



Documento de Trabajo N°10

# PENSANDO LA DEFENSA NACIONAL



**ATHENALAB**  
International relations • Security • Defense  
CHILE



---

## Introducción

Teniendo en cuenta que Chile geopolíticamente es un país tricontinental - con territorio, población, intereses y objetivos en la Polinesia, Antártica y América- así también el hecho de que nuestro país es una de las economías más abiertas del mundo -con tratados de libre comercio que nos vinculan con múltiples países y asociaciones de países en todo el planeta- se deriva la condición geoestratégica de una dependencia nacional del comercio exterior que sostiene nuestra prosperidad, proyecta nuestro interés nacional fuera de nuestro territorio soberano hacia un mundo global e interconectado. De allí que, teniendo en cuenta el actual escenario internacional y el contexto regional de las áreas de interés para el país, así como las principales amenazas, riesgos, desafíos y oportunidades que se presentan en el escenario regional, AthenaLab ha querido materializar una propuesta de lineamientos a tener presente respecto de la defensa nacional de Chile, la que en nuestra opinión, siempre debe estar orientada al contexto tecnológico, geopolítico, geoestratégico y de seguridad, global, regional y vecinal en que se desenvuelve, con un particular interés en la defensa del interés nacional en donde este se encuentre.

En consecuencia, la presente propuesta se ha estructurado con base en las principales tendencias del escenario global que se

encuentran impactando a los diversos Estados, con mayor o menor intensidad (Anexo N°1). Definimos dicho escenario como volátil, incierto, complejo y ambiguo, por la frecuencia e intensidad de los diversos fenómenos disruptivos que lo afectan. De igual manera, hemos establecido como una guía que orienta nuestro trabajo, los principios y objetivos de la defensa nacional, contrastándolos con la actual realidad de nuestra defensa y el contexto geoestratégico, para poder visualizar si las actuales funciones, capacidades y estructura se encuentran razonablemente alineadas con los potenciales desafíos del futuro.

Hemos aplicado, adicionalmente, la metodología “Golden Circle”, de Simon Sinek, que responde básicamente a tres interrogantes: “What, How, and Why”<sup>1</sup>. La primera consiste en identificar la esencia de lo que hace; la segunda son las misiones que se desarrollan, y que la distinguen de otras instituciones, o funciones, la tercera está relacionada con el propósito, es decir, la razón por la que existe como organización. Además, hemos identificado lo que debe ser, en función del conjunto normativo de la defensa, y lo que realmente es, o estado del arte actual, y del análisis de ambas —a la luz del contexto—, las posibles brechas que se visualizan.

---

<sup>1</sup> Ver Simon Sinek. El Juego Infinito. Empresa Activa. México. 2020. Star with Why. Editorial Portfolio. EEUU. 2011.



## Principios y objetivos de la Política de Defensa (“lo que debe ser”)

Nuestra política de defensa es eminentemente disuasiva-defensiva, y se desarrolla en el marco de principios permanentes de nuestra política exterior, como son: **la promoción de la paz, la seguridad y la cooperación internacional**. De allí que expresemos que una de las principales funciones de la defensa sea la mantención permanente de la paz para posibilitar, por parte del Estado, el necesario desarrollo y bienestar de los ciudadanos, en un contexto de estabilidad y seguridad. Lo anterior no es óbice para que la defensa deba estar preparada en todo tiempo y circunstancia para enfrentar un conflicto armado, **función primordial, exclusiva e irremplazable de las Fuerzas Armadas (FF.AA.)**.

1. Para el desarrollo de lo anterior, utilizaremos la metodología del *Golden Circle* de Simon Sinek, anteriormente mencionada, respondiendo las interrogantes *qué, cómo y para qué*.
2. En referencia a los objetivos de la política de defensa (**What - Qué**). Entendemos la política de defensa como un documento que respalda la política exterior del Estado, que es coherente y deducida de la política de seguridad nacional. Consecuentemente, identificamos los siguientes objetivos principales y secundarios de la política de defensa:

### *Objetivos principales:*

- a. Conservar la independencia y soberanía del país.

- b. Mantener la integridad del territorio nacional, en su realidad tricontinental y los espacios terrestres, aéreos y marítimos que constituyen su continuidad territorial.
- c. Contribuir a la creación de condiciones de estabilidad y seguridad externa, fundamentales para lograr el bien común de la nación.
- d. Respalda la política exterior de Chile.
- e. Contribuir al mantenimiento y promoción de la paz y seguridad internacionales, de acuerdo con el interés nacional, en donde este se encuentre afectado

### *Objetivos secundarios:*

- a. Participar en el sistema de protección civil, contribuyendo a la respuesta oportuna ante situaciones de emergencia y catástrofe; en particular, en acciones de protección a la población en condición de riesgo.
- b. Contribuir, con la presencia de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, a la integración física de zonas fronterizas, aisladas y especiales, y al desarrollo social y económico de comunidades locales en dichas zonas, posibilitando el fortalecimiento de una soberanía efectiva

3. En relación con cómo lo haremos (**How - Cómo**), creemos que ello tendrá directa relación con la necesidad de satisfacer tanto el interés nacional como los objetivos de la actual política de defensa. Reconocemos que Chile se desenvuelve en un contexto internacional, en que cada vez existe un mayor relacionamiento global, que acentúa los impactos a nuestro interés nacional por fenómenos que ocurren más allá de nuestras fronteras, afectando nuestra seguridad, desarrollo y bienestar. De allí que el logro de mayor estabilidad a nivel vecinal, regional y global nos beneficie directamente, imponiendo nuevos desafíos a la fuerza militar.
4. Respecto de los principios (**Why – Por qué**), y en coherencia con las misiones asignadas en la Constitución Política de la República, se estima que: El Estado de Chile tiene la voluntad y el deber de proteger a su población, defender sus intereses nacionales, salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial.

En lo referido a sus intereses nacionales, se estima que estos se derivan de lo expresado en el párrafo anterior y están relacionados, en general, con la soberanía, la prosperidad y la seguridad. Ello se especifica en los siguientes **“intereses nacionales”**<sup>2</sup>:

- a. La pervivencia de la nación chilena, así como la conservación y enriquecimiento de su unidad nacional, identidad y patrimonio cultural, en un entorno de paz y seguridad basada en la

libertad y democracia, como forma de gobierno.

- b. La mantención de su soberanía, de su independencia política, así como de la mantención de la integridad del territorio tricontinental nacional. Es de vital importancia mantener una permanente presencia efectiva en la totalidad del territorio nacional, para evitar espacios vacíos, así como un adecuado control de nuestras extensas fronteras (terrestres, marítimas y aéreas).
- c. Adicionalmente, son parte del interés nacional la “Zona Económica Exclusiva”, la “Plataforma Continental Extendida”, el “Territorio Nacional Antártico”, territorios insulares y su proyección marítima y continental; así como las líneas de comunicaciones marítimas y aéreas que Chile requiere para el mantenimiento de un comercio exterior fluido en coherencia con su política económica de apertura comercial.
- d. Generar las condiciones para el logro y mantención de un desarrollo económico alto, sostenido y sustentable que beneficie el desarrollo social continuado, así como la consolidación de su paz y seguridad.
- e. Para el logro de lo anterior, se requiere colaborar -como país- en generar las condiciones de un ambiente internacional que ofrezca estabilidad y transparencia de normas

---

<sup>2</sup> Ver documento de AthenaLab “Aproximación a una Política Exterior, basada en Intereses Nacionales”. Documento de Trabajo N° 8. Junio 2020. Disponible en <https://AthenaLab.org/wp-content/uploads/2020/06/Doc.8-Intereses-Nacionales.pdf>

internacionales, siendo idealmente previsible; ello implica extender el ámbito de nuestro interés nacional más allá de nuestras tradicionales fronteras. Así como mantener una efectiva presencia para proteger y controlar los espacios soberanos nacionales; a modo de ejemplo, el Pacífico Sur Oriental y los territorios insulares.

- f. Finalmente, como Estado integrado al mundo adherimos con un orden internacional basado en normas y leyes, así como privilegiamos la relación con aquellos Estados, con los que compartimos valores universales e intereses comunes.

En consecuencia, se visualizan los siguientes temas a lograr:

#### **a. En cuanto a la conducción política del conflicto**

1. La conducción política del conflicto se encuentra íntimamente ligada a la conducción estratégica de la defensa. El conductor político es quien debe fijar los objetivos a lograr en los diversos planes de crisis y uso de la fuerza. Al hacerlo, debe tener en cuenta las capacidades reales de la fuerza con el propósito de no definir objetivos políticos que serán imposibles de alcanzar, o cuya obtención no sea de gran utilidad. De igual forma, resulta clave identificar la naturaleza o tipo del conflicto a enfrentar; es decir, distinguir lo tradicional de lo asimétrico y/o híbrido, dada nuestra realidad geopolítica y geoestratégica. En consecuencia, tiene la responsabilidad de hacer converger y articular a todos los instrumentos de poder del Estado para

que su actuar sea coordinado y sinérgico en el logro del interés nacional.

2. En la conducción propiamente tal, debe contar con la permanente asesoría profesional para asegurar el logro del objetivo estratégico, y dar cumplimiento al objetivo político.
3. Un aspecto por mejorar es la actualización permanente de las principales orientaciones de este nivel en la planificación de defensa. Sobre todo, cuando existen cambios de gobierno, para confirmar, actualizar o modificar lo previsto, o bien ante situaciones que afecten el contexto político y/o estratégico. Se requiere un planeamiento y gestión continua, concurrente, ágil y flexible.

#### **b. En cuanto a la conducción política de la defensa**

1. La función defensa es parte integral de la seguridad del Estado. Como tal tiene como principal misión, la mantención de la paz que posibilita el desarrollo y bienestar del país, junto con mantener el instrumento bélico de fuerza en condiciones de empleo, en crisis y guerra, para defender primariamente la independencia, soberanía e integridad del territorio nacional, de acuerdo con el carácter del probable tipo de conflicto a enfrentar (tradicional y/o asimétrico, religioso, étnico etc). Dicha defensa es en contra de riesgos y amenazas que afecten los intereses nacionales, definidos anteriormente. En esto, la responsabilidad de la función defensa es

única, irremplazable y exclusiva a nivel de Estado.

2. La **función defensa** no debe confundirse con el sector propio de la defensa. La primera es integral y/o general y abarca la suma de actividades de todos los organismos y capacidades del Estado que conforman los instrumentos del poder nacional, así como elementos de la sociedad civil que contribuyen a la acción estatal. Requiere el compromiso y la participación coordinada del conjunto de la ciudadanía, a través de diferentes instancias públicas y privadas. Las Fuerzas Armadas, siendo vitales en la materialización de la función defensa, no agotan las instancias de participación; luego, son parte relevante, pero no constituyen el total de la función. **El sector de la defensa**, en cambio, se restringe a los organismos que conforman el instrumento bélico o militar del poder nacional del Estado, es decir, el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas. Son en la práctica, un sistema integrado, que debe desarrollarse en equilibrio de sus diversas instituciones, ya que cada una posee una cultura específica y determinada, que en su accionar interactúan unas con otras en el nivel conjunto, integrándose en un todo en el sector y función defensa nacional.
3. La función de defensa comprende no solo las actividades propias de la preparación y resolución de un conflicto, sino también las actividades para prevenir, anticiparse y evitarlos, a través de una efectiva disuasión. Puesto que la paz será siempre el escenario más favorable a preservar y objetivo de la función defensa, en tanto

no se vea afectada la soberanía del Estado, la integridad territorial del país y los intereses del Estado, así como la capacidad de análisis y de reacción de este para neutralizar en sus etapas iniciales cualquier potencial conflicto. Lo anterior es una de las actividades más relevantes que abarca la función de defensa. Por cierto, en esta actividad preventiva es el instrumento diplomático el que interviene con mayor énfasis, pero siempre en un accionar coordinado de todos los instrumentos del poder nacional. Teniendo la función de defensa un carácter integral y permanente, es responsabilidad del Estado tratar de armonizar y conciliar, desde la paz, las distintas acciones, principalmente comunicacionales, socioeconómicas, jurídicas y diplomáticas, que puedan repercutir en el plano político y en el ámbito estratégico y, por tanto, en las actividades del ámbito de la defensa.

4. En este nivel se debe asegurar que exista toda la planificación necesaria de acuerdo con los diversos escenarios previstos del uso de la fuerza, así como su permanente actualización.
5. Este ámbito es esencialmente político y de responsabilidad exclusiva de las correspondientes autoridades políticas del sector.

#### **c. En cuanto a la conducción estratégica de la defensa**

1. El Ministerio de Defensa para el cumplimiento de sus misiones requiere y debe coordinarse con los demás órganos



estatales pertinentes, porque las Fuerzas Armadas necesitan de dicha cooperación, coordinación y sinergia, tanto para estar al tanto de los eventuales riesgos o vulnerabilidades que se pueden producir por aquellas decisiones de los otros sectores del Estado, con eventuales efectos inmediatos o futuros, como para aprovechar las eventuales oportunidades para el sector.

2. Por otra parte, la función de la defensa nacional tiene múltiples dimensiones. La primera y fundamental es el empleo de su potencial bélico, para defender tanto la soberanía y la integridad territorial de un Estado, como la protección y defensa del interés nacional. A su vez, esta función posee una primera subdimensión asociada al empleo objetivo de sus capacidades, que se expresa en el fenómeno social, cultural, comunicacional, jurídico y estratégico de la guerra. La segunda se refiere al efecto que produce, en otros, el contar con significativas capacidades estratégicas demostradas. Este efecto que se deriva de poseer capacidades y voluntad para emplearlas se conoce como disuasión. Inhibe o disuade a un tercero, de actuar por temor o riesgo a las consecuencias. Sin embargo, dicho concepto estratégico, actualmente, no se agota solo en los terceros Estados, ya que existen otros actores capaces de afectar al Estado-nación, como son organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales, grupos transnacionales de distinta motivación e incluso actores individuales empoderados.

3. En consecuencia, se deduce que su función principal, en el área de misión de defensa nacional, es asegurar la paz y la estabilidad nacional e internacional, así como las condiciones que Chile necesita para su desarrollo y bienestar, de acuerdo con el interés nacional. Estrechamente asociada al objetivo anterior, aparece un segundo aspecto del área de misión de defensa nacional, vinculado al logro de condiciones de paz y estabilidad internacional a través de la participación de las FF.AA. en operaciones de seguridad internacionales, o bien en la protección de nuestras líneas marítimas comerciales, así como en situaciones de emergencia o catástrofes nacionales, en que colabora particularmente con restablecer la normalidad y fortalecer la resiliencia nacional. Una tercera área de misión es constituirse, en todo momento, como un instrumento del poder nacional, para el logro de los objetivos de la política exterior del Estado.

4. Desde el punto de vista conceptual, la defensa nacional existe no solo para enfrentar esporádica y excepcionalmente un conflicto extremo en caso de guerra, sino que principalmente para actuar en forma permanente en tiempos de paz, garantizando condiciones de seguridad y estabilidad, tanto a nivel estatal como en el contexto internacional. De allí que la defensa nacional y la política exterior de un Estado deban estar permanente y estrechamente coordinadas entre sí, tanto en tiempos de paz como en situaciones de crisis y conflicto. Ello es vital para asegurar el logro de los objetivos y políticas nacionales, así como para mantener permanentemente una

ventaja estratégica. Lo anterior no debe afectar la función más vital y demandante de la defensa, a través de la preparación y uso de la fuerza.

5. En síntesis, para los efectos de la defensa nacional, las FF.AA. existen para contribuir a la paz y la estabilidad necesarias para que el Estado brinde a sus ciudadanos el bien “defensa”, en particular, y el bien “seguridad”, en general. De allí que podamos sostener que la defensa nacional posee una dimensión no bélica, en la construcción de un grado de mayor paz y estabilidad, y un aspecto bélico o “cinético” cuando utilice sus medios en caso de conflicto. Sin embargo, adicionalmente, al generar condiciones de paz y estabilidad, posibilita crear y mantener un adecuado contexto para la existencia de la democracia (como forma de gobierno), el estado de derecho (como ámbito de convivencia) y la defensa y protección de los intereses nacionales que benefician directamente al desarrollo, bienestar y la prosperidad de sus ciudadanos. En otras palabras, las FF.AA. existen para contribuir al logro del interés nacional, en todas sus dimensiones y donde quiera que este se sitúe, tanto en el contexto nacional como en el internacional.

#### **d. En cuanto a la conducción conjunta de la defensa**

1. Hoy este modelo de conducción se ha instaurado como una realidad internacional, constituyendo el paradigma predominante en la mayoría de las FF.AA., a nivel global.

Consecuentemente, el empleo de las FF.AA. en el caso nacional debe ser previsto bajo esta mirada conjunta e integrada para aprovechar la sinergia y potencialidades de sus capacidades cuando corresponda, de acuerdo con la naturaleza del próximo conflicto. Este nivel de conducción es estratégico, a nivel de las FF.AA. para el logro de los objetivos de la defensa nacional, y operacional, a nivel de los comandos conjuntos definidos, en donde la preparación y entrenamiento –desde la paz– deben ser en esencia conjuntos, para asegurar un eficiente empleo.

2. En este modelo de conducción es esencial definir qué medios institucionales, estarán a disposición del nivel estratégico de conducción y cuáles serán de responsabilidad del nivel operacional (comandos conjuntos). No debe existir superposición de medios asignados, al menos en un mismo lapso, entre el nivel estratégico y el operacional. Ello dificultaría seriamente la obtención tanto de los objetivos estratégicos como de los operacionales en el nivel de comandos conjuntos.
3. Por otra parte, resulta fundamental en este nivel asegurar el adecuado apoyo, logístico y administrativo, por parte de las instituciones, así como el adecuado apoyo de las plataformas de inteligencia, vigilancia y reconocimiento. También es clave que el organismo que conducirá las operaciones conjuntas cuente con información procesada y útil.
4. En este ámbito de conducción, es esencial asegurar la interoperabilidad de las

capacidades existentes en la fuerza. Dicha condición es fundamental para tener un panorama común, así como para asegurar los efectos del empleo de sus capacidades.

#### e. En cuanto a capacidades estratégicas<sup>3</sup>

1. Debemos contar en el futuro con una fuerza más **capaz, ágil y potente**. Lo anterior, con el objeto de contribuir con mayor facilidad y consistencia al interés nacional y a los objetivos de la defensa, de acuerdo con la naturaleza del futuro campo de batalla definido.
2. Dichas condiciones deben ser desarrolladas considerando privilegiar la **interoperatividad** en lo conjunto, precisamente para fortalecer la capacidad, agilidad y la potencia en el uso de la fuerza.
3. Contar con una fuerza militar más capaz, ágil y potente nos permitirá adicionalmente, integrarnos en mejor forma con fuerzas aliadas para generar mayor estabilidad, así como cumplir en mejor forma los objetivos principales y secundarios de la defensa, definidos anteriormente.

#### f. En cuanto a la planificación por capacidades

1. En este ámbito, se debe desarrollar la permanente previsión de escenarios, con una proyección adecuada en función de la

vida útil de las plataformas, con la finalidad de orientar y corregir el desarrollo de capacidades estratégicas, de acuerdo con lo que se requerirá, teniendo en cuenta además la vida útil remanente de las plataformas actuales, como la velocidad con que hoy cambian las tecnologías y el conocimiento.

2. Por otra parte, adquiere relevancia en la planificación para el desarrollo de capacidades, analizar el grado de certidumbre o incertidumbre que se tiene respecto de las principales amenazas definidas. A mayor incertidumbre, cobra más relevancia la planificación por capacidades; a menor incertidumbre se hace necesario centrarse más en las amenazas. Son herramientas de planificación o metodologías, y no un fin en sí mismas.
3. Un aspecto complementario al desarrollo de capacidades es el análisis de una adecuada cobertura territorial de nuestras FF.AA. Debe existir un balance adecuado entre la necesidad operacional y la presencia de unidades o bases a lo largo de todo el territorio nacional y en los tres continentes en que estamos presentes. Lo verdaderamente relevante es la capacidad de entrenar, concentrar, desplegar, proyectar y emplear la fuerza en el escenario que se requiera, de acuerdo con el tipo de conflicto a enfrentar.

---

<sup>3</sup> Capacidad estratégica, en el presente texto, será entendida más allá que solo el sistema de armas, considerando adicionalmente todos los sistemas de apoyo —administrativos, logísticos, presupuestarios, doctrinarios, de entrenamiento y capacitación, de información, infraestructura— que permiten contar con una disponibilidad de dicho sistema de armas (terrestre, naval o aéreo), que logre cumplir el efecto planificado en todos los niveles de conducción (estratégico, operacional y táctico), así como conjunto y combinado.

#### g. En cuanto al financiamiento y presupuesto

1. Asegurar un adecuado financiamiento plurianual de la fuerza.
2. Fortalecer la participación del nivel ministerial en el desarrollo de capacidades, con una mirada integradora.
3. Mejorar la eficiencia y eficacia de los procesos de adquisición.
4. Mejorar la eficiencia y particularmente la eficacia en el uso de los recursos fiscales.
5. Mejorar la gestión de todos los encargados de la administración de recursos, así como la transparencia de los procesos.

#### h. Respecto del desarrollo del personal y retención del talento

1. La persona y su calidad profesional deben constituirse en el sustrato sobre el cual se funda la eficacia, eficiencia, capacidad y reputación de la defensa nacional.
2. Lo anterior involucra revisar y fortalecer los procesos de educación al interior de las instituciones de la defensa nacional, al igual que las instancias conjuntas de formación, con el objeto de preparar a nuestro capital humano para enfrentar los desafíos de una fuerza más capaz, ágil y potente, así como de un entorno cada vez más volátil, incierto, complejo y ambiguo.

3. Asumimos que la **capacidad estratégica** más importante en una fuerza es su personal, y el arma más relevante que esta porta es su “fuerza moral” y su capacidad intelectual. De allí que fortalecer y retener el talento se constituya en un objetivo y práctica permanente a implementar.
4. Solo de esta forma lograremos robustecer la fuerza para hacerla más capaz a través de un conocimiento más profundo y actualizado; más ágil a través de una mayor flexibilidad, y más potente al conjugar la mejor preparación con la mejor tecnología y capacidades disponibles.

#### i. Respecto de una efectiva inteligencia a nivel defensa

1. Tomar decisiones hoy implica dar respuesta a problemas del presente, pero dichas resoluciones tendrán un impacto en el futuro a corto, mediano y largo plazo, más aún cuando el escenario internacional es cada día más disruptivo. En consecuencia, la defensa requiere la mejor información disponible para poder enfrentar sus principales desafíos respecto del uso de la fuerza<sup>4</sup>.
2. Todo lo anterior demanda adicionalmente contar con un adecuado sistema de inteligencia nacional, del que se derive en el nivel defensa, el propio organismo que genere información estratégica de utilidad, tanto para los procesos de toma de decisiones actuales

---

<sup>4</sup> Ver AthenaLab. Documento de trabajo N° 3. “Propuesta para un nuevo sistema de Inteligencia Nacional”. Agosto. 2019. Disponible en: [https://AthenaLab.org/wp-content/uploads/2020/01/AthenaLab\\_doc\\_3.pdf](https://AthenaLab.org/wp-content/uploads/2020/01/AthenaLab_doc_3.pdf)

como también contar con la capacidad que se requiere para monitorear el ambiente estratégico, evaluando las potenciales amenazas, en forma permanente, para evitar sorpresas. Ello demanda dejar de mirar solo a corto plazo y fijar, además, el análisis en el mediano y largo plazo. En ambas situaciones, con un proceso metodológico de adquirir y procesar información para asegurar la calidad de lo que se obtendrá. Es clave aportar la inteligencia necesaria para poder visualizar y definir el futuro campo de batalla a enfrentar, así como particularmente determinar las alarmas y alertas que permitan los tiempos de reacción adecuados.

3. En este nivel, el sistema de inteligencia debe tener claro qué tipo de productos generará, con qué frecuencia y para qué destinatarios. No hacerlo, involucra estar reaccionando y no beneficiando el proceso de toma de decisiones de sus demandantes o clientes en forma proactiva.

#### **j. Respetto del nuestra industria de defensa**

1. En este punto, se aprecia que la mantención de una industria de defensa constituye una capacidad estratégica fundamental, tanto para la investigación, desarrollo y adquisición de nuevas capacidades como para la mantención de las diversas plataformas adquiridas.
2. Dicha industria militar debe asegurar, por un lado, la operacionalidad de los medios permanentemente y, al mismo tiempo,

prolongar la vida útil de las principales plataformas.

3. De esta manera, la industria militar de defensa se convierte en una pieza clave de las capacidades logísticas de la defensa nacional.
4. Para el logro de lo anterior, debe estar tecnológicamente integrada, tanto a la investigación y desarrollo de las universidades nacionales como empresas del ámbito privado, para explorar soluciones locales.

## Diagnóstico de la Defensa Nacional (“lo que efectivamente es”)

### 1. LA CONDUCCIÓN POLÍTICA DEL CONFLICTO

Este nivel representa el nivel más alto de la conducción en el uso de la fuerza. Es relevante y crucial que este nivel resuelva, coordine, articule y oriente, clara y nítidamente los potenciales objetivos a ser logrados, tanto por cada instrumento de poder como el particular objetivo del instrumento militar en el uso de la fuerza, como asimismo, actualice permanentemente dichas orientaciones, ya que este es un ciclo continuo y no estático. Más aún, cuando nos encontramos en un escenario de cambios muy rápidos y en un contexto muy cambiante y disruptivo. En otras palabras, a modo de ejemplo, una “Directiva Presidencial” debe estar permanentemente actualizada y refrendada. En la práctica, muchas veces, dicho documento no se ha protocolizado, o al hacerlo, no se ha actualizado.

### 2. LA CONDUCCIÓN POLÍTICA DE LA DEFENSA

a. Un primer factor por considerar es que en el caso nacional se evidencia la ausencia de una **“arquitectura o estructura de seguridad nacional”**<sup>5</sup>. Normalmente es esta arquitectura de seguridad la que orienta la conducción política de la defensa, y de otros sectores del Gobierno e instituciones, a través de la respectiva “Estrategia de

Seguridad Nacional”. Lo anterior se ve agravado por la “cultura de estancos”, existente en nuestra institucionalidad, que impide la coordinación y diálogo entre diversos ministerios relacionados con la defensa. A modo de ejemplo, se hace presente la falta de una relación más robusta y permanente entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el de Defensa, o bien la relación entre el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio del Interior. Se visualiza que la **“coordinación interagencial”**<sup>6</sup> hoy se encuentra en un nivel incipiente de desarrollo. Ello, sin duda, constituye una gran vulnerabilidad a ser corregida lo antes posible. Es el enfoque interagencial o interinstitucional lo que permitirá encontrar o identificar soluciones viables, usando todos los medios disponibles en una organización que dirige y orienta dicho esfuerzo, a través de una adecuada estrategia. La improvisación en esto tiene adicionalmente un alto costo para el país. Dicha coordinación interagencial es clave, tanto para el uso de la fuerza en su forma tradicional como para enfrentar conflictos híbridos.

b. A la fecha, no existe esta organización en nuestra legislación, ni en la práctica tampoco. De igual forma, el proceso interagencial es muy incipiente. La experiencia o los modelos

<sup>5</sup> Se hace referencia a la creación de una institución permanente de seguridad, como un Consejo, que junto a un servicio de inteligencia nacional, puedan aportar información útil y proponer opciones al conductor político. Adicionalmente, prever el surgimiento de riesgos y amenazas, así como identificar oportunidades.

<sup>6</sup> Se desea enfatizar la coordinación de la totalidad de las instituciones del Estado, para poder enfrentar los riesgos o amenazas, así como las oportunidades que el escenario, nacional, vecinal e internacional presenta. En la actual literatura internacional, ello se conoce como: “Whole of Government Approach”.

foráneos analizados nos expresan que dichos organismos son creados cuando los Estados enfrentan una gran crisis, o han sido objeto de amenazas o acciones que han afectado gravemente su seguridad nacional o estatal. Se enfatiza la necesidad de no esperar, en nuestro caso, la ocurrencia de un fenómeno de esta naturaleza para comenzar a reaccionar e implementar lo definido anteriormente.

- c. Adicionalmente, se aprecia que la defensa nacional, en tanto función vital del Estado, es desconocida en muchos sectores, respecto del interés y conocimiento profundo de la ciudadanía, así como en el ámbito académico, en que dichos temas simplemente no están considerados o incorporados en los currículums académicos. Se estima que no se conoce con claridad y, en consecuencia, no se valora el aporte extraordinario de las instituciones de la defensa nacional, como generadoras de paz y estabilidad en todo tiempo. La defensa es un bien público, sin el cual no se podría generar el desarrollo necesario del país, como tampoco lograr un mayor bienestar de la población.

### 3. LA CONDUCCIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA

- a. Este nivel posee una crucial relevancia al tener que traducir las decisiones políticas en orientaciones político-estratégicas y estratégicas. Por ejemplo: La política de defensa nacional, la política militar y la

---

<sup>7</sup> Ver Athenalab. “Las Fuerzas Armadas de Chile y su empleo en la pandemia global: Nueva instancia para apreciar la relación civil militar”. Abril. 2020. Disponible en: <https://athenalab.org/wp-content/uploads/2020/04/Fuerzas-armadas-y-pandemia.pdf>.



planificación primaria y secundaria de dicho sector. Lo anterior constituye otro insumo más para orientar el desarrollo de capacidades estratégicas, en cada una de las instituciones, fortaleciendo de paso las capacidades conjuntas.

- b.** Se constata que, en el actual escenario de seguridad global, existe una mayor demanda en el espectro de misiones que las FF.AA. pueden cumplir. Hoy ya no se discute su participación en operaciones de seguridad internacional, sino que en muchos países, el debate se centra en definir en qué ámbitos se cruzan la seguridad y la defensa nacional. En otras palabras, ¿dónde o en qué actividades la función defensa puede colaborar a la seguridad? A modo de ejemplo, en Gran Bretaña y Francia se han empleado las FF.AA. en labores de seguridad y orden interno. Por otra parte, la participación de las FF.AA. en desastres naturales o en la actual pandemia (COVID-19) es una nueva demanda de la sociedad con diversa intensidad, de acuerdo con su propia legislación. Ni siquiera la principal potencia militar de hoy (EE.UU.) puede prescindir de este apoyo en situaciones de pandemias, catástrofes y/o desastres naturales.
- c.** Lo paradójico, es que en operaciones de paz, como en Haití —a modo de ejemplo—, la fuerza cumplió básicamente funciones de seguridad interior o policiales. Determinar los límites de la defensa, respecto de determinadas capacidades, a ser coordinadas con la seguridad pública, se constituye en un desafío actual, que el Estado y el Gobierno deben resolver.

#### **4. CONDUCCIÓN CONJUNTA DE LA DEFENSA**

En este ámbito, se aprecian los siguientes aspectos que se encuentran afectando este nivel de conducción:

- a.** Si analizamos la presente arquitectura del nivel conjunto, evidenciaremos que el Estado Mayor Conjunto (EMCO) se comporta como una organización que asesora y conduce. Sin embargo, si revisamos cómo está organizado hoy, es por direcciones, obedeciendo más a un modelo asesor que conductor. No existe un Estado Mayor Conjunto organizado por funciones conjuntas, como sí ocurre en los comandos conjuntos. Si pensamos en que efectivamente conducirá operaciones, debiéramos definir qué medios estarán subordinados a dicho mando, como EMCO, ya que en la realidad existe una superposición de medios institucionales, asignados al nivel estratégico y al nivel operacional. En otras palabras, quién manda, con qué medios o componentes. Se requiere definir clara y nítidamente las esferas de acción de mando y medios entre el jefe del Estado Mayor Conjunto (JEMCO) y los comandantes conjuntos. El problema que se visualiza, o se desea destacar, es que son los mismos medios los que se encuentran previsto emplear. Somos un país con medios limitados, en consecuencia, debemos hacer el uso más eficiente de ellos, con niveles de mando y control, clara y nítidamente determinados, sin interferencias mutuas.
- b.** De igual forma, se vislumbra una ausencia de complementación de algunas capacidades estratégicas institucionales a desarrollar, con proyectos que son similares en otras instituciones. En otras palabras, que el desarrollo de proyectos identifique y



fortalezca el accionar conjunto, en lo que se requiera. La situación por evitar es el desarrollo de necesidades similares en formatos diversos, que hacen que dichas plataformas no se puedan integrar, o que sea muy difícil intervenir dichas tecnologías, afectando la interoperabilidad.

- c. Adicionalmente, se distingue que ciertos proyectos de adquisición de capacidades de naturaleza conjunta terminan anidados en una institución en particular, lo que no es negativo per se. Lo que no beneficia lo conjunto, es que dicha plataforma no esté disponible para los comandantes conjuntos responsables del uso de la fuerza, desde la paz, para el entrenamiento e integración y con mayor razón en crisis y conflictos.
- d. Por otra parte, se evidencia la aparición de dos nuevas dimensiones del conflicto, como la espacial y la del ciberespacio, sumado a la naturaleza asimétrica o híbrida de algunas guerras. Definir cómo la defensa nacional enfrentará estos desafíos es una materia de la mayor relevancia, por el impacto que dichas capacidades tendrán en el presupuesto, organización de instituciones, dotaciones y proyectos de adquisición de capacidades.
- e. Adicionalmente, si revisamos el inventario de capacidades militares presentes en las instituciones, observamos que muchas de ellas aun existiendo en una institución — incluso con excedentes de medios y personal— no contemplan ser compartidas con otra que carece de ellas. Lo anterior constituye una vulnerabilidad importante en la configuración conjunta de la fuerza y efectos a lograr.

## **5. LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES EN SECTOR DEFENSA**

Se observa que formalmente se ha adoptado en nuestra política de defensa la planificación centrada en capacidades, por sobre la anterior metodología con énfasis en amenazas. Una revisión al estado de situación al respecto nos señala que la metodología por amenazas ha cobrado nuevamente valor en función de una mayor certidumbre de ellas, en el ámbito global. Al respecto, nos parece que ambas son metodologías válidas, pero no son un fin en sí mismas. Lo verdaderamente relevante es que las capacidades que se adquieran deben responder el cumplimiento de misiones principalmente para satisfacer la necesidad de la defensa, siendo deseable su uso en las otras cuatro áreas de misión ya definidas: cooperación internacional, emergencia nacional y protección civil, contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado, seguridad e intereses territoriales. No obstante, se hace presente que las cinco áreas de misión representan los ámbitos en donde la fuerza puede emplearse, pero no se puede perder de vista que la ultima ratio de estas es el uso de la fuerza en la defensa del país. No todas las áreas tienen o deben tener en esencia el mismo valor. La polivalencia no es un fin en sí misma, es el resultado de poder materializar otras funciones con las capacidades que se adquieren para la función principal. Centrarse solo en la capacidad polivalente, puede terminar configurando muchas capacidades útiles para todo, pero no eficientes para la función principal de defensa.

## **6. LA NECESIDAD DE FORTALECER LA INTELIGENCIA DE LA DEFENSA NACIONAL PARA MEJORAR EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DEL SECTOR**

Se percibe una falta de profesionalización de nuestras organizaciones que producen inteligencia, así como una puesta a punto en adquirir nuevas capacidades y tecnologías, fortaleciendo su sinergia en el manejo y procesamiento de información. Enfatizamos que, en un escenario caracterizado por una mayor volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad, resulta extremadamente valioso contar con información de calidad y/o conocimiento útil. Ello debe llevarnos a una gran revisión de nuestros organismos de inteligencia, para evaluar sus capacidades de recolección, procesamiento análisis y uso de lo que se obtiene. Se requiere profesionalizar la inteligencia lo antes posible. A modo de ejemplo, se asume que nuestros analistas saben efectuar análisis; sin embargo, ¿quién certifica que ellos posean las capacidades necesarias o que dominen las metodologías actuales?

## 7. EL FINANCIAMIENTO

- a. Debemos tener en cuenta que el actual financiamiento obedece más a una política de tercios que a las reales necesidades del conjunto de ellas, o a las necesidades de contar con un criterio conjunto. Adicionalmente, se constata los efectos positivos de un financiamiento en un lapso mayor a un presupuesto anual. Más aún, cuando se requiere una cierta continuidad presupuestaria para desarrollo y logro de proyectos institucionales que le otorguen capacidades a la fuerza.
- b. Un aspecto por considerar es la necesidad de superar la eficacia en el uso de los recursos y avanzar hacia la eficiencia en materias de gastos o inversiones en defensa. A su vez, mejorar los estándares de probidad y transparencia en los mismos.

- c. Un eficiente uso de los recursos puede significar tener mayor disponibilidad de ellos para satisfacer las innumerables demandas existentes. Sin embargo, la actual legislación existente muchas veces privilegia la eficacia del uso de los recursos por sobre la eficiencia de su gasto.

## 8. LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS TALENTOS

Para analizar este punto se hace necesario identificar, más en detalle, algunas tendencias que están impactando el reclutamiento, entrenamiento y retención del talento, tanto a nivel global como en el caso nacional.

### a. Las sociedades están más exigentes respecto de la percepción de las FF.AA.

Hoy la sociedad y el individuo se encuentran más empoderados. En consecuencia, demandan con mayor énfasis el correcto desempeño de sus Fuerzas Armadas. La actual situación general de las instituciones, en la percepción nacional, no es mala, pero ha decaído producto de los diferentes problemas que enfrentan. Luego se visualiza que mayor eficiencia, transparencia y altos estándares éticos parece ser la respuesta adecuada a esta demanda.

### b. Existe un cambio de expectativas de los miembros de las FF.AA.

Hoy se demandan mayores expectativas y posibilidades de desarrollo, así como mayor flexibilidad en la línea de carrera profesional y estilo de vida. La presencia de la mujer en la fuerza es un hecho, pero su principal

efecto aún se encuentra en evaluación, en un contexto de igualdad de oportunidades.

**c. Alta competencia, por la retención del talento**

Lo anterior se expresa en que el personal más especializado o calificado se encuentra sometido a la constante oferta del sector privado, lo que se agrava por las diferencias de rentas existentes, entre lo público y lo privado. En consecuencia, la mantención de incentivos se transforma en una poderosa herramienta para compensar lo anterior. Más aún en aquellas inversiones de preparación y perfeccionamiento más específicas, altamente calificadas y demandadas.

**d. El campo de batalla moderno se ha tecnologizado, cada vez, a un ritmo mayor**

Lo anterior demanda, tanto personal cada vez más calificado y de mejor calidad, así como, por otra parte, la incorporación de profesionales civiles en áreas específicas. Esto se ve complejizado, además, por la constatación de las dimensiones del ciberespacio, así como por el ámbito espacial. Sin embargo, la tecnología puede constituir una espada de doble filo, dependiendo del tipo de amenaza a enfrentar, lo que obliga, en la preparación de la defensa, considerar diversos escenarios sobre los que podamos reaccionar, con razonables posibilidades de éxito. Ello debe quedar plasmado en nuestra estrategia y cultura militar, debiendo ser monitoreados permanentemente. La pregunta de fondo es saber si estamos educando, para los desafíos futuros o para un paradigma que ya es parte

del pasado. En ello es fundamental identificar qué actores nos pueden plantear un desafío militar tradicional, de los que lo harán, desde una perspectiva asimétrica o híbrida, e incluso, en qué casos dicho reto puede ser mixto. Adicionalmente, dentro de los desafíos futuros debemos incorporar la preparación de una fuerza que pueda comprender y usar las tecnologías actuales incorporadas y las que ya están en el mercado. En otras palabras, alinear el conocimiento con las capacidades adquiridas.

**e. La presión por racionalizar o disminuir el tamaño de la fuerza militar**

Este punto se encuentra permanentemente impactando a las diversas instituciones, a nivel global, ante la permanente demanda de recursos, principalmente en las áreas sociales. El problema de fondo es que el tamaño de la fuerza debiera ser el resultado de un proceso de reflexión estratégica, respecto de las capacidades a desarrollar y misiones a cumplir, en equilibrio con los medios presupuestarios disponibles. En el caso nacional, se observa un histórico aumento de las tareas a desarrollar, con fuerzas cada vez menores y con un presupuesto de continuidad. Para poder minimizar lo anterior, se hace necesario sensibilizar a la opinión pública respecto de la relevancia de la defensa, como un instrumento clave para la seguridad, el desarrollo y bienestar, en un orden internacional cada vez más incierto y en el que las amenazas transnacionales se encuentran cada vez más afectando con mayor intensidad a los Estados.

## 9. LA RELACIÓN CÍVICO-MILITAR

- a. Otro factor por considerar, en el diagnóstico de la defensa nacional, es el referido a la relación cívico-militar. Se estima que a la fecha este es un ámbito que requiere ser mejorado y fortalecido. En toda sociedad civil robusta debe existir un adecuado grado de confianza mutua, entre los representantes políticos de dicha sociedad y sus FF.AA. Se aprecia que existe o persiste a la fecha un grado de desconfianza mutua, precisamente generado por un desconocimiento recíproco, entre civiles y militares, que se encuentra dañando la relación cívico-militar. Su fortalecimiento se convierte en un imperativo de toda política de defensa que se elabore.
- b. Se evidencia en la sociedad una falta de interés y conocimiento, en general, de los temas relacionados con la defensa nacional. Más aún, se percibe y constata un desinterés por los temas de seguridad y defensa nacional en las principales universidades del país. Si asumimos que en dichos centros académicos se prepara el futuro profesional del país, algún grado de conocimiento de la defensa, como política pública, se hace muy necesario. Adicionalmente las personas que son parte del “grupo de especialistas” en el sector defensa, lo hacen por un interés personal. Es necesaria una preparación profunda o especializada en este ámbito, como en toda disciplina académica.

transferencia de conocimiento, entre las principales empresas de la industria militar, representadas principalmente por FAMA, ASMAR y ENAER. Lo anterior no significa reconocer que algunas iniciativas existen, pero se estima no con la intensidad y profundidad requeridas.

- b. Son menores los esfuerzos por desarrollar una profunda interacción entre la industria militar con las universidades y la empresa privada. No se expresa que no existan algunos procesos en desarrollo, sino que no existe una cultura de relacionamiento para obtener un mayor y mejor provecho a nivel nacional. Luego, se hace necesario fortalecer la industria militar existente, transformando su organización para una mayor eficiencia, así como integrando mejor las particulares características de cada una de ellas (FAMA, ASMAR, ENAER, entre otras).

## 10. LA INDUSTRIA MILITAR DE LA DEFENSA NACIONAL.

- a. En este punto se evidencia la escasa interacción para generar sinergia o



## Propuestas sugeridas

En consecuencia, se plantean los siguientes aspectos, como parte de una serie de propuestas a ser consideradas, entre otros lineamientos, en una eventual política de defensa:

### **1. LA RELEVANCIA DE CONTAR CON UNA “ARQUITECTURA DE SEGURIDAD”<sup>8</sup>, EN LA QUE OPEREN LAS RESPECTIVAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y/O ESTRATEGIAS NACIONALES, Y EN LO QUE A DEFENSA NACIONAL SE REFIERA, ACTÚE EN FORMA ORIENTADORA**

Junto con potenciar el empleo de la fuerza militar en diversas misiones a cumplir y relacionadas con el uso de la fuerza, en crisis y guerra, operaciones internacionales, emergencias y/o catástrofes, y coordinación interministerial, se estima imprescindible que el sector defensa debe desarrollar nexos más profundos con nuestra cancillería (comisiones de trabajo permanentes, oficiales y embajadores de enlace a tiempo completo en ambos ministerios, intercambio de información permanente para favorecer el proceso de toma de decisiones de las principales autoridades políticas del país, entre otras). Lo anterior constituye, adicionalmente, uno de los objetivos de AthenaLab, establecido en su “mandato fundacional”.

De plasmarse y establecerse dicha relación, sería el inicio de un fortalecimiento de un “proceso interagencial y/o interministerial” al que —más

tarde— se debiera sumar, a lo menos, el Ministerio del Interior, con la finalidad de abordar los temas de seguridad desde una perspectiva más global, coordinada e integrada. Las actuales amenazas no distinguen divisiones burocráticas de la administración del Estado. La clave no es desnaturalizar sus funciones, sino que coordinar las distintas instituciones eficientemente en un proceso interagencial y/o interministerial de acuerdo con el ordenamiento jurídico existente. La clave en esto es fortalecer la “INTEGRACIÓN Y COORDINACIÓN”. Lo que en la actual literatura se conoce como: “A Whole of Government Approach”.

Lo anterior, permitiría además fundar una estructura para prever a futuro la articulación de un Consejo de Seguridad, en donde una estrategia de seguridad pueda ser eficientemente implementada. Las estrategias de seguridad operan en una estructura o arquitectura de seguridad, creada para estos fines y no en el vacío. Se quiere decir que lo primero es la “arquitectura de seguridad del sistema” y luego la estrategia respectiva. A modo de ejemplo, la defensa sí posee estructura y la estrategia del sector sí puede operar razonablemente bien, pero contrariamente en el ámbito de la seguridad, al no existir estructura, cualquier política cae en el vacío, sin ser adicionalmente, consensuada y legitimada en la sociedad.

<sup>8</sup> En el caso de EE.UU., ello quedó establecido en la Ley de Seguridad Nacional del año 1947, que creó el Consejo de Seguridad Nacional y la CIA, entre otras instituciones. En el caso del Reino Unido, lo anterior se plasmó el año 2010, en la creación de un similar Consejo de Seguridad, y de una nueva articulación, más coordinada de su sistema de inteligencia. En el caso español, se creó el año 2012 el Departamento de Seguridad Nacional en la presidencia del Gobierno, con fines muy similares. No debemos confundir el concepto “seguridad nacional” con la denominada “doctrina de seguridad nacional”.

En la realidad nacional, “no existe dicha arquitectura de seguridad”, dada por un nivel permanente de instituciones que puedan advertir los riesgos y amenazas y de igual forma y con la misma fuerza, identificar las oportunidades que se le presentan al país. Dicha arquitectura adquiere en otros países y modelos la forma de Consejo de Seguridad Nacional, Consejo Estratégico Nacional, el que en esencia es político y cuenta con un gran organismo coordinador y rector de inteligencia (compuesto por varias agencias), para proveer la información de calidad, que requiere normalmente el jefe de Estado. Los militares se integran como asesores de dicha organización.

Con todo, **la inexistencia de dicha arquitectura y su correspondiente política de seguridad afecta directamente, tanto la función como al sector defensa**, al no contar este con las orientaciones necesarias para su sector, así como establecer la coordinación de sus medios en un contexto, que en esencia es de naturaleza política.

De allí que la metodología más común hoy en día en el concierto internacional sea la definición de una Estrategia o Política de Seguridad (de naturaleza política), de la que se deriva la Estrategia o Política de Defensa (de naturaleza política-estratégica), y que da origen a la Estrategia o Política Militar (de naturaleza estratégica, normalmente conjunta e institucional); esta última constituye la respuesta de capacidades estratégicas a desarrollar y mantener. Es un proceso en cascada, que no debe ser integrado en un solo documento, por abordar ámbitos y naturalezas diversas. En este proceso, los documentos son subsidiarios de aquel de mayor jerarquía, garantizando la necesaria convergencia sobre objetivos y políticas. Este sistema constituye la subordinación y, al mismo tiempo, la línea de

mando y liderazgo del poder político constituido sobre las FF.AA.

## **2. LA NECESIDAD DE DIFUNDIR, EN TODOS LOS ÁMBITOS NACIONALES, LA RELEVANCIA DE LA FUNCIÓN Y DEL SECTOR DEFENSA, FUNDAMENTAL PARA POSIBILITAR EL DESARROLLO Y BIENESTAR NACIONAL**

Se estima que la función defensa, como bien público por excelencia, no se encuentra suficientemente conocida ni adecuadamente valorada en el caso nacional. Se percibe como una política sectorial, que mayoritariamente es solo responsabilidad del Ministerio de Defensa y de las instituciones de la defensa nacional.

Una revisión de las universidades del país y sus respectivas carreras, programas o cursos de posgrado dan cuenta de la ausencia de contenidos, respecto no solo de la defensa, sino que además de la seguridad. Las áreas más afines con dichos temas son los programas de posgrado de Relaciones Internacionales, que, en sus contenidos, se refieren tangencialmente a los desafíos de seguridad y a los de la función defensa. Lo complejo de lo anterior es constatar que, en los niveles de liderazgo nacional, tendremos a futuro tomadores de decisiones sin la profundidad de conocimiento que se requiere en estos temas, ante un entorno internacional, que —en su evolución— cambia más rápido y es más incierto. Adicionalmente, cada vez y con mayor intensidad se hace más necesario la coordinación interinstitucional, a nivel gobierno, frente a problemas complejos y de naturaleza multidisciplinaria, en que la opción de seguridad y defensa no puede estar fuera de la estrategia de seguridad definida. Sin una adecuada defensa, la seguridad del Estado es débil y, en consecuencia, los objetivos nacionales, partes

del bien común, como el desarrollo y bienestar, quedan en riesgo, siendo vulnerables a desafíos, retos o amenazas. Una de las características más relevantes del bien público defensa es su aporte a la generación de la paz y estabilidad. Dichas condiciones son imprescindibles para posibilitar el desarrollo y el bienestar de los ciudadanos. De allí que, en la elaboración de políticas públicas se debieran integrar todas las variables involucradas, incluidas las de seguridad y defensa.

Si el Estado de Chile desea enfrenar de mejor forma el entorno internacional, requiere de una “masa crítica de civiles y militares” en defensa, debidamente preparados e integrados para resolver los problemas de hoy y los que vendrán a futuro. No hacerlo es ceder tempranamente a la posibilidad de un fracaso que, en este caso, no solo puede afectar el desarrollo y bienestar, sino que además la pérdida de vidas humanas.

### **3. LA CONSTATACIÓN DE UN AUMENTO EN EL ESPECTRO DEL USO DE LA FUERZA QUE AFECTA DIRECTAMENTE LA FUNCIÓN Y EL SECTOR DEFENSA.**

A modo de síntesis, frente a toda amenaza externa, las FF.AA. deben brindar protección a la población, al territorio y a los bienes y actividades que se desarrollan tanto dentro como fuera de sus fronteras. Concurren, además, a apoyar la gestión de la política exterior del país, constituyendo su único componente militar y siendo el soporte defensivo de un Estado, en este ámbito, son además una herramienta de negociación internacional. De allí que se desprenda entonces

que la defensa nacional, en general, y las FF.AA., en particular, no puedan concebirse tan solo como función e instituciones abocadas exclusivamente a los problemas de la guerra, sino también a los que plantea la construcción de la paz y la seguridad internacionales y, junto con la política exterior, sean un mecanismo efectivo del poder nacional para el logro de los objetivos e intereses nacionales. Resulta reduccionista sostener que las FF.AA. existen solo para disuadir en tiempos de paz y lograr la victoria militar en tiempos de guerra. Ello significaría dejar fuera su aporte permanente al logro de objetivos políticos en épocas de paz; su respaldo a la política exterior; su extraordinaria capacidad para desplegarse y apoyar los esfuerzos de normalidad en desastres y catástrofes naturales, por sus capacidades únicas de planificación, despliegue y logísticas; su contribución permanente al desarrollo nacional, así como en materializar con su presencia una soberanía efectiva, brindando seguridad. De allí que el Estado de Chile haya concebido cinco áreas de misión para las FF.AA.: La defensa; emergencia nacional y protección civil; cooperación internacional; contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado, y seguridad e intereses territoriales.

Es un hecho bien establecido que los desafíos más demandantes y con repercusiones más peligrosas que la defensa nacional debe enfrentar son las amenazas de naturaleza militar provenientes del exterior. Pero el desafío consiste en abordar cuándo y con qué capacidades la defensa nacional puede colaborar con capacidades residuales, sin desnaturalizar su función, en otras amenazas o explotando oportunidades. Asimismo, cómo

---

<sup>9</sup> Esto es particularmente relevante a partir de la adopción de una estrategia de desarrollo basada en la exportación de bienes y servicios y una economía abierta al mundo. Esta realidad ha generado intereses nacionales, fuera de nuestras fronteras, que abarcan aproximadamente el 60% del PIB y el 90% de la energía que el país requiere.



puede ayudar en una estrategia orientada a enfrentar riesgos estructurales propios del desarrollo, como la pobreza y eventos catastróficos.

Lo anterior no es desfigurar o desnaturalizar la función defensa, sino que hacerla más eficiente como instrumento de poder del Estado, en una estrategia holística de seguridad en que concurren todos los mecanismos del poder nacional, en un proceso interinstitucional o interagencial. El papel de las FF.AA. en su función principal es única e irremplazable como instrumento de poder, pero en las otras funciones complementarias, son contribuyentes, en conjunto con otras instituciones del Estado, con sus particulares capacidades.

Lo anterior es relevante para determinar el énfasis o intensidad en las principales áreas de misión de la fuerza frente a los desafíos del siglo XXI, teniendo presente que, por su propia naturaleza, la fuerza militar no es el mecanismo más relevante en los fenómenos relacionados con amenazas de naturaleza no militar, riesgos estructurales asociados al desarrollo, como la pobreza o desigualdad y eventos catastróficos, como terremotos o pandemias. Sin embargo, de acuerdo con algunas de sus capacidades, puede cumplir funciones complementarias específicas que ayuden a enfrentarlas.

Ante los desafíos del siglo XXI, le corresponde a la defensa nacional, a través del empleo de sus FF.AA., enfrentar las amenazas tradicionales a la soberanía y la integridad territorial de cada Estado, las amenazas que pongan en riesgo los intereses nacionales y, al mismo tiempo, convertirse en un instrumento que genere paz y estabilidad en el plano internacional. De igual forma, debe prever qué Estados le presentarán un reto asimétrico o híbrido.

Asimismo, como parte de los instrumentos de poder con que dispone el Estado, puede desempeñar funciones en el ámbito de la seguridad, en el contexto de una estrategia de seguridad integral que guarde armonía con el ordenamiento jurídico y constitucional de cada país. Nuevamente, no emplear las diversas y polivalentes capacidades de la fuerza involucra una visión reduccionista, alejada del actual contexto internacional. Más aún, cuando los desafíos del actual escenario global de seguridad, atribuyen cada vez un mayor valor a la maximización de los instrumentos de poder y al eficiente y eficaz empleo de los recursos fiscales. En otras palabras, se trata de que la defensa nacional no vea afectada su misión principal, mientras en la paz posee capacidades complementarias para colaborar en otras áreas de misión. Por lo demás, los conflictos actuales nos demuestran que se puede estar usando la fuerza en un conflicto de baja o alta intensidad y, al mismo tiempo, se puede estar enfrentando una catástrofe humanitaria o desastre natural, o bien todas a la vez.

Sin embargo, las FF.AA. existen, en esencia, para aportar con el bien público “defensa nacional”. Lo hacen principalmente aportando permanentemente paz, para posibilitar el desarrollo, el bienestar nacional y el logro de objetivos nacionales mediante el apoyo a la política exterior y, excepcionalmente, debido a que no es el fenómeno más recurrente ni permanente durante las crisis y la guerra; oportunidades en que emplean todas sus capacidades y esfuerzos para el logro del objetivo político del conflicto. Luego, las instituciones de la defensa nacional —Ejército, Armada y Fuerza Aérea— desarrollan permanentemente funciones esenciales, tanto en la paz como en situaciones de mayor conflictividad, en su papel exclusivo e

irremplazable. Adicionalmente, la sociedad a nivel global se encuentra demandando, cada vez con mayor énfasis, que las FF.AA., junto con desarrollar su misión principal, sean empleadas en generar mayor estabilidad a través de las operaciones de paz, como adicionalmente el uso de sus capacidades ante catástrofes y desastres naturales.

Otro aspecto a considerar es el “control militar de la frontera” terrestre, marítima y aérea, dadas las particularidades geopolíticas y geoestratégicas de nuestro país. En el caso de la frontera marítima y aérea existe un cuerpo normativo que permite ejecutar acciones en este ámbito. El caso terrestre es menos claro respecto del “control militar de frontera”, que materializa la misión conceptual de mantenimiento de la integridad territorial. No existe duda de que el control policial de frontera le corresponde a Carabineros de Chile, como institución de Orden y Seguridad. La pregunta de fondo es si tenemos la capacidad de controlar efectivamente nuestras fronteras terrestres. Si la respuesta es negativa, debiéramos resolver y proponer cómo tener una estrategia más adecuada para estos fines, que considere adicionalmente una coordinación interagencial entre todos los actores involucrados en la frontera.

Con todo, se estima que, desde la perspectiva de la función defensa así como del sector, las expectativas de los papeles a cumplir por las Fuerzas Armadas implican abordar un mayor espectro en el uso de la fuerza militar, en un contexto de naturaleza interagencial y/o interinstitucional. Para ejecutar lo anterior, se requiere un adecuado y equilibrado grado de polivalencia en las capacidades estratégicas, sin que ello signifique desestabilizar o afectar la misión principal del empleo de la fuerza ante crisis y/o guerra. En otras palabras, debe existir

una adecuada ponderación entre la misión principal de la fuerza y sus misiones complementarias, como de igual manera, visualizar que las capacidades estratégicas obtenidas permitan ser usadas si se nos plantea un desafío asimétrico y/o híbrido.

#### **4. TEMAS DE RELEVANCIA CONJUNTA**

##### **a. Desarrollo de proyectos institucionales, alineados con lo conjunto y capacidades estratégicas definidas**

Cuando no existen las definiciones estratégicas del más alto nivel, aquellas que consagran el proceso “Top-Down”, lo que ocurre en la práctica es que dicho proceso es establecido por la instituciones en un modelo “Botton-Up”. Cuando esto ocurre, dicho proceso se centra naturalmente en la visión y percepción de cada institución, perdiéndose normalmente, la visión conjunta del uso y empleo de las capacidades estratégicas a desarrollar, con una pérdida de eficiencia en el uso de los recursos, duplicidad de capacidades, que a veces son complejas de integrar, en una interoperabilidad que es clave y necesaria para el éxito de los esfuerzos y operaciones. Adicionalmente, muchas capacidades adquiridas para empleo conjunto solo son usadas, en la práctica, en la institución en que se alojó dicha capacidad. Lo anterior no quiere decir que existan proyectos específicos institucionales, coherentes con la naturaleza de su función y misión. En ello, la visión conjunta debe ser un imperativo, en caso contrario, la tendencia a que cada fuerza desarrolle su propio proceso en forma autónoma constituye un riesgo mayor, que afectará aún más la interoperabilidad conjunta.

## **b. Nuevas dimensiones del uso de la fuerza militar**

En el actual escenario internacional y desde la perspectiva del uso de la fuerza, ya es una realidad que, de las tres tradicionales dimensiones de la guerra, terrestre, naval y aérea, debiéramos —a corto plazo— incorporar las dimensiones y capacidades del ciberespacio y de lo espacial. Estas dos últimas capacidades se encuentran ya en uso, no solo en los Estados que han adquirido dichas capacidades, sino que, adicionalmente, en organizaciones no estatales. Definir la forma en que vamos a integrar dichas capacidades en la actual organización, se convierte en un imperativo estratégico, de la mayor relevancia y urgencia.

## **c. Estado actual de la arquitectura conjunta nacional (EMCO-CCA-CCN)**

Al respecto, se estima relevante plantearse, a modo de pregunta, si continuaremos con el actual modelo de institucionalidad conjunta, o se requiere, al menos, una revisión para mejorar su empleo. En consecuencia, debiéramos responder: ¿Qué arquitectura conjunta adoptará la defensa nacional de Chile? Tendrá un EMCO conductor, o será el principal asesor del MDN, o tendrá ambas funciones. El problema es definir nítidamente las atribuciones de cada autoridad, ya que los medios a disposición son prácticamente los mismos.

De allí que, es válido plantearse las siguientes interrogantes:

### **¿Qué modelo tendremos en lo conjunto?**

Se va a privilegiar un EMCO conductor, asesor (como el caso de EE.UU.), o desarrollará ambas funciones. De ser así, ¿cuál será su ámbito en el nivel de conducción? El que se visualiza en lo estratégico, para que no interfiera en lo operacional, a nivel Comando Conjunto, ya que al final son prácticamente los mismos medios institucionales.

### **¿Cómo se verá fortalecido el actual papel y misiones de los comandos conjuntos?**

Ellos representan el elemento de fuerza de lo conjunto y son los encargados del éxito de la empresa bélica, en el Teatro de Operaciones. Resolver lo anterior constituye un imperativo estratégico<sup>10</sup>.

## **d. Real capacidad de actuar conjuntamente “interoperabilidad”**

Muy relacionado con el punto anterior es fortalecer la capacidad estratégica de interoperar. El empleo conjunto de las fuerzas obliga a contar con panoramas operacionales comunes, sistemas de mando y control integrados, comunicaciones afines, sistemas de alerta y vigilancia sincronizados, entre otros factores. A la fecha, se hace necesario materializar un completo estudio de lo anterior, con la finalidad de fortalecer el accionar conjunto de las fuerzas, que no solo deban contar con los elementos anteriormente definidos interoperables, sino que además se debe reforzar el entrenamiento y empleo conjunto. En ello debemos cambiar nuestra cultura y forma de

---

<sup>10</sup> Se debe evitar lo ocurrido, por parte de la conducción Argentina en la Guerra de las Falkland o Malvinas, en que la interposición de niveles de mando fue una causa de su derrota. Ello quedó plasmado en el respectivo “Informe del General Ratennbach”, ordenado por el Poder Ejecutivo, luego de la derrota en 1982.

actuar, muy centrada en lo institucional, olvidándonos de que el empleo conjunto es clave para obtener la victoria. Este enfoque requiere una perfecta coordinación en las cinco dimensiones hoy existentes (tierra, mar, aire, ciberespacio y espacial). El equipamiento debe permitir la interacción de las comunicaciones, entre las tres ramas, sin problemas, así como su integración en un sistema de mando y control eficiente. Con todo, se trata de contar con un proceso de toma de decisiones más rápido que el adversario, para imponer nuestro ritmo y voluntad, obligando a la fuerza oponente a reaccionar, sea esta tradicional o asimétrica.

Sin embargo, adicionalmente, se estima que la conformación de fuerzas también debe ser integrada o conjunta.

## **5. TEMAS DEL ÁMBITO DE LA DEFENSA NACIONAL**

### **a. Desarrollo de una clara orientación de capacidades estratégicas al 2030**

La principal crítica existente en la literatura actual, a nivel global, señala que el proceso de construcción de capacidades de las instituciones de la defensa nacional en general está fuertemente influenciado por el último conflicto en que se participó, o bien en los proyectos ya en desarrollo, aun cuando ya existan otras necesidades que hacen obsoletas las capacidades previstas. Se evidencia una inercia o continuidad en su desarrollo, independiente de un contexto que ha evolucionado rápidamente. Ello, en gran medida, por la vertiginosa evolución del conocimiento y la tecnología. De allí que el método de planificación estratégica que se adopte, obligue a desarrollar una mirada

hacia los futuros posibles, no para adivinarlos, lo que sería un esfuerzo poco realista, sino para que las capacidades a adquirir estén razonablemente en la línea de los requerimientos eventuales a mediano plazo, en su formato tradicional o asimétrico. De esta forma, adquiere particular importancia el contar con una planificación y gestión estratégica que pueda monitorear, permanentemente, la evolución de dicho contexto estratégico, efectuando las recomendaciones pertinentes.

### **b. Cobertura territorial de las Fuerzas Armadas**

En nuestro país, la vulnerabilidad que implica la existencia de zonas geográficas aisladas — pobladas o despobladas—, exentas de la firme acción soberana del Estado, susceptibles de ser influenciadas por agentes externos, representa un constante desafío para las autoridades y para toda la sociedad chilena. Teniendo como base dicha histórica fragilidad, se expuso al país, en 1994, el concepto de “fronteras interiores”, para crear conciencia sobre la situación de aquellas zonas del territorio nacional que se encuentran en “bordes” fronterizos —no necesariamente limítrofes—, cuya población no alcanza a recibir los efectos benéficos de la acción del Estado; donde no fluye el desarrollo productivo y social necesarios para integrarla al quehacer del país.

Este concepto fue recogido por el Estado en su momento. El Ejecutivo y el Legislativo se movilaron y crearon comisiones de estudio. El Gobierno dispuso inicialmente la creación de la Comisión Nacional para el Estudio e Incorporación de las Fronteras Interiores al Desarrollo Nacional. Hoy día subsiste en el Ministerio del Interior la Comisión Interministerial para el Desarrollo de Zonas

Extremas y Especiales (Cideze). Tanto el Senado de la República como la Cámara de Diputados mantienen, respectivamente, una Comisión de Zonas Extremas.

Hoy se hace necesario, sin abandonar las tareas inherentes a la conquista de las últimas fronteras interiores del país — desafío vigente—, avanzar hacia la implementación de una política de “soberanía efectiva”<sup>11</sup>. Esta va más allá de lo que indiquen nuestros mapas o geografía. Es la dimensión geográfica sobre la cual el Estado ejerce su dominio, haciéndose responsable de su desarrollo, en un ambiente que asegure la existencia de una identidad y sentido de pertenencia, acorde con los intereses de la nación, donde se debe asegurar la explotación responsable de los recursos naturales; más aún, si estos son de carácter estratégico para la supervivencia del Estado. En este sentido, la soberanía efectiva se hace cargo del control del territorio y sus fronteras para hacer frente a las amenazas de las fuerzas desatadas por la actual globalización, que son, en esencia, de naturaleza transnacional, como el terrorismo, narcotráfico y organizaciones criminales. Las áreas aisladas contienen espacios vacíos, que se pueden transformar en áreas sin ley si es que el Estado no mantiene su presencia. Más aún, hoy las organizaciones del crimen transnacional aprovechan precisamente estas debilidades para instalar sus bases de operaciones.

De allí que el despliegue de las unidades o bases de las FF.AA. deba contar con un sano equilibrio entre la necesidad operativa y la necesidad territorial, de contar con presencia militar en zonas aisladas, con el objeto de colaborar con una “efectiva soberanía”. Un ejemplo del despliegue militar que favorece la soberanía nacional es el funcionamiento de las bases militares en el continente antártico<sup>12</sup>.

**c. Resolver la dependencia de actuales organizaciones en las FF.AA. que desarrollan actividades adicionales y/o complementarias a la naturaleza de su misión constitucional.**

Reconocer que las tres instituciones de las FF.AA. tienen misiones adicionales que complejizan el tema de los presupuestos y dotaciones. Nos referimos a la DIRECTEMAR, que por diseño está 100% encuadrada y entremezclada con el resto de la Armada<sup>13</sup>. En el caso de la FACH, la DGAC que, si bien opera independiente, igual implica apoyar su administración, y por último en el caso del Ejército, el Cuerpo Militar del Trabajo (CMT), el cual en la práctica tiene un funcionamiento mayoritariamente civil bajo administración militar.

Por otra parte, se hace necesario resolver, respecto de la industria militar nacional, hoy principalmente reflejada por FAMAE, ASMAR y ENAER, qué tipo de organización se va a adoptar y qué capacidades se van a satisfacer.

<sup>11</sup> Ver AthenaLab. Documento de Trabajo N° 2. “Frontera Norte: Momento para un Nuevo Enfoque”. Julio 2019. Disponible en: [https://athenalab.org/wp-content/uploads/2020/06/athenalab\\_doc\\_2.pdf](https://athenalab.org/wp-content/uploads/2020/06/athenalab_doc_2.pdf)

<sup>12</sup> Ver publicación de AthenaLab y Henry Jackson Society (HJS). “Chile y el Hemisferio Sur: ¿Antártica en Transición?”. 2020. Disponible en: [https://athenalab.org/wp-content/uploads/2020/09/Chile-y-hemisferio-sur\\_Anta%CC%81rtica-transicio%CC%81n-ESP.pdf](https://athenalab.org/wp-content/uploads/2020/09/Chile-y-hemisferio-sur_Anta%CC%81rtica-transicio%CC%81n-ESP.pdf)

<sup>13</sup> Ver publicación AthenaLab, Documento de Trabajo N° 1. “Soberanía y Seguridad Marítima”. Julio 2019. Disponible en: [https://athenalab.org/wp-content/uploads/2020/06/athenalab\\_doc\\_1.pdf](https://athenalab.org/wp-content/uploads/2020/06/athenalab_doc_1.pdf). Documento de Trabajo N° 9. “Pesca Ilegal: No declarada y no Reglamentada”. Octubre 2020. Disponible en: <https://athenalab.org/wp-content/uploads/2020/10/DT9-Pesca-ilegal-NDNR.pdf>

Con todo, se requiere examinar en qué áreas se pueden hacer sinergias entre ellas. Adicionalmente, se requerirá un esfuerzo y relacionamiento de la industria militar con empresas privadas dedicadas al rubro defensa, para asegurar y desarrollar nuevas capacidades de la fuerza. Por otra parte, se estima que la industria de defensa, la empresa privada y las universidades nacionales representan los elementos basales que, de ser coordinados, podrían significar un “triángulo virtuoso”, tanto en el desarrollo de nuevas tecnologías como en aportar soluciones a actuales problemas de la fuerza. Finalmente, respecto de las empresas institucionales, como FAMAE, ASMAR y ENAER, entre otras, se estima que incorporar las normas de “gobiernos corporativos” tendría una incidencia positiva en su gestión y aporte a las capacidades estratégicas nacionales. Así como liberar de lo anterior a personal de línea y profesional, y su reemplazo por civiles debidamente capacitados.

#### **d. Servicio Militar Obligatorio (SMO)**

En este ámbito y en el caso nacional, se aprecia la necesidad de equilibrar, por un lado, el nexos cultural y societario de las FF.AA. con la comunidad a la que sirve, y por otro, perfeccionar el grado de profesionalismo de la fuerza respecto de un soldado más capacitado, para emplear las nuevas tecnologías disponibles.

En este punto, se sostiene que cualquier extremo es negativo para los fines de la defensa. Eliminar el SMO y solo confiar en una fuerza profesional de soldados involucraría en el mediano plazo una desconexión cultural de las instituciones de



las FF.AA. con la sociedad. Tema que hoy preocupa, a modo de ejemplo, a las FF.AA. estadounidenses, que adoptaron la fuerza profesional en 1974. Por otra parte, contar solo con una fuerza profesional mejoraría, sin duda, el desempeño en la fuerza, pero sería extremadamente caro de mantener para nuestra realidad. De allí que se proponga un equilibrio entre estas dos alternativas, tal como a la fecha ocurre en la práctica. Lo anterior no significa flexibilizar la oferta de servicio militar, para incluir —a modo de ejemplo— personal con formación universitaria en cursos de verano.

Por otra parte, dado el escaso crecimiento poblacional nacional, se sabe que cada vez existirá un menor número de jóvenes con disponibilidad de ser seleccionados para cumplir con esta ley. Adicionalmente, la mujer tendrá un papel cada vez más activo en la fuerza. Por ello, se hará necesario diseñar nuevas formas de participación ciudadana, con personal más capacitado para atender estas necesidades.

El tema SMO se encuentra muy relacionado con la mantención de reservas bien entrenadas para enfrentar las crisis o situaciones de desastres o catástrofes en que la fuerza será empleada. En ello, el papel de una fuerza civil o defensa civil organizada se convierte también en un objetivo complementario a lograr. A su vez, se sostiene que el SMO constituye una importante herramienta que colabora a la unidad y cohesión nacional.

## **6. FORMACIÓN PROFESIONAL DEL PERSONAL Y RETENCIÓN DEL TALENTO**

No estaría completo este diagnóstico si es que no destacáramos la relevancia que cada día tiene la formación valórica de nuestro personal, así como su proceso cognitivo para administrar el conocimiento y su capacidad para resolver rápidamente en ambientes de alta incertidumbre. Lo anterior representa los ámbitos del “Ser-Pensar y Hacer”, que deben estar presentes en todo proceso de formación militar. Nos encontramos en un escenario global, en que la información es abrumadora, pero ello exige —más que nunca— centrarnos en el conocimiento de nuestro quehacer, siendo eficientes, tanto en el empleo de la fuerza como contar con una clara comprensión del contexto en que la fuerza se emplea. En otras palabras, preocuparnos de formar excelentes cuadros de técnicos-profesionales (suboficiales) y de profesionales (oficiales) se transforma en un imperativo de la fuerza, frente a los desafíos del siglo XXI. El arma más importante en la defensa es la fuerza moral y calidad física y profesional de sus integrantes, es decir, el ser humano y el arma más poderosa que este porta: su mente o intelecto.

## **7. CARRERA MILITAR E INCORPORACIÓN DE LA MUJER EN LAS FF.AA.**

### **a. Carrera militar**

A la fecha, la carrera militar, en el caso nacional, posee una duración de 30 años. Dicho lapso se ha considerado extender en cinco años, a partir de la última propuesta

---

<sup>14</sup> Ver Documento AthenaLab. “Liderazgo Estratégico en Tiempos de Crisis”. Enero 2020. Disponible en: <https://athenalab.org/wp-content/uploads/2020/01/Liderazgo-JGS-4.pdf>

materializada por el actual gobierno. Al respecto, se estima que cualquier modificación que se considere respecto de la carrera militar, debiera ser concebida desde una perspectiva amplia, dada las diversas variables y particularidades involucradas. No se trata solo de mantener por más tiempo al personal, sino que en dicho análisis y propuesta debiera incluirse la formación profesional; el desempeño, en los diversos grados, y los incentivos para ello, con la finalidad de materializar la respectiva retención del talento, aspecto clave, en la actual sociedad, para evitar que los mejores emigren hacia otros sectores.

#### **b. Incorporación de la mujer en las FF.AA.**

En este ámbito, llama la atención en la defensa nacional la evolución similar de la presencia femenina en la carrera de las armas, desde sus inicios, desempeñando primeramente roles que tradicionalmente se asociaban a los estereotipos femeninos. Así, las primeras mujeres militares eran enfermeras, telefonistas, secretarias, o médicos, entre otros cargos. Más tarde, y como se ha desarrollado en la práctica, las mujeres con su motivación y eficacia, han ido ingresando paulatinamente en todas las especialidades, tanto en funciones de apoyo al combate (servicios) como de combate (armas). En todos los casos ha sido la demanda de la sociedad, y particularmente de las mujeres, lo que ha provocado los cambios y la apertura de una actividad militar, tradicionalmente del ámbito masculino, provocando un cambio cultural en las FF.AA. chilenas.

Especialmente, en los últimos años aquellos países que aún tenían limitaciones en sus puestos y especialidades para los efectivos

femeninos han iniciado políticas de inclusión y adaptación de las unidades, para conseguir la plena participación en todos los puestos y especialidades, incluso en los puestos de combate de mayor riesgo. Esta apertura hacia la mujer ha sido lenta y progresiva, ha habido que adaptar no solo leyes y normas, sino también instalaciones, equipos y uniformes, entre otras cosas. Pero, sobre todo, se ha producido un cambio social y cultural, tanto dentro como fuera de las instituciones, lo que ha exigido el esfuerzo y adaptación, tanto de mujeres como hombres, a las peculiaridades de cada uno.

Se estima que en el caso nacional, teniendo en cuenta el envejecimiento progresivo de la población chilena, la participación e integración de la mujer tendrá un papel clave en la completación de puestos y cargos de la defensa nacional, así como en la calidad de su desempeño.

## **8. DEFINIR FINANCIAMIENTO ESTABLE PARA LA DEFENSA NACIONAL**

La defensa nacional, al establecer sus capacidades estratégicas, debe siempre pensar en el futuro, en un proceso que debe ser de revisión continua, pero que requiere la elaboración de diversos escenarios prospectivos en que la fuerza pueda ser empleada. Ello implica desarrollar los proyectos necesarios, que en su ejecución toman años en materializarse y que normalmente se traspasan al gobierno de turno. De allí que, contar con la previsión de un financiamiento estable, se constituya en un imperativo, para dar forma a una defensa robusta y coherente, con las necesidades nacionales, tanto en su papel tradicional como no tradicional, razonablemente en sintonía con



lo que se va a necesitar en el campo de batalla futuro establecido y en constante revisión. En otras palabras, la velocidad del cambio tecnológico es mayor a la capacidad estatal de desarrollar los proyectos asociados a defensa. Cuando dichos proyectos se materializan, la tecnología ya ha evolucionado. De allí que la previsión de contar con un financiamiento estable y fluido contribuya a fortalecer la defensa nacional, acortando esta brecha tecnológica.

Más aún, cuando en la práctica cualquier concepción de desarrollo estratégico se enfrenta a la realidad, normalmente es **“el presupuesto el que define la estrategia, y no al revés”**. En la actualidad, ya se modificó la denominada “Ley del Cobre”, la que estableció un presupuesto plurianual, y la coyuntura expresada por la actual crisis sanitaria de la pandemia significarán establecer prioridades en un contexto de reducción de presupuestos.

## 9. EFICACIA Y EFICIENCIA

Se estima que, en general, las FF.AA. en el uso de los recursos logran ser eficaces en la administración de estos, pero se aprecia que los aspectos más deficitarios se relacionan con la gestión de ellos, así como en la eficiencia del uso de estos. Luego, en este ámbito, existe un gran desafío en generar un cambio cultural que se traduzca en un manejo de los recursos, con mayor eficacia y eficiencia.

En este esfuerzo, será necesario definir que en los cargos de administración de recursos, la solución que se resuelva puede verse beneficiada con la integración de personal profesional civil, con formación específica en estos ámbitos, liberando al personal uniformado de estas tareas.

## 10. CONTROL Y AUDITORÍA INTERNA

Es clave implementar óptimos y adecuados mecanismos de control, pero cabe tener en cuenta que: el control en las FF.AA. es una responsabilidad transversal, que involucra a todos los mandos de la organización. El control es inherente al mando de todos los niveles, sin excepción.

Sin embargo, se estima que el control adecuado requiere de parte de los encargados un conocimiento más profundo en la administración de recursos, así como la revisión de los actuales procesos que puedan existir o que simplemente no existan. Auditar los procesos va de la mano con las auditorías financieras, para asegurar la trazabilidad de todos los fondos empleados, así como su gestión y eficiencia.

Al respecto, se aprecia en forma positiva complementar las auditorías internas con auditorías externas del ámbito gubernamental, como la Contraloría General de la República (CGR), como también con instituciones externas privadas, sobre todo en el ejercicio de auditorías preventivas.

## 11. PROBIDAD Y TRANSPARENCIA

La probidad y transparencia es un objetivo a profundizar y tiene la mayor relevancia. Pero para poder asegurar niveles de excelencia, se requiere revisar toda la normativa administrativa, que en el caso de las FF.AA., algunas son de decenios y también más antiguas.

Junto con lo anterior, se requiere fortalecer las actitudes valóricas en forma transversal y vertical a lo largo de todos los escalafones. Para

ello, resulta fundamental incluir estas materias en los programas de formación, así como mantener una política de “tolerancia cero” con las conductas que se aparten de lo anterior. Ello conlleva el desafío de un cambio cultural del personal, que hoy requiere materializarse en forma más profunda y rápida.

Adicionalmente, adoptar una metodología de adquisiciones, de “gobierno a gobierno”, podría transparentar —mucho más— las adquisiciones. Adicionalmente, elimina o minimiza el accionar de representantes locales que agregan opacidad a los procesos de adquisiciones.

## **12. ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA A LAS INSTITUCIONES**

Tradicionalmente, se ha aplicado una política de tres tercios en la asignación presupuestaria. Lo anterior, de alguna manera, centra el desarrollo de capacidades a nivel institucional, perdiéndose de vista el ámbito de empleo conjunto (entre las Fuerzas Armadas nacionales) y combinado (con fuerzas de otros países) de la fuerza. Adicionalmente, afecta la eficiencia cuando se adquieren similares capacidades, pero que entre ellas no pueden interoperar. De allí que la asignación presupuestaria tenga que estar íntimamente relacionada con la necesidad de consolidar capacidades institucionales y conjuntas con una mirada integradora de ellas y con una priorización que sea coherente con lo que se desea lograr.

Es muy relevante considerar que normalmente es el presupuesto el que guía la estrategia o los proyectos a desarrollar para el logro de capacidades, en armonía y coherencia con los desafíos y amenazas a enfrentar. No es necesariamente la estrategia la que define el presupuesto. Al respecto, se debe lograr una

visión compartida de las amenazas que se deben manejar, así como el tipo de guerra a enfrentar, y por ende, de financiamientos que obedezcan a necesidades bien justificadas y no a lo que desea e interpreta cada institución.



FACH



---

## Consideraciones finales

1. Una primera conclusión obtenida a través de este análisis es que nos encontramos en una coyuntura, o hito, respecto del cambio de carácter en el uso de la fuerza, desencadenado por la velocidad y cantidad de nuevas tecnologías. Estamos en el punto de inicio de una nueva “Revolución en Asuntos Militares”, producida por la sorpresiva, simultánea y rápida maduración de tecnologías, como las que se expresan en el dominio del ciberespacio, inteligencia artificial, robótica, armas láser, vehículos y armas supersónicas, entre otras, desarrolladas en el lapso de una generación. Ello puede llevar a algunos Estados —débilmente equipados y tecnológicamente muy atrasados— a adherir a la doctrina asimétrica y/o híbrida para tener posibilidades de éxito, o al menos degradar permanentemente las ventajas tecnológicas del adversario.
2. A lo anterior se suma un entorno internacional más volátil, como por ejemplo, en los mercados, economía, inversión, demanda de bienes y servicios, etc.; más incierto, al ser muy complicado determinar los cursos de los eventos, lo que nos obliga a ser más eficientes en la previsión de escenarios; más complejo, en la interrelación de diversos actores con diversas agendas que se entrecruzan sin que exista un patrón determinado (por ejemplo, hoy diversos actores están desafiando la centralidad y relevancia del Estado), y finalmente, más ambiguo, respecto de cómo interpretamos la realidad y el contexto. Ello nos plantea el desafío de contar no con mayor información, sino que con conocimiento de calidad.
3. Lo anterior impactará y transformará la forma en que se desarrollan los conflictos armados, tanto en el ámbito militar como en el político. Se podría establecer a modo de hipótesis, que la próxima década podría constituirse, a nivel global, como la más disruptiva —desde el punto de vista tecnológico-militar— en la historia de la humanidad, en sus formatos tradicionales y/o asimétricos.
4. Adicionalmente, se estima que el número de crisis aumentará en forma inversamente proporcional al tiempo disponible para los procesos de toma de decisiones del nivel político y del político-estratégico. En otras palabras, podríamos contar con mayores crisis y menor tiempo de reacción.
5. Se estima altamente necesario contar con una estructura de seguridad nacional, la que adicionalmente traería acompañado el beneficio de fortalecer el pensamiento estratégico nacional y, por ende, el de la defensa nacional, permitiendo que los gobiernos cuenten con una mirada más profunda y prospectiva de los grandes temas de interés nacional, superando la coyuntura, las crisis inmediatas, así como la planificación y reacciones, solo a corto plazo. De igual forma, tendríamos mejores posibilidades de evitar las sorpresas estratégicas que nos obligan a estar continuamente reaccionando.

Impondría la necesidad de pensarnos estratégicamente como país.

6. Se plantea la urgente necesidad de fortalecer nuestra inteligencia nacional, en todos los niveles, para favorecer su funcionamiento, coordinación y resultados, y de esa manera aporten conocimiento y faciliten el proceso de toma de decisiones a los diversos niveles que sirven.
7. Fortalecer la estructura y procedimientos conjuntos constituye un imperativo a lograr, a corto plazo, en la defensa nacional. Asimismo, además consolidar lo conjunto, debiéramos visualizar y desarrollar la doctrina necesaria para enfrentar los procesos interagenciales, o lo que se conoce con el nombre de “A Whole of Government Approach”, más aún cuando en la literatura militar existen Estados desarrollando el concepto de “Total Integration”. La fuerza militar, en todas sus modalidades, se usa en un contexto en el que existen muchas organizaciones e instituciones necesarias de coordinar.
8. Educar y profesionalizar a la fuerza alineada, con los desafíos de futuro, debe orientar todo proceso de formación y entrenamiento militar. Profundo conocimiento, entrenamiento y experiencia continuarán siendo factores claves.
9. Se debe promover, como política pública, la importancia de la seguridad y defensa nacional, para poder competir en el reclutamiento de personas de calidad, en un contexto de escasez de recursos humanos, y así servir en defensa a corto plazo.

10. Integrar a la defensa nacional organismos privados nacionales para mejorar la tecnología, así como a las universidades para optimizar el conocimiento, solo puede tener efectos positivos para la ciencia y tecnología local, así como para la defensa nacional y el Estado de Chile, frente a los desafíos y oportunidades del futuro.

EQUIPO ATHENALAB  
ENERO 2021



# ATHENALAB

International relations • Security • Defense  
CHILE