

## Capítulo 5

### *Los desafíos para la planificación operacional durante la crisis en la zona gris*

***Cristián Retamal Valenzuela\****

#### **Introducción**

Desde tiempos inmemorables que el hombre ha escrito profusamente respecto a la guerra. Grandes pensadores han abordado dicho fenómeno desde diversas perspectivas, centrándose en analizar su naturaleza y carácter, con el propósito de poder entender de mejor manera tan compleja dinámica social que afecta la seguridad del Estado.

Tal como lo afirma Carl von Clausewitz (1989), la guerra es un duelo a mayor escala que manifiesta una contraposición de voluntades, la cual comprende un acto de fuerza destinado a obligar al enemigo a hacer nuestra propia voluntad. En este sentido, el general prusiano analiza la naturaleza del fenómeno concluyendo que es un acto eminentemente político, que armoniza la relación entre la razón, la pasión y la genialidad militar.

Asumiendo la premisa que la naturaleza de la guerra es inmutable, más su carácter cambiante, las formas en cómo se desarrolla este fenómeno han mutado durante la historia de la humanidad, siendo influenciadas de manera decisiva por hitos relevantes de la época moderna y contemporánea tales como la creación del Estado-nación, la revolución industrial y el establecimiento de un nuevo orden internacional post II Guerra Mundial. Este fenómeno puede ser analizado desde diferentes perspectivas como su naturaleza, carácter y temporalidad, destacando estas dos últimas para efectos del presente capítulo.

Respecto al carácter de la guerra, desde su perspectiva mutable a lo largo de la historia, ha presentado una forma que ha sido ampliamente debatida durante los últimos años. El concepto “híbrido” ha condicionado y especificado los tipos de guerras, conflictos y amenazas. De esta forma “la guerra híbrida”, el “conflicto

---

\* Teniente coronel del Ejército de Chile. Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile y del Ejército de Estados Unidos de América. Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Máster en Estudios Operacionales, Command and General Staff College Ejército de Estados Unidos de América. Actualmente, es profesor de la ACAGUE. ✉ cristian.retamal@acague.cl.

híbrido” y la “amenaza híbrida”, tienden a fusionarse en un ambiguo y confuso concepto genérico que se asocia al empleo de medios no convencionales y otros como “zona gris” o “amenazas emergentes”<sup>1</sup>.

Bajo una perspectiva temporal, según el *Manual de estudio de crisis internacionales* de la Academia de Guerra del Ejército (2001), la guerra “suele ir precedida de una crisis y puede iniciarse tanto por un acto de guerra como por una declaración formal de hostilidades, aunque esta última no es un requisito necesario” (p. 22). En efecto, la guerra debe ser la forma más extrema de solución de conflictos, la cual ha estado restringida desde la firma de la Carta de Naciones Unidas en el año 1945. El mismo texto señala que la guerra suele llegar producto de “un proceso de tensión creciente cuya duración es variable” (p. 22) y “solo después del fracaso de las iniciativas político-diplomáticas de los gobiernos involucrados por encontrar una solución a las causas de la tensión” (p. 22).

Ahora bien, entrelazando ambas perspectivas de manera holística, vemos que el conflicto, que potencialmente podría llegar a resolverse a través de la guerra, puede contener rasgos o aspectos híbridos ya sea en sus modos y/o medios. Es en este contexto en donde la fase previa a la guerra, “Crisis”, cobra una especial relevancia en poder evitar el uso masivo de la fuerza, aunque no poniendo en riesgo el logro de los objetivos nacionales en disputa, sin perjuicio de preparar y alistar la fuerza para poder enfrentar el potencial desencadenamiento de la guerra.

Dentro de esta circunstancia existen grandes desafíos en la forma en cómo un conductor operacional puede enfrentar una posible amenaza híbrida durante la gestación y desarrollo de una crisis, en donde deberá convivir de forma armónica con la ejecución de tareas dispuesta por el escalón superior en el marco del plan de crisis y la preparación y/o alistamiento de los medios militares y no militares dentro de una campaña u operación militar.

Se estima que los requisitos mínimos del nivel operacional para la ejecución o ajuste de un plan de campaña u operación militar en respuesta a una crisis en progreso dentro de la zona gris ante una amenaza híbrida, serán contar con una inteligencia oportuna y adecuada que identifique aquella amenaza híbrida, un marco jurídico que sustente a dicho conductor operacional y ejercer una unidad de esfuerzo a nivel interagencial dentro del teatro de operaciones conjunto. De no contar con una de estas condiciones, sería altamente probable que la fuerza conjunta presente serias dificultades para lograr su objetivo impuesto por el conductor estratégico.

---

<sup>1</sup> Término asociado a la Declaración sobre Seguridad en las Américas del 2003 (Ciudad de Méjico), respecto a la afectación de la seguridad de los Estados del Hemisferio.

Para lo anterior, analizaremos los conceptos involucrados dentro de la identificación del problema, destacando las perspectivas de una crisis internacional, la significación de la zona gris, el marco jurídico en una crisis, la amenaza híbrida antes del inicio del empleo masivo y coactivo del instrumento militar y el contexto de la planificación operacional en el marco temporal de una crisis internacional. Luego se identificarán los tres grandes desafíos de la planificación operacional presentes en la gestación y desarrollo de una crisis internacional ante la presencia de una amenaza híbrida, para, finalmente, exponer posibles soluciones a dichos desafíos.

El presente capítulo se ha basado en un estado del arte occidental, tomando como referencia a textos doctrinarios y estudios nacionales referidos al contexto de la crisis internacional y su vinculación con el poder político y nivel estratégico de la conducción. Además, se analizaron textos de centros de estudios estratégicos y doctrina estadounidense conjunta y del Ejército para abordar la naturaleza y formas de enfrentar una amenaza híbrida en el contexto de la zona gris. De igual forma, se enfocó el análisis del marco jurídico tomando solo como referencia general a la realidad nacional, sin llegar a concluir aspectos específicos que no permitieran extrapolar dicho análisis a otro Estado democrático.

### ***La Crisis y Zona Gris en el nivel operacional***

La crisis, como parte del conflicto, está definida por la doctrina nacional conjunta como:

Una situación de tensión que da comienzo al conflicto propiamente tal, la que se produce en el entorno interno o externo de un Estado en tiempo de paz en que están comprometidos intereses importantes de los actores involucrados, existiendo la posibilidad de escalar a una situación de guerra y que puede involucrar el desplazamiento de fuerzas militares e incluso su empleo restringido. (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 27).

Existen diversas definiciones del concepto de “crisis”. Según la Academia de Guerra (2001) destacan las del general André Beaufré, quien la define como “un estado de tensión en el curso del cual existe un riesgo de escalada a un conflicto militar y donde se quiere impedir al adversario que adquiera una cierta ventaja política o militar” (p. 27). De igual forma, dicho texto señala que Michael Breecher y Jonathan Wilkenfeld definen la crisis como:

Una situación derivada de un cambio en el entorno externo e interno de un Estado que hace percibir a los encargados de la toma de decisiones una amenaza a los valores básicos, tiempo finito para responder y la posibilidad de verse envueltos en un conflicto militar. (p. 27)

Por su parte, luego de un extenso compendio y profundo análisis del presente tópico, Rodolfo Ortega en su libro *Crisis Internacionales* (2011) hace alusión a dos definiciones de crisis internacional que coinciden con las perspectivas que se intentan abordar en este capítulo para luego proponer una propia. La primera, en función al *Manual de Conducción de Crisis de la Defensa Nacional* (1995), señala que “la crisis es un instrumento político que un Estado emplea deliberadamente para alcanzar sus objetivos políticos” (p. 93). De igual forma, cita una definición elaborada por Juan Carlos Verdugo en su artículo *Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional* (2004), en donde señala que corresponde a una:

Situación de tensión internacional que surge en forma prevista, como instrumento de la política, o por una situación imprevista, como reacción a una agresión. Dos o más Estados ven amenazados sus intereses y objetivos de importancia, sin ser vitales, donde el tiempo para la respuesta o reacción es limitado, produce gran incertidumbre y donde el proceso de toma de decisiones en el ámbito político, económico, diplomático y militar requiere certeza para evitar una escalada hacia el empleo generalizado de la fuerza. (p. 94)

Tras analizar otras definiciones y observar el fenómeno desde distintas perspectivas, Rodolfo Ortega (2011) propone una definición de crisis internacional como:

La acción que un Estado provoca para el logro de un objetivo de su política exterior previendo que no escale a una situación de guerra o la acción que un Estado debe enfrentar para impedir que otro Estado logre uno o varios objetivos de su política exterior. En ambos casos, es necesario una

negociación en la cual se implica el poder nacional de las partes involucradas, pero también la disposición a un proceder convergente (reversibilidad), caso contrario, eventualmente la crisis puede conducir a una guerra. (p. 95)

En esta definición observamos que la gran característica de la crisis, como método para obtener un objetivo político sin llegar al empleo masivo de la fuerza militar, es su reversibilidad. No obstante, de fracasar, constituye una fase o estado previo a la guerra desde una perspectiva temporal.

Considerando lo anterior, podrían existir dos puntos de vista en donde se puede encasillar el concepto de “crisis”. Primero, como preludio de la guerra, en donde dos o más actores del sistema internacional incrementan la tensión entre ellos producto de “una situación de antagonismo que termina en la guerra” (Academia de Guerra, 2001, p. 25). Esta perspectiva tiene un enfoque eminentemente realista de suma cero, donde las distintas acciones del actor que pretende emplear el potencial bélico a gran escala generarán presiones al actor antagónico, lo cual escalará progresivamente hasta cruzar el punto de no retorno y llegar a una situación de guerra. Por el contrario, una segunda interpretación de la crisis sería “una situación de antagonismo que genera opciones y oportunidades de satisfacción de intereses por medios diferentes a la guerra” (Academia de Guerra, 2001, p. 25). En este caso, la crisis puede ser deliberadamente generada como parte de un proceso político estratégico que logre la obtención de los intereses en disputa sin desencadenar masivamente la coacción del instrumento militar.

Desde un enfoque espacial, “la crisis se encuentra en una zona inmediata entre la paz y la guerra, en una condición híbrida” (Jara, 2021, p.22), presentando el gran desafío de sincronizar a ambas en el esfuerzo por emplear todos los elementos del poder nacional (en el caso de una nación-Estado) para lograr imponer el propio interés sobre el del contendor.

Temporalmente, una crisis presenta ciertas fases y etapas conceptuales, las cuales deben ser tomadas como una secuencia general que permite situar la relación conflictiva de tensión entre los diferentes actores. Acorde al *Manual de estudio de crisis internacionales* de la Academia de Guerra del Ejército (2001), sus principales fases son la sincronización, en donde la crisis comienza a gestarse; la desincronización, en donde la amenaza sobrepasa cualquier esquema de seguridad preventivo; la ruptura, siendo ésta la fase de la crisis propiamente tal

en donde se va a dar una interacción tensa entre los actores; y la resolución, en donde culmina el proceso.

Asimismo, encontramos las etapas conceptuales de la crisis, en donde se identifican tres: el reto o desafío, siendo “la acción que da inicio a una situación de crisis, que no siempre puede ser premeditada” (Academia de Guerra, 2001, p. 38), un proceso de respuesta reacción, el cual incluye las acciones de respuesta y reacción como proceso dinámico y continuo, donde se irá produciendo la escalada que debe ser manejada y controlada de acuerdo a las intenciones de cada actor, evitando que llegue al punto de peligro de empleo generalizado de la fuerza (Academia de Guerra, 2001, p. 40). De acuerdo a lo expresado por este manual, constituye la esencia de la maniobra de crisis. Finalmente, se identifica la última etapa de la crisis, el acuerdo o desacuerdo, constituyendo:

El epílogo adecuado de una maniobra de crisis bien planeada y conducida acertadamente o, en su defecto, el desacuerdo entre las partes al no existir una satisfacción de los intereses en juego, producto de una conducción desacertada de la maniobra. (Academia de Guerra, 2001, p. 43)

Dentro de la segunda etapa “proceso de respuesta reacción”, se evidencian conceptos claves para la planificación y conducción de una crisis. Se pueden observar las señales y percepciones que cada actor recibe o entrega. Según la Academia de Guerra (2001), la primera, es aquella intención que se desea comunicar mediante una acción o inacción, la cual puede ser percibida como signo de fortaleza, debilidad, hostilidad, intransigencia o pasividad. Por su parte, las percepciones son las interpretaciones que el otro actor hace de la señal enviada. Asimismo, en esta fase se logra observar el concepto de “escalada”, el cual está definido como “el incremento de la violencia, en forma deliberada o accidental, en el desarrollo de una crisis” (Academia de Guerra, 2001, p. 43). Constituye una serie de interacciones de alto riesgo dado que siempre se encuentra latente la posibilidad de provocar el cruce del umbral de la guerra.

En tanto, la doctrina del Ejército de Chile (2019) establece que “en el marco del desarrollo de un conflicto, la crisis corresponde a una de sus fases, que puede o no conducir a la guerra.” (p. 21) En dicho texto se destaca la importancia de contar con un “Sistema Nacional de Alarma, cuyo funcionamiento está concebido para detectar, evaluar, informar y disponer la alarma estratégica”, (p. 21) lo cual constituye una herramienta vital para la toma de decisiones en este contexto.

Es evidente que esta circunstancia de alto riesgo para la estabilidad y prosperidad de este Estado-nación, debe ser abordada desde una perspectiva holística desde el más alto nivel. Históricamente, las crisis que han debido enfrentar los diversos Estados-naciones, han sido conducidas por el poder político, siendo el instrumento militar solo un componente más de todo el esfuerzo nacional por lograr alcanzar aquel objetivo en disputa. En efecto, el nivel estratégico de la conducción definido por el Ministerio de Defensa Nacional (2022), señala que, “Comprende las actividades de concepción y dirección que realizan las fuerzas militares en la preparación y ejecución de la guerra y campañas” (p. 67), implicando su presencia activa dentro del periodo de crisis previo al inicio del empleo del potencial bélico a gran escala.

No obstante, el nivel operacional es aquel que se constituye como puente entre los niveles estratégico y táctico, traduciendo la estrategia en acción. Es así como este nivel tendrá un rol preponderante en la ejecución de lo planificado durante este periodo, entendiendo que la interacción entre los medios militares del nivel táctico y medios no militares presentes en el teatro de operaciones, será de vital importancia para lograr la sinergia necesaria en el logro de los objetivos de la crisis o en la configuración del ambiente operacional para lograr una posición ventajosa previo al inicio del empleo del potencial bélico a gran escala.

Otro concepto esencial para el presente análisis es el de “zona gris”, el cual ha sido tratado por diversos autores en la actualidad. Troeder (2019) afirma que “la zona gris ha sido cada vez más la estrategia seleccionada por los Estados que están decididos a influir sin el riesgo de escalar a la guerra”. Asimismo, menciona que este concepto fue acuñado por el Comando de Operaciones Especiales de los EE. UU. (USSOCOM) para describir actividades, acciones o conflictos en el espacio entre la paz y la guerra. Finalmente, cita al Comandante del Comando Central de los EE. UU. (USCENTCOM), General Joseph L. Votel, con una definición más amplia, la cual describe a la zona gris como “caracterizada por una intensa competencia política, económica, informativa y militar de naturaleza más ferviente que la diplomacia de Estado, pero sin llegar a la guerra convencional.” (p. 2)

Por su parte, derivado de un estudio publicado por RAND Corporation el término “zona gris” es definido como “un espacio operativo entre la paz y la guerra, que implica acciones coercitivas para cambiar el statu quo por debajo de un umbral que, en la mayoría de los casos, provocaría una respuesta militar convencional, a menudo borrando la línea entre las acciones militares y no militares y la atribución por eventos” (Lyle J. Morris, Michael J. Mazarr, Jeffrey W. Hornung, Stephanie Pezard, Anika Binnendijk, Marta Kepe, 2019, p.8). Asimismo, el estudio presenta ocho características básicas identificables, las cuales están

condicionadas por un ambiente estratégico volátil, incierto, complejo y ambiguo (VUCA).

**Cuadro N° 1**  
*Características básicas de la Zona Gris*

<b>N°</b>	<b>Elemento de la Estrategia</b>	<b>Detalle de la Zona Gris</b>
1.	Modos (Intensidad)	Sus acciones permanecen por debajo del umbral que justificaría una respuesta militar.
2.	Modos (Temporalidad)	Se desarrollan gradualmente con el tiempo en lugar de involucrar acciones audaces y globales para lograr los objetivos en un solo paso.
3.	Medios (Autoría)	La falta de atribubilidad en alguna de las actividades desarrolladas en la zona gris
4.	Fines (Legitimidad)	El uso de extensas justificaciones legales y políticas, a menudo basadas en afirmaciones históricas respaldadas con documentación.
5.	Fines (Intereses)	Para evitar respuestas decisivas, generalmente no llegan a amenazar los intereses vitales del defensor.
6.	Riesgo (Escalada)	Utiliza el riesgo de escalada como fuente de influencia coercitiva.
7.	Medios (Tipos)	Generalmente se construyen en torno a herramientas no militares.
8.	Fines	Apuntan a vulnerabilidades específicas en los países objetivo.

Fuente: Elaboración propia basada en el Trabajo de Investigación RR-2942-OSD de Morris, Lyle J., Michael J. Mazarr, Jeffrey W. Hornung, Stephanie Pezard, Anika Binnendijk, y Marta Kepe, 2019, "Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War".

El Cuadro N° 1 fue elaborado clasificando las ocho características de la zona gris bajo la perspectiva de los elementos de la estrategia según Arthut Lykke

(1989). El presente enfoque permite identificar la articulación de dichos elementos, constituyendo una buena herramienta y/o aproximación para poder comprender de mejor forma la amenaza que emplea este concepto previo al empleo masivo de la fuerza militar.

La misma publicación (2019) indica que existen tres niveles generales de actividades de la zona gris desde la perspectiva estadounidense. Inicialmente, destacan las “acciones agresivas”, en un extremo del espectro, las cuales deberían tratar de ser disuadidas. Luego, las “acciones persistentes”, en el extremo opuesto del espectro, las cuales pueden ser asumidas en el marco de la competencia continua. Finalmente, las “acciones moderadas” en el medio del espectro, las cuales deberían ser sistemáticamente abordadas con el propósito de ser desalentadas con el tiempo. Lo anterior indica que existe una completa gama de actividades de la zona gris que van desde las más extremas y agresivas hasta aquellas de baja intensidad y persistentes a lo largo del tiempo con las cuales un Estado puede lidiar en forma constante, dándole una gran flexibilidad a la amenaza híbrida que emplee este tipo de actividades.

Asimismo, efectuando un análisis de las características expuesta en el Cuadro N° 1, se puede identificar como esencial y cardinal a aquella que aprovecha la ambigüedad estratégica de la zona gris para lograr ventajas graduales en busca de sus objetivos sin cruzar el umbral de la guerra, develando un esfuerzo continuo para descubrir las debilidades en las políticas y capacidades existentes del Estado afectado.

### ***Contexto jurídico de la crisis***

Cada Estado presenta un determinado tipo de régimen político el cual será decisivo a la hora de poder identificar el marco jurídico que circunscribe la planificación y conducción de una crisis internacional. Además, existen otros factores importantes que trascienden del ámbito legal, especialmente asociado a lo político y social. De esta forma, un Estado democrático de carácter presidencial, de cultura occidental y respetuosa del derecho internacional, tendrá un comportamiento probablemente diferente a otro autoritario del medio oriente y que no esté totalmente integrado al mundo globalizado, en el contexto de la gestación de una crisis internacional.

Pese a esto, cualquier Estado democrático occidental tipo, tiene ciertos mínimos comunes que abordan esta circunstancia que afecta la seguridad nacional. Normalmente, cada Estado contempla una constitución política que establece situaciones excepcionales, las cuales afectan el ejercicio de los derechos y garantías que dicha carta magna asegura a todas las personas. Según Ricci

(2010) los estados de excepción implican la suspensión del ordenamiento vigente, por exigencias naturales de autoconservación, no constituyendo lo anterior una anarquía, ya que el poder político sigue subsistiendo y es el origen jerárquico de las órdenes que se ejecutan en las estructuras y funciones públicas dentro de la circunstancia excepcional que lo amerita.

En el caso particular de Chile, la *Constitución Política de la República* contempla cuatro estados de excepción constitucional: el de Asamblea (en caso de guerra exterior), de Sitio (en caso de guerra interna o grave conmoción interior), de Catástrofe (en caso de calamidad pública) y el estado de Emergencia (en caso de grave alteración del orden público o de grave daño para la seguridad de la Nación) (Biblioteca del Congreso Nacional, 2005, p 25). Lo anterior devela que existen cuatro circunstancias distintas en donde las autoridades en caso nacional, podrían limitar derechos fundamentales en razón a un bien superior consagrado constitucionalmente.

De igual forma, las autoridades gubernamentales cuentan con distintas herramientas para ejecutar la función pública. Los resultados del proceso de toma de decisiones del ejecutivo se plasman en documentos y se transmiten por diversos canales en función a cada estructura organizacional. Estos “actos administrativos” presentan diversas formas según su origen y propósito, destacando dentro de la realidad nacional a aquellos de carácter ejecutivo como son los decretos y resoluciones.

En este contexto, se logran apreciar dos perspectivas jurídicas en el marco de la gestación de una crisis. Por una parte, la crisis como una fase del conflicto armado, previo a la guerra o como una maniobra política para conseguir los objetivos en disputas sin llegar al empleo masivo del instrumento militar, deberá estar sujeta a una excepcionalidad constitucional, dado que la circunstancia que da origen a dicha crisis internacional está afectando de una u otra forma a la seguridad nacional. Por otra parte, las autoridades políticas que deban planificar y conducir una crisis dispondrán acciones producto de un ciclo de toma de decisiones, la cual deberá estar sustentada por el principio de legalidad<sup>2</sup> como eje central del derecho público.

### ***La amenaza híbrida antes del día “D”***

Antes de enfocarnos en la temporalidad del empleo de la amenaza híbrida, es relevante definir tan ambiguo término, derivado de los múltiples autores que han

---

<sup>2</sup> En forma general implica que todos los poderes públicos y los ciudadanos están sometidos a la ley, y que solo pueden hacer lo que está permitido o no prohibido por las leyes. El principio de legalidad actúa junto con otros principios generales del derecho.

escrito sobre el tema dentro de los últimos 20 años. Al respecto, el manual *TC 7-100 Hybrid Threat*, elaborado por el Departamento del Ejército de Estados Unidos (2010), establece que “una amenaza híbrida es la combinación diversa y dinámica de fuerzas regulares, fuerzas irregulares y/o elementos criminales, todos unidos para lograr efectos de beneficio mutuo”. (p. 1-1)

El mismo texto doctrinario señala que las amenazas híbridas tienen ciertas características únicas que las distinguen, destacando su innovación, adaptabilidad, conexión global, arquitectura de red y profundamente arraigadas en el desorden de la población civil. En virtud de lo anterior, constantemente utilizarán una variedad de cambios y ajustes de organizaciones, equipos y tácticas convencionales y no convencionales, con el propósito de crear múltiples dilemas al oponente durante su aplicación tanto en la crisis como en la guerra.

En tal sentido, los atributos más desafiantes de la amenaza híbrida serán su capacidad de adaptación y transición. Su velocidad, agilidad, versatilidad y capacidad de cambio son las claves del éxito en un conflicto contra un oponente de mayores recursos. Inicialmente, “la adaptación es la capacidad de aprender y ajustar comportamientos basados en el aprendizaje” (Departamento del Ejército, 2010, p. 1-2). Por su parte, “uno de los aspectos más peligrosos de una amenaza híbrida es la capacidad de sus componentes para entrar y salir de varias formas” (Departamento del Ejército, 2010, p. 1-2), es decir, su capacidad de transición. A modo de ejemplo, las fuerzas militares podrían quitarse los uniformes, las insignias y otros indicadores de su estatus y mezclarse con la población civil; asimismo, medios insurgentes podrían abandonar las armas y protestar dentro de una manifestación pacífica y transformarla en violenta.

Según Tuukka Elonheimo (2021) la amenaza híbrida, analizada desde la perspectiva de la OTAN, observa que el método ruso apunta a la conducción de la guerra a través de las 5D: desestabilización, desinformación, decepción estratégica, disrupción y, si es necesario, destrucción. De esta forma, la amenaza híbrida que emplea Rusia apunta específicamente al dilema entre seguridad y libertad de expresión presente en las democracias occidentales.

Las amenazas híbridas aprovecharán las dificultades de la identificación positiva por parte de los actores estatales involucrados en la seguridad nacional del Estado afectado. De esta forma, explotarán el anonimato que facilitan ciertas dimensiones del ambiente operacional como el “ciberespacio” o elementos de la perspectiva de sistemas como el “social” y el de la “información”. Sin perjuicio de lo anterior, todos estos conceptos de adaptabilidad y transición no tienen significado textual para una amenaza híbrida más allá de su capacidad para ser utilizados contra sus oponentes, ya que ven la guerra de manera holística y no intentan dividirla en partes convenientes.

No obstante, para un correcto análisis de este tipo de amenaza, existen variados actores estatales y no estatales que, en su conjunto, son clasificados como componentes clave de una amenaza híbrida, cuyo requisito mínimo será la combinación de dos o más de los siguientes elementos: (Departamento del Ejército, 2010, p. 2-1)

- Fuerza militar.
- Fuerza paramilitar del Estado-nación (ej: fuerzas de seguridad internas, la policía o los guardias fronterizos).
- Grupos insurgentes (movimientos que se basan principalmente en la subversión y la violencia para cambiar el statu quo).
- Unidades de guerrilla (fuerzas irregulares que operan en territorio ocupado).
- Organizaciones criminales (ej: pandillas, carteles de drogas o piratas informáticos).

Asimismo, existen actores no estatales que directa o indirectamente podrían afectar la seguridad de un Estado que está siendo víctima de la amenaza híbrida. A pesar de que no son de origen hostil, podrían afectar la capacidad de las fuerzas militares dentro del teatro de operaciones conjunto en el cumplimiento de su misión. Estos actores pueden ser refugiados y/o desplazados internos, así como migrantes ilegales descontrolados. De igual forma, ciertas agencias internacionales de ayuda humanitaria, ONGs, corporaciones transnacionales y medios de comunicación social, los cuales poseen múltiples fuentes de motivación, ideología, intereses, creencias o afiliaciones políticas, podrían constituir potenciales fuentes de agitación civil, sabotaje y/o manipulación de la información que exploten en forma deliberada terceros hostiles, impactando en el normal tráfico y movimiento de las líneas de comunicaciones propias.

Por su parte, en un contexto regional, la *Declaración sobre Seguridad en las Américas* (2003) apunta cómo la seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa. A continuación, se expondrán aquellas clasificadas como “nuevas amenazas emergentes”, las cuales presentarían cierto grado de similitud con algunos actores de la amenaza híbrida descrita anteriormente: (Organización de Estados Americanos, 2003, p.4)

- “El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos”.
- “Los ataques a la seguridad cibernética”.

En el plano local, el Ministerio de Defensa Nacional (2022) analiza los potenciales riesgos y amenazas que un Estado puede ser objeto, destacando algunos elementos coincidentes con la alusión anterior de la amenaza híbrida o actores que intervienen en la zona gris tales como:

El terrorismo y los ataques cibernéticos; la limitación de acceso a los recursos y la injerencia y apropiación de los espacios comunes globales; los efectos derivados de conflictos locales y regionales, como el tráfico ilegal de armas y personas, la dispersión de combatientes o los flujos migratorios; el crimen organizado; la inestabilidad económica y financiera; la manipulación de la información; la vulnerabilidad energética. (p. 23)

El mismo texto doctrinario señala que entre los potenciales adversarios, ya no se encuentran solo Estados u organizaciones multinacionales, sino que se añaden otros que no están sujetos a las mismas regulaciones del derecho internacional. Así pues, la importancia que presentan los actores no estatales en la configuración presente y futura de la amenaza en términos holísticos, se evidencia en distintas fuentes bibliográficas y doctrina comparada, apuntando directamente al concepto de amenaza híbrida, a pesar que no se explicita como tal en todas aquellas publicaciones. Según el Ministerio de Defensa Nacional (2022), dichos potenciales adversarios podrían ser “las organizaciones terroristas transnacionales, organizaciones criminales, facciones y grupos paramilitares sin Estado propio, apoyados o no por terceras potencias, y también adversarios de composición compleja o de difícil identificación”. (p. 23)

Respecto a la temporalidad del empleo de este tipo de amenaza antes del día D, se puede afirmar que su énfasis radicaría en la combinación de una amplia gama de medios no violentos para atacar las vulnerabilidades del Estado oponente. Según Monaghan (2019), se enfocarían en socavar el funcionamiento, la cohesión y la voluntad de la sociedad objetivo, degradando subrepticamente el statu quo. Bajo esta perspectiva, una de las características fundamentales que emplea este tipo de amenaza es la gradualidad con la cual logra sus objetivos sin desencadenar respuestas decisivas en el Estado oponente, incluidas las respuestas armadas.

Particularmente, el día “D” constituye aquel “día sin nombre en el cual comienza o debe comenzar una operación particular”. (Ejército de Chile, 2016, p. 371) Para el presente capítulo, el día “D” será aquel considerado como el inicio del empleo coactivo del instrumento militar, es decir, el comienzo de facto de la guerra. De igual forma, el concepto “antes del día D” implica un intervalo de tiempo

que tiene un inicio y término; en este caso, el inicio sería el comienzo de la crisis (reto o desafío) y como término el día “D” o cruce del umbral de la guerra. Ahora bien, desde la perspectiva del empleo del instrumento militar existe otro día relevante que está directamente relacionado con la escalada de la crisis. El día “C” es “aquel día sin nombre en el cual comienza o debe comenzar una operación de despliegue” (Ejército de Chile, 2016, p. 371), siendo esto fundamental para que el conductor operacional cuente con toda su fuerza asignada en el lugar y momento apropiados.

### ***La progresión de una crisis en el contexto de la planificación operacional***

Dado que la crisis es una maniobra política que se planifica y conduce al más alto nivel, el instrumento militar es solo una herramienta más del poder nacional que debe ser sincronizada en el esfuerzo por la obtención del objetivo político que apunta defender aquel interés nacional en disputa. En este sentido, el nivel estratégico de la conducción es aquel que tendrá un rol protagónico dentro de la asesoría al poder político para un adecuado control del uso de la fuerza. Considerando el alto nivel de incertidumbre y el limitado tiempo de respuesta que implica una crisis, el nivel estratégico deberá conducir los medios militares que aportarán al manejo de la crisis, evitando la escalada hacia el empleo generalizado de la fuerza.

Cabe destacar que cualquier Estado que enfrente una potencial crisis, necesitará de una inteligencia adecuada que le permita adoptar las acciones y reacciones necesarias en el marco de esta interacción tensa entre actores. Conforme a lo establecido por el Ministerio de Defensa Nacional (2022), dicho concepto de alarma estaría concebido para detectar y evaluar acciones de la amenaza, informar al escalón político de toma de decisiones y disponer medidas al instrumento militar, entre los otros elementos del poder nacional, ante un escenario crítico con otro Estado que impone un reto en las relaciones bilaterales. En este sentido los medios militares de la defensa nacional se concentrarán en “dos actividades principales: apoyar las acciones previstas en la maniobra de crisis y preparar sus medios con el fin de quedar en las mejores condiciones posibles para enfrentar la guerra, si esta se hace inevitable”. (p. 27)

En virtud de lo anterior, se desprende que deberá haber una planificación asociada a ambas actividades, teniendo como producto un plan que enfrente la crisis y otro que aborde la ejecución de las operaciones militares a gran escala (entendiéndose como el empleo masivo del instrumento militar cruzando el umbral de la guerra hacia el empleo del potencial bélico).

Enfocando el análisis en el primer caso, observamos que un plan de crisis deberá presentar la previsión de empleo de medios militares dentro del contexto de la maniobra de crisis. Lo anterior deberá estar completamente alineado entre el nivel político y estratégico, con el fin de lograr la obtención de objetivo político de la crisis sin llegar al empleo coactivo de la fuerza.

Ahora bien, desde una perspectiva empírica del segundo caso, se puede establecer que el resultado de una planificación de una operación militar de guerra será un plan. Dependiendo de la magnitud de la empresa militar necesaria para lograr los objetivos generados por el nivel estratégico, se podrá generar una campaña u operación militar, la cual tendrá una estructura temporal que, necesariamente, tendría su inicio consensuado en un día en que la fuerza comience su preparación para tal efecto denominándose día “C”.

### ***Los desafíos del conductor operacional***

Tras haber analizado en profundidad aquellas circunstancias que rodean al nivel operacional en un contexto tan complejo como la progresión de una crisis internacional, podemos adentrarnos en aquellos desafíos que constituyen, a juicio del autor, la esencia para enfrentar de óptima forma la preparación del instrumento militar para una guerra, considerando la presencia de una amenaza híbrida. Para tal efecto, la inteligencia oportuna y adecuada que identifique aquella amenaza híbrida, un marco jurídico robusto que sustente a dicho conductor operacional y la unidad de esfuerzo a nivel interagencial dentro del teatro de operaciones conjunto, serán decisivos para lograr la sinergia necesaria en el logro del objetivo estratégico de la campaña u operación militar si es que esta se llevase a cabo en plenitud.

### ***Inteligencia oportuna y adecuada***

El primer gran desafío del conductor operacional será contar con una inteligencia oportuna y adecuada que primero logre identificar la presencia de una amenaza híbrida en su área de responsabilidad. Sin embargo, para contar con dicho conocimiento útil para la toma de decisiones en función a la maniobra de crisis o preparación de la campaña u operación militar, existirán ciertas consideraciones que dificultarán su obtención, destacando las siguientes:

- Las amenazas híbridas poseen una cualidad de adaptación y transición que les permitirá contar con una flexibilidad en el ambiente operacional, lo cual dificultará la identificación positiva por parte de los medios de obtención propios. Cobran especial relevancia las acciones que elementos de la amenaza

híbrida efectuarán en el ciberespacio, pudiendo afectar infraestructura crítica civil y militar donde la trazabilidad de dichas actividades es sumamente difícil de demostrar.

- Las amenazas híbridas explotarán las debilidades de los sistemas de justicia, ya sea por su carácter de “garantista” o su alta demanda y congestión, que impiden la oportuna investigación de hechos delictuales.
- En el marco de un Estado democrático con separación de poderes, de no estar en alguna situación de excepcionalidad constitucional, las investigaciones de hechos que afectan a la seguridad interior del Estado las autorizan los tribunales de justicia según sus respectivas leyes, limitando el contar con información procesada oportuna.
- Especialmente durante la crisis, la amenaza híbrida efectuará sus acciones dentro del ámbito policial, dificultando la obtención de información por parte de la inteligencia militar, a pesar del trabajo colaborativo que supuestamente presentan los sistemas de inteligencia estatales.
- Dado que la maniobra de crisis se conduce en el más alto nivel y su objetivo, aparte de luchar por el interés nacional en disputa, es no escalar hacia el empleo masivo del instrumento militar, el poder político podría condicionar la inteligencia estratégica y operacional a un excesivo compartimentaje y necesidad del saber.
- Los analistas de inteligencia militar que deban procesar la información obtenida por medios de obtención del sistema de inteligencia de defensa, podrían no tener la inteligencia básica y competencia adecuada para enfrentar este tipo de amenaza dado que en tiempos de paz y normalidad opera en la esfera de la inteligencia policial.

En síntesis, podemos apreciar que existen diversos motivos por el cual la inteligencia necesaria para el conductor operacional podría carecer de sustancia y oportunidad, destacando la difícil identificación positiva de la amenaza híbrida especialmente en el ciberespacio, la potencial falta de acceso a inteligencia policial oportuna y la potencial carencia de inteligencia básica y experticia de analistas militares en este tipo de amenazas.

### ***Marco jurídico robusto***

Más allá del Derecho Internacional Humanitario, el *ius ad bellum*, el *ius in bellum*, el uso de las reglas de enfrentamiento y otros elementos jurídicos que condicionan las operaciones militares, el marco jurídico de una crisis internacional dentro de un Estado democrático con apego al Estado de derecho,

podría constituir un factor dominante para un conductor operacional que tense la relación entre el poder político y el instrumento militar, especialmente ante la presencia de una amenaza híbrida que explote la zona gris del conflicto.

Tal como se describió a la amenaza híbrida, una de sus principales características es la explotación de las debilidades y vacíos (sobre todo legales) del Estado al cual se quiere afectar. En el caso de un Estado democrático occidental, con tradición y apego al derecho internacional, a los derechos humanos y las libertades individuales, la amenaza híbrida tendrá un escenario favorable para operar. Peor aún, si su sistema judicial y persecutor penal tienen carácter de garantista y/o presentan una debilidad estructural, será muy difícil el poder abordar esta situación con la oportunidad y efectividad necesaria.

En un estado de normalidad, el aparato estatal presenta una importante burocracia para llevar a cabo cualquier proceso operativo y administrativo, lo cual implica una demora en la obtención de resultados. Asimismo, las democracias occidentales normalmente ejercen el principio de legalidad dentro de sus normativas constitucionales, debiendo las autoridades que ejercen la función pública contar con requisitos mínimos de investidura que le permitan contar con las atribuciones correspondientes. De igual forma, la transmisión de órdenes en los poderes ejecutivos, normalmente deberán estar sustentadas por documentos válidos que, en el caso particular de Chile, se denominan “actos administrativos”.

Respecto a las atribuciones de las autoridades respectivas, tal como lo señala la *Constitución Política de la República de Chile* en su artículo 7:

Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley. Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale. (Biblioteca del Congreso Nacional, 2005, p. 2)

Por su parte, en relación con los actos administrativos, el caso nacional presenta una ley específica que aborda las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado,

la cual establece que son “decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2003, p. 2). El mismo texto legal señala que, particularmente, dichos actos adoptarán la forma de “decretos supremos” y “resoluciones”, entre otros. En el caso de la más alta magistratura, “el decreto supremo es la orden escrita que dicta el Presidente de la República o un Ministro “Por orden del Presidente de la República”, sobre asuntos propios de su competencia” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2003, p. 2). De esta forma, se logra apreciar que existen procedimientos establecidos para la transmisión de órdenes respecto a funciones propias de sus atribuciones, entre las cuales se encuentra ejercer el cargo de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas. De igual forma, en el caso estadounidense, el presidente ostenta el cargo de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Ahora bien, un importante desafío del conductor operacional en el marco del ámbito jurídico será contar con todas las potestades y atribuciones para poder ejercer integralmente sus funciones. Esto puede parecer casi de sentido común y no ser objeto de discusión alguna, sin embargo, no siempre los aparatos estatales evolucionan a la par, siendo las Fuerzas Armadas instituciones apegadas a procedimientos tradicionales que, en algunas ocasiones, contravienen con las normativas vigentes, por lo cual deben adaptarse para cumplir con el principio de legalidad antes descrito.

Por otra parte, se destaca la rápida evolución de las normativas legales de cada Estado democrático, las cuales van en dirección a garantizar cada vez más los derechos individuales de las personas, el patrimonio cultural y el medio ambiente, constituyendo un gran desafío de adaptación al accionar del instrumento militar tanto en la crisis como en las operaciones militares a gran escala. En los Estados democráticos, la libertad de expresión será explotada al máximo por la amenaza híbrida en sus campañas de desinformación empleando medios de comunicación y redes sociales, ONGs, organizaciones políticas disidentes del Estado agredido, medios anárquicos, criminales e incluso población civil de grupos de minorías de género, indígenas, u otros grupos vulnerables.

Cayendo en el detalle de la casuística, el conductor operacional de aquel Estado democrático, apegado al derecho internacional, enfrentado a una crisis internacional en progreso y ante la presencia de una amenaza híbrida dentro de la zona gris, podría enfrentar problemas para ejercer las acciones dispuestas en las mismas planificaciones de crisis y guerra, según corresponda, de no contar oportunamente con los documentos debidamente elaborados y firmados por el poder político de turno. En específico, el poder ejecutivo y/o legislativo, según sea

el caso, deberá disponer o autorizar el despliegue de los medios militares en apoyo a la maniobra de crisis o en su preparación para la guerra. No obstante, el conductor político podría abstenerse de ejecutar los “actos administrativos” correspondientes por distintas motivaciones y solo transmitir órdenes verbales, las cuales no tienen sustento jurídico ni trazabilidad a la hora de hacer efectiva futuras responsabilidades.

Además, se podría dar la situación en que el conductor político, a modo de no escalar la crisis, tienda a la inacción o acción muy limitada para la preparación de los medios militares para enfrentar el inicio de la campaña u operación militar. Dentro de esta condición, se puede apreciar la investidura propia del conductor operacional como comandante del teatro de operaciones conjunto en el marco de las excepciones constitucionales descritas anteriormente. El hecho que algún jefe de gobierno decrete un estado de excepción constitucional apropiado para esta circunstancia (en el caso nacional de “Asamblea”) para poder restringir ciertas libertades en pos de los efectos de la amenaza híbrida, constituiría en sí misma una reacción que fomentaría una escalada de la crisis o incluso un *casus bellis* para el Estado agresor, pese a que esto signifique contar con una adecuada libertad de acción.

### ***Unidad de esfuerzo interagencial***

El concepto de “unidad de esfuerzo” se encuentra íntimamente ligado a un principio de las operaciones militares de guerra denominado “unidad de mando”, sin embargo, no tiene el mismo significado y presentan ciertas particularidades que son importantes de destacar.

Según el Departamento de Defensa de EE.UU. (2017) y dentro de la perspectiva del mando y control, la unidad de mando implica que todas las fuerzas militares operan bajo un solo comandante con la autoridad necesaria para dirigir dichas fuerzas empleadas en la búsqueda de un propósito común. Por su parte, la unidad de esfuerzo requiere coordinación y cooperación entre todas las fuerzas hacia un objetivo común reconocido, aunque no formen parte necesariamente de la misma estructura de mando. En este contexto, la doctrina estadounidense destaca que durante las operaciones multinacionales, la unidad de mando puede no ser posible, pero el requisito de unidad de esfuerzo se vuelve primordial.

Por su parte, el Ministerio de Defensa Nacional (2022) distingue ambos conceptos de manera similar al estadounidense, no obstante, los clasifica como principios pero de diferentes tipos de operaciones; la unidad de mando como principio de las operaciones militares de guerra y la unidad de esfuerzo como principio de las operaciones militares distintas a la guerra. Destacan dentro de las

definiciones que “el propósito de la unidad de mando es asegurar la unidad de esfuerzo bajo un comandante responsable para cada objetivo” (p. 122). Asimismo, se señala que:

El principio de la unidad de mando en la guerra también tiene aplicación a las operaciones militares distintas a la guerra; sin embargo, en estas últimas, este principio puede ser más difícil de lograr. En esas operaciones, a menudo pueden estar al frente otras agencias del gobierno. Los comandantes puede que tengan que responder a un jefe civil como, por ejemplo, un embajador, o quizá tengan ellos mismos que emplear los recursos de una agencia civil. (p. 123)

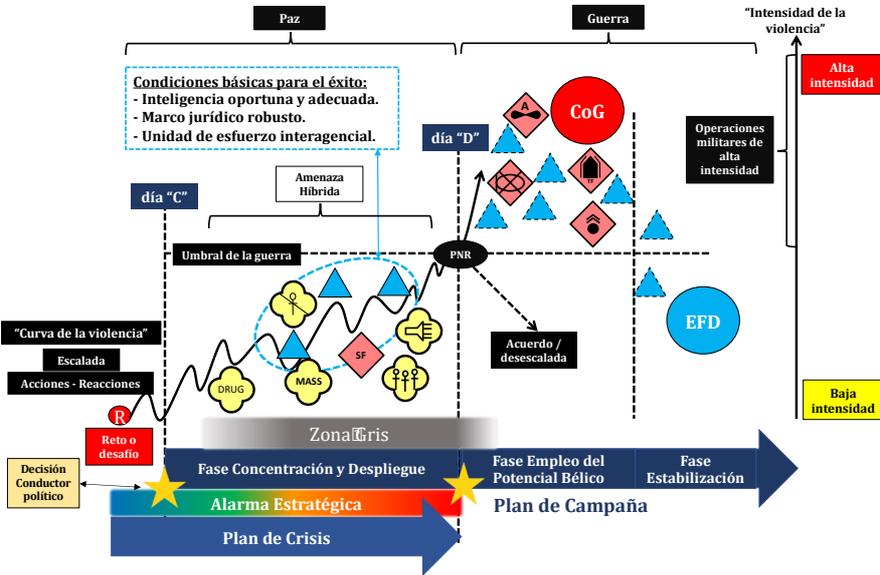
En síntesis, un concepto esencial para lograr aplicar este principio, será impulsar una atmósfera de cooperación y confianza para lograr los objetivos.

Uno de los grandes desafíos del conductor operacional será lograr una efectiva “unidad de esfuerzo”, toda vez que los medios militares y no militares presentes en su área de responsabilidad necesarios para poder implementar la maniobra de crisis y/o alistarlos para una eventual ejecución de operaciones militares a gran escala, deberán estar estrechamente sincronizados en tiempo, espacio y propósito, con el fin de lograr la sinergia necesaria para la consecución del objetivo estratégico.

Para lograr una correcta sincronización de medios, todo comandante debe poder asignar tareas, así como coordinar y disponer de todos los recursos necesarios. De fallar uno de los elementos coordinados, ya sea por omisión o tardanza, el efecto y sinergia deseados probablemente se vean afectados, perjudicando así el logro del objetivo común. Más aun, cuando existe una amenaza híbrida que pudiera pretender socavar las bases fundamentales de la cohesión cívico-militar, la confianza mutua y cooperación entre los actores civiles, estatales y militares dentro del área de responsabilidad, se tornará decisiva al momento de enfrentar la crisis.

**Figura N° 1**

*La amenaza híbrida dentro de la zona gris en el contexto de una crisis internacional*



Fuente: Elaboración propia.

**LEYENDA:**

- |  |                                       |  |   |  |  |
|--|---------------------------------------|--|---|--|--|
|  | Punto de no retorno                   |  | Escalada de la crisis                     |  | Desplazados / refugiados (migración forzada desconocida) |
|  | Condición decisiva propia lograda     |  | Unidades de fuerzas especiales adversaria |  | Operaciones psicológicas desconocidas                    |
|  | Condición decisiva propia planificada |  | Centro de gravedad adversario             |  | Protestas de organizadores desconocidos                  |
|  | Decisión conductor político           |  | Estado final deseado propio               |  | Asesinatos / Crimen organizado desconocido               |

La figura N° 1 constituye un ejemplo de cómo la amenaza híbrida se podría comportar ante el escenario de una crisis internacional. Se destaca la *curva de la violencia*, la cual asciende producto de la interacción entre los actores del conflicto,

siempre bajo el umbral de la guerra cuando se constituye dentro de la zona gris. Pese a que son acciones aparentemente asociadas al índole de la seguridad interior, afectan la ejecución de los planes de crisis y guerra, particularmente a este último en su fase de concentración y despliegue posterior al día "C", donde tendrá previsto alcanzar DCs asociadas mayormente al alistamiento y protección de la fuerza. Ya una vez sobrepasado el punto de no retorno, se cruza el umbral de la guerra, ejecutando operaciones militares de gran escala, las cuales tienen como protagonistas a los medios convencionales del instrumento militar, pese a que los elementos de la amenaza híbrida podrán seguir operando ahora en un rol secundario.

### ***Aplicación de algunas herramientas para la planificación operacional en la crisis***

Tras haber analizado tres grandes desafíos para el conductor operacional, se desarrollarán algunos conceptos para poder determinar cómo las herramientas de la planificación podrían contribuir para enfrentar dichas circunstancias. Como referencia se tomarán alguno de los factores operacionales y elementos del diseño operacional.

En relación con el factor fuerza, es fundamental que el conductor operacional conjunto tenga los medios asignados en presencia para ejercer una disuasión creíble y una capacidad de rápida respuesta ante las acciones del adversario cuando sea necesario. El transporte de medios hacia el teatro de operaciones conjunto podría efectuarse con el máximo de discreción y seguridad en las operaciones, con el propósito de no escalar la crisis, así como de público conocimiento a fin de lograr incluso un efecto disuasivo mayor, constituyendo lo anterior, parte del "arte" de la conducción político estratégica de la misma. Durante la progresión de la crisis, la amenaza híbrida utilizará todas las capacidades a su disposición para interrumpir el despliegue de las fuerzas, intentando evitar que los medios que deban reforzar el teatro de operaciones conjunto lleguen en lugar, estado y tiempo necesario.

Por su parte, el tiempo es un factor relevante, especialmente durante la progresión de la crisis dada la alta incertidumbre respecto a las dinámicas de la acción y reacción entre los actores. La escalada de la crisis podría acelerar el ritmo de la preparación de la campaña u operación militar y el no contar con la fuerza total en presencia, constituiría un factor de alto riesgo para enfrentar la fase del empleo masivo del instrumento militar.

Otro concepto fundamental para la correcta ejecución de lo planificado para las fases despliegue y empleo del potencial bélico serán las transiciones, las cuales

son inherentemente complejas dada la alta incertidumbre y rapidez con que podrían suceder los hechos que afecten el ambiente operacional por parte de la amenaza híbrida. Según el Departamento del Ejército de EE.UU. (2022) puede existir una transición desde la competencia a la crisis o, directamente al conflicto armado. En efecto, tal como se mencionó anteriormente, los medios de la defensa de cualquier Estado, debieran tener dos tipos de planificación para abordar esta circunstancia, un plan de crisis y otro de campaña u operaciones, los cuales deberán coexistir de manera armónica y sincronizada.

Se deberá poner hincapié en clarificar cuales son los criterios de éxito para poder transitar de una fase a otra. Más aún, la superposición de la fase concentración y despliegue del plan de campaña con la ejecución de lo previsto en el plan de crisis, condicionará la dinámica e interacción entre los tres horizontes de planificación presentes en cuartel general conjunto. En la práctica, habrá dos planes simultáneos en ejecución.

Otros elementos del diseño operacional relevantes en este proceso serán las condiciones decisivas (DC), definidas por la *Doctrina Nacional Conjunta 5-0* como “una combinación de circunstancias, efectos o un evento clave específico, factor crítico o función que, cuando se logra, permite a los comandantes obtener una ventaja marcada sobre un oponente o contribuir materialmente a lograr un objetivo” (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p.39). Entre los días “C” y “D”, ciertamente habrá una o más DC que busquen desplegar la fuerza conjunta en una posición ventajosa respecto al adversario. Normalmente esta fase de la campaña se enfocará más en la protección del centro de gravedad (CoG) propio que en la afectación del CoG adversario, teniendo como gran desafío primero, contrarrestar la acción de la amenaza híbrida, y segundo, sincronizar efectos que necesariamente dependerán de tareas que deban cumplir medios no militares en el teatro de operaciones conjunto.

Finalmente, se destaca la elaboración de la posibilidad adversaria que se determine durante la elaboración del plan de campaña u operaciones. Considerando que la *Doctrina Nacional Conjunta 5-0* determina que el CoG operacional, “normalmente serán medios físicos para alcanzar objetivos operacionales, tales como una concentración de poder ofensivo, poder aéreo, capacidad de proyección (operaciones aerotransportadas y anfibas), armas nucleares, bacteriológicas y químicas (NBC)” (Ministerio de Defensa Nacional, 2022, p. 39), se puede establecer que la perspectiva nacional para evaluar una amenaza en este nivel está directamente asociada a un elemento físico de los medios convencionales.

Por su parte, Robert Sherrill (2022) señala que el CoG es la fuente de poder o fuerza que permite que una fuerza militar logre su objetivo. A nivel operacional

expone que será una fuerza militar decisiva como un cuerpo blindado o flota naval que sea capaz de lograr objetivos militares.

Lo anterior, permite inferir que la perspectiva de la elaboración de la posibilidad a nivel operacional en el diseño del plan de campaña u operaciones, podría contar con una perspectiva convencional, o asociada estrictamente a lo militar, lo cual implicaría poder abordar solo parte de la amenaza híbrida (como medios de operaciones especiales, o incluso paramilitares). El gran desafío para la inteligencia operacional, será considerar un ajuste a dicha posibilidad en la fase concentración y despliegue, la cual tendría una composición y comportamiento muy distinto a lo previsto posterior al día “D”, donde los medios convencionales tendrían un mayor protagonismo en el desarrollo de las operaciones.

### **Conclusiones**

Tras haber analizado el contexto general y específico de tres grandes desafíos de la planificación operacional presentes en la gestación de una crisis internacional ante la acción de una amenaza híbrida, se estima pertinente exponer las siguientes conclusiones que contengan alternativas viables de solución ante la problemática identificada al inicio del presente capítulo.

En síntesis, se puede afirmar que los tres desafíos identificados y analizados durante el desarrollo capitular respecto a la inteligencia adecuada y oportuna, marco jurídico robusto y unidad de esfuerzo interagencial, son “factores dominantes” del Comandante Operacional, toda vez que sus alcances exceden las atribuciones que éste tiene para poder resolverlas de manera integral. Pese a lo anterior, existen medidas mitigantes que podrían colaborar en atenuar dichas situaciones en conjunto con otras de nivel estratégico y, por su puesto, político.

Respecto del primer desafío de contar con una inteligencia adecuada y oportuna, se destaca que la esencia de la solución a esta problemática se encuentra en la arquitectura del Sistema de Inteligencia Nacional de cada Estado, el cual se encuentra normado por algún tipo de ley especial, determinando jerarquías y responsabilidades. En dicho contexto, la inteligencia policial debería colaborar con la inteligencia de defensa desde tiempos de paz, con el fin de subsanar la dificultad de no contar con una suficiente inteligencia básica, así como con la experticia de analistas de inteligencia de defensa en materias policiales, particularmente relacionados con temas asociados al crimen organizado, movimientos insurgentes y/o anarquistas, cibercrimen o asociados a fenómenos migratorios.

El Comandante Operacional podría gestionar desde tiempos de paz el trabajo colaborativo entre las policías federales, nacionales y locales, según sea el caso,

con la inteligencia de defensa de su nivel, enfocado principalmente en alimentar la base de datos respecto a temas policiales que, potencialmente, podrían constituir parte de la amenaza híbrida, así como la capacitación y entrenamiento de analistas de inteligencia militar en temas policiales puntuales de interés.

En cuanto al segundo desafío de contar con un marco jurídico robusto, se puede establecer que existen dos dimensiones que abordan esta temática, destacando la primera, que considera los actos administrativos que la autoridad política deberá ejecutar para protocolizar una serie de decisiones relativas al empleo del instrumento militar en una crisis, lo cual dependerá, en parte, de la voluntad política que tenga dicha autoridad. Asimismo, la excepcionalidad constitucional adecuada que avale y respalde al conductor operacional, cuyas atribuciones delegadas por el poder político le darán las herramientas legales para poder coordinar y sincronizar medios militares y no militares presentes en el teatro de operaciones conjunto para un apropiado alistamiento de los medios para la guerra. Lo anterior, podría ser parte de un dilema de seguridad en donde se deba elegir entre generar las condiciones jurídicas apropiadas para que el instrumento militar se prepare adecuadamente escalando la crisis, o no provocar dicha escalada en desmedro del alistamiento de la fuerza.

Esta compleja situación que deberá ser abordada por el conductor político de la crisis, podría ser en parte solucionada con creatividad y flexibilidad, empleando el marco constitucional de cada país a su favor. Una opción sería la de emplear una excepcionalidad constitucional referida a abordar una situación que afecte la seguridad interior del Estado en cuestión, entregando atribuciones al Conductor Operacional bajo el amparo de otra figura legal que le permitiese coordinar y sincronizar los medios militares y no militares presentes en el teatro de operaciones conjunto. Si bien, esta medida no constituye el ideal, permitiría enfrentar la crisis desde la perspectiva temporal del conflicto reduciendo la posibilidad de escalar la crisis y develando una intención de abordar la situación de seguridad local bajo un enfoque policial con apoyo del instrumento militar.

Respecto al tercer y último desafío identificado, quedó evidenciada la diferencia entre los conceptos de “unidad de mando” y “unidad de esfuerzo”, en donde este último comprende una visión holística de carácter interagencial que se enfoca en la coordinación y cooperación del instrumento militar con otros actores estatales y no estatales hacia objetivos comunes. Es en este punto donde el poder político central o federal tendrá un rol fundamental sobre las autoridades estatales, regionales o locales en lograr un alineamiento empleando otro principio clásico de la guerra, “objetivo”. La doctrina estadounidense identifica dicho esfuerzo sinérgico como el concepto de “*whole-of-government*”.

Considerando que el entorno de la zona gris es “VUCA”, una forma para poder enfrentar de manera efectiva a la amenaza híbrida, sería emplear tácticas, técnicas y procedimientos asociados a efectos “no letales” o “*non-kinetic effects*” tal como lo aplica la doctrina estadounidense. Asimismo, debido a la rapidez de los cambios tecnológicos y sociales que viven las democracias occidentales, es fundamental que los procesos burocráticos estatales y locales se vuelvan más eficientes para sentar las condiciones apropiadas al comandante operacional para que éste logre enfrentar dichos desafíos.

El éxito de la unidad de esfuerzo para este conductor operacional dependerá de los lazos de confianza que se logren establecer desde tiempos de paz con las autoridades civiles presentes en su área de responsabilidad, por lo cual las instancias de cooperación, entrenamiento y apoyo a la comunidad, según sea el caso de la normativa del Estado en cuestión, serán decisivas para sentar los cimientos necesarios del futuro trabajo interagencial. Debemos recordar que uno de los objetivos de la amenaza híbrida será, justamente, debilitar dicha confianza entre la población civil, sus autoridades políticas y la fuerza militar, sobre todo en el ambiente de la información. Es por ello que una de las funciones primarias que un HQ operacional debería mantener activada con alta prioridad de personal y en completo funcionamiento, es la de Asuntos Civiles (Función 9), que en el caso nacional se denomina Asuntos Civiles y Administración Territorial “ACAT”.

Finalmente, se destaca que los desafíos de la planificación operacional ante una crisis internacional con la presencia de amenaza híbrida en la zona gris del conflicto, deben ser abordados con mucho tiempo de anticipación durante la paz, dado que sus soluciones integrales no se encuentran presentes en dicho nivel de la conducción militar, no obstante, este nivel puede mitigar en parte dicha problemática con mucho trabajo interagencial con las policías y autoridades civiles de su área de responsabilidad fortaleciendo el concepto de unidad de esfuerzo.

### **Referencias:**

- Academia de Guerra del Ejército. (2001). *Manual de estudio de crisis internacionales*.
- Clausewitz, C. (1989). *On War*. Michael Howard and Peter Paret ed.
- Decreto N° 100. Diario Oficial de la República de Chile, 17 de septiembre de 2005. <https://bcn.cl/34m46>
- Ejército de Chile. (2016). RDPL-20001 “Proceso de las Operaciones”.
- Ejército de Chile. (2019). DD-10001 “La Fuerza Terrestre”.

- Elonheimo, T. (2021). Comprehensive Security Approach in Response to Russian Hybrid Warfare. *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 15, No. 3, 113-137. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/48618299>
- HQ, Department of the Army (2022). FM 3-0 “Operations”.
- HQ, Department of the Army (2010). TC 7-100 “Hybrid Threat”.
- Jara, S. (2021) *El empleo del poder nacional en la crisis internacional: oportunidades y limitaciones* [tesis de pregrado no publicada, Academia de Guerra].
- Joint Chiefs of Staff (2017). JP 5-0 “Joint Planning”.
- Ley N° 19880. Diario Oficial de la República de Chile, 22 de mayo de 2003. <https://bcn.cl/32gm9>
- Lykke, A. (1989). Defining Military Strategy. *Military Review*, 69 no 5, 2-8.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2022). DNC-00 “Acción Conjunta para las Fuerzas Armadas”.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2022). DNC 5-0 “Planificación Conjunta”.
- Monaghan, S. (2019). Countering Hybrid Warfare: So What for the Future Joint Force? *PRISM*, Vol. 8, No. 2, 82-99. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26803232>
- Morris, L., Mazarr, M., Hornung, J., Pezard, S., Binnendijk, A., Kepe, M. (2019). Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War. Bulletin of the RAND Corporation, RR2942, ix-xix, 1-12. [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2942.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2942.html).
- Organización de Estados Americanos (27-28 de octubre, 2003). Declaración sobre Seguridad en las Américas [Conferencia especial sobre seguridad]. Ciudad de Méjico, Méjico. [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf).
- Ortega, R. (2011). *Crisis Internacionales*. ANEPE ed.
- Ricci, E. (2010). Historia y análisis jurídico de los estados de excepción constitucional en Chile. El rol de las FF.AA. *Revista de Marina* no 5, 219-231.
- Sherrill, R., (2022). *From Operational Art to Operational Plans: A Joint Planning Primer* (11<sup>th</sup> ed.).
- Troeder, E., (2019). A whole-of-government approach to gray zone warfare. *Strategic Studies Institute*. <http://www.jstor.com/stable/resrep2008>