral Ministro Gómez en el inicio del año académico de las Fuerzas Armadas. *Defensa al Día*, (14), 1-33.
- Goss, T. (2005). *Building a Contingency Menu: Using Capabilities-Based Planning for Homeland Defense and Homeland Security*. Monterrey: Naval Postgraduate School
- Hales, D. & Chouinard, P. (2011). *Implementing Capability Based Planning within the Public Safety and Security Sector: Lessons from the Defence Experience*. Canadá: Defence R&D Canada – Centre for Security Science. Recuperado de http://cradpdf.drdc-rddc.gc.ca/PDFS/unc122/p537217_A1b.pdf
- Hicks, K. & Ridge, E. (2007). *Planning for Stability Operations: The Use of Capabilities Based Approaches*. Washington: Center for Strategic and International Studies.
- Hicks, K. (2017). *Bad Idea: Arguing Over Capabilities vs. Threat-based Planning*. Washington DC: Center for Strategic and International Studies.
- Hurrell, A. (1998). Security in Latin America. *International Affairs*, 74(3), 529-546.
- Kossakoski, P (2005). *Capabilities-Based Planning: A Methodology for Deciphering Commander's Intent*. Vienna: Evidence Based Research, Inc.
- Kwon Y. & Cook S. (2010). *Considerations on the application of capabilities based planning to the SoS environment*. Taiwan: APCOSE.
- La Tercera. (04 de 08 de 2018). Piñera firma el lunes proyecto que deroga la ley reservada del cobre. Santiago.
- Marcella, G. (2013). The transformation of security in Latin America: a cause for common action. *Gabriel Marcella*, 66(2), 67-82.
- Marcella, G. (2016). Military strategy in Latin America. En D. Mares, & A. Kacowicz (Edits.), *Routledge Handbook of Latin American Security* (pp. 161-172). New York: Routledge.

- Mares, D. (2015). Interstate Security Issues in Latin America. En J. Domínguez, & A. Covarrubias (Edits.), *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp. 420-433). New York: Routledge.
- Mearsheimer, J. (2010). Imperial by Design, *The National Interest*, 111, 16-34.
- Mearsheimer, J., y Walt, S. (2016). The Case for Offshore Balancing, *Foreign Affairs*, 95(4), 70-83.
- Ministerio de Defensa Nacional de Argentina (2009). *Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa*. Recuperado de <https://www.infodefensa.com/wp-content/uploads/ModeloArgentinodeModernizacion%C3%B3ndelSistemadeDefensa.pdf>
- Ministerio de Defensa de Brasil (2008). *Estrategia Nacional de Defensa*. Recuperado de https://www2.gwu.edu/~clai/recent_events/2010/Brazil_Defense/Estrategia_Nacional_de_Defensa.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia (2016). *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018*.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (28 de enero de 2010). Ley 20.424 [Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional]. Recuperado de https://www.anepe.cl/gobierno_transparente/pdf/LEY%20NUEVO%20MDN.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2014). Decreto N.º 113. Recuperado de <https://legislacion-oficial.vlex.cl/vid/nacional-preparatorios-matrices-520086730>
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2017). *Libro de la Defensa Nacional 2017*. Recuperado de <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador. (2014a). *Agenda Política de la Defensa 2014-2017*. Recuperado de <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/06/Agenda-Politica-Defensa.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador. (2014b). *Plan Estratégico Institucional*. Recuperado de https://www.defensa.gob.ec/wp-content/.../2017/02/Resolucion-004 PEI_ene2017.pdf
- Mphahlela, J. (2017). Technology support for military capability based acquisition. *International Association for Management of Technology IAMOT 2017*, 1-10.
- Narich, R. (2003). Traditional and Non-Traditional Security Issues in Latin America: Evolution and Recent Developments. Occasional Paper Series (42), 1-20. Recuperado de <https://www.files.ethz.ch/isn/15558/42-Narich.pdf>
- Neill, M.; Hinkle, W. & Morgan, G. (2016). *Scenarios - International Best Practice: An Analysis of Their Use by the United States, United Kingdom, and Republic of Korea*. Virginia: Institute for Defense Analyses. Recuperado de https://www.ida.org/idamedia/Corporate/Files/Publications/IDA_Documents/SFRD/2016/D-5665.pdf
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (28 de noviembre de 2003). *Declaración de sobre Seguridad en las Américas*. Recuperado de <https://www.oas.org/csh/ces/documentos/ce00358s06.doc>
- Riera, F. (2009). El desarrollo de capacidades. En I. E. Estratégicos (Ed.), *La Agencia Europea de Defensa: Pasado, presente y futuro* (Vol. 107, pp. 61-90). España: Monografías del CESEDEN. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=548999>
- Robledo, M. (2017). Planificación en defensa: cambio y prospectiva. En: Aceituno, P., Solar, P. y Bitar, S., (Eds). *Estrategia Chile 2030 Aporte de ideas para una reflexión nacional*. Santiago: Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia.
- Ross, C., y Montaner, G. (2017). La agenda de los estudios de seguridad post 9/11: ¿de qué y quiénes hablan? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 15-42.
- Singh, P. (2004). Latin America's Security Concerns in the Emerging Global Order. *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 60(1-2), 192-217.
- Sotomayor, A. (2007). La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas. *Revista de Ciencia Política*, 27(2), 67-88.
- Tagarev, T. (2009). Capabilities-Based Planning for Security Sector Transformation. *Information & Security An International Journal*, 24, 27-35.
- Taylor, B. (2013). *Analysis Support to Strategic Planning*. The Technical Cooperation Program. Recuperado de http://cradpdf.drdc-rddc.gc.ca/PDFS/unc194/p801995_A1b.pdf
- Trinkunas, H. (2013). Reordering regional security in Latin America. *Journal of International Affairs*, 66(2), 83-99.
- Vega, J. (2016). *Planeamiento de la Defensa en Argentina: modelo y perspectivas*. España: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Walker, S. (2005). *Capabilities-Based Planning How it is Intended to Work and Challenges to Its Successful Implementation*. Pennsylvania: U.S. Army War College. Recuperado de <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/ksil239.pdf>
- Wæver, O. (1995). Securitization and Desecuritization. En: Lipschutz, R. *On Security*. New York: Columbia University Press.
- Zrnić, B. (2006). The New Trends in Defence Planning and Their Impact on the Defence Planning Systems in Transitional Countries. *Connections: The Quarterly Journal*, 5(1), 55-69.