

ARMADA DEL ECUADOR
ACADEMIA DE GUERRA NAVAL
Guayaquil

-0-



EL DISEÑO OPERACIONAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA

CN (S.P.) RODRIGO PELAYO GONZÁLEZ
REVISTA DE MARINA DE LA ARMADA DE CHILE

Lectura recomendada por:

CPFG-EM Felipe Gorigoitia Ortiz
Asesor Armada de Chile en la Academia
de Guerra Naval

2021

Descargo: Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente representan la opinión de la Academia de Guerra Naval o de la Armada del Ecuador.

MOTIVACIÓN A LA LECTURA

El presente artículo, publicado en la Revista de Marina chilena, fue escrito por el Capitán de Navío (S.P.) Rodrigo Pelayo González, profesor de la Academia de Guerra Naval del mencionado país, quien recientemente expuso la “visión del arte operacional de la Armada de Chile” en el seminario organizado por AGUENA. El autor es Magíster en Ciencias Navales y Marítimas de la Academia de Guerra Naval de Chile, *Master of Arts in International Relations*, de la Universidad Salve Regina, Newport, RI, EE.UU y graduado del *Naval Command College* en la Academia de Guerra Naval de EE.UU., Newport, RI.

El propósito de la presente lectura es plantear y analizar el uso del diseño operacional en la solución de problemas militares distintos a la guerra y generar una discusión respecto a la utilidad de su empleo, ante lo cual cada lector podrá sacar sus propias conclusiones.

En la lectura se plantea que las fuerzas armadas se ven constantemente envueltas en operaciones militares distintas a la guerra ocasionadas mayormente por catástrofes y, últimamente, por situaciones de alteración del orden institucional, como podrían ser protestas violentas o el COVID-19. Aunque la planificación de operaciones militares convencionales presenta diferencias significativas con respecto a la planificación de un estado de excepción constitucional, el autor plantea que el diseño operacional es una herramienta válida para enmarcar el problema y su posible solución conceptual. Sin embargo, ambos tipos de operación plantean consideraciones de planificación diferentes.

La motivación para esta lectura es sin duda mayor, ya que genera discusión acerca del empleo del diseño operacional para situaciones distintas a la guerra, lo que abre paso a utilizar esta valiosa herramienta, que se enseña en las academias de guerra, para buscar soluciones en situaciones internas que están enfrentando cada vez más frecuentemente las fuerzas armadas.

La lectura puesta en su consideración se la puede encontrar en:

<https://revistamarina.cl/es/articulo/el-diseno-operacional-en-tiempos-de-pandemia>

EL DISEÑO OPERACIONAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Operational design in times of pandemic

♦ RESUMEN ♦

Las fuerzas armadas se ven constantemente envueltas en operaciones militares distintas a la guerra ocasionadas mayormente por catástrofes y, últimamente, por situaciones de alteración del orden institucional del país. Aunque la planificación de operaciones militares convencionales presenta diferencias significativas con respecto a la planificación de un estado de excepción constitucional, el diseño operacional es una herramienta válida para enmarcar el problema y su posible solución conceptual. Sin embargo, ambos tipos de operación plantean consideraciones de planificación diferentes.

Palabras claves: Diseño operacional, COG, JEDENA

♦ ABSTRACT ♦

The armed forces are constantly involved in military-operations-other-than-war (MOOTW), mostly caused by catastrophes and, more recently, by the disruption of a country's institutional order. Although planning of conventional military operations presents significant differences regarding the planning of a constitutional state of emergency, operational design is a valid tool for embracing the problem and its potential conceptual solution. However, both types of operation raise different planning considerations.

Keywords: Operational design, COG, JEDENA



RODRIGO PELAYO GONZÁLEZ

Capitán de navío

Magíster en Ciencias Navales y Marítimas, Academia de Guerra Naval.

Master of Arts in International Relations, Universidad

Salve Regina, Newport, RI, EE.UU.

(rpelayo@vtr.net)

Si bien, el diseño operacional se asocia con operaciones militares convencionales, su utilidad práctica para enmarcar problemas y soluciones conceptuales se extiende a cualquier otra empresa militar (o incluso civil) que busque alcanzar un objetivo y que el camino para ello, se enfrente a una voluntad opuesta.

En Chile, las Fuerzas Armadas (FF.AA.) se ven constantemente envueltas en operaciones militares distintas a la guerra ocasionadas, mayormente, por catástrofes y, últimamente, por situaciones de alteración del orden institucional del país. Aunque la planificación de operaciones militares convencionales presenta diferencias significativas con respecto a la planificación de un Estado de Excepción Constitucional de Emergencia (EEE) o Catástrofe (EEC), la complejidad de este tipo de problemas militares hacen que el diseño operacional constituya una herramienta adecuada para enmarcar el problema al que se verá enfrentado un Jefe de la Defensa Nacional (JEDENA) y la posible solución conceptual al mismo.

El presente ensayo pretende demostrar que en EEE/EEC el diseño operacional es completamente aplicable y, adicionalmente, que el Centro de Gravedad (COG) sobre el cual concentrar las acciones es menos relevante que la identificación de los Requerimientos Críticos (CR) que puedan ser identificados por el JEDENA, llegando incluso a obviar un COG con nombre y apellido.

Para ello, se seguirá la estructura de la metodología de diseño operacional partiendo con el entendimiento del superior y las diferencias y dificultades específicas de EEE/EEC; luego se revisará la aplicación de los factores operacionales en el entendimiento del ambiente operacional; a continuación, se indicará como ese ambiente operacional influye en la identificación de un COG específico y cómo este último es difícil de especificar; y finalmente se concluirá que el diseño operacional es válido para este tipo de operaciones y que el centro del esfuerzo debe hacerse hacia CR genéricos.

Entender la dirección superior tiene sus dificultades

La Constitución Política de Chile considera dos tipos de estados de excepción que podrían asociarse con el concepto de operaciones militares distintas a la guerra: emergencia y catástrofe. Según su artículo 41°, el estado de emergencia puede ser establecido por el presidente de la República "en caso de grave alteración del orden público o de grave daño para la seguridad de la Nación" (Chile, 2005), mientras que el estado de catástrofe "en caso de calamidad pública" (Chile, 2005). En ambos casos, el estado de excepción es declarado por el presidente de la República, quien, consecuentemente, designa a un JEDENA que se hace responsable del espacio geográfico afectado, de la misma forma que un comandante operacional asume la responsabilidad de un teatro de operaciones.

Consecuente con el primer paso del diseño operacional, ese JEDENA tiene que comenzar por identificar el Estado Final Deseado (EFD) y los objetivos del superior, lo que plantea algunos problemas con respecto a una operación militar convencional:

- La ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción enumera los deberes y atribuciones de un JEDENA, pero es poco clara en los objetivos que este debe alcanzar. Algunos de estos deberes y atribuciones son, en la práctica, formas de cómo lograr una meta, más que las metas mismas; sin embargo, se puede inferir de la lectura que sus objetivos son:
 - EEE: velar por el orden público; reparar/ precaver el daño o peligro para la seguridad nacional que haya dado origen a dicho estado; y proteger obras de arte, servicios de utilidad pública, centros mineros, industriales y otros (Interior, 1985).

- o EEC: los mismos mencionados para emergencia, más el objetivo de asegurar el abastecimiento de alimentos, artículos y mercancías que se precisen para la atención y subsistencia de la población en la zona afectada (Interior, 1985).
- o En una operación militar moderna, los objetivos no son suficientes para el éxito. Para un comandante operacional es fundamental identificar y comprender el EFD de su superior, entendido como las condiciones políticas, sociales, económicas y de todo tipo dentro de las cuales esos objetivos deben ser cumplidos. Y en los estados de excepción constitucional esa información no siempre es entregada en forma clara, quedando en las manos del comandante deducir en qué condición debe quedar cuando se finalice el estado de excepción, más por buen juicio, que por una orientación directa.
- o En EEE/EEC, los niveles de planificación y conducción son diferentes a los niveles de un conflicto convencional. En este tipo de estados de excepción, el nivel político se salta el nivel estratégico, llegando directamente al nivel operacional representado por el JEDENA. Los objetivos que debe cumplir el JEDENA son políticos, no estratégicos, en el sentido que entendemos la cadena de planificación subsidiaria.
- o Adicionalmente, un JEDENA responde directamente al presidente de la República en el cumplimiento de sus funciones, pero sigue manteniendo la dependencia institucional, con todo lo que eso conlleva. Independiente de que en la práctica se cumplan órdenes que provienen directamente del nivel político, la ciudadanía observa y juzga el desempeño de servidores del Ejército, la Armada o la Fuerza Aérea y, por ende, a sus respectivas instituciones.

En términos muy amplios, un JEDENA podría identificar que su objetivo en este tipo de estados siempre se resumirá en mantener o restaurar el orden institucional,

dado que esto implica el resto de las funciones que por ley le corresponde, y con un EFD que logre condiciones favorables para que el logro de dicho objetivo no genere problemas posteriores políticos, sociales, económicos e, incluso, legales y de imagen institucional. Puede parecer demasiado genérico, pero como en todo diseño operacional, no existe una respuesta única y correcta, sino que la respuesta del JEDENA que se vea enfrentado al problema militar.

Un ambiente operacional menos militar

El segundo paso del diseño operacional, habla de entender el ambiente operacional analizando y concluyendo respecto de los factores espacio, tiempo y fuerza. En una operación militar convencional los espacios marítimos, terrestres, aéreos y espaciales son fundamentales, tanto dentro del territorio propio, como fuera de este. En EEE/EEC el teatro de operaciones del JEDENA se reduce a territorio propio, pero en una condición distinta a la normal en cuanto a leyes y libertades personales.

Dentro del factor espacio, los aspectos físicos como meteorología, geografía y conectividad siguen siendo objeto de análisis, pero los aspectos humanos, sociales y legales cobran mayor preponderancia que en una operación militar convencional. Cobra relevancia entender y relacionarse con alcaldes, juntas de vecinos, organizaciones sindicales y otros actores de la sociedad civil. Los medios de prensa pueden ser una oportunidad para difundir los logros, pero a la vez una amenaza si las acciones se perciben como ilegítimas o excesivas. La conectividad en tiempo real permite llegar antes y masivamente a la población, pero también puede ser empleada por otros actores en contra de las fuerzas militares.

El factor tiempo, que en una operación militar convencional constituye un recurso irrecuperable, la extensión de EEE/EEC es definida por el conductor político y puede

ir siendo renovada dependiendo de la situación. Aunque puedan existir planes deliberados genéricos para emergencias y catástrofes, la planificación de este tipo de situación va más por el camino de planificación de respuesta de crisis, dado que ocurren sin previo aviso y pueden presentar diversas facetas. El desgaste del personal es un factor a considerar cuando se visualiza que la duración será prolongada, especialmente si la operación considera que los servidores cumplan sus funciones lejos del hogar.

Tal vez el factor operacional que presenta más dificultad en su análisis es el factor fuerza, tanto en lo propio, como en lo que se opone. Las fuerzas que dependen de un JEDENA son más que militares, abarcando organizaciones políticas y de orden público, con objetivos propios y culturas organizacionales variadas, que obligan a que los militares incorporen dentro de su formación militar el estudio y práctica de habilidades blandas que les permitan trabajar, a la par, con civiles. Tal vez los oficiales más antiguos y aquellos que se han desempeñado en reparticiones con contacto con organizaciones civiles tengan más experiencia en esto, pero la mayor parte de los oficiales jóvenes hace carrera en unidades y reparticiones que buscan objetivos más relacionados con la defensa. En cuanto a sobre quién concentrar los esfuerzos, en EEE/EEC el concepto de enemigo es inaceptable. Incluso hablar de adversario podría generar malestar en la población. Esto, como se verá a continuación, aporta aun mayor complejidad a la determinación del COG sobre el cual se planificará.

Determinando el problema: ¡Dios nos libre!

Un problema militar está compuesto por quién (actores) y qué (ambiente operacional) se opone al cumplimiento de los objetivos. El COG, entendido en términos simples como la entidad que posee las capacidades inherentes más potentes como para impedir que el comandante alcance sus

objetivos, debe ser analizado y valorado en comunión con el ambiente operacional del EEE/EEC, ya que ese ambiente puede favorecer o desfavorecer las capacidades tanto propias, como las del resto de los actores.

Un COG no es un objetivo en sí, sino que un medio para lograr los objetivos. Constituye una ayuda para enfocar los esfuerzos de planificación sobre lo que el comandante deduce como el mayor obstáculo y, de esa forma, otorgar eficiencia a las acciones que luego ejecuta. Un COG debe poder ser afectado por las capacidades con que cuenta el comandante; en caso contrario, construir una aproximación operacional en torno a él no sirve de nada.

¿Quién podría ser un COG válido entonces? Si repasamos los objetivos de un JEDENA mencionados previamente, tendríamos que preguntarnos: ¿Qué entidad externa cuenta con la capacidad de impedir que un JEDENA mantenga o recupere el orden institucional? La respuesta es difícil y, como en todo problema militar no estructurado, seguramente distinta dependiendo de la mente que ejecute el diseño operacional. Pero considerando las características de un COG, candidatos como un terremoto o una pandemia quedan fuera, dado que el comandante, aun sumando todas las organizaciones bajo su mando, carece de capacidades para degradar o eliminar a alguno de ellos.

Pareciera ser que una respuesta más correcta apunta hacia los grupos humanos que, voluntaria o involuntariamente, van en contra de los objetivos del JEDENA. Dentro de una zona de excepción y dependiendo del tipo de esta, el JEDENA puede encontrarse con actores que persiguen alterar el orden público en cumplimiento a objetivos políticos o sociales propios, con actores que se aprovechan de los primeros para obtener beneficios personales de cualquier tipo y con otros que actúan por miedo de las circunstancias. Un ejemplo de lo anterior lo es el descuelgue de violentistas desde marchas pacíficas legítimas o los saqueadores luego de un terremoto.

Esta aproximación tiene algunas dificultades para planificar y actuar:

- Es difícil identificar, dentro de variadas organizaciones, sobre cuál de ellas enfocar las acciones, ya que se desconoce su valor relativo dentro del amplio espectro de actores que van voluntariamente contra el orden institucional. Ya hemos visto que, desde octubre del 2019, uno de los principales problemas ha sido intentar identificar sobre quien centrar el esfuerzo de las acciones para mantener el orden institucional. Claramente podemos hablar de grupos violentistas, pero aparte de esa denominación genérica es difícil especificar como barras bravas, grupos anarquistas, terroristas, delincuentes comunes y narcotraficantes, por mencionar algunos. Ciertamente, la Inteligencia tiene mucho que decir al respecto, pero mientras no se cuente con un sistema nacional con plenas facultades, el problema seguirá presente.
- El orden institucional puede ser interrumpido tanto por actores violentos, que actúan voluntariamente para ello, así como por actores involuntarios que actúan por miedo o incertidumbre. Pareciera ser que en el primer caso el uso de la fuerza es más atinente, ¿pero en el segundo? ¿y qué tal si es una combinación de ambos?
- En EEE/EEC, comparado con una operación bélica, un JEDENA está más restringido, política y legalmente, en cuanto a las acciones que puede llevar a cabo en contra de este COG. Gran parte de las acciones cinéticas y el uso de la fuerza que se emplean en contra de fuerzas militares no son aceptables en contra de la población civil dentro del territorio propio. Las Reglas de Enfrentamiento (ROE) son reemplazadas por las Reglas del Uso de la Fuerza (RUF) que, al ser aplicadas sobre compatriotas, tienen que ser diseñadas cuidadosamente.

Independiente de lo anterior, sean cuales sean los actores y sus capacidades para dificultar el cumplimiento de los objetivos de

un JEDENA, todos presentan CR comunes, entre ellos, libertad de movimiento, poder de convocatoria, acceso a infraestructura crítica y apoyo de los medios. Un análisis sistémico más detallado podría arrojar más CR y, si el JEDENA cuenta con capacidades para actuar sobre ellas dentro de la legalidad, concentrarse en ellas significará una mayor degradación de las capacidades de cualquiera sea el COG para alterar el orden institucional.

La propuesta del autor es dejar el COG en blanco y concentrarnos en identificar los CR de todo el abanico de actores que podrían afectar el orden institucional, ya que en este tipo de planificación pareciera ser más provechoso que desgastarse en llegar a un COG demasiado específico. Un JEDENA puede verse cuestionado si lleva a cabo acciones letales directas, aun contra manifestantes violentos, pero eso es mucho menos probable si de alguna forma cierra las vías o contiene a esos manifestantes antes de que lleguen a la infraestructura que se quiere proteger. Ciertamente, mucho de lo que un JEDENA pueda o no pueda hacer dentro de sus capacidades, dependerá de las restricciones que le imponga el conductor político. Cortar internet por un tiempo determinado puede contribuir a reducir el poder de convocatoria, pero a la vez agregar malestar de la ciudadanía, ¿vale la pena el costo versus el beneficio? Una vez más, la respuesta es única y exclusiva del JEDENA en curso, pero lo que él decida debe estar respaldado por su superior.

En la aproximación operacional resultante, será fundamental convertir aquellos CR factibles de ser afectados por el JEDENA en condiciones decisivas alcanzables por la organización bajo su mando. La clave está en identificar el máximo de condiciones decisivas que permita degradar, indirectamente, las capacidades de cualquier grupo genérico que se oponga a los objetivos propios, sin acciones letales que pudieran causar más problemas que soluciones y ordenarlas en líneas de operaciones que integren y optimicen las capacidades interagenciales propias. En este aspecto, la creatividad de los planificadores es puesta a prueba y requiere

que los futuros comandantes desarrollen y apliquen habilidades blandas que les permitan diseñar líneas de operaciones balanceadas, entre capacidades cinéticas y no cinéticas, con mayor preponderancia en aquellas que contribuyan a cohesionar a la población con las FFAA. en el entendimiento de que se está operando por el bien común.

Alguien podría argumentar que, en este tipo de situaciones, el COG es más intangible, como por ejemplo la legitimidad o la opinión pública; sin embargo, ambos aspectos son algo que una entidad requiere para poder ser potente y, por lo tanto, son más CR que podrían ser intervenidas por el comandante para degradar a esos grupos de actores. Un JEDENA puede tener el respaldo de una gran parte de la población y cumplir todas sus funciones con el máximo respeto por la ley, pero eso no asegura que cumpla sus objetivos mientras sigan existiendo actores que busquen quebrantar el orden público.

Conclusiones

El diseño operacional es una herramienta válida para planificar operaciones distintas a la guerra como las que se ven en EEE/EEC; sin embargo, los planificadores

deben entender que, aunque el proceso es el mismo, las órdenes y orientaciones del superior, así como los factores operacionales espacio, tiempo y fuerza presentan consideraciones especiales entre una operación bélica convencional y este tipo de operaciones. Especial mención tiene el espacio humano y el concepto de fuerza, cuando se refiere a aquella que se opone al logro de los objetivos propios.

Identificar el COG en EEE/EEC tiene una complejidad mayor que en una operación convencional, en las que las fuerzas y capacidades de un enemigo son generalmente conocidas. Los actores que pueden ir en contra de la mantención o recuperación del orden institucional podrían hacerlo voluntaria o involuntariamente, e incluso en una combinación de ambas. Es en extremo difícil identificar, salvo que se cuente con Inteligencia certera y oportuna acerca de qué organización o grupo específico es el que cuenta con mayor potencial para impedir el logro de los objetivos. Pero lo que cualquiera de esos actores requiere para maximizar sus capacidades, resulta ser un factor común que debe convertirse en el foco del diseño y, de esta forma, atacar a los CR sin necesidad de llegar al punto de identificar un COG con nombre y apellido.



BIBLIOGRAFÍA

1. Chile. (2005). *Constitución Política de Chile*.
2. Interior, M. d. (12 de junio de 1985). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile BCN. Recuperado el 25 de noviembre de 2020, de Ley orgánica constitucional de los estados de excepción: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29824>*