

Documento de Trabajo Nº19

NET ASSESSMENT:

HERRAMIENTA PARA LA DEFENSA NACIONAL,
UN TEMA RESPECTO DEL PODER



ATHENALAB
International relations • Security • Defense
CHILE

Octubre 2022

Portada: Fotografía de Fred Moon.
Licencia Unsplash.

Los comentarios y opiniones expresadas en este documento representan el pensamiento de sus autores, no necesariamente de la institución.

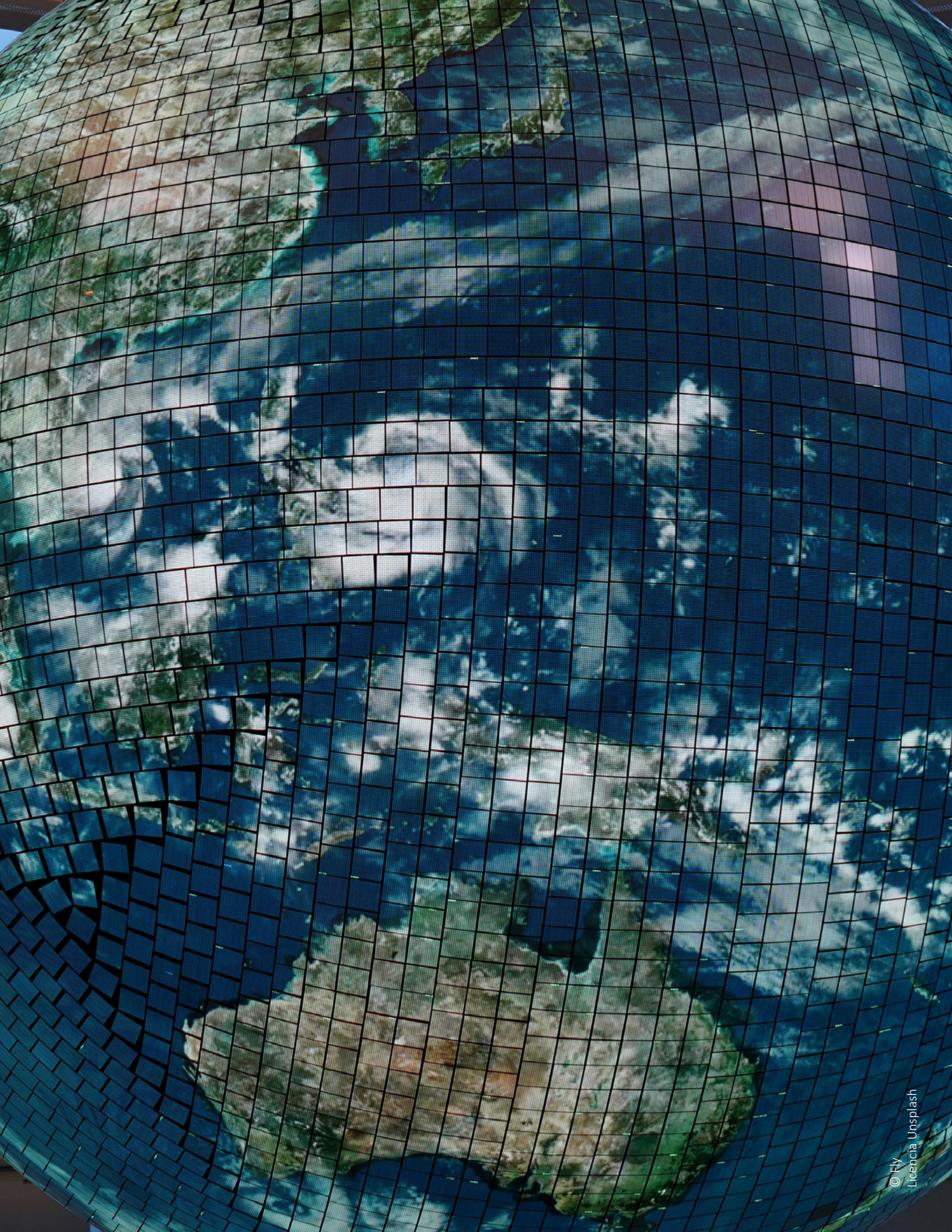
NET ASSESSMENT:

HERRAMIENTA PARA LA DEFENSA NACIONAL, UN TEMA RESPECTO DEL PODER

John Griffiths
Marcelo Masalleras

Contenidos

Introducción.....	7
¿A qué problema estratégico se enfrenta Chile hoy?	8
¿Qué es y cómo comprender el <i>Net Assessment</i> ?.....	10
Elementos del <i>Net Assessment</i>	14
1. Balances militares actuales	14
2. La competencia militar a largo plazo	14
3. Estrategia de competitividad	15
4. Eficiencia en el gasto en defensa	15
5. Manejo de la incertidumbre	15
6. Tendencias y el largo plazo	16
7. El proceso de interacción	16
8. La perspectiva adversaria	16
9. Análisis político y aliados	16
Consideraciones finales y recomendaciones	18
Autores.....	20



Introducción

En un escenario internacional cada vez más cambiante, incierto, volátil, ambiguo y disruptivo, caracterizado adicionalmente por el desarrollo exponencial del conocimiento y la tecnología a una velocidad sin registro en la historia humana, se hace más necesario que nunca contar con prácticas que permitan asegurar las capacidades de la defensa nacional para enfrentar los riesgos, amenazas y oportunidades que la afecten en el futuro. Al hacerlo, resulta vital identificar los propios errores y debilidades, así como con el mismo entusiasmo y rigor, las fortalezas, siempre en relación con potenciales amenazas y adversarios. Una de las herramientas para evaluar lo anterior, en forma independiente al interior de los ministerios de Defensa, es el *Net Assessment* (NETA), entendido como “evaluación integral”¹.

De allí que el objetivo del presente trabajo sea identificar qué problema estratégico apremia hoy, en el actual contexto global; qué es el *Net Assessment*, sus elementos constitutivos, su esencia, así como la forma en que esta herramienta pueda ayudar y cooperar en el desarrollo de una efectiva estrategia para mejorar el poder nacional; y, finalmente, establecer una propuesta a modo de recomendación.

1 Si bien la traducción literal sería “evaluación neta”, se prefirió “evaluación integral”, ya que representa de mejor manera los elementos cualitativos y cuantitativos de esta práctica.

¿A qué problema estratégico se enfrenta Chile hoy?

En el inicio del presente trabajo se hizo referencia a las características del actual escenario internacional. En gran medida, dichas cualidades están siendo afectadas por los efectos de un orden internacional en transición, cuyo rasgo fundamental es la competencia entre grandes poderes, en clara alusión a EE.UU. y China. Ello ha significado la aparición de nuevos dilemas de seguridad y, al mismo tiempo, el impacto y fricción de viejas competencias geopolíticas. Además de lo anterior, el escenario estratégico se distingue por el impacto de amenazas de carácter transnacional que están colocando a prueba la capacidad de los Estados para resolver dichos problemas o integrar sus capacidades en forma multilateral, con la finalidad de poder hacer frente a estos desafíos. En consecuencia, el objetivo de conducir al Estado —desde la perspectiva de su defensa— en una era de permanentes y constantes cambios, no puede ser dejado a la improvisación.

En dicho contexto, se debe hacer un esfuerzo por identificar, al menos, los principales fenómenos que podrían ser considerados para la realidad estratégica de Chile. El primero es que la rivalidad entre grandes potencias ha traído de la mano una erosión de las normas jurídicas y legales sobre las que se sustentó el orden internacional, privilegiando la competencia política de poder, en todos los ámbitos. Dicha confrontación política de poder afecta el escenario internacional, regional y, por cierto, el nacional, obligando a que las decisiones que adopte Chile deban ser analizadas en función de dicha disputa de poder o realineamiento.

En este ámbito, más que la cooperación, lo que se aprecia es una competencia de poder multidimensional. Ello da paso al segundo fenómeno o factor a apreciar, caracterizado por la pérdida de la cohesión del mundo occidental, fundamentalmente al interior de sus respectivas democracias, así como entre ellas, con un desafío de actores estatales permanentes que están fuera de su órbita, interesados en su debilitamiento. Latinoamérica y Chile, en particular, no escapan a dicha dinámica.

El tercer fenómeno es el debilitamiento del Estado y sus principales instituciones, ya que se debe hacer frente a los desafíos de seguridad desencadenados por un entorno más demandante y un ámbito interno más descohesionado e individualista, ante la acción de amenazas no estatales de carácter transnacional que lo están poniendo a prueba.

Todo lo anterior se traduce en que el Estado está bajo una intensa y progresiva presión para poder ser eficaz y eficiente en el logro de su finalidad última, de entregar seguridad, desarrollo y bienestar a su población. A su vez, el nivel defensa nacional se encuentra con el aparente cambio del carácter de la guerra, desencadenado por el desarrollo exponencial de nuevas tecnologías, así como por nuevas dimensiones en el uso de la fuerza, como el ámbito del ciberespacio y el espacial. En este aspecto, se puede señalar que el mundo se encuentra en el borde de una nueva revolución en asuntos militares, esta vez caracterizada por la inteligencia artificial, la robótica, las armas láser, espaciales e hipersónicas, entre otras, lo que se podría traducir



en que las próximas décadas serían las más disruptivas de la historia.

En consecuencia, desde la perspectiva de la defensa nacional, nace la necesidad de visualizar y prever estos cambios de una manera holística, comprensiva e integradora. La aparición de sorpresas estratégicas solo tenderá a aumentar en las próximas décadas. Si no se es bueno en la evaluación del ambiente estratégico y la conducta de los principales actores o rivales, se debe realizar un esfuerzo por mejorar dicha capacidad, ya que los desafíos y tensiones solo tenderán a aumentar en número y gravedad. Dicha evaluación se debe visualizar en el mediano y largo plazo en forma constante, requiriéndose una robusta capacidad de in-

teligencia, tanto en el ámbito político como en el estratégico, para identificar qué situaciones o factores se encuentran afectando el interés nacional, cuáles podrían afectarlo en el futuro y cuáles son los que están beneficiando los propios intereses.

En suma, ningún desafío es más importante o más difícil en estos momentos que tratar de obrar con lógica y coherencia en un entorno caótico, para el que no existen soluciones mágicas. Sin embargo, las respuestas se pueden encontrar o vislumbrar a través de herramientas prácticas y analíticas, que tengan un positivo impacto en el desempeño estratégico. *Net Assessment* es una de ellas y ya ha cumplido casi cinco décadas de aportes y desarrollo a la dirección y gestión de la función defensa.

¿Qué es y cómo comprender el *Net Assessment*?

Aunque el término adquiere una noción específica determinada en la década de 1970, el concepto es muy antiguo. Roche y Mahnken lo sitúan en los discursos de Pericles y de Arquidemo, antes de la Guerra del Peloponeso. “Cada uno de ellos calculó la fuerza militar, económica, social y política, así como las fortalezas y debilidades de su oponente, examinando diversos escenarios y previendo situaciones”². Contemporáneamente, la historia del *Net Assessment*, o NETA, se remonta al año 1966, fecha en que Andrew Marshall —más conocido como “Yoda” o la eminencia gris detrás de esta práctica— publicara “*Problems of Estimating Military Power*”³. Posteriormente, en 1971 se estableció en el ámbito del Consejo de Seguridad Nacional⁴ una unidad denominada “Grupo de *Net Assessment*”, el que pasaría a denominarse Oficina de *Net Assessment* (ONA) en 1973, ubicándose definitivamente en el Pentágono. La historia del NETA está indisolublemente ligada a la figura de Andrew Marshall, quien ejerció el cargo de director de la ONA hasta 2015, desde el gobierno de Richard Nixon hasta el de Barack Obama. La oficina de NETA reporta directamente al secretario de Defensa⁵.

NETA no es un cómputo de fuerzas que, básicamente, establece la comparación cuantitativa de medios en un momento determinado, obviando antecedentes cualitativos relevantes y en un nivel de la conducción más bien táctica. Tampoco es un cómputo de potenciales que se orienta a establecer diferencias o similitudes en aspectos cualitativos y cuantitativos en un momento determinado para, principalmente, tomar decisiones respecto del mejor curso de acción; técnica usada principalmente en los niveles operacionales y estratégicos. El NETA tampoco es un análisis de inteligencia, donde el esfuerzo está dirigido a evaluar la potencialidad del adversario. Del mismo modo, no debe confundirse con “prospectiva”, pues no se limita solo a identificar el futuro posible y probable. Finalmente, NETA no es una mera estrategia, sino que, muy por el contrario, sirve a la estrategia.

NETA es un ejercicio permanente de análisis de aspectos cualitativos y cuantitativos, sumados a situaciones de contexto que poseen una alta influencia en las decisiones militares, con la finalidad de determinar tendencias en el mediano y largo plazo, identificando fortalezas y debilidades, siem-

2 James G. Roche y Thomas Mahnken. “What is Net Assessment”, en *Net Assessment and Military Strategy: Retrospective and Prospective Essays*. Thomas Mahnken. Cambria Press. New York, 2020. p. 12.

3 Andrew Marshall. RAND Corporation. Santa Mónica, California, USA. Agosto de 1966. Disponible en: <https://www.rand.org/pubs/papers/P3417.html>

4 En este periodo sirvió en el Consejo de Seguridad liderado por Henry Kissinger, estableciendo balances de poder militar.

5 Durante su funcionamiento previó el desgaste económico de la ex-URSS, por no poder sostener la carrera armamentística, así como la emergencia de China desde un actor regional a uno global. Ya en 1992 anticipó la emergencia de la Revolución en Asuntos Militares, destacando el impacto que las tecnologías tendrían en el carácter de la guerra. De igual manera, identificó el bloqueo de parte de China y las dificultades al acceso estadounidense al espacio y líneas marítimas en áreas de influencia chinas, tal como hoy sucede en el Indo-Pacífico. Ver Andrew Krepinevich, “Measures of Power: On the Lasting Value of Net Assessment”, en *Foreign Affairs*, 19 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-04-19/measures-power>

pre de manera relacional entre antagonistas o diferentes alianzas.

El Departamento de Defensa de los EE.UU. define NETA como “un análisis comparativo de factores militares, tecnológicos, políticos, económicos y otros, que establecen la relativa capacidad militar de los Estados”⁶. Es decir, no solo compara las capacidades militares, sino que asume el contexto en donde estas se desarrollan. Eliot Cohen, un reconocido especialista de NETA, lo describe simplemente como “el arte y disciplina de analizar balances militares”⁷. Stephen Rosen, otro experto, lo define más ampliamente como “el análisis de la interacción de las instituciones de seguridad nacional, tanto en paz como en guerra”⁸. Sin duda, esta definición considera aspectos militares y no militares de la competencia estratégica, como la noción del Departamento de Defensa estadounidense. Adicionalmente, otra definición de experto la encontramos en Paul Brocken, quien establece que “no es un arte ni ciencia plenamente, sino una forma de abordar los problemas desde distintas perspectivas”⁹. En síntesis, podríamos mencionar que NETA es el proceso de evaluar permanentemente la interacción estratégica a futuro entre dos o más competidores o actores antagónicos.

De esta manera, NETA se constituye como la práctica de un conjunto de habilidades cognitivas integradas, la que variará en profundidad y amplitud, conforme a la experiencia, propósito y el tema a evaluar, representando un verdadero diagnóstico en el más alto nivel de la defensa nacional. Es un enfoque intelectual y comprehensivo, enfocado a preguntas sobre estrategias de competitividad de largo plazo, entendida siempre como una disciplina analítica. Considera exploraciones eclécticas y altamente complejas de dos tipos de materias. La primera contempla una amplia gama de datos e in-

formación cuantitativa, es decir, precisa y medible; la otra incluye variables cualitativas intangibles referidas a múltiples actores en forma simultánea. En este último punto interesa la interacción dinámica de los diferentes actores, tanto entre ellos como entre dichos actores y el ambiente estratégico en que se desenvuelven. En síntesis, NETA puede ser resumido como un esfuerzo intelectual permanente, sostenible y demandante.

En términos prácticos, se podría afirmar que este esfuerzo se debe centrar en evaluar el balance de poder entre dos entes (Estados), tanto el presente, pero sobre todo el futuro, identificando asimetrías reales o potenciales (futuras), como una forma de determinar estrategias y soluciones de largo plazo. La estimación de poder, en todas sus dimensiones y formas, se encuentra al centro de esta herramienta. Su utilidad se expresa totalmente cuando estas estimaciones de poder y de balance militar son proyectadas a futuro y son analizadas en el contexto de una competencia militar de largo plazo.

Para el NETA, la idea central a definir es si se desea mantener o modificar la distribución futura del poder, respondiendo a la pregunta de cuál es la condición proyectada que se desea, en términos de asimetrías o de un balance de poder. En pocas palabras, cuánto poder relativo se desea. A partir de esto, se debe identificar qué medidas se deben adoptar para facilitar dicho escenario, a un costo aceptable, empleando distintos factores del poder nacional. Una vez que se conoce la condición deseable, se puede determinar qué hacer, elaborándose una estrategia que permita alcanzar ventajas competitivas que aprovechen oportunidades, generando asimetrías favorables o anulando amenazas presentes y futuras.

6 Department of Defense. Directive 5111.11, “Director of Net Assessment”. 23 de diciembre de 2009.

7 Eliot A. Cohen. “Net Assessment: An American Approach”. Jaffee Center For Strategic Studies (JCSS). Abril de 1990. Tel Avid University, Israel. Disponible en: <https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2017/02/FILE1266490070-1.pdf>

8 Michael Swaine y otros. China’s Military and the US-Japan Alliance in 2030. Carnegie Endowment. Washington D.C., EE.UU. 2013. p. 7.

9 *Ibid.* p. 8.

Una de las interrogantes que se levanta es si este ejercicio generará una respuesta tipo “dilema de seguridad”¹⁰, o si el resultado de las acciones alcanzará a lograr los efectos deseados, debiendo equilibrar y calibrar las decisiones, para obtener la disuasión deseada, suficiente, alcanzable y sostenible. Es posible decir que esta función es un instrumento de la estrategia, una herramienta, al revelar las asimetrías claves y las oportunidades que se presentan y proyectan para explotar ventajas competitivas.

Es el mismo Marshall quien resume el proceso de estimar nuestro propio poder militar, como la combinación integrada de tres elementos: el primero, una evaluación de nuestra propia postura militar, actual y futura; el segundo, una evaluación de la actual y futura postura de potenciales oponentes; y la tercera, el uso de métodos para calcular el resultado de interacciones militares teniendo en cuenta un conjunto de contingencias específicas¹¹.

TABLA Nº 1: NIVELES, RESPONSABILIDADES Y METODOLOGÍAS EN CONDUCCIÓN DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA DEL ESTADO

Fuente: Artículo “La seguridad y el Estado de Chile”¹².

NIVEL DE CONDUCCIÓN	ENTIDAD A CARGO	GRUPO ASESOR	POLÍTICA O ESTRATEGIA DERIVADA	MÉTODOS DE ANÁLISIS DE ESTUDIO
Político nacional	Presidente de la República	Consejo / grupo / asesor de seguridad nacional / estatal	Política de Seguridad del Estado o Seguridad Nacional	- Construcción de escenarios. - Evaluación de tendencias globales. - Estimaciones de riesgo.
Político sectorial	Ministerio de Defensa Nacional	- Subsecretaría de Defensa - Junta de Comandantes en Jefe	Política de Defensa	Net Assessment
Político estratégico	Ministerio de Defensa Nacional	- Subsecretaría de Defensa - Subsecretaría de Fuerzas Armadas - Junta de Comandantes en Jefe. - Jefe del Estado Mayor Conjunto.	Política Militar	Campo de batalla futuro
Estratégico (militar)	Jefe del Estado Mayor Conjunto Conductor estratégico designado	Estado Mayor Conjunto.	- Plan estratégico de desarrollo de capacidades. - Plan estratégico de empleo de la fuerza	- Planificación estratégica - Proceso de planificación operacional

10 El concepto de “dilema de seguridad” fue acuñado por el académico estadounidense John H. Herz en 1950, siendo desarrollado posteriormente por Robert Jervis y Charles Glaser, entre otros. En relaciones internacionales, se refiere a aquella situación en la cual un Estado busca mejorar su propia seguridad frente a otro Estado mediante distintas acciones, las que, sin embargo, llevan finalmente a una condición de menor seguridad que la inicial. Al entenderse el sistema internacional como un ambiente anárquico, donde no existe un ente superior capaz de imponerse y brindar seguridad a todos, cada uno de los Estados debe velar por su propia seguridad. Así, cuando un Estado incrementa su seguridad mediante iniciativas (por ejemplo, compra de armamento), necesariamente involucra el decrecimiento de la seguridad de otro Estado. De esta manera, la reacción natural es que los que se sientan amenazados (en este ambiente anárquico no se puede confiar en el resto pues cada uno vela por su propio interés), tomarán las acciones para mejorar su posición de seguridad, lo que acarreará una espiral que termina desmejorando la condición de seguridad del primero.

11 Op. cit. Andrew Marshall. *Problems of Estimating Military Power*. RAND. Agosto de 1966.

12 John Griffiths y Marcelo Masalleras. “La seguridad y el Estado de Chile” (Athenalab: Santiago, 2022), disponible en: <https://athenalab.org/wp-content/uploads/2022/06/Seguridad-y-el-Estados-de-Chile.pdf>



Su encuadramiento se establece en el nivel de la defensa nacional, dependiendo directamente de la autoridad política que lo lidera, como el ministro de Defensa o secretario de Defensa, según sea el caso. Se adjunta cuadro explicativo del nivel en donde el *Net Assessment* se ubica.

Como parte fundamental del NETA, se encuentran ciertos elementos esenciales, destacándose los siguientes: primero, el conjunto de datos cuantitativos y cualitativos requeridos para el análisis de la fuerza, con un entendimiento claro de los conceptos de operaciones, doctrina y otros elementos, que inciden en el resultado de una confrontación militar. Segundo, el foco en las tendencias y futuros estados de la competencia militar a largo plazo. En este aspecto, interesa apreciar la eficiencia del gasto, las comparaciones económicas del poder militar, la interacción de los procesos entre establecimientos militares opuestos y un profundo entendimiento de la perspectiva adversaria,

así como su cultura estratégica y procesos políticos que influyen en la función defensa. Del mismo modo, importa considerar en el análisis el impacto de la incertidumbre. Finalmente, si es del caso, se deben tener en cuenta las perspectivas y políticas de Estados aliados, en el contexto de cómo un conflicto armado podría comenzar.

Considerando que esta herramienta nació básicamente en el contexto de la Guerra Fría, es relevante destacar que su centro de gravedad estuvo dirigido específicamente a las comparaciones de poder militar. Ello no significa obviar otros elementos del poder, como los económicos, diplomáticos, informacionales y culturales. Lo que se desea destacar es que el análisis de esta función está orientado a la competencia estratégica dinámica entre diversos actores. De allí que se estime que los elementos enunciados anteriormente —entendidos como factores del *Net Assessment*— deban ser abordados, como un piso, en cualquier análisis.

Elementos del *Net Assessment*

1. BALANCES MILITARES ACTUALES¹³

Estimar el poder militar y los potenciales de cada lado son un elemento medular de este proceso. Sin embargo, este análisis en NETA difiere de los conocidos cómputos de fuerzas o de potenciales al constituir una metodología más profunda, permanente, que no es solo una fotografía de un instante. En NETA, el poder siempre se analiza desde una perspectiva relacional, en función de un oponente, derivándose de esa comparación las conclusiones que se establezcan. El poder es relativo y varía en función del tiempo y del contexto, por lo que puede ir aumentando o disminuyendo. Este análisis siempre considera al adversario en comparación con los medios propios para determinar fortalezas y debilidades. Se trata de visualizar la totalidad de los elementos cuantitativos y cualitativos en un contexto y escenarios determinados.

En consecuencia, es una actividad permanente y dinámica. El entrenamiento, doctrina, moral, liderazgo, adaptabilidad, sostenimiento logístico, sorpresa y voluntad de lucha, entre otros, son factores cruciales en la comparación, en la que deben estar exactamente representados tanto lo cuantitativo como lo cualitativo; sin descuidar esta última variable por su trascendente relevancia a veces no considerada u olvidada.

Sin embargo, no se trata de establecer comparaciones detalladas ni de número, ni de capacidades de un oponente sobre las propias, sino que tratar de contar con un entendimiento de cómo se podrían emplear dichos medios en tiempos de

guerra. En suma, cuál es el estilo o doctrina de guerra a emplear con dichos medios. Va mucho más allá que conocer los manuales doctrinarios, se trata de identificar la filosofía detrás del uso de la fuerza, qué animará su aproximación y desenvolvimiento en la batalla. Con todo, la idea detrás de esta herramienta es contar con un profundo conocimiento de lo propio y del oponente, incluso considerando la forma en que se interrelaciona y resuelve las propias rutinas o preferencias organizacionales. Ello llevará a quienes están detrás de este esfuerzo a identificar con mayor facilidad las fortalezas, debilidades y —más relevante aún— las asimetrías generadas.

En síntesis, en este elemento se deben tener en cuenta todas las características y enfoques multidisciplinarios que componen los diferentes grupos cuantitativos, cualitativos, el contexto y escenario actual, en un ejercicio permanente y relacional.

2. LA COMPETENCIA MILITAR A LARGO PLAZO¹⁴

En este factor, la mirada debe estar puesta en el largo plazo. Es esencial observar el comportamiento de los presupuestos militares para poder estimar las reales capacidades que se están fortaleciendo, o bien están siendo negativamente afectadas, en el contexto de una comparación relacional, por cierto. Interesa fijar la mirada, al menos, en los siguientes elementos: nuevas tecnologías militares incorporadas, conceptos de operaciones, posicionamiento político-estratégico de los países analizados y la combinación de ellos en una mirada

13 Gabriel Elefteriu. "A Question of Power: Toward Better UK Strategy Through Net Assessment", *Policy Exchange*, noviembre de 2018: pp. 23-25. Disponible en: <https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/2018/11/A-Question-of-Power-Net-Assessment-Gabriel-Elfteriu-Policy-Exchange-November-2018.pdf>

14 *Ibid*, 25.

holística de los factores, para establecer conclusiones. Importan tanto factores cuantitativos como cualitativos y también lo revisado y descrito en el primer elemento (balance militar actual), pero en una visión que se proyecte en el futuro; particularmente, para identificar balances y asimetrías¹⁵.

3. ESTRATEGIA DE COMPETITIVIDAD¹⁶

Este elemento está destinado a identificar y explotar las asimetrías detectadas entre dos o más actores involucrados, sus diferencias comparativas conforme a los balances de poder proyectados, revelando las fortalezas y debilidades. Ello constituirá un insumo para el desarrollo de estrategias que busquen explotar estas condiciones en el largo plazo, mitigando en lo inmediato las vulnerabilidades detectadas. En concreto, este elemento permite visualizar la reorientación de la estrategia de defensa y su política militar, inclinando a favor propio el balance estratégico. De esta forma, el NETA colabora en los análisis de costo-beneficio en la planificación de fuerzas, orientando la mejor solución posible. Sus insumos son esencialmente cualitativos.

4. EFICIENCIA EN EL GASTO EN DEFENSA¹⁷

Esta modalidad permite centrar los esfuerzos de gastos más en la eficiencia que en la eficacia, en un lapso u horizonte estratégico mayor, siempre con la idea de una competencia entre dos actores. Los recursos siempre son críticos, de allí su relevancia. Se trata de aplicar un criterio común y conjunto, así como la métrica y evidencia adecuada, al efectuar o resolver el proceso de adquisición de capacida-

des, el sostenimiento y la vida útil de las plataformas. Sin criterio ni métrica se corre el riesgo de no lograr la eficiencia requerida. Este elemento impacta directamente el diseño de fuerza requerido, pretendiendo maximizar las inversiones con visión de competencia a largo plazo, en el que la incertidumbre es un elemento a minimizar a través del enfoque multidisciplinario de esta metodología.

5. MANEJO DE LA INCERTIDUMBRE¹⁸

Referirse a este punto es básicamente tratar de identificar en el presente aquello que se desconoce del futuro. En el actual escenario, el impacto, desarrollo y evolución de la tecnología a un ritmo sin igual en la historia de la humanidad, impide muchas veces focalizar el análisis en un horizonte mayor, por lo que será facultad de quien tenga a cargo el estudio, definir dicho espacio de análisis que, en todo caso, hoy está tendiendo a ser cada vez menor. Al hacerlo, interesa pensar y tener creatividad en simular diversos escenarios, así como tratar de identificar elementos disruptivos que pudieran aparecer. En este futuro que seguirá siendo un misterio, interesa develar aspectos sobre los cuales sí es posible materializar una adecuada proyección, como son el crecimiento vegetativo, las tendencias macroeconómicas y la evolución de algunos elementos tecnológicos. De esta forma, incertidumbre y escenario se conjugan para, precisamente, prever o visualizar factores a futuro que hagan disminuir dicha incertidumbre y, al mismo tiempo, superar presunciones. Se debe tener la capacidad de identificar una realidad emergente y no que esta llegue a impactar sin haberla percibido. De allí que la formulación de escenarios sea tan

15 Al respecto, se pueden mencionar ejemplos históricos. En plena II Guerra Mundial y antes de la campaña de Francia, los medios blindados alemanes cuantitativamente eran menos y de menor calidad, en general, que los franceses e ingleses. No obstante, cualitativamente fueron superiores al emplearlos como un elemento que no acompañó a la infantería, sino que se usó como un arma propia en combinación con el elemento aéreo para progresar a la profundidad del dispositivo, en una modalidad denominada “Guerra de Relámpago”. Adicionalmente, la imagen que los comandantes ingleses y franceses tenían respecto de los comandantes alemanes, era que estos eran muy disciplinados y rígidos en su aproximación al uso de la fuerza, desconociendo el concepto de “orden tipo misión”, de gran iniciativa, creatividad y que otorgaba —por lejos— mayor responsabilidad a los mandos subalternos que sus pares anglo-franceses.

16 *Ibid*, 26.

17 *Ibid*, 26-27.

18 *Ibid*, 27.

requerida y necesaria, aportando ventajas competitivas en el diseño de estrategias.

6. TENDENCIAS Y EL LARGO PLAZO¹⁹

En este ámbito interesa identificar patrones de conducta que se manifiestan en el largo plazo. Se debe observar la evolución de las trayectorias de los fenómenos desde el pasado (hasta 20 años) para confirmar la situación del presente y poder proyectar, precisamente, los elementos matrices en el largo plazo (5-10 años); recorridos que, por cierto, pueden ser modificados. Uno de los aspectos a observar es la obsolescencia de material y capacidades, lo que puede jugar a favor o en contra en el análisis a efectuar, dependiendo de la resolución de mantener o bien de renovar dicha obsolescencia. La modernización o expansión del potencial militar adversario significará un cambio en el balance de poder en el tiempo, lo que se deberá enfrentar necesariamente, definiendo y decidiendo en qué momento actuar. Ciertamente, la tecnología y sus facilidades de acceso hoy juegan un claro papel en lo anterior, si es que el entrenamiento y el conocimiento para administrar y usar dicha tecnología van de la mano.

7. EL PROCESO DE INTERACCIÓN²⁰

En este elemento se trata de poner énfasis en la interacción estratégica entre los actores. Consiste en ir más allá que solo anticipar probables reacciones de oponentes en una forma lineal. La idea es identificar el origen de las reacciones de adversarios que muchas veces se explican por razones más profundas que como meras reacciones a los estímulos defensivos ante acciones propias. Factores como la geografía, geopolítica, aliados, cultura organizacional y objetivos, explican en mejor forma determinadas reacciones²¹. No se trata de visualizar posturas monolíticas en las instituciones más relevantes, sino de estudiar el conjunto de actores y conductas que las caracterizan. En realidad,

al interior de la estructura de seguridad de un país existen diversos y separados procesos de toma de decisiones, o centros de poder, con diferencias relevantes en términos de objetivos operacionales, inteligencia, instituciones de la defensa, comunidades de defensa, proveedores, etcétera. Al final, ellas van permeándose hacia la parte superior de la estructura —en un proceso interactivo y competitivo—, en donde finalmente se expresan las más aceptadas o alineadas con el nivel político que debe resolverlas.

8. LA PERSPECTIVA ADVERSARIA²²

Entender la visión adversaria constituye el aspecto más demandante y crítico de la metodología del NETA. En otras palabras, es como conocer el proceso NETA del adversario sobre nosotros. Requiere de un profundo análisis en aspectos relacionados con la cultura e idiosincrasia adversaria, su estrategia, pensamiento militar, conceptos de operaciones y filosofía del conflicto. En suma, un entendimiento adquirido sobre el largo plazo a través de la observación y estudio permanente. Dicho análisis hoy es poco frecuente y los resultados están a la vista en el gran número de sorpresas estratégicas en el escenario internacional. Interesa saber cómo el oponente está percibiendo el balance estratégico, lo que es clave para el objetivo de cualquier estrategia de disuasión.

9. ANÁLISIS POLÍTICO Y ALIADOS²³

Al analizar el balance militar, el análisis político siempre es un factor relevante del contexto. Existen decisiones políticas no siempre alineadas con el interés de los organismos y medios de la defensa. Ello constituye la esencia del juego democrático. Lo interesante es conocer dicho juego político para comprender las decisiones que surjan en el sector defensa del oponente, así como el papel que juega su red de aliados en las decisiones políticas y militares.

19 *Ibid*, 27-28.

20 *Ibid*, 28-29.

21 Ver libro de Graham Allison y Philip Zelikow, *The Essence of Decision*. Longman. New York. 1999. Aquí se presentan modelos de decisión en función de crisis: modelo actor racional; conducta organizacional; y política gubernamental.

22 *Op. cit.* Elefteriu, 29.

23 *Ibid*, 29-30.

TABLA Nº 2: CARACTERÍSTICAS DE LOS ELEMENTOS DEL NETA

Fuente: Elaboración propia con antecedentes de artículo "A Question of Power: Toward Better UK Strategy Through Net Assessment".

ELEMENTOS	CUANTITATIVO	CUALITATIVO	AMPLITUD TEMPORAL			CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES
			-20 años	Presente	+ 10 años	
Balance militar actual	●	●		●		- Análisis relacional, comprehensivo y multidisciplinario. - Contexto y escenarios. - En lo cuantitativo: equipamiento, organización, logística, etc. - En lo cualitativo: doctrina, entrenamiento, moral, liderazgo. - Intangibles como moral, flexibilidad doctrinaria, estructura de objetivos, cultura, estrategia, etc.
Competencia militar a largo plazo	●	●			●	- Proyección de capacidades a largo plazo. - Comportamiento del presupuesto. - Nuevas tecnologías, conceptos operacionales, posición político-estratégica. - Enfoque en cómo utilizar los limitados recursos para desarrollar estrategia que debilite al adversario y fortalezca la posición propia.
Estrategia de competitividad		●			●	- Detectar y explotar asimetrías estratégicas respecto del balance militar. - Modificar balance de poder a largo plazo. - Diferencias comparativas (fortalezas y debilidades) - Reorientación estratégica. - Análisis de costo-efectividad respecto al desarrollo de fuerzas.
Eficiencia en el gasto en defensa	●	●	●	●	●	- Determinar eficiencia alternativa. - Revisión de adquisiciones, sostenimiento y ciclos de vida útil. - Impacto en el diseño de fuerzas. - Inversión competitiva a largo plazo.
Manejo de la incertidumbre	●	●			●	- Impacto de la tecnología, comportamiento de la economía, demografía, etc. - Determinar tendencias sobre base de aspectos más transparentes para proyectar escenarios. - Superar presunciones. - Identificar oportunidades para aprovechar ventajas estratégicas.
Tendencias y largo plazo	●	●	●	●	●	- Perspectiva de largo plazo es clave. - Patrones de conducta a largo plazo para evaluar trayectorias de desarrollo. - Identificar modificaciones de stocks, experiencias operacionales, o la obsolescencia de material. - Evaluar la modificación, expansión o modernización del arsenal de adversarios como un problema para el balance de poder militar a largo plazo.
Proceso de interacción		●	●	●	●	- Énfasis en la interacción y reacción estratégica de los actores. - No solo evaluar reacciones ante estímulos, sino que estudiar en conjunto a los actores y los patrones que los caracterizan. - Análisis y comprensión de los procesos burocráticos internos de cada actor, especialmente sobre toma de decisiones.
Perspectiva del adversario		●	●	●	●	- Entender la visión y forma de aproximar a los problemas que desarrolla el adversario. - Evitar efecto "espejo". - Conocimiento e inmersión en la cultura, idiosincrasia, pensamiento estratégico y militar y los procesos burocráticos del adversario. - Desarrollar el NETA del adversario respecto de "nosotros".
Análisis político y aliados		●	●	●		- Integrar cómo afecta el análisis político en la voluntad de uso del poder militar. - Contexto geopolítico. - Comprender las dinámicas y prácticas políticas en la toma de decisiones de la defensa. - Si es el caso, rol de aliados en decisiones políticas y militares.

Consideraciones finales y recomendaciones

1. El NETA es una práctica cognitiva que expone fortalezas, vulnerabilidades o debilidades detectadas, sin involucrarse en la respuesta o solución de ellos. En otras palabras, el producto final es un acabado diagnóstico, más que una idea prescriptiva. Se trata de contar con respuestas adecuadas a las preguntas correctas, en lugar de grandes o sofisticadas respuestas a preguntas irrelevantes.
2. A través de su implementación se pretende reducir incertidumbres en donde sea posible, y al mismo tiempo, busca e identifica oportunidades y ventajas a ser explotadas en las debilidades de los oponentes. De esta manera, sirve al conductor de la defensa para alinear el desarrollo de fuerzas, con los presupuestos disponibles y los proyectos a ejecutar, reorientando —si es del caso— los que se encuentran en desarrollo.
3. El proceso de *Net Assessment* es un procedimiento que debe ser instalado en el máximo nivel de toda arquitectura de la defensa nacional, asesorando directamente a la autoridad política a cargo del sector (ministro de Defensa). No hacerlo arriesga comprometer los resultados del análisis, por los intereses específicos de las distintas organizaciones y autoridades.
4. Su implementación no es de alto costo, ya que se requiere de un pequeño grupo multidisciplinario, profesional y especialista para poder instalar dicha capacidad, contando siempre —eso sí— con el respaldo político necesario para su funcionamiento; sin este, el trabajo y resultados de esta organización y método carecerían de imparcialidad.
5. Se estima conveniente resaltar los beneficios de contar con una Oficina de NETA, dependiente directamente del ministro(a) de Defensa Nacional, sin intermediarios. Su organización se visualiza entre cinco a seis personas calificadas en materias de defensa y seguridad internacional, con experiencia en el procesamiento y análisis de información y con visión estratégica de largo plazo. Este organismo deberá contar con acceso a información real, tanto de fuentes de defensa como de la comunidad de inteligencia (ver Fig. 1).
6. La implementación de esta oficina deberá considerar un tiempo de instalación de, al menos, cinco años, tiempo necesario para integrar la experiencia del equipo y la información reunida, así como para tener el conocimiento amplio de las amenazas en los ámbitos descritos en este texto, de manera de configurar una base cognitiva suficiente que permita realizar las proyecciones requeridas.
7. Por sus características, el NETA es una práctica escasamente difundida, que pocos estados llevan adelante, de alta complejidad y de reducido conocimiento, dada la confidencialidad de la información que exige.

FIG. 1: ENCUADRAMIENTO DE OFICINA DE NETA



Autores

JOHN GRIFFITHS

Jefe Área de Estudios en Seguridad y Defensa AthenaLab

Ex oficial del Ejército de Chile. Licenciado en Ciencias Militares. M.A. en Seguridad Internacional de la Universidad de Georgetown. Doctor en Estudios Americanos con mención en Asuntos Internacionales de la USACH. Se ha desempeñado como docente en la Pontificia Universidad Católica de Chile, ANEPE y la Universidad Adolfo Ibáñez en temas relacionados con Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa Nacional. Estudios adicionales en dichos ámbitos en Harvard University, King's College y Universidad de Amberes (UFSIA). Es Distinguished Fellow en Royal United Services Institute (RUSI).

MARCELO MASALLERAS

Investigador AthenaLab

Ex oficial del Ejército de Chile. Licenciado en Ciencias Militares. Graduado como Oficial de Estado Mayor en las academias de guerra del Ejército, Fuerza Aérea de Chile y del US Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas, USA. Magíster en Ciencias Militares de la ACAGUE. M.A. en Seguridad Internacional de la Universidad de Georgetown. Ha desempeñado actividades docentes en la Academia de Guerra del Ejército y en la Fuerza Aérea de Chile, así como en la Academia Militar de West Point de los Estados Unidos, impartiendo clases en los departamentos de Instrucción Militar y Estudios de Defensa y Estratégicos.

Av. El Bosque Norte 0177, oficina 1101, Las Condes, Santiago, Chile
www.athenalab.org | contacto@athenalab.org

