

Revista Política y Estrategia Nº 144, (2024)

Editada por: **Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) Chile.**

Lugar de edición: Santiago, Chile

Dirección web:
<http://www.politicayestrategia.cl>

ISSN versión digital: 0719-8027

ISSN versión impresa: 0716-7415

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.vi144.1098>

Para citar este artículo / To cite this article: QUEIROLO Pellerano, Fulvio: “La fuerza terrestre: El capital humano frente a nuevos roles”.

Revista Política y Estrategia Nº 144. 2024. pp. 125-149

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.vi144.1098>

Si desea publicar en Política y Estrategia, puede consultar en este enlace las Normas para los autores:

To publish in the journal go to this link:

<http://politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#authorGuidelines>



La Revista Política y Estrategia está distribuida bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

LA FUERZA TERRESTRE: EL CAPITAL HUMANO FRENTE A NUEVOS ROLES* ∞

FULVIO QUEIROLO PELLERANO•

"Lo que muchos oficiales de alto nivel y especialistas en defensa y seguridad en el Hemisferio Occidental saben, es que las fuerzas armadas que existen en la actualidad no están pensadas ni organizadas para el presente, y mucho menos para un futuro tan cambiante, donde soldados se dedican a muchas tareas importantes menos a la guerra".

Ph.d. William H. Godnick, (Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry), 2018.

RESUMEN

Para nadie resulta un misterio que la sociedad continúa su avance de desarrollo| que le ha permitido mayor bienestar. Tampoco resulta desconocido que, pese a los avances de la humanidad, surjan problemas y conflictos que pueden terminar en guerras. Si el fenómeno de la guerra continúa, significa que la misma sociedad requiere protegerse ante posibles agresiones. Sin embargo, los conflictos actuales presentan dinámicas muy distantes de las amenazas históricas. A los Ejércitos organizados, se une el crimen organizado, inmigración irregular, bandas armadas, cibercrimen, narcotráfico, cambio climático, entre algunos ejemplos de este nuevo entorno. Entonces, si las Fuerzas Armadas constituyen un seguro de Paz del Estado, como consecuencia natural sería recibir los medios, humanos y materiales, necesarios para cumplir con las nuevas funciones dadas.

Palabras clave: Capital Humano; Fuerzas Armadas; Fuerza Terrestre; Política Militar.

-
- * El presente trabajo es resultado de una investigación elaborada durante la ejecución del programa de Seguridad Internacional, que desarrolla la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), conducente al grado académico de doctor.
 - Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa (ANEPE). Doctorando en Seguridad Internacional (UNED, programa internacional, IUGGM, España). Investigador asociado Universidad UBO, Chile. fqueirolo@anepe.cl - fqueirolo3@alumno.uned.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6837-0962> Encargado de Estudios Estratégicos en Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
 - ∞ Fecha de recepción: 181124 - Fecha de aceptación: 101224.

THE LAND FORCE: HUMAN CAPITAL FACING NEW ROLES

ABSTRACT

It is no mystery to anyone that society continues its development progress, which has allowed it greater well-being. It is also not unknown that, despite the advances of humanity, problems and conflicts arise that can end in wars. If the phenomenon of war continues, it means that society itself needs to protect itself against possible attacks. However, current conflicts present dynamics very distant from historical threats. Organized armies are joined by organized crime, irregular immigration, armed gangs, cybercrime, drug trafficking, climate change, among some examples of this new environment. Therefore, if the Armed Forces constitute peace insurance for the State, a natural consequence would be to receive the means, human and material, necessary to fulfill the new functions given.

Keywords: Human Capital; Armed Forces; Land Force; Military Policy.

FORÇA TERRESTRE: CAPITAL HUMANO DIANTE DE NOVOS PAPÉIS

RESUMO

Não é mistério para ninguém que a sociedade prossegue o seu progresso de desenvolvimento, o que lhe tem permitido maior bem-estar. Também não é desconhecido que, apesar dos avanços da humanidade, surgem problemas e conflitos que podem terminar em guerras. Se o fenómeno da guerra continuar, significa que a própria sociedade necessita de se proteger contra possíveis ataques. Contudo, os conflitos actuais apresentam dinâmicas muito distantes das ameaças históricas. Aos exércitos organizados juntam-se o crime organizado, a imigração irregular, os bandos armados, o cibercrime, o tráfico de droga, as alterações climáticas, entre alguns exemplos deste novo ambiente. Portanto, se as Forças Armadas constituíssem um seguro de paz para o Estado, uma consequência natural seria receber os meios, humanos e materiais, necessários ao cumprimento das novas funções atribuídas.

Palavras-chave: Capital Humano; Forças Armadas; Força Terrestre; Política Militar.

A. Introducción

A consecuencia de la guerra contra el terrorismo, iniciada por Estados Unidos (EE. UU.), tras los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001, se han llevado a cabo amplios debates respecto de nuevos roles de las Fuerzas Armadas (FF. AA.), en conflictos

que presentan características y condiciones diferentes a las guerras convencionales. Estas discusiones se han profundizado con las guerras en Nagorno Karabaj (2020), Ucrania (2022) y Medio Oriente (a partir del 7 de octubre del 2023), con la incursión de Hamas sobre territorios de Israel, conflicto que se ha extendido a Líbano, Siria e Irán.

Sin desconocer la coexistencia de otros frentes de guerra, mayoritariamente en desarrollos en África, tanto académicos como políticos y estrategias, han manifestado su interés por las implicancias que estas nuevas modalidades de guerra estarían generando en la configuración de las fuerzas de Defensa. Por consiguiente, surge un interés por evaluar la eficiencia y eficacia del empleo de las FF. AA., en escenarios que se presentan más difusos, volátiles, intensos e híbridos.

Estos últimos vectores se erigen como factores relevantes para organizaciones, cuyo poder de acción se sustenta en la capacidad que posean sus integrantes para desempeñarse en nuevos ambientes. En consecuencia, un primer cuestionamiento a lo descrito es: ¿El capital humano debería poseer condiciones y/o competencias especiales para actuar en entornos como los señalados? De ser así ¿cuáles debiesen ser esas competencias y cómo se explicitan?

Convengamos que la complejidad y versatilidad de los escenarios actuales, además, se ha desordenado a consecuencia de la participación de otros y muy diferentes actores. La evidencia muestra que, a los Ejércitos convencionales, se suman mercenarios, grupos de civiles armados y, últimamente, máquinas que poseen inteligencia artificial (IA). Una nueva realidad que requiere de una particular mirada en la formación del capital humano de las FF. AA. ¿Qué tipo de adversario habrá que enfrentar?

Si bien se confirma que la incorporación de sofisticados sistemas de armas está jugando un rol predominante en conflictos actuales, el capital humano permanece como factor clave a la hora de diseñar FF. AA. para la Defensa Nacional. Entonces, habría que analizar la efectiva gravitación que posee el elemento humano frente a la irrupción de nuevos fenómenos que, en condición de potenciadores, estarían configurando el entorno inmediato. Aun cuando su principal actividad es prepararse para una eventual guerra, factores como el cambio climático, la inmigración irregular, el crimen organizado, y el cibercrimen, estarían influyendo en la generación de nuevos procedimientos, así como en la adquisición de medios diferentes de aquellos necesarios para oponerse riesgos y amenazas.

Todo indica que para ganar estas nuevas formas de guerra no solo se requiere contar con buenas estrategias. La necesidad de desarrollar capacidades humanas, que se encuentren sintonizadas con escenarios de mayor complejidad, implica poseer un robusto proceso formativo que permita a sus integrantes cumplir con nuevos roles a los que están siendo convocados.

A mayor abundamiento, la irrupción de organizaciones criminales y terroristas internacionales, que han proliferado en áreas donde el Estado se ha mostrado débil, también ha abierto otro flanco de vulnerabilidad. En este caso, las policías y cuerpos de seguridad se han visto sobrepasadas en su accionar y, por defecto, se recurre residualmente al empleo de FF. AA.

Asumiendo esta nueva realidad, el trabajo proyectado se circunscribe en demostrar la necesidad de sincronizar nuevas capacidades humanas para desempeñarse en nuevos roles. En esta línea, preguntas relacionadas con los niveles de planificación y ejecución resultan imprescindibles de responder. ¿Dónde debiesen normarse estas nuevas capacidades? ¿Cómo se debería formalizar el proceso, qué autoridades participan, cómo se armoniza la dimensión política con el diseño de una estrategia de Defensa?

En el último informe de la Red de Seguridad y Defensa para América Latina (RESDAL), prácticamente el 50% del personal que integra las FF. AA. latinoamericanas, lo hace en base a soldados. El resto de sus integrantes es fruto de un proceso de formación llevado a cabo en academias, institutos o escuelas, dependiendo de sus respectivas particularidades. La importancia de cada eslabón de la cadena de Defensa (personal, doctrina, medios, presupuestos), constituye la mejor fortaleza frente a las futuras amenazas a la seguridad. El primer eslabón, el soldado.

“En la región latinoamericana el personal de carrera de las Fuerzas Armadas atraviesa un periodo de formación específico que suele tomar años; todo el proceso formativo, y las capacitaciones posteriores, conforman fuerzas altamente profesionalizadas. Las instituciones cuentan con academias para oficiales, y academias para suboficiales. En algunos casos, incluso, existen escuelas para tropa”¹.

En el caso nacional, la normativa vigente establece criterios definidos por niveles, responsabilidades y actividades, buscando una armonía que es dirigida a través del ministerio encargado de la Defensa Nacional.

“La conducción política institucional de la Defensa es la conducción superior de las instituciones de las FF. AA. y organismos dependientes del Ministerio por parte del Ministro de Defensa Nacional, siguiendo las instrucciones del Presidente de la República, orientada a obtener los objetivos de desarrollo en personal, material, infraestructura, alistamiento operacional, control de gestión y fiscalización superior, entre otros, para lograr un Defensa eficaz, capaz de cumplir con su función constitucional y legal.

Esta conducción se materializa mediante esta Política de Defensa, la Política Militar y Directivas Ministeriales, así como también mediante diversas iniciativas legales y administrativas².

En consecuencia, de manera paralela a la educación militar, propia del personal profesional, también se establece una gestión del soldado (contingente), a través de una Política Militar destinada a guiar la estructura más básica de la escala organizacional.

El marco explicitado impondría la necesidad de llevar a cabo un trabajo de investigación conducente a observar los alcances, contenidos y aplicabilidad, para el caso nacional, de Política Militar. Este análisis revelaría importante evidencia sobre la presencia de bre-

1 RESDAL. Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, 2024. En: <https://www.resdal.org/esp/Atlas-RESDAL.html> pp. 41-42.

2 MINDEF. Política de Defensa Nacional de Chile, 2020. p. 105.

chas de sincronización entre la normativa vigente y los nuevos roles que está cumpliendo el contingente convocado a cumplir con el Servicio Militar.

Consecuente con este marco, y basado en un método cualitativo para la selección de una muestra representativa, así como la recolección de datos, se procederá de la siguiente forma: inicialmente, se realizará un estudio comparado del concepto de Política Militar, buscando sustentar su uso y aplicabilidad; posteriormente, se identificarán los nuevos roles que están siendo ejecutados por integrantes de las FF. AA. y, en lo particular, las funciones que ejerce el contingente; finalmente, se presentarán evidencias que permitan revelar los contenidos de una Política Militar.

Como resultado se espera presentar evidencias respecto de la necesidad de armonizar los contenidos de la Política Militar Nacional, por ahora inexistente, con la política de Defensa vigente.

B. Conceptualización de política militar desde un estudio comparado

1. Selección de la muestra

Considerando la amplitud de criterios sobre los que se pueden recabar antecedentes, así como lo específico del tema de estudio, se seleccionará países que para el ejercicio investigativo son representativos. En este caso, Estados Unidos (EE. UU.), Brasil y Argentina por la región Americana; España y Alemania por Europa; y, finalmente, China por Asia.

Los criterios por los cuales se han escogido los países antes señalados son:

- Conexión geopolítica de los actores.
- Relación histórica y legado sociocultural.
- Evolución del pensamiento estratégico vinculado a la Defensa Nacional.

a. Política militar en EE. UU.³

La política militar estadounidense tiene sus orígenes en la cultura política norteamericana de los siglos XVII y XVIII, especialmente en la experiencia del período colonial y la revolución. Preguntas relacionadas con el tamaño de las fuerzas regulares terrestres y navales permanentes, su organización, roles y expectativas de sus componentes, así como dependencia orgánica, fue la base para el diseño de la política militar tradicional norteamericana.

En este contexto, el término política militar no se usó en EE. UU. hasta finales del siglo XIX. Fue el GDD. Brevet E. Upton quien presentó el concepto a un grupo de alto nivel del Ejército señalando que la política militar se relaciona *“con asuntos vinculados con el Ejército de los EE. UU., como las leyes que rigen la institución y las políticas para la expansión en tiempos de guerra”*. Hoy en día, el término continúa refiriéndose a asuntos del Ejército con exclusión de los demás ramas de las FF. AA. El concepto política militar tradicional apareció

3 RAND. “History of U.S. Military Policy”. En: <https://www.rand.org/pubs/tools/TL238/tool.html>

por primera vez con la ley de servicio selectivo de 1940. Si bien aún se utiliza, esta concepción ha ido mutando hacia otro término más relacionado con la política de fuerza total⁴.

La política de fuerza total del Ejército es un término formal adoptado en los documentos de política del Departamento de Defensa y del Departamento del Ejército (no en la ley estatutaria), a partir de 1970 con la “Política de fuerza total” del secretario de Defensa Melvin Laird para todo el Departamento de Defensa. Este término se creó en un intento de caracterizar un cambio en el pensamiento del Departamento de Defensa, que incluía expectativas más altas para las inversiones anuales realizadas en las fuerzas de reserva y los niveles de preparación más altos.

Los ataques terroristas de septiembre del 2001 plantearon un desafío sin precedentes para la estrategia de defensa norteamericana. La experiencia de guerra en territorio propio, a través de un actor no estatal, socavó el diseño de los planificadores y hubo que modificar nuevamente las conceptualizaciones de fuerza. Esta tarea fue asumida por el Departamento de Defensa (DoD) propiciando la adaptación de sus instituciones, su estrategia y desarrollo de nuevas capacidades para este nuevo contexto de manera global⁵.

Sin embargo, las guerras en Afganistán e Irak, nuevamente, llevaron a la evolución de la reserva del Ejército. En efecto, los componentes de la reserva, frente a esta nueva realidad, deberían estar en condiciones de contribuir con nuevas capacidades bajo toda la gama de circunstancias, al igual que las fuerzas del Ejército regular, entorno que ha sido tema de discusión de diferentes administraciones considerando la provisión de recursos que, usualmente, son escasos.

La definición de Política Militar norteamericana “se refiere a las leyes fundamentales que rigen el Ejército de los EE. UU., al definir en qué consiste el Ejército —sus partes componentes— y la relación entre los miembros constituyentes (Reserva del Ejército y la Guardia Nacional)”⁶.

b. Política militar en China⁷

En la década de 1950 China inició un proceso de reformas al sistema de Defensa y, particularmente, a sus FF. AA. La intención estratégica fue desarrollar un dominio sobre la ciencia y tecnologías militares modernas, toda vez que sus competidores llevaban la delantera.

En la década de 1980 Deng Xiaoping lideró el desarrollo del Ejército de Liberación teniendo por objeto construir un ejército aerodinámico, con características chinas, que incluía la reducción de sus efectivos y mejorar la calidad de las FF. AA.

4 RAND. “A History of U.S. Military Policy from the Constitution to the Present” En: <https://www.rand.org/search.html?query=military+policy&sortby=relevance&page=3>

5 Ibid.

6 Ibid.

7 SHI QINGREN. “China’s Military Reform: Prospects and Challenges”. Institute for Security and Development Policy, 2014. En: <http://isdpc.eu/wp-content/uploads/publications/2014-shi-qingren-chinas-military-reform-prospects-and-challenges.pdf>

En la década de 1990 se encaminó por impulsar la Revolución en Asuntos Militares (RMA) con características chinas, dando pasos hacia mejorar la informática de las FF. AA., un ámbito que procura grandes transformaciones.

Tras el 18º Congreso del Partido del 2012, se planteó la tarea estratégica de construir una fuerte defensa y poderosas FF. AA. más acordes a la realidad China, sustentada en el fuerte crecimiento económico de más de una década. Las principales orientaciones que guiaron las reformas militares fueron: personal, armamento, y estructura organizativa.

Como cuestión prioritaria del sector estratégico fue mejorar las políticas y mecanismos de las FF. AA. sobre el recurso humano. En este ámbito, el capital humano ha sido la clave en la reforma de las políticas militares. En resumen, el ajuste sistemático de dichas políticas y mecanismos para selección, nombramiento, formación e intercambios, salarios, asignaciones, pensiones y garantías, se tomó la agenda reformadora.

En la misma línea de políticas y mecanismos relacionados con los civiles contratados, el servicio militar, la línea de carrera de suboficiales, el reasentamiento de militares que pasan a retiro, la posibilidad de perfeccionamiento; del mismo modo la profundización de asistencia médica, seguros y de vivienda del personal militar, se mantienen en desarrollo.

Otra de las preocupaciones ha sido mejorar la gestión de los gastos y recursos militares con el objetivo de alcanzar una eficiencia de la economía militar. Finalmente, el tercer aspecto se refiere al sistema legal militar. Los cambios en el entorno social han demandado una adaptación de la estructura organizativa de las FF. AA., así como su armamento, equipo y la composición de los mismos.

En la última Política de Defensa Nacional se establecen nuevas reformas a las Políticas Militares e Instituciones⁸. En efecto, bajo este precepto se ha innovado en políticas de empleo operacional, avanzado en desarrollo de nuevas capacidades estratégicas, ostensibles por todo el mundo y significativamente en Asia. Lo anterior, ha implicado la necesidad de actualizar protocolos de entrenamiento interno y con otras FF. AA.

c. Política militar en España

Con el regreso de la democracia, el parlamento, a través de las Cortes, dicta la Ley Orgánica 6/1980⁹ por las que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y su organización. Si bien, en la actualidad ha sido reemplazada el 2005¹⁰, sus preceptos resultan significativos. En el Art. 4to. Inciso dos establece la Política Militar como componente esencial de la Política de Defensa. Ella determina la organización, preparación y actualización del potencial militar, constituido fundamentalmente por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, teniendo en cuenta las posibilidades de la nación en relación con la Defensa.

8 NATIONAL DEFENSE POLICY. "China's National Defense in the New Era". The State Council Information Office of the People's Republic of China, July 2019. pp. 22–34.

9 JEFATURA DEL ESTADO ESPAÑOL. L.O. Nº 165, julio 1980. En: <https://www.boe.es/boe/dias/1980/07/10/pdfs/A15750-15753.pdf>

10 GOBIERNO DE ESPAÑA. Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. En: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-18933>

Más adelante, en el Art. 9º de dicha L.O. dispone que la Junta de Defensa Nacional, en su calidad de órgano superior asesor y consultivo del Gobierno en materia de Defensa: “b) Formular y proponer al Gobierno la Política Militar y directrices en que ha de basarse la aportación no militar al conjunto de la Defensa Nacional”. Posteriormente, en el Art. 10, indica que “Le corresponde al Ministro de Defensa la ordenación y coordinación inmediata de la Política de Defensa y ejecución de la Política Militar correspondiente”.

El proceso iniciado el año 1980 fue el primer paso de una permanente actualización que se materializó a través de sucesivas Directivas de 1984-1986-1992-1996- 2000 y 2004. Esta última sintonizó los contenidos de la Política de Defensa española que establece nuevo proceso de revisiones de la Política de Defensa de la cual se deriva la actual Directiva de Política de Defensa¹¹. Un entorno marcado por la pertenencia de España a la OTAN y UE.

Las actuales directivas se desarrollan y aplican en el ámbito del Ministerio de Defensa, entidad que establece las líneas generales de responsabilidad del Ministerio y otorga los criterios para el planeamiento de la Defensa.

Dicha Directiva, en su calidad de documento secundario, define los objetivos por alcanzar para las FF. AA., del mismo modo para el sector Defensa. Como documento matriz, recoge el contexto estratégico y los factores que condicionan el planeamiento militar y la asignación de recursos.

Entre las orientaciones generales se destacan:

- Mejorar las condiciones de vida y trabajo del personal militar.
- Avanzar en la plena incorporación de la mujer a todas las actividades de la Defensa con el apoyo de las políticas de conciliación.
- Contribuir como socio y aliado responsable y comprometido con los objetivos multilaterales al planeamiento de capacidades de defensa de la Unión Europea y de la OTAN. De manera solidaria y profundizando la cooperación y no la competencia entre ambas, sin más límite que el impuesto por el escenario de recursos disponibles.
- El marco político prioritario lo constituye la política común de seguridad y defensa de la Unión Europea.

Por otra parte, en el ámbito de la preparación de la fuerza y las operaciones militares, se observan:

- Las FF. AA. deben desarrollar capacidades para sostener el despliegue de las fuerzas necesarias para mantener sus misiones permanentes, los compromisos con las organizaciones internacionales y la defensa de los intereses nacionales en el exterior.

11 GOBIERNO DE ESPAÑA. Directiva de Defensa Nacional, 2004. En: www.defensa.gob.es/Galerias/defensa-docs/directiva-defensa-nacional-2004.pdf

- Mantener la capacidad operativa de las FF. AA. y, además, alcanzar la excelencia, mediante un esfuerzo en formación y selección que permita cubrir cada puesto con el personal más idóneo, manteniendo la motivación profesional y la estabilidad familiar.
- Mantenerse en la vanguardia tecnológica, reforzando la base tecnológica e industrial (BTI) española, con una clara vocación europea e impulsar la investigación, desarrollo e innovación de manera coordinada con otros ministerios.

De esta manera, los objetivos y directrices que se establecen en la Directiva de Política de Defensa constituyen una guía para que las autoridades responsables del planeamiento de la Defensa (el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, la Secretaría de Estado de Defensa y la Subsecretaría de Defensa), den inicio a un nuevo ciclo de planeamiento de la Defensa destinada a actualizar los cometidos y sintonice con las nuevas realidades de contexto local e internacional.

d. Política militar en Alemania

Las guías y orientaciones del sector Defensa han sido formalizadas a través de Libros Blancos, iniciándose en 1969 una nueva modalidad de diseño. A la fecha se han publicado once Libros Blancos, el último en 2016. En ellos se expresan, acorde al contexto internacional y local, principios básicos para la Defensa así como los objetivos de la política del país para brindar seguridad y defensa. De este modo se establece una estructura, número de efectivos, el armamento, material, la instrucción y administración de las FF. AA., así como el presupuesto de Defensa.

En este ambiente y sin emplear, taxativamente, el concepto de “Política Militar”, se recurre al término de “Política de Seguridad y Defensa” de forma amplia, para luego decantar en orientaciones específicas para el sector. Lo destacable es la consistencia por mantener sus preocupaciones iniciales centradas por su estructura, cantidad de efectivos, tipo de armamento, el material, la instrucción, su administración y presupuesto.

Resulta relevante de destacar que, desde la caída del Muro de Berlín y desaparición de la Alemania de Este (RDA), uno de los objetivos prioritarios ha sido reducir los efectivos de ambas Alemania, estandarizar estructuras (algunas obsoletas pertenecientes a la antigua RDA) y reorientar roles y funciones para una nueva era, esta vez marcada por la desaparición de la amenaza nuclear y de un enemigo común (Pacto de Varsovia). Un entorno que nuevamente fue modificado tras las guerras de la antigua Yugoslavia de 2004 y, últimamente, con la ocupación de Crimea del 2014, por parte de Rusia.

La última edición del Libro Blanco (2016)¹² sienta las bases para el curso futuro de la *Bundeswehr* (FF. AA.), como uno de los instrumentos de la política de seguridad alemana, razón por la que sintoniza con las políticas y estrategias de Seguridad de la OTAN y de la U.E.

12 THE FEDERAL GOVERNMENT. White Paper 2016. “On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”. En: <https://www.bundeswehr.de/resource/blob/4800140/fe103a80d8576b2cd7a135a5a8a-86dde/download-white-paper-2016-data.pdf>

e. Política militar en Brasil

La Política de Defensa Nacional de Brasil (PDN) se concreta a partir del año 1996¹³, fecha en que se comienza a formalizar la organización del Ministerio de Defensa (1999) y se extiende hasta el 2005. De esta manera se sincronizan estructuras que obedecían a cinco ministerios vinculados a la Marina, Ejército, Aeronáutica, Jefe del Estado Mayor de las FF. AA. y la Casa Militar.

Recién el 2008 se publica “La Estrategia Nacional de Defensa” (END), documento que plantea los objetivos y pilares sobre los que se construirán en un plazo de 20 años las cuestiones de Defensa.

El documento matriz define el despliegue de la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea, reorienta la industria bélica, y cómo se adaptará el Servicio Militar a las nuevas necesidades. Consecuente al cambio del escenario político nacional e internacional, el año 2012 se sincroniza la base doctrinaria señalada y surge la Política Nacional de Defensa (PND), de ella deriva una nueva Estrategia y se publica el Libro Blanco de Defensa del 2012¹⁴.

Resultado del análisis de todos los documentos descritos se deduce que, si bien no utiliza el concepto de Política Militar, tanto la Política de Defensa como su Estrategia de Defensa incorporan elementos que describen cuestiones administrativas de organización que van en línea con el concepto. Del mismo modo, el Libro Blanco 2012, en sus Capítulos 3 al 5, se evidencian dichos rasgos.

f. Política militar en Argentina

La Ley Nº 23.554 de Defensa Nacional promulgada en 1988, modificó esencialmente el “concepto de defensa”, prevalente en la norma anterior, la Ley 16.970 de 1966 desarrollado en época de Guerra Fría, empleando la doctrina de Seguridad Nacional.

La Ley Nacional Nº 24.429 del Servicio Militar Voluntario, del año 1995, estableció el reclutamiento voluntario como fuente ordinaria de incorporación de tropa, sustituyendo a la conscripción obligatoria.

A partir de 1996 y hasta 1998 la administración argentina comenzó un proceso de actualización de los contenidos de la Defensa Nacional y, particularmente, de los asuntos militares “... como un modo de ofrecer una guía del pensamiento del Estado Nacional en la materia”¹⁵.

La consecuencia de esta actualización, refrendada en el Libro Blanco de 1998, fue la dictación de la Ley Nº 24.948 del mismo año, que establece “Las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para su reestructuración. Principios fundamentales. Disposicio-

13 PND. Política Nacional de Defensa Brasil, 1996. En: <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefBras.asp>

14 LBDN. Libro Blanco de Defensa Nacional. Brasil, 2012. En: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/Versao2012dolivroLBDNemespanhol.pdf

15 MINDEF. Argentina. Libro blanco de la República Argentina, 1999. Prólogo. En: <https://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdef.asp>

nes generales para la reestructuración. Disposiciones relativas al personal. Del equipamiento para la defensa nacional. Financiamiento. Disposiciones transitorias”¹⁶.

La mencionada ley impuso ciertos objetivos que, paulatinamente, fueron actualizados y publicados en las versiones posteriores de los Libros Blancos del 2015 y 2023 respectivamente. Materias afines a la investigación destacan:

- a) la promoción de cuadros militares con motivación vocacional, de alta capacitación profesional teórica y práctica; b) la disminución del número de unidades operativas y simultáneamente el aumento de un eficiente y eficaz sostén logístico de las mismas, poniendo a esas unidades en aptitud de desarrollar operaciones prolongadas que permitan acciones en distintas especialidades y ámbitos geográficos; c) la consolidación de comandos y estados mayores capacitados para conducir en forma permanente operaciones, realizar estudios, planeamiento y apoyo a la conducción; d) el desarrollo de previsiones políticas, estratégicas, logísticas y de movilización que permitan, ante situaciones de conflicto, incrementar en plazos cortos las capacidades operativas de las fuerzas armadas; y e) la determinación de afectaciones presupuestarias que permitan satisfacer los objetivos descriptos¹⁷.

Las temáticas de Defensa Nacional, los asuntos militares y otros relativos a la seguridad, continúan siendo tratados y abordados mediante instrumentos legales aprobados por el Congreso.

2. Hallazgos en casos de estudio

- La evidencia recabada indica que no existe una estandarización o criterio común de empleo del concepto Política Militar en los casos de estudio.
- Se puede establecer que el concepto aborda problemas que afligen al entorno estratégico, destacando la preparación de la fuerza de Defensa. Desde dicha plataforma, se diseña una estrategia que abarca la obtención de los medios necesarios para enfrentar tareas históricas. Dichas tareas son asumidas como objetivos permanentes del Estado.
- Por otra parte, en algunos casos, se establecen entornos de futuro que se traducen en riesgos y amenazas estatales, incluida la guerra. Lo substancial de la Política Militar es que ajusta sus fines a los objetivos de la política general que establece un Estado para el resguardo de su soberanía.
- En este derrotero, y en base a los casos de estudio, algunas administraciones continúan utilizando el concepto de Política Militar, mientras otras se enmarcan

16 MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Ley Nº 24.948 de 1998. “Establécense las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para su reestructuración. Principios fundamentales. Disposiciones generales para la reestructuración. Disposiciones relativas al personal. Del equipamiento para la defensa nacional. Financiamiento. Disposiciones transitorias”. En: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm>

17 MINDEF. ARGENTINA. Libro blanco de la Defensa, 2015. Parte II, Cap. IV. pp. 48-59. En: https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/libro_blanco_2015.pdf

en temáticas operativas y administrativas, instrumentalizadas en Políticas de Defensa. Ambas normativas se ponen en marcha a través de estrategias sectoriales.

- En todos los casos se puede observar la incorporación de cuestiones que son comunes para el desarrollo de las fuerzas, así como su preparación y formación.
- Las consideraciones presupuestarias de Defensa, por cumplir una función superlativa para la consecución de los objetivos del sector, se reconoce de manera plausible.

Resumen de contenidos vinculados a Política Militar

País	EE. UU.	China	España	Alemania	Brasil	Argentina
Estructura organizacional	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Línea de carrera	X	✓	X	X	X	X
Selección y formación	✓	✓	✓	X	X	✓
Alistamiento operacional Movilización, material	✓	✓	✓	X	X	✓
Asignaciones, pensiones y garantías	✓	✓	✓	X	X	✓
Control de gestión Fiscalización	✓	✓	✓	X	X	✓
Servicio Militar Reservas	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Elaboración propia en base a documentos normativos de países analizados

3. Caso nacional. La Fuerza Terrestre

En el caso particular, es el Ejército, la institución más representativa de las FF. AA., por la cantidad de soldados que lo componen. El guarismo aproximado alcanza a 12.000 conscriptos¹⁸, al que se sumarían otros 7.000 soldados de tropa profesional (SOLTROP)¹⁹. Estos últimos poseen un grado mayor de especialización y pueden permanecer cinco años en las filas, con la posibilidad de extender otro período similar.

La importancia del factor humano resulta clave a la hora de convocar personas que provienen de un amplio espectro de la sociedad nacional, ofreciendo un proceso que, además de formarles, procura capacitarlos en nuevos entornos.

18 DGMN. Servicio Militar Obligatorio. [Último acceso: 11 de noviembre, 2024]. En: <https://www.serviciomilitar.cl/lineadetiempo/>

19 SOLTROP. Soldado de Tropa Profesional. [Último acceso: 11 de noviembre, 2024]. En: <https://ejercito.cl/document/download/c2x0cf8yMDIOX29rLTY2NTVknNWFIZGUyNmEucGRm>

En lo formal, el ámbito regulatorio de la formación militar se encuentra explicitado en el primer Libro de la Defensa Nacional de Chile de 1997 (LDN, 1997), bajo el concepto de “Política Militar”²⁰, siendo actualizado en la versión del LDN, 2017²¹.

Acorde a la normativa vigente, se propicia la voluntariedad por sobre la obligatoriedad. Con todo, los últimos registros no muestran resultados muy promisorios, recurriéndose a la obligatoriedad para cubrir plazas disponibles con los mínimos indispensables para la fuerza terrestre. Una tendencia que, al parecer, ha dado inicio a debates en distintos niveles de autoridades^{22 23}.

Previamente, la Ley N° 20.424 “Estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”, estableció como tarea para la Subsecretaría de Defensa “...sugerir al Ministro la política de defensa nacional y la política militar, encargarse de su actualización y explicitación periódica”²⁴. En línea con lo señalado, en la cuenta pública sectorial del ministerio del 2023²⁵, se indica que durante la actual administración se publicará, por primera vez, la Política Militar. Así las cosas, se evidencia la necesidad de contar con un instrumento que regule materias propias de la gestión, formación y capacitación del contingente y sus reservas.

De lo tratado, *a priori*, se comienza a identificar la presencia de brechas en el andamiaje formativo del personal y, en lo particular, en el contingente. Entendiendo que la Política de Defensa Nacional constituye el nivel normativo superior de la conducción de la Defensa, la inexistencia de una Política Militar ha impulsado la generación de documentos administrativos que buscan suplir las orientaciones sectoriales.

Por otra parte, se abre un espacio para interpretaciones sobre la conveniencia de incorporar materias que, por su relevancia comunitaria y social, constituirían preocupaciones

-
- 20 MDN. LDN. 1997. Glosario. “Política Militar: Orientaciones generales a las FF. AA. respecto a cómo se concretarán las normas propiamente militares que se derivan de la Política de Defensa. La Política Militar es también una política de Estado, y debe ser considerada en la definición de los programas y planes de desarrollo”. p. 218.
 - 21 MDN. LDN. 2017. “La Política Militar es una política pública entendida como el conjunto de lineamientos que el Ministerio de Defensa, en el marco de la Política de Defensa, dirige a las Fuerzas Armadas, incluido el Estado Mayor Conjunto, en los ámbitos del desarrollo de la fuerza y del desarrollo de las instituciones militares. Orienta el quehacer de las Fuerzas Armadas en tareas específicas, comunes y conjuntas, como un todo armónico y coordinado. En lo específico, fija criterios, estándares y procedimientos, y sienta las bases, de políticas institucionales en materias que ella aborda”. Cap. XIII “La Política Militar”, p. 186. LDN. 2017.
 - 22 INFOBAE. “El Ejército de Chile enfrenta déficit de soldados de tropa profesional y conscriptos por falta de presupuesto”. 30 de octubre, 2024. En: https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5051486/ejercito-chile-enfrenta-deficit-soldados-tropa-profesional-conscriptos-falta-presupuesto?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=Newsletter%20www.infodefensa.com
 - 23 EMOL. “Es muy preocupante”: Parlamentarios llaman a fortalecer FF.AA. tras dichos de Iturriaga sobre el financiamiento de soldados. 10 de noviembre, 2024. En: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2024/11/10/1148052/iturriaga-financiamiento-soldados-reaccion-parlamentarios.html>
 - 24 MDN.SSG. Ley N° 20.424 “Estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”, 2010. En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010682>
 - 25 MDN. Cuenta pública ministerial, 2023. “En cuanto a la elaboración de la política militar, documento nunca antes redactado en nuestro país, el último trimestre de este año se creará un grupo de trabajo con la misión de definir una propuesta respecto de los contenidos que abordará dicha política, para iniciar, tras ello, su posterior elaboración”. p. 26. En: <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/2023/06/Ministerio-de-Defensa-Nacional-Cuenta-Publica.pdf>

estatales por sobre las sectoriales. En esta dimensión temáticas que hayan abordado fenómenos como el cambio climático, o problemas sociales vinculados a la inclusión, género, diversidad sexual, pueblos originarios²⁶, de por sí, se encuentran establecidos a través de cuerpos normativos ya regulados por el Estado de Chile, por consiguiente debiesen asumirse sin reparos.

En este sentido, la Política de Defensa Nacional, 2020 (PDN. 2020), aborda el desajuste observado en este trabajo al señalar que “...reafirma y actualiza los fundamentos expresados en anteriores Libros de la Defensa, como también avanza en conceptos y orientaciones necesarias para la conducción política de la Defensa”²⁷. Finalmente, categoriza los niveles de gestión del sector:

“La presente Política de Defensa 2020 cumple con tres objetivos principales: un carácter directivo hacia el sector Defensa, respecto a la Estrategia de la Defensa y su efecto en el desarrollo de capacidades estratégicas y en la conducción política del sector, incluyendo orientaciones para la Política Militar; una función declarativa hacia la comunidad internacional respecto a la actitud y postura de nuestro país en relación a la seguridad global y regional, incluyendo la contribución de la Defensa Nacional; y, un objetivo informativo hacia la comunidad nacional respecto al rol de la Defensa en contribución a la seguridad externa como también a la seguridad interna y desarrollo del país”²⁸.

Nuevamente surge la pregunta del entorno dónde se deberían gestionar problemas como la selección, formación, capacitación, estructura organizacional, alistamiento operacional, reservas, movilización. Todo indica que dicho espacio es para la Política Militar.

A mayor abundamiento, la PDN 2020 recalca la importancia que reviste el capital humano para las FF. AA.

“El personal de las FF. AA. es el activo más importante de la Defensa y representa la base de las capacidades estratégicas que el país requiere, por lo que esta Política de Defensa debe orientar a la Política Militar a considerar los incentivos necesarios para captar, formar y retener hombres y mujeres con sólidos valores morales, competentes profesionalmente y comprometidos con el país y su Defensa”²⁹.

Como corolario de este apartado se puede confirmar que, habiendo identificado la necesidad de contar con una Política Militar nacional aún en etapa de diseño e implementación impone la urgencia de alinear diferentes políticas nacionales y sectoriales para enfrentar los desafíos a los que las FF. AA. están siendo requeridas.

C. Nuevos roles para las FF. AA.

1. Contexto internacional

26 MDN. LDN. 2017. Op. Cit. pp. 186–201.

27 MDN. PDN. Política de Defensa Nacional, 2020. p. 7.

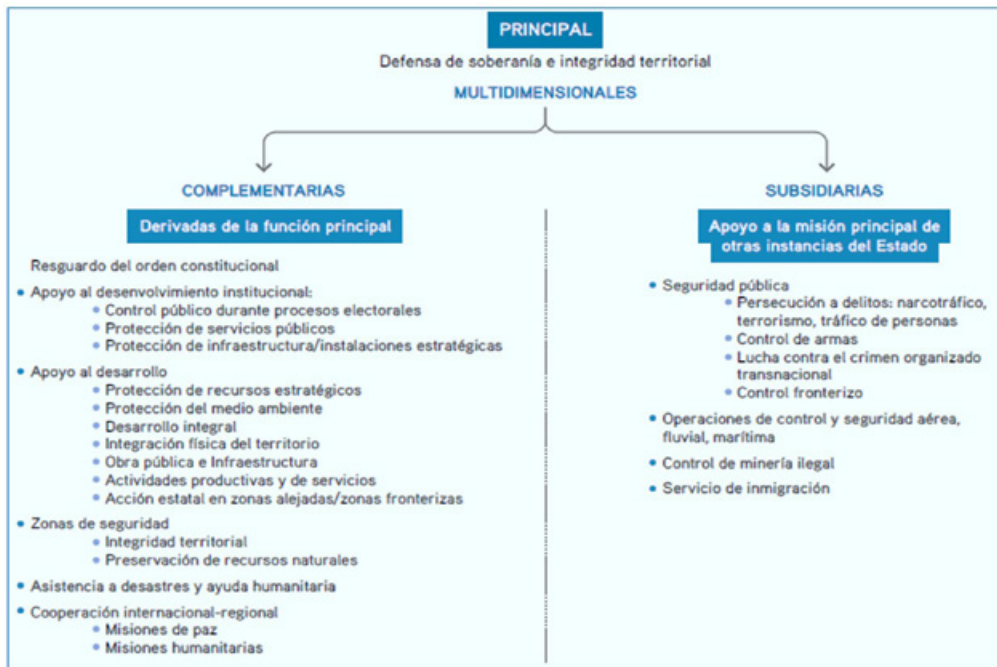
28 Ibid. p. 9.

29 Ibid. p. 106.

A nivel global se evidencian pocas dudas respecto de nuevos roles y funciones que están llevando a cabo las FF. AA. Los estudios estratégicos de riesgos y amenazas a la seguridad estatal presentan una tendencia marcada hacia una fusión de fronteras entre seguridad exterior e interior. Para algunos expertos, así como en estudios que han abordado estos temas, se identifica este espacio como zona gris³⁰.

Desde la mirada regional, el trabajo llevado a cabo en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), confirmó la innegable tendencia respecto de una ampliación del rol que están cumpliendo las FF. AA., reflejada en el siguiente cuadro.

Funciones de las FF. AA. en la región latinoamericana



Fuente: Libro de colección ANEPE, 2021³¹.

En línea con lo señalado, resulta relevante acceder a los resultados obtenidos de la investigación conjunta latinoamericana titulada “Iniciativa de Visión Estratégica: Visualizando la Defensa y la Seguridad del Hemisferio Occidental al Año 2030”³². En dicha oportunidad diferentes Institutos y Academias de Defensa latinoamericanas, analizaron riesgos y amenazas que estarían influyendo a futuro en la transformación del escenario de seguridad regional. La búsqueda se centró en dar respuesta a una pregunta clave: ¿Y qué deben hacer

30 QUEIROLO, P. Fulvio. La “zona gris” y la seguridad nacional. Panorama de S&D, CIEE. Abril, 2021. En: <https://anepe.cl/portfolio/la-zona-gris-y-la-seguridad-nacional/>

31 ANEPE. FF.AA y Constitución. ¿De qué se trata? Colección de investigaciones, Edición especial, 2021. p. 23.

32 CHDS. Centro de Estudios de Defensa Hemisférica. “Iniciativa de Visión Estratégica: Visualizando la Defensa y la Seguridad del Hemisferio Occidental al Año 2030”. Septiembre/octubre 2018. p. 153. En: <https://wjpcenter.org/wp-content/uploads/2023/09/Iniciativa-de-Vision-Estrategica-Version-Completa.pdf>

las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad en estos nuevos contextos? Entre las conclusiones se destaca:

“Aunque hay algunas excepciones en el Hemisferio Occidental, la gran tendencia va hacia una mayor participación de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública, seguridad ciudadana, orden interno y combate al crimen organizado. Los escenarios al año 2030 prometen profundizar esta tendencia”³³.

Abriendo el espectro académico, Santiago Prévide³⁴, en su trabajo arriba a análogas conclusiones que se resumen en la siguiente sentencia:

“Hoy en día los ejércitos de la región realizan en su mayoría misiones militares de seguridad interna, cuya naturaleza, objetivos y consecuencias varían de país en país, y si bien reconocemos esta complejidad, consideramos que en pueden agruparse en dos grandes tipos de involucramiento: donde las fuerzas armadas se involucran de manera directa en la seguridad y donde se limitan al apoyo logístico”.

Asumiendo entonces que las condiciones del entorno de seguridad son más complejas, lo conveniente sería proveer a las FF. AA. de capital humano con mayores competencias, y en caso de recurrir a contingente, éste debiese alcanzar un alto estándar.

Sonia Alda³⁵ sustenta una realidad que, más temprano que tarde, requiere ser asumida por las autoridades sectoriales encargadas de la Seguridad y Defensa. Coincidiendo con lo expresado por la investigadora, en términos de sincronizar el empleo de FF. AA. en apoyo a la seguridad interna, el camino a transitar es avanzar hacia la adaptación, modernización y transformación de las FF. AA. para nuevos entornos. La peor respuesta sería continuar haciendo más de lo mismo con discutibles resultados. La siguiente sentencia se comienza a transformar en un epitafio.

“Ha quedado obsoleta la discusión si las FF. AA. deben restringir su actuación al ámbito exterior y no intervenir en el ámbito interno. Los hechos consumados han restado validez a dicho debate. La tendencia general de los gobiernos, en toda la región, ha sido asignar numerosas misiones a las FF. AA. en seguridad interior. Cada vez parece más difícil restringir su actuación a su misión principal”³⁶.

33 Ibid. p. 150.

34 PRÉVIDE, Santiago. G. *“Los Roles de las Fuerzas Armadas en Seguridad Interior: Un estudio comparado en la América Latina del Siglo XXI (2006-2016)”*. Universidad Torcuato di Tella. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales. Junio, 2017. p. 52.

35 ALDA, Sonia. “La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado”. Primera Parte. Fuerzas armadas entrenadas para la defensa exterior, apoyando la lucha contra el crimen organizado. ¿qué cambios se requieren? ¿adaptación, modernización o transformación? Centro de Estudios Estratégicos, Perú. Real Instituto Elcano, España. 2019. p. 38. En: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2020/12/transformacion-fuerzas-armadas-america-latina-crimen-organizado.pdf>

36 Ibid.

Surge nuevamente la pregunta inicial, y que el atlas RESDAL lo expone en su último informe al señalar que el 50% del personal que integra las FF. AA. latinoamericanas, lo hace en base a soldados, entonces ¿qué formación debiese poseer este personal?, a la que se agrega otra pregunta ¿dónde y cómo se explicita el tipo de formación de dicho capital humano? Todo indica que una forma es a través de la Política Militar.

2. Contexto local

“Sin descartar la amenaza tradicional, el actual contexto de seguridad se caracteriza por la existencia de fenómenos de carácter transnacional que han alcanzado, o pueden alcanzar, a constituir amenazas a la seguridad nacional. Esta situación nos invita a reflexionar acerca de la necesidad de generar un cambio de paradigma en la planificación de la fuerza”. (Patricio García. CEE. 2016)³⁷.

Alineado con lo expresado por García, la realidad de los datos de seguridad locales ha impuesto la necesidad de romper ciertos paradigmas. Uno de ellos, el que sostenía que la Seguridad y la Defensa representaban dos veredas paralelas e infinitas destinadas a lograr el resguardo y protección de la población.

En el Mensaje presidencial³⁸, enviado al Congreso Nacional por el Presidente, se solicita la tramitación de una ley que otorgue facultades a la autoridad para desplegar las FF. AA. en el resguardo de la infraestructura crítica (IC). Este Mensaje, para el estudio, constituye un hito trascendental que marca el cruce del cerco que separaba a la seguridad interna de la Defensa Nacional. Si bien se encuentra en trámite, se suma a la Ley N° 21.542³⁹, una normativa destinada a establecer nuevas funciones para las FF. AA. cuando se presenten condiciones de peligro grave o inminente de daños a la IC.

Por otra parte, frente a la alarma pública que ha significado el ingreso de inmigrantes, en calidad de indocumentados, ha sido necesario impulsar la aplicación y actualización de Decretos buscando normalizar el fenómeno. Dichos mandatos regulan el empleo de FF. AA. en apoyo para control de fronteras, principalmente terrestres en la zona norte del país. En este caso, ha implicado un amplio despliegue de medios humanos del Ejército para cumplir dicha tarea.

La actividad en comento demanda de capital humano que reúna ciertas características especiales. En otras palabras, como mínimo debiese considerar la participación de soldados de tropa profesional. Nuevamente, habría que cuestionarse ¿y si no asiste una dis-

37 GARCÍA, T. Patricio. “La seguridad de Chile. Los desafíos en el siglo XXI para el sector Defensa”. Capítulo 4: Influencia de la Seguridad en el desarrollo de capacidades de Defensa. CEE. 2016. p. 106. En: <https://www.ceeag.cl/wp-content/uploads/2020/06/TICA-Seguridad.pdf>

38 MENSAJE Presidencial N° 122-371. “Proyecto de ley, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República para la protección de la infraestructura crítica del país”. 01 agosto, 2023. En: <https://www.doe.cl/alerta/04082023/20230804034>

39 BCN. Ley N° 21.542. “Modifica la carta fundamental con el objeto de permitir la protección de infraestructura crítica por parte de las fuerzas armadas, en caso de peligro grave o inminente”. Febrero, 2023. [en línea] [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2024] En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1188583>

ponibilidad de soldados profesionales, cómo se pueden cubrir dichas plazas? la respuesta es concluyente, contingente proveniente del servicio militar, en atención que el profesional de las armas cumple otros roles.

Si quedasen dudas sobre el avance de Chile en estas temáticas, habría que remitirse al Decreto N° 265 del 2022⁴⁰. Esta normativa establece *“la colaboración de la Fuerzas Armadas con las autoridades civiles y policiales competentes para actuar en relación a actividades que se vinculen al tráfico ilícito de migrantes, y al narcotráfico y crimen organizado transnacional... en zonas fronterizas del territorio nacional”*. Este Decreto se vincula al Decreto N° 78 del 2024⁴¹, ordenanza que regula y establece zonas en las cuales diferentes autoridades militares deben ejercer el control público fronterizo (Macrozona Norte: región de Arica y Parinacota; Tarapacá y Antofagasta). Convengamos que esta disposición se ha restablecido cada 90 días, por consideraciones legales.

Por otra parte, luego de una serie de hechos de violencia ocurridos en la zona sur del país, diferentes autoridades políticas han decidido establecer el control de seguridad de la zona, recurriendo a otro instrumento constitucional. En efecto, a partir del año 2022 se ha apelado al despliegue de FF. AA. bajo la condición de estado de excepción⁴². En esta oportunidad le correspondió a la Macrozona Sur (región del Biobío).

Las misiones que se han descrito, en cada ordenanza publicada, consideran el despliegue de diversos tipos de profesionales, entre los que se confirma la presencia de contingente y soldados profesionales.

Oportuno para el estudio resulta el comentario del general Ricardo Martínez⁴³, ex Comandante en Jefe del Ejército, quien entra al debate de la problemática sobre la disponibilidad de personal de la Fuerza Terrestre. Su análisis responde a la dinámica central de este trabajo, afirmando *“el Ejército de Chile, que sigue dependiendo para su despliegue de manera importante de soldados no profesionales”*. Con dicha aseveración, el ex Comandante en Jefe, revela que el ambiente operacional actual exige mayor preparación del primer eslabón de la cadena del Ejército, sin eliminar al contingente que también debería modernizarse.

La problemática de la disponibilidad de capital humano en las FF. AA. y en lo particular del Ejército. En efecto, ha sido tema de preocupación no solo por la dinámica de presupuestos, sino que a consecuencia de los cambios vegetativos que presenta la sociedad. Un factor, no menor, que amerita la debida consideración de las autoridades sectoriales.

40 BCN. Decreto N° 265. “Autoriza colaboración y delega en el ministro de defensa nacional las facultades en materia que indica”. Última versión 13 de agosto, 2022. [en línea] [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2024] En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1134840>

41 BCN. Decreto N° 78. “Delimita áreas de zonas fronterizas a resguardar por parte de las fuerzas armadas y de orden y seguridad pública, designa a oficiales generales que señala e instruye lo que indica”. Última versión 6 de noviembre, 2024. [en línea] [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2024] En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1189669>

42 BCN. Decreto N° 127. “Prorroga declaración de estado de excepción constitucional de emergencia en las zonas del territorio nacional que indica”. Última versión 6 de marzo, 2024. [en línea] [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2024] En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1201523>

43 EL MOSTRADOR. “La fuerza de soldados que requiere un Ejército operativo”. 13 de noviembre, 2024. En: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2024/11/13/la-fuerza-de-soldados-que-requiere-un-ejercito-operativo/>

En el trabajo de investigación desarrollado entre la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y la Universidad Bernardo O'Higgins, se presentan evidencias respecto del impacto que está provocando, en la Defensa, la longevidad de la población y la reducción en las tasas de natalidad.

“El factor natalidad se encuentra sensiblemente alineado con la participación laboral de mayores de 15 años. El porcentaje de mano de obra disponible, en un futuro inmediato, se reduce. Una base laboral restringida condiciona la procedencia de selección. Aun cuando la demanda laboral se mantenga, la menor oferta genera ralentización en los requisitos de selección de organizaciones que buscan integrar nuevos talentos”⁴⁴.

No queda duda alguna que la reducción de disponibilidad etaria impactará en la dinámica de selección de ingreso, formación y capacitación de futuros contingentes, e incluso alcanzará a la categoría de profesionales de las armas. En la actualidad el primer eslabón está por debajo de los parámetros mínimos requeridos, será cosa de tiempo para que esta cadena comience a presentar signos de desgaste en el capital humano.

D. Aproximaciones finales, en condición de conclusiones

La evidencia presentada en el trabajo confirma que entre las preocupaciones estatales de mantener FF. AA. en un estado operacional constituyen una prioridad. En este ámbito, dos son los aspectos relevantes para el diseño de fuerzas. Primero, el reclutamiento del personal; y, segundo, la disponibilidad presupuestaria para llevar a cabo los planes de formación del capital humano.

Para el caso del contingente, durante el proceso de transformación de un sistema de reclutamiento obligatorio a uno voluntario, implicó relevar ciertas premisas que, hasta hoy, presentan cuestionamientos. Entre éstos, se destacan:

- Cambios de modelos de sociedad, menos jóvenes disponibles y población más longeva, con mayores derechos y valores disímiles.
- Nuevos entornos de conflicto, cada vez más complejos y tecnológicos. Requiriendo mayores y mejores competencias.
- Costos operacionales de la fuerza. Definición de modelo profesional, voluntario, mixto.
- Estrechez de presupuestos para Defensa.
- Nuevos estándares de sistemas de armas. Requiere de formación y capacitación del recurso humano.

44 QUEIROLO, Fulvio. ABBAS, Nadezda. RUFF, Claudio. RUIZ, Marcelo. “Natalidad y longevidad de la población: estresores estratégicos para la Defensa Nacional”. RISTI, N° E72, 08/2024. p. 290. En: <https://www.risti.xyz/issues/ristie72.pdf>

- Nuevos roles y misiones de las FF. AA. distintos a la guerra. Formación y capacitación, sin desvirtuar la esencia doctrinaria.

Lo antes descrito ha conllevado a otros problemas circunscritos en: ¿Cómo cumplir con los estándares mínimos exigidos, para que las FF. AA. y en lo particular la fuerza terrestre, estén sintonizadas con nuevos entornos? ¿Cómo mantener la esencia de las fuerzas de Defensa, aun cuando sean empleadas en otros roles? Respuestas que, en todos los casos estudiados, no ha sido fácil de lograr.

Sin duda que un diseño de FF. AA. profesionales repercute en el incremento de presupuestos, mientras que recurrir al contingente resulta más económico. Entonces, ¿qué tipo de FF. AA. se diseñarían? La Política de Defensa, Militar y la Estrategia de Defensa se erigen como fórmula de respuesta eficiente y eficaz.

Empleando una noción mitológica se puede señalar que el reclutamiento se percibe como el “*talón de Aquiles*” de las FF. AA., mientras que el presupuesto “*la flecha de Paris*”. Así las cosas, el sector Defensa propicia la elaboración de políticas sectoriales que son plasmadas en Política Militar, aunque en otros casos a través de la Política de Defensa.

Del mismo modo, siguiendo los cambios sociales globales, se comprueba que, como una respuesta a la falta de disponibilidad del recurso humano, se han incorporado cuotas de género, en funciones que otrora eran desempeñadas por y para hombres. El Servicio Militar con componente femenino, como parte de la cadena de formación, ha contribuido en dicha dirección.

Con todo, el carácter violento de la guerra y sus consecuencias en la sociedad moderna continúa tensionando la disponibilidad de capital humano. Dicha temática puede ser observada en la promoción de políticas sectoriales que fomentan el diseño de FF. AA. preparadas para funciones de paz, recurriendo a la noción polivalente de sus medios. En este sentido, se debe insistir en que los conceptos de disuasión y polivalencia constituyen capacidades estratégicas, complementarias e indispensables, las que debiesen tender a ser complementadas y no anuladas.

Dado que la sociedad actual es la proveedora del capital humano, surgen los últimos cuestionamientos ¿cómo compatibilizar las nuevas necesidades de Defensa Nacional con jóvenes que estarían siendo convocados a cumplir con el Servicio Militar?, ¿la voluntariedad, tal como está, será suficiente para subsanar la falta de personal?

La respuesta que convoca mayor beneplácito en los casos de estudio es contar con estrategias de incentivos. Estas se inician en la etapa formativa, desde su ingreso, y se proyectan hasta el término de su vida útil. En palabras simples, a los beneficios de salud, programas de pensiones, educación técnica, otorgamiento de ciudadanía a extranjeros, se adicionan despliegues de tropas bajo resoluciones ONU.

Se puede deducir que la Política Militar como instrumento normativo de Defensa, ha experimentado diferentes modernizaciones con el transcurso del tiempo. Sin duda que la radicalización del escenario de seguridad internacional ha marcado un punto de inflexión en la reconfiguración de las FF. AA., un factor que amerita revisión y supervisión permanente para alinear los objetivos que dicha política debiese concebir y promover.

Convenimos que la vertiginosa evolución de la sociedad, los nuevos entornos de conflicto, sumado a la irrupción de conocidos fenómenos como el crimen organizado, terrorismo, efectos del cambio climático y avances tecnológicos, urgen a la autoridad para sincronizar los procesos formativos del capital humano. Es el turno para la Política Militar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALDA, Sonia. “La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado”. Primera Parte. Fuerzas armadas entrenadas para la defensa exterior, apoyando la lucha contra el crimen organizado. ¿Qué cambios se requieren? ¿Adaptación, modernización o transformación? Centro de Estudios Estratégicos, Perú. Real Instituto Elcano, España. 2019. p. 38. En: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2020/12/transformacion-fuerzas-armadas-america-latina-crimen-organizado.pdf>
- BCN. Ley Nº 21.542. “Modifica la carta fundamental con el objeto de permitir la protección de infraestructura crítica por parte de las fuerzas armadas, en caso de peligro grave o inminente”. Febrero, 2023. [en línea] [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2024] En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1188583>
- BCN. Decreto Nº 265. “Autoriza colaboración y delega en el ministro de defensa nacional las facultades en materia que indica”. Última versión 13 de agosto, 2022. [en línea] [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2024] En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1134840>
- BCN. Decreto Nº 78. “Delimita áreas de zonas fronterizas a resguardar por parte de las fuerzas armadas y de orden y seguridad pública, designa a oficiales generales que señala e instruye lo que indica”. Última versión 6 de noviembre, 2024. [en línea] [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2024] En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1189669>
- BCN. Decreto Nº 127. “Prorroga declaración de estado de excepción constitucional de emergencia en las zonas del territorio nacional que indica”. Última versión 6 de marzo, 2024. [en línea] [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2024] En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1201523>
- BCN. Departamento de Asesoría Parlamentaria. “Servicio Militar en Chile y en la experiencia comparada”. 5 de mayo, 2016. En: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24236/1/Servicio_Mil.pdf
- BCN. Constitución Política de la República de Chile. 22 de septiembre, 2005. En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>
- CHDS. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa. “Iniciativa de Visión Estratégica: Visualizando la Defensa y la Seguridad del Hemisferio Occidental al Año 2030”. En: <https://wjpcenter.org/wp-content/uploads/2023/09/Iniciativa-de-Vision-Estrategica-Version-Completa.pdf>
- GARCÍA, T. Patricio. “La seguridad de Chile. Los desafíos en el siglo XXI para el sector Defensa”. Capítulo 4: Influencia de la Seguridad en el desarrollo de capacidades de Defensa. CEE. 2016. En: <https://www.ceeag.cl/wp-content/uploads/2020/06/TICA-Seguridad.pdf>
- GOBIERNO DE ESPAÑA. Directiva de Defensa Nacional, 2004. En: www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2004.pdf

- GOBIERNO DE ESPAÑA. Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. En: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-18933>
- JEFATURA DEL ESTADO ESPAÑOL. L.O. Nº 165, julio 1980. En: <https://www.boe.es/boe/dias/1980/07/10/pdfs/A15750-15753.pdf>
- LBDN. Libro Blanco de Defensa Nacional. Brasil, 2012. En: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/Versao2012doLivroLBDNemespanhol.pdf
- MDN. Decreto Ley Nº 2.306. “Dicta normas sobre reclutamiento y movilización de las Fuerzas Armadas”. 12 de septiembre de 1978 (última actualización 10/09/2005). Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6876>
- MDN. Libro de la Defensa Nacional de Chile, 1997. Glosario. “Política Militar. En: https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/chile---libro-de-la-defensa-nacional_1997.pdf
- MDN. Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2017. En: <https://www.acanav.cl/wp-content/uploads/2021/08/LibroDefensa.pdf>
- MDN. Cuenta pública ministerial, 2023. En: <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/2023/06/Ministerio-de-Defensa-Nacional-Cuenta-Publica.pdf>
- MDN. SSG. Ley Nº 20.045. “Moderniza el Servicio Militar Obligatorio”. 10 de septiembre de 2005. En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=241847>
- MDN.SSG. Reglamento Complementario del D.L. Nº 2.306. “Sobre Reclutamiento y Movilización de las Fuerzas Armadas, Santiago, 24 de octubre 2007. En: https://www.dgmn.cl/transparencia/leyes_dgmn/nuevas/RCOMPL2306DecretoN210.pdf
- MDN.SSG. Ley Nº 20.424 “Estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”, 2010. En: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010682>
- MENSAJE Presidencial Nº 122-371. “Proyecto de ley, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República para la protección de la infraestructura crítica del país”. 01 agosto, 2023. En: <https://www.doe.cl/alerta/04082023/20230804034>
- MINDEF. Argentina. Libro Blanco de la República Argentina. Ed. 1999. En: <https://www.resdal.org/Archivo/d0000022.htm>
- MINDEF. Argentina. Libro Blanco de la República Argentina. Ed. 2010. En: https://www.files.ethz.ch/isn/157079/Libro_Blanco_de_la_Defensa_spanish.pdf
- MINDEF. Argentina. Libro Blanco de la República Argentina. Ed. 2015. En: https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/libro_blanco_2015.pdf
- MINDEF. Argentina. Libro Blanco de la República Argentina. Ed. 2023. En: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/11/libroblancodeladefensa2023_.pdf
- MINDEF. Política de Defensa Nacional de Chile, 2020. En: <https://www.defensa.cl/wp-content/uploads/2023/06/POLÍTICA-DE-DEFENSA-NACIONAL-DE-CHILE-2020.pdf>

- MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Ley Nº 24.948 de 1998. “Establécense las bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para su reestructuración. Principios fundamentales. Disposiciones generales para la reestructuración. Disposiciones relativas al personal. Del equipamiento para la defensa nacional. Financiamiento. Disposiciones transitorias”. En: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm>
- NATIONAL DEFENSE POLICY. “China’s National Defense in the New Era”. The State Council Information Office of the People’s Republic of China, July 2019
- PDN. Política Nacional de Defensa Brasil, 1996. En: <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibr-defBras.asp>
- PRÉVIDE, Santiago. G. “Los Roles de las Fuerzas Armadas en Seguridad Interior: Un estudio comparado en la América Latina del Siglo XXI (2006-2016)”. Universidad Torcuato di Tella. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales. Junio, 2017.
- QUEIROLO, P. Fulvio. “La “zona gris” y la seguridad nacional”. Panorama de Seguridad&Defensa, CIEE. Abril 2021. En: <https://anepe.cl/portfolio/la-zona-gris-y-la-seguridad-nacional/>
- QUEIROLO P., Fulvio. ABBAS, Nadezda. RUFF, Claudio. RUIZ, Marcelo. “Natalidad y longevidad de la población: estresores estratégicos para la Defensa Nacional”. RISTI, Nº E72, 08/2024. p. 290. En: <https://www.risti.xyz/issues/ristie72.pdf>
- RAND. “History of U.S. Military Policy”. En: <https://www.rand.org/pubs/tools/TL238/tool.html>
- RAND. “A History of U.S. Military Policy from the Constitution to the Present”. En: <https://www.rand.org/search.html?query=military+policy&sortBy=relevance&page=3>
- RESDAL. Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, 2024. En: <https://www.resdal.org/esp/Atlas-RESDAL.html>
- SHI QINGREN. “China’s Military Reform: Prospects and Challenges”. Institute for Security and Development Policy, 2014. En: <http://isdpeu/wp-content/uploads/publications/2014-shi-qingren-chinas-military-reform-prospects-and-challenges.pdf>
- THE FEDERAL GOVERNMENT. White Paper 2016. “On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”. En: <https://www.bundeswehr.de/resource/blob/4800140/fe103a-80d8576b2cd7a135a5a8a86dde/download-white-paper-2016-data.pdf>

Fuentes abiertas

- EL MOSTRADOR. “La fuerza de soldados que requiere un Ejército operativo”. 13 de noviembre, 2024. En: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2024/11/13/la-fuerza-de-soldados-que-requiere-un-ejercito-operativo/>
- EMOL. “Es muy preocupante”: Parlamentarios llaman a fortalecer FF.AA. tras dichos de Iturriga sobre el financiamiento de soldados. 10 de noviembre, 2024. En: <https://www.emol.com>

[com/noticias/Nacional/2024/11/10/1148052/iturriaga-financiamiento-soldados-reaccion-parlamentarios.html](https://www.infodefensa.com/noticias/Nacional/2024/11/10/1148052/iturriaga-financiamiento-soldados-reaccion-parlamentarios.html)

INFOBAE. “El Ejército de Chile enfrenta déficit de soldados de tropa profesional y conscriptos por falta de presupuesto”. 30 de octubre, 2024. En: https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5051486/ejercito-chile-enfrenta-deficit-soldados-tropa-profesional-conscriptos-falta-presupuesto?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=Newsletter%20www.infodefensa.com