

Cómo citar este artículo:

Soto, J. (2018). Un dilema político: estrategia de Seguridad Nacional o una Política de Defensa, una propuesta para el caso de Chile. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 13(25), 115-150.

JULIO E. SOTO SILVA²

Recibido:
10 de enero de 2018

Aprobado:
29 de mayo de 2018

Palabras clave:
Estrategia, Política de Defensa,
Intereses, Objetivos, Política
Militar.

Keywords:
Strategy, Defense Policy, Interests,
Objectives, Military Policy.

Palavras-chaves:
Estratégia, Política de Defesa,
Interesses, Objetivos, Política
Militar.

Un dilema político: estrategia de Seguridad Nacional o una Política de Defensa, una propuesta para el caso de Chile¹

A Political Dilemma: National Security Strategy or a Defense Policy, A Proposal for the Case of Chile

Um dilema político: Estratégia de Segurança Nacional ou uma Política de Defesa, uma proposta para o caso do Chile

RESUMEN

La elaboración de políticas de defensa es una tarea que todo Estado moderno debe afrontar a partir de las crecientes demandas de transparencia, y la tendencia general de tener respuestas en el ambiente de seguridad caracterizado por el gran grado de incertidumbre que hoy enfrentamos, donde ya no solo los actores estatales internacionales conviven, pues además hay que considerar a aquellos actores no estatales, difusos y que generan otros tipos de amenazas que el Estado debe precaver con todos

1. Artículo de reflexión vinculado al proyecto de investigación del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos - ANEPE- de Chile.
2. Magister en National Security Strategy de la National War College, Estudios Unidos. Magister en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército de Chile, Chile. Coronel de Ejército en Retiro. Oficial de Estado Mayor Academia de Guerra de Chile, y de Comando y Estado Mayor graduado en el SA Army College de Sudáfrica y Especialista en Guerra Conjunta Superior del Colegio de Defensa de las Fuerzas Armadas de Sudáfrica. Jefe del Fondo Editorial, Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (CIEE), y director de la Revista "Política y Estrategia" de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), y Profesor de Seguridad Nacional, Política de Defensa y Conducción Político- Estratégica de la ANEPE. Contacto: jesoto21@gmail.com

los elementos del Poder Nacional. También hay casos como el de Chile en que, por diversas razones, es inviable el desarrollo de Políticas o Estrategias de Seguridad Nacional, que no cuajan en su ambiente político. Es por ello que para enfrentar esta miríada de situaciones, que no solo afectan a la Defensa se propone el desarrollo de una Política de Seguridad y Defensa, que permitiría poder prever y enfrentar este ambiente difuso y una Política Militar para el desarrollo de capacidades, preparación y organización de las fuerzas militares para cumplir las tareas que esta Política de Defensa y Seguridad le entrega.

ABSTRACT

The Defense Policy making process is a task that every modern State must face due to the growing demands of transparency, and trends to have answers in the security environment characterized by the uncertainty we face today, where not only the international state actors coexist, since we must consider those non-state and diffuse actors that generate other types of threats, the State must guard against with all the elements of the National Power. There are also cases such as Chile, in which, for various reasons, the development of National Security Policies or Strategies, are not considered within its political environment. That is why, to face this myriad of situations, that not only affect the Defense, the development of a Security and Defense Policy is proposed, which would allow to foresee and confront this diffuse environment and, a Military Policy for the development of capabilities, preparation and organization of the military forces to fulfill the tasks derived from the Defense and Security Policy..

RESUMO

A elaboração de políticas de defesa é uma tarefa que todo Estado moderno deve enfrentar a partir das demandas crescentes de transparência, e a tendência geral de ter respostas no ambiente de segurança caracterizado pelo grande grau de incerteza que enfrentamos hoje, onde somente atores estatais internacionais coexistem, já que devemos considerar também os atores difusos não estatais que geram outros tipos de ameaças que o Estado deve proteger contra todos os elementos do Poder Nacional. Há também casos como o do Chile, nos quais, por várias razões, o desenvolvimento de políticas ou estratégias de segurança nacional não é viável, e não se aglutinam em seu ambiente político. É por isso que para lidar com a miríade de situações, que não só afetam a defesa do desenvolvimento de uma Política

de Segurança e Defesa, o que permitiria antecipar e resolver esta atmosfera difusa e capacitação Polícia Militar, a preparação é proposto e organização das forças militares para cumprir as tarefas que esta Política de Defesa e Segurança lhe oferece.

INTRODUCCIÓN

A partir de los años 90 empezaron una serie de iniciativas para la elaboración y explicitación de las políticas de defensa. En el caso particular de Chile, durante muchos años existió la duda de la existencia o no de una política de defensa, para muchos, ella estaba representada por el conjunto de normas legales de distinta categoría que regulaban diferentes aspectos relacionados con el quehacer de las fuerzas armadas y con la conducción del país en caso de crisis o de guerra.

Otra corriente señalaba que la defensa era solo cuestión de los militares, por lo que la clase política se desentendía de los procesos propios de la defensa y por lo tanto desconocían los aspectos específicos de ella, sus procesos de modernización, educación, y planificación, y por ende, que no existía una política de defensa como tal (Molina, Navarro, Rothkegel y Soto, 2012, p. 106).

Con los procesos de desarrollo democrático que fueron alcanzando los países y ante la constatación de esta situación, se inició el proceso de elaboración de una política de defensa explícita. Lo anterior, de la mano con el comienzo de la elaboración de los llamados “libros blancos”, costumbre recibida del mundo europeo y particularmente anglosajón.

De esta forma también se regularizaban los procesos de relaciones civiles-militares y del llamado “control civil” sobre las fuerzas armadas. En el caso de Chile, fue tarea del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle dar inicio al proceso formal de elaboración de un libro de defensa que fue de paso el primero en Latinoamérica, no precisamente para establecer una política de defensa explícita, sino más bien para establecer el “estado del arte” en materias de defensa, permitiendo el traspaso del conocimiento de los esos temas del ámbito militar al civil, así como establecer que la Defensa no era un tema del sector, sino que de todo el Estado y de la sociedad en su conjunto.

Hasta esa fecha muy pocos civiles tenían acceso al conocimiento de los temas militares, solo algunos que habían estudiado en el extranjero o que habían asistido, gracias a la apertura que iniciaron las fuerzas armadas al abrir las puertas de sus academias al ingreso de civiles, a programas de diplomado y postgrado. El trabajo en este proyecto, por otra parte, permitió desde un punto de vista político tender un puente entre el mundo militar y el mundo civil distanciados por la

situación por la que atravesó el país, después de una transición acordada, normada y dentro de cánones normales de relaciones civiles–militares.

Ello se tradujo en la elaboración del primer Libro de la Defensa Nacional de Chile en 1997, que definió conceptos, y sentó las bases y principios fundamentales de la política de defensa, estableciéndose de paso un lapso de cinco años para la elaboración de un segundo libro y de una política de defensa “en forma”, tal como lo señaló el ministro de Defensa Nacional de la época, Edmundo Pérez Yoma, quien en su prólogo señaló:

El documento que ahora presentamos al público es un reflejo de las características de nuestra defensa al año 1997, aunque esté re-dactado con un horizonte de unos cinco años. Esto no obsta para que, en función de la velocidad de los cambios internacionales y de la rápida evolución de las condiciones sociales y económicas de nuestro propio país, sea permanentemente analizado con el objeto de su puesta al día, si fuera del caso. De la misma forma, es preciso advertir que el documento tiene un carácter declarativo y no normativo; es decir, intenta exponer lo que nuestra defensa es a la fecha. (Libro de la Defensa Nacional de Chile, 1997)

Estas iniciativas han continuado a través del tiempo y al presente se han publicado cuatro libros de la defensa, 1997, 2002, 2010 y 2017. En la actualidad, el Gobierno, a través de su Ministerio de Defensa se encuentra en proceso de revisión del último libro y ha tomado, junto con una exhaustiva revisión formal y de fondo del actual libro, la tarea de la elaboración de una política de defensa como una política de Estado y ajena a la contingencia y al sesgo político que caracterizó a la última edición del texto de 2017, encontrándose, además, en la situación de que no se elaborará un documento orientador para esta política como lo es, en la mayoría de los países del mundo, una Política o bien una Estrategia de Seguridad Nacional, que entregue los lineamientos para una política de defensa.

EL PROBLEMA

Si uno revisa lo que plantean diferentes Estados, se pueden encontrar diferencias en lo que ella significa o sus alcances; así, por ejemplo, para el Ministerio de Defensa de Francia (2018), según lo señala en su portal web, la política de defensa:

Consiste en todas las decisiones del Estado destinadas a constituir y a implantar las capacidades militares necesarias para garantizar la seguridad de los franceses, la defensa del territorio nacional, la

conservación de los intereses de Francia y el respeto de nuestros compromisos internacionales. Expresa la estrategia de compromiso de las fuerzas y la de la industria de armamento. El Libro blanco sobre la defensa y la seguridad nacional de 2008 y la ley de programación militar de 2009-2014 son las herramientas de referencia que determinan los grandes ejes y los medios para llevar a cabo esta política de defensa.

Por su parte, para el Ministerio de Defensa de España (2018) también en su sitio oficial declara que:

La política de defensa determina los objetivos de la defensa nacional y los recursos y acciones necesarias para obtenerlos. Estos objetivos se definen en la Directiva de Defensa Nacional, que constituye la base del Planeamiento de la Defensa Nacional y de la Defensa Militar. La política de seguridad de España se integra en el contexto internacional a través de su presencia en organizaciones internacionales, su participación en operaciones de paz y su vinculación a diversos tratados.

Para la mayoría de los países anglosajones, de acuerdo a la definición que entrega el Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) en su portal electrónico, la política de defensa es:

Defence policy is part of a broader concept of National Security Policy or National Security Strategy. Defence policy involves defence planning and management, which are consecutive steps towards practical implementation of that policy, down to actual command and control. The lines that divide all these concepts or phases are often blurred in practice. In general, defence policy covers everything from ends to ways and means of achieving national defence objectives and is guided by codes and principles that are embedded in National Security Policy.³

De lo anterior se puede desprender que, para algunos, la política de defensa es la forma que el país prepara su defensa ante amenazas externas y está orientada fundamentalmente al ámbito militar (normalmente los países anglosajones) y

³ “La Política de Defensa es parte de un concepto más amplio, la Política de Seguridad Nacional o la Estrategia de Seguridad nacional. La Defensa, comprende la planificación de defensa y la administración, que son pasos consecutivos para la implementación práctica de esa política hasta el nivel real de mando y control. Las líneas que dividen estos conceptos normalmente en la práctica se vuelven difusas. En general, la política de defensa cubre todo, desde los fines, formas y medios para lograr los objetivos de defensa nacionales y es guiada por códigos y principios que están arraigados en la Política de Seguridad Nacional” traducido por el autor y tomado de Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). (2018).

para otros, como es el caso chileno, orienta el quehacer de las fuerzas armadas y coordina al resto del poder nacional para la defensa del país, citando al Libro de Defensa 2010 ya que en la versión 2017 no se entrega una definición:

La política de defensa consiste en el conjunto de orientaciones con que el Estado ejecuta su función de defensa. Define los objetivos de la defensa nacional, orienta el accionar de sus Fuerzas Armadas a través de una política militar y establece las prioridades y modalidades de inversión de recursos financieros, contribuyendo así al logro de los intereses y objetivos del país. (p.110)

En aquellos países donde existe una estrategia o política de seguridad nacional, la política de defensa abarca solo el uso del poder militar, por ello es importante para el propósito de este trabajo determinar claramente qué vamos a entender como política de defensa.

El presente trabajo pretende determinar la forma de elaboración de una política de defensa y los criterios que hay que tener presente en su formulación; al mismo tiempo, se tratará de dilucidar la forma, en nuestro caso, para solucionar el problema de no contar con una política o estrategia de seguridad nacional explícita que enmarque el ámbito de la política de defensa, para lo cual se responderá a las siguientes interrogantes:

- ¿Cuál es el marco, bases y principios que la orientan o regulen sus ámbitos?
- ¿Cuáles son los alcances de la política de defensa?
- ¿Cuáles son los antecedentes a tener en cuenta al momento de la elaboración de una política de defensa?
- ¿Para la elaboración de ella, es necesario o no contar con una Política y una Estrategia de Seguridad Nacional?
- ¿Existe una diferencia entre la política de defensa y la política militar?
- ¿Cuáles deberían ser los principales contenidos de una política de defensa?
- ¿Es necesario dejarla escrita en un libro, o bien dejar el libro en su sentido original, es decir, un Documento de rendición de cuentas y transparencia que elaboran los ministerios de Defensa para informar al Parlamento y al Ejecutivo y sociedad en general, y hacer un documento más acotado en donde se establezca ella?

A través de la respuesta a estas interrogantes se podrá establecer lo que debiera ser una política de defensa, sus principios, características, objetivos y contenidos, y al mismo tiempo dilucidar una forma de considerar los aspectos centrales de una estrategia de seguridad nacional, que permitan orientar un documento para el sector de la defensa, o bien establecer una Política de Seguridad y Defensa Nacional que tome esas tareas y una Política Militar que se preocupe básicamente de las tareas propiamente militares que se derivan de esa política.

EL MARCO CONCEPTUAL DE LA DEFENSA

INTERESES NACIONALES

Con el objeto de poder situar a la defensa correctamente debemos recordar que, genéricamente cada Estado en su afán de lograr el Bien Común que es la meta que como ente organizado se ha trazado como respuesta a la exigencia de sus ciudadanos, dirige sus esfuerzos en un primer momento a definir cuáles son los intereses vitales que unen a la nación en búsqueda de ese Bien Común, tomando como base su bagaje histórico, cultural, social y su postura frente al resto de los Estados, de ahí los intereses nacionales se pueden definir como:

Interés nacional es la noción que articula las aspiraciones esenciales de la nación y representa sus necesidades, las cuales son perseguidas y protegidas por el Estado. Involucra intereses vitales y no vitales. (Figuerola, 2018, p.50).

En un segundo momento, plasman esos intereses en los llamados Objetivos Nacionales Permanentes, los que orientarán el esfuerzo común del Estado, sus ciudadanos y sus organizaciones en el logro y mantención de cada uno de ellos; por ende, a desarrollar de la forma más completa posible los elementos que constituyen su Poder Nacional, en el orden político, económico, social y militar que le permitan la obtención y posterior mantención de esos objetivos que marcan su existencia.

De ahí es que es posible identificar elementos esenciales en cada perspectiva que ayudan a comprender la expresión y construir el concepto de “interés nacional”:

- Buscan el Bien Común.
- Derivan de los intereses comunes de la población.
- Representan aspiraciones de la población y necesidades del Estado.

- Pueden ser permanentes o a largo plazo.
- Pueden modificarse y ajustarse de acuerdo a la realidad nacional.
- Se relacionan con la supervivencia, el desarrollo y estabilidad del Estado.
- Se vinculan con la política exterior y política interna del Estado.
- Requieren jerarquización y preeminencia.
- Siempre existirán y son irrenunciables. Constituyen los propósitos de una nación.
- Orientan la formulación de los Objetivos Nacionales Permanentes y Actuales.
- Tienen una relación de interdependencia con el Estado, por cuanto este requiere de la existencia del interés nacional y éstos necesitan del Estado para conducirlos hacia el logro de los objetivos.
- En el más alto nivel constituyen las bases fundamentales para formular una adecuada estrategia. (Figuroa, pp. 45-46)

Por su parte, el análisis de los intereses permite clasificarlos en dos categorías: intereses “vitales” (o primarios) e intereses “no vitales” (o secundarios). A partir de esa distinción, se puede establecer que los intereses nacionales “vitales” (o primarios) tienen las siguientes características:

- Son aquellos por los cuales un Estado está dispuesto a luchar.
- Son de carácter imperativo.
- Reposan en valores trascendentes y perdurables.
- Se relacionan con la existencia de sociedad.
- Se relacionan con la seguridad de la nación y su población.
- Tienen un alto grado de inmutabilidad.
- Comprenden la mantención de la soberanía, integridad territorial.
- Resguardan la independencia, identidad y régimen político democrático.
- Orientan la definición de los objetivos nacionales permanentes.

En ellos prevalecería el uso de los hoy llamados *hard power* y *smart power*.

Por su parte, la segunda categoría de intereses “no vitales” (o secundarios) tienen las siguientes características:

- No involucran la administración legítima de la violencia.
- Se relacionan con esfuerzos diplomáticos y económicos.
- Reposan en valores renovables y no renovables.
- Contribuyen a asegurar los intereses nacionales vitales.
- Comprenden el derecho internacional y la promoción de la paz.
- Buscan la inserción internacional e integración regional.
- Cooperan a la preservación de la democracia en la región.
- Pretenden el desarrollo económico, cultural y social.
- Se relacionan con la protección del medioambiente.
- Pueden ser mutables en el tiempo y orientarse a coyunturas.
- Orientan la definición de los objetivos nacionales permanentes y actuales (Figueroa, pp. 47-48).

En el caso de estos últimos se usaría el *smart power* y el *soft power*.

LOS OBJETIVOS NACIONALES

El Estado de Chile ha definido que estos Objetivos Nacionales, se pueden dividir en dos categorías: los permanentes y los actuales o políticos.

Los Objetivos Nacionales Permanentes son aquellos que se derivan directamente de las aspiraciones nacionales originales (intereses) que manifiestan el Bien Común Nacional y que son los elementos físicos por lograr o mantener, donde se encuentra presente el desarrollo y la existencia vital del Estado y su relación con el resto del mundo. Los Objetivos Nacionales Permanentes dan cuerpo a este bien común que es general, y le dan el sentido “nacional”, es decir, le añaden las características propias del Estado, de su naturaleza, de su acervo histórico-cultural, de sus tradiciones y de los valores propios de la sociedad, que lo identifican y distinguen de otros Estados del mundo. (Molina et al, 2012, p. 164)

Por su parte, los Objetivos Nacionales Actuales o Políticos son aquellos que, derivados de los Objetivos Nacionales Permanentes, son planteados por el Jefe del Estado como metas para su mandato, y que pretende alcanzar a través de su programa de gobierno anunciado durante su campaña presidencial (Molina et al, p.166), marcando su énfasis a través de los intereses nacionales que defina para alcanzarlos, su logro permitirá el avance dentro del mandato para la conquista de los Objetivos Nacionales Permanentes, así como para

enfatar o variar los intereses nacionales para la obtención de estos últimos en el futuro.

Tanto para los objetivos permanentes como para los actuales, los gobiernos definen los intereses nacionales con los cuales piensan alcanzarlos, marcando así los centros de gravedad o énfasis en sus políticas y esfuerzos para su obtención.

Figura 1: Proceso de definición de intereses y objetivos.



Elaboración propia a partir de: Figueroa, R. (2018). *Los intereses nacionales del Estado de Chile*. [Tesis para optar al título de Oficial de Estado Mayor]. Academia de Guerra.

De este proceso el Estado de Chile ha definido ciertas metas que su experiencia histórica, su acervo cultural, la idiosincrasia de su pueblo, su nivel de desarrollo y sus potencialidades, permiten suponer fundadamente que constituyen aspiraciones de las grandes mayorías nacionales y de acuerdo a lo establecido en su Constitución Política que, mediante los trabajos realizados en el proyecto del Libro de la Defensa Nacional de 1997, se decantaron en los Objetivos Nacionales Permanentes de Chile. (LDN, 1997)

Antes de mencionarlos, es conveniente recordar que el trabajo para elaborar el primer libro de la defensa convocó a un número considerable de actores de diferentes proveniencias: representantes del Congreso, de los ministerios, de los partidos políticos representados en él, de las principales universidades e institutos dependientes que tenían relaciones con gobierno, relaciones internacionales, ciencia política y en algunos casos programas de defensa, las instituciones armadas tanto como cuerpos independientes, como con sus institutos superiores y centros de estudios, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, centros de estudios de las diferentes tendencias políticas, representantes del empresariado y civiles sin representación en particular, pero que tenían conocimientos en materias específicas de la defensa o ciencias afines, y que los motivaba su interés en participar en estos ejercicios académicos, grupo que posteriormente con el correr de los años y su continua participación en asuntos relacionados con la defensa se les dio en llamarlos como “Comunidad de Defensa”⁴.

Este grupo de trabajo, que reunía las diferentes perspectivas políticas y especialistas de todo el quehacer nacional, acordó los objetivos nacionales permanentes que son los que deben orientar el esfuerzo nacional en su desarrollo y crecimiento, como nación, país y Estado, y al mismo tiempo deben orientar la determinación de los objetivos actuales o políticos que establece el gobierno para su mandato y la definición de los intereses vitales y no vitales que guiarán al país en su rumbo para alcanzar el bien común.

Del consenso logrado en esa oportunidad se determinó que los Objetivos Nacionales Permanentes de Chile son los siguientes:

- La preservación de la nación chilena.
- La conservación y enriquecimiento de su identidad y patrimonio culturales.

⁴ Comunidad de defensa: Grupo constituido por militares y por civiles, provenientes principalmente de centros académicos y partidos políticos, cuyo común denominador es su conocimiento y experiencia en materias de defensa y que tiene por propósito fundir las vertientes de pensamiento civil y militar en la investigación y discusión de los temas generales que dicen relación con la defensa nacional. La participación de esta comunidad en diferentes iniciativas de la defensa nacional, en el caso chileno, ha sido clave para el proceso de acercamiento entre civiles y militares a partir de 1990. Aunque su activación se realizó con motivo de la elaboración del Libro de la Defensa Nacional de 1997. También esta comunidad ha participado en el proceso de modernización del Servicio Militar Obligatorio y, finalmente, en la revisión y elaboración del segundo Libro de la Defensa Nacional que se publicó el año 2003, así como en el LDN-2010. La comunidad no tiene una organización ni estructura fija, sino que es dinámica y se nutre debido al interés de personas que, una vez introducidas y conocido los temas del ámbito de la defensa nacional, manifiestan su voluntad de participar ya sea en forma individual, o bien a través de centros de estudios o “think tanks” relacionados con el tema. Estos centros de estudios son transversales a la realidad política nacional, y cuando se convocan, permiten darle a los temas en discusión la pluralidad propia de los regímenes democráticos ya que de una u otra forma ellos representan las diferentes vertientes, líneas de pensamiento y o puntos de vista de diferentes sectores y actores del quehacer nacional. Con la participación de estos grupos, representados en la comunidad de defensa, se busca, por otra parte, darle la connotación de política pública a la política de defensa. Tomado de Molina et al. (2012), p. 137.

- La mantención de su independencia política.
- La mantención de su soberanía.
- La mantención de la integridad del territorio nacional.
- El logro de un desarrollo económico alto, sostenido y sustentable.
- El logro de un desarrollo social acorde con el desarrollo económico, sobre la base de la capacidad individual e iguales oportunidades para todos.
- La mantención de una convivencia ciudadana pacífica y solidaria.
- La proyección internacional.
- La mantención de buenas relaciones internacionales (Molina et al, pp. 164 -165).

Estos Objetivos Nacionales Permanentes, son los elementos que permiten señalar la amplia ruta que el Estado en su devenir histórico, mediante el empeño de los gobiernos, y a través del tiempo debe alcanzar, por lo que una vez nacidos de la aspiración común de sus ciudadanos el Estado debe buscar la forma de alcanzarlos mediante la ejecución de políticas de Estado, es decir, permanentes en el tiempo, supra-partidistas, consensuadas, pero lo suficientemente flexibles para adaptarse a los cambios que influyen el entorno nacional e internacional y que lógicamente afectan al Estado en la búsqueda de ese bien común.

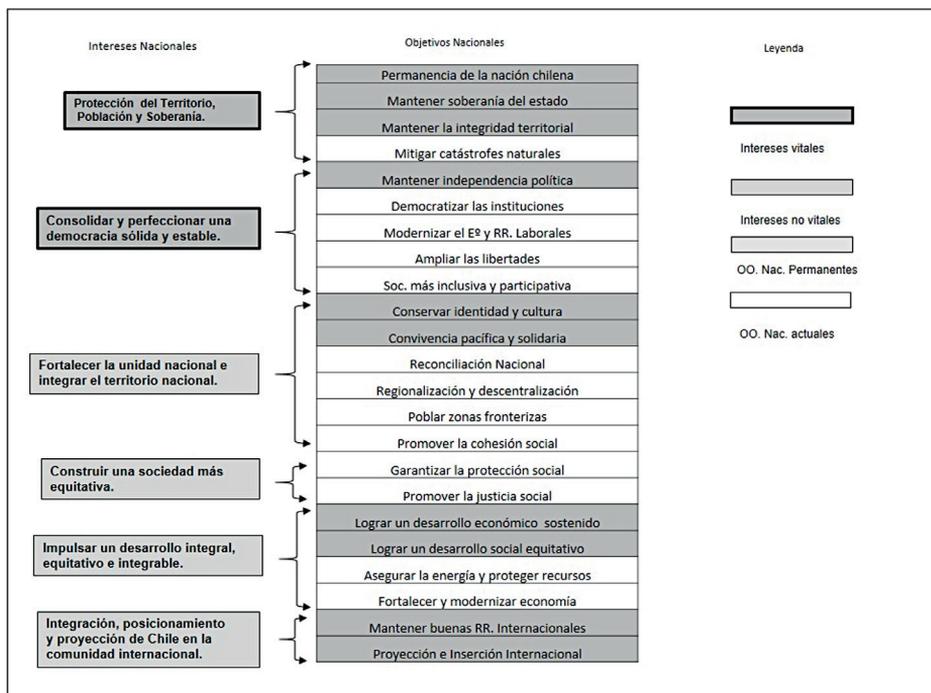
RELACIÓN DE LOS INTERESES CON LOS OBJETIVOS NACIONALES

Siguiendo el estudio, veremos cómo se interrelacionan los intereses con los objetivos nacionales, para lo cual usaremos como ejemplo un resumen de los intereses nacionales que han definido los gobiernos de Chile desde 1990 a 2017, para lo cual usaremos el modelo de Roberto Figueroa, quien en su trabajo de investigación logró determinar estos intereses como los siguientes:

- Protección del territorio, población y soberanía.
- Consolidar y perfeccionar una democracia sólida y estable.
- Fortalecer la unidad nacional e integrar el territorio nacional.
- Construir una sociedad más equitativa.
- Impulsar un desarrollo integral, equitativo e integrable.
- Integración, posicionamiento y proyección de Chile en la comunidad internacional (p. 99).

En el siguiente cuadro se verá cómo ellos se interrelacionan tanto con los Objetivos Nacionales Permanentes definidos por Chile, como con los Objetivos Nacionales Actuales derivados en este mismo período.

Figura 2: Relación de Intereses y Objetivos Nacionales 1990-2017



Elaboración propia a partir de Figueroa, R. (2018). Los intereses nacionales del Estado de Chile. [Tesis para optar al título de Oficial de Estado Mayor]. Academia de Guerra

Tenemos, entonces, determinados los primeros elementos para la formulación de una “política de seguridad y defensa” o de cualquier documento relacionado con este quehacer y en el nivel más alto de la política nacional.

PROPUESTA DE INTERESES Y OBJETIVOS NACIONALES

No obstante lo anterior, en los trabajos que se están realizando para la formulación de una nueva Política de Defensa, se ha propuesto, conforme a las tendencias y análisis de documentos de seguridad nacional comparados, replantear a los intereses nacionales en reemplazo de los Objetivos Nacionales Permanentes y dejar a los objetivos nacionales actuales o políticos, como “Objetivos Nacionales”.

La propuesta que implica a los “Intereses Nacionales de Chile y Objetivos Nacionales” es la que se presenta a continuación, en lo que respecta a Intereses Nacionales, estos serían:

- La preservación de la nación chilena.
- La mantención de su independencia política y de su soberanía
- La mantención de la integridad del territorio nacional.
- Fortalecer la unidad nacional e integrar el territorio nacional.
- Lograr un desarrollo integral alto, equitativo e integrable.
- La conservación y enriquecimiento de su identidad y patrimonio culturales.
- Construir una sociedad más equitativa sobre la base de la capacidad individual e iguales oportunidades para todos, logrando una convivencia ciudadana pacífica y solidaria.
- Lograr la integración, posicionamiento y proyección de Chile en la comunidad internacional, de acuerdo a las tendencias globales, continentales y regionales que incidan en el devenir nacional.

De estos intereses derivan los objetivos nacionales que son aquellos planteados por el jefe del Estado como metas para su mandato, y que pretende alcanzar a través de su programa de gobierno, anunciado durante su campaña presidencial. Ellos, que han sido consensuados por la ciudadanía mediante el sufragio, son instrumentalizados mediante la agenda de gobierno y el desarrollo de políticas públicas marcando su énfasis a través de los intereses que defina para alcanzarlos, su logro permitirá el avance dentro del mandato para el logro de los Intereses Nacionales, así como para enfatizar o variarlos para asegurar la obtención de estos últimos en el futuro⁵.

LA SEGURIDAD NACIONAL COMO MARCO

En los actuales escenarios internacionales, donde se entremezclan la cooperación con las incertidumbres y amenazas, oportunidades y riesgos, en que se desenvuelven los países, solo el logro de un grado adecuado de seguridad, tanto interna como

5 Nota del autor: Propuesta actual para los trabajos de elaboración de una nueva Política de Seguridad y Defensa en desarrollo en el Ministerio de Defensa Nacional. Ellos pueden sufrir cambios derivados de los trabajos que se vayan realizando en el proceso de elaboración de la política.

externa, le permite al Estado alcanzar la estabilidad necesaria para lograr un desarrollo integral. Lo anterior se debe a que esa seguridad importa el prevenir y afrontar los eventuales conflictos de intereses que se le pueden presentar (Soto, 2002).

Podemos, entonces, señalar que la Seguridad Nacional es la condición que logra un Estado cuando sus afanes de lograr el Bien Común, que considera necesariamente el logro de los intereses y objetivos nacionales, se encuentran a resguardo suficiente de amenazas e incertidumbres externas e internas que puedan en un momento poner en riesgo el logro de esos fines.

De acuerdo al Libro de la Defensa Nacional 2010:

La seguridad de la nación chilena debe entenderse como una condición que varía según las acciones que el Estado realice para hacer avanzar el país hacia los objetivos pretendidos y resguardar los intereses nacionales, con la menor interferencia de riesgos, amenazas, problemas u otros obstáculos importantes. (p. 108)

En otras palabras, no es otra cosa que la condición que logra un país cuando sus intereses y objetivos nacionales están a resguardo de interferencias importantes.

La seguridad nacional se obtiene mediante funciones estatales bien definidas.

Mientras las funciones diplomática y de defensa orientan su acción hacia la seguridad externa, la funciones orden y seguridad interior están orientadas al resguardo de la seguridad y orden interior, a la vez que la seguridad ante catástrofes, protección civil y ambiental, resguardan la seguridad frente a catástrofes y desastres naturales y aquellos eventualmente producidos por el hombre.

Cada una de estas funciones requiere para su materialización una organización determinada que contenga órganos de dirección, planificación y ejecución, los correspondientes marcos legales, reglamentarios y de financiamiento y una política y estrategias y planes que orienten su desarrollo y ejecución.

Hoy por hoy el desarrollo de la seguridad multidimensional y el amplio abanico de amenazas no convencionales, junto a la visión particular que cada Estado adopta al respecto, hace que muchas de estas estructuras se complementen en un trabajo interagencial que tiende, a veces, a diluir la línea divisoria entre cada una de ellas, creando nuevas responsabilidades y a veces desorientado la labor principal de cada una de las funciones específicas.

Sin embargo, aun tomando en cuenta esta situación, en relación con la función defensa, el Estado de Chile la define conforme a lo establecido por el Libro de Defensa Nacional 2010, como sigue:

La función defensa existe para dar seguridad externa al país, bien que alcanza a todos los miembros de la comunidad nacional. Una vez producido, nadie lo obtiene en desmedro de otros. Para garantizar este efecto, es necesario que se satisfagan las siguientes condiciones:

- Que el monopolio de la fuerza legítima pertenezca al Estado.
- Que el Estado la organice, la dote de medios y le asigne objetivos con un sentido nacional.
- Que el Estado realice esta tarea de manera continua en el tiempo, ya sea en la paz o en la guerra.
- Que el ejercicio de la función abarque la suma de actividades de los organismos del Estado necesarios para la defensa, ya que su ámbito excede los límites de lo estrictamente militar (p. 109).

Estas son las premisas básicas para enmarcar a la política de defensa; a mayor abundamiento, en el Libro de la Defensa Nacional 2002, se señala que las fuentes de la política de defensa son dos: La Política de Seguridad Nacional, (que en Chile es solo implícita) y la Apreciación Global Político-Estratégica, de manera que se puede deducir que la política de defensa es subsidiaria de la Política de Seguridad Nacional (Gobierno de Chile, 2003)⁶. De ahí entonces que la Defensa debe ser orientada por una política de esa naturaleza para orientar el esfuerzo nacional en la defensa externa del país con los medios que se destinen para ello, fundamentalmente los militares.

Por otra parte, mientras en otros países, la elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional, como marco fundamental para la elaboración de una Política de Defensa es de hecho una realidad, en nuestro caso esto no ha sido así.

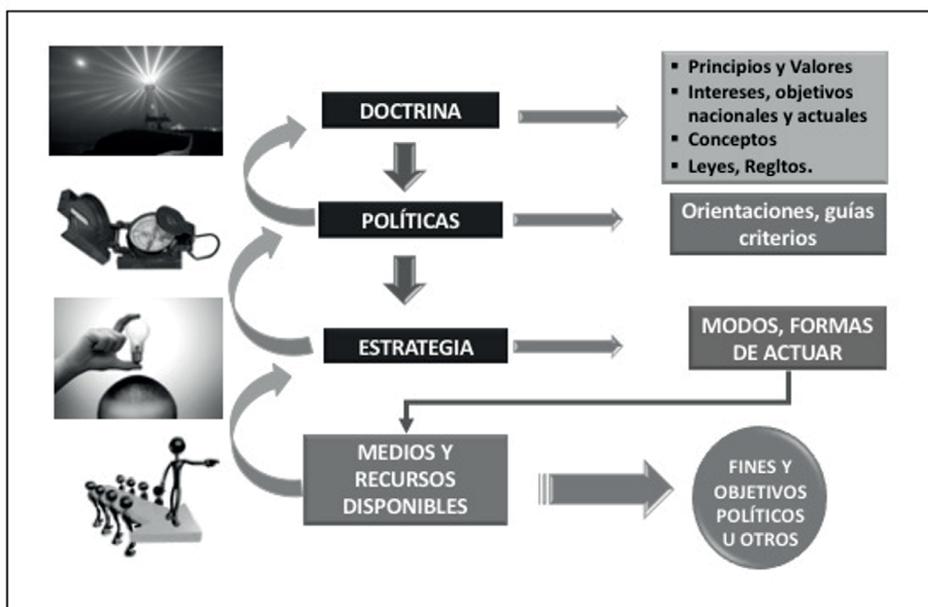
Tal como se señala en la Revista de Estudios en Seguridad Internacional, el esfuerzo del desarrollo de una Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa, con vistas a generar el fundamento del nuevo sistema de financiamiento de las Fuerzas Armadas, que reemplazaría a la Ley Reservada del Cobre, no tuvo el éxito esperado, toda vez que se alejó de los fines perseguidos y no tuvo los fundamentos y respaldos sólidos y necesarios para darle el peso que este tipo de documento debe tener. Como resultado, no quedaron claros los objetivos, las tareas, quiénes las

6 Textualmente se señala: "Cabe subrayar, sin embargo, que el Estado de Chile no ha generado ningún conjunto de criterios y orientaciones que, con el carácter de un marco general, pueda ser entendido como Política de Seguridad Nacional".

ejecutarían, en qué plazos, elementos a mi juicio imprescindibles en cualquier estrategia. En síntesis, no reflejó lo que se quiere demostrar en el cuadro siguiente, y queda la duda ¿dónde se ubica la Política de Defensa dentro de este orden? Antes que la estrategia o después de ella, para complementar la orientación a los sectores que deberán cumplir las tareas que esta estrategia determina (Soto, 2016).

Este será el criterio que fundamentará el proceso de elaboración de la política que se propone y al mismo tiempo, sus contenidos, que en el fondo representan las tareas propias del Estado, bajo el marco de la Seguridad Nacional y con el sentido propio de este ámbito donde la Defensa convive y contribuye a todas las áreas del Poder Nacional y aquellas tareas de apoyo al Desarrollo Nacional y contribuyente a la aspiración de lograr y acrecentar una estatura político – estratégica relevante en el ámbito internacional.

Figura 3: Secuencia teórica de documentos primarios



Elaboración propia.

SECUENCIA DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS

Ya establecida esta relación se puede visualizar cuál es la secuencia que se debiera seguir para la elaboración de los documentos nacionales de carácter primario, es decir, relacionados directamente con la conducción política del país.

Con este modelo, podemos señalar que las políticas deben surgir teniendo como base fundamental los valores y principios que identifican a un Estado en particular, sus intereses y objetivos nacionales y los cuerpos legales y reglamentarios tanto de carácter general como particular para cada política específica.

A partir de esta política que fija orientaciones, criterios y objetivos, se desprenden la o las estrategias que van a permitir lograr los objetivos que esa política se ha trazado en los plazos previstos, mediante un adecuado uso de los recursos disponibles para tal efecto, y en un marco regulado por la situación que vive el Estado y las limitaciones y restricciones a que está sujeto producto de la coyuntura y del desarrollo político que vive el país. En este sentido debiera cumplir con los requisitos básicos de un documento de Estado, es decir, suprapartidista, sobre la contingencia, consensuado y de largo o mediano plazo.

Como todo proceso, este debe ser retroalimentado de manera de ir corrigiendo aquellos aspectos que, por el desarrollo propio de los acontecimientos, van modificando el escenario en que estas estrategias y políticas se están aplicando.

OBJETIVOS Y BASES FUNDAMENTALES DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

La Seguridad y la Defensa Nacional de Chile descansan sobre una base fundamental que contiene objetivos y principios, que enmarcan y orientan su accionar permitiendo que éste se desenvuelva dentro del contexto de seguridad y desarrollo que el Estado se ha dado, asegurando la acción coordinada y armónica entre los elementos que conforman el Poder Nacional y otros organismos y agencias que coadyuvan al esfuerzo nacional. De igual forma ellos están enmarcados por la Constitución Política, sus leyes derivadas, diferentes cuerpos legales, estatutos y reglamentos que regulan la organización, funcionamiento, responsabilidades, financiamiento y oportunidad de empleo de los medios del Sistema de Defensa Nacional y de todos sus componentes⁷.

7 Nota del autor: por ejemplo, el articulado de la Constitución Política de Chile, relacionado con los deberes del Estado, de los ciudadanos con el Estado, de las atribuciones del Presidente, (arts. 1 - 9, 24, 32 y sus incisos 5º, 15º, 16º, 17º, 18º, 19º) de los estados de excepción constitucionales, (arts. 39 - 45), de las misiones de las Fuerzas Armadas y de las de Orden y Seguridad (arts. 101-104), del COSENA (arts. 106, 107), entre otras, así como las leyes específicas como la L.O.C. N° 18.948 de las FFAA. de 22.feb.1990, Ley N° 20.424 Estatuto Orgánico del MDN de 04.feb.2010; D.S N° 272 Normas sobre Constitución, Misión, Dependencia y Funciones de las FFAA. de 26.mar.1985; L.O.C. N° 18.415 Estados de Excepción Constitucional de 14 jun. 1985; Ley N° 20.297 Normas para tropas en OPAZ. de 13.dic.2008, Modificada por Ley N° 19.067; Ley N° 18.953 Normas sobre Movilización Nacional de 09.mar.1990; DS. 113 de 29.ene.2014, Establece Proceso de Planificación de la Defensa Nacional, entre las más importantes relacionadas con la Seguridad y Defensa Nacional.

De acuerdo a los procesos de apreciación y de la situación que vive el país, en relación con el contexto internacional, continental, regional, vecinal e interno, así como con las tendencias que marcan este contexto, la Política de Seguridad y Defensa Nacional, le debe fijar a la Defensa sus objetivos y tareas que son permanentes y también contingentes en el corto y mediano plazo.

OBJETIVOS DE LA DEFENSA NACIONAL

- Conservar la independencia y soberanía del país.
- Mantener la integridad del territorio nacional.
- Disuadir, neutralizar y derrotar fuerzas que eventualmente amenacen la soberanía e integridad territorial.
- Consolidar y mantener las capacidades militares necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Seguridad y Defensa Nacional.
- Preparar y mantener las capacidades militares para el cumplimiento de las tareas de cooperación hacia otras áreas del quehacer nacional conforme a las áreas de misión.

TAREAS DE COOPERACIÓN A OTRAS ÁREAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL

EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

- Concurrir a la creación de condiciones de seguridad externa fundamentales para lograr el bien común de la nación, fortaleciendo la estrategia de disuasión del Estado, mediante las capacidades de sus medios.
- Apoyar la proyección internacional de Chile de acuerdo a los intereses nacionales.
- Contribuir a la mantención y promoción de la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con el interés nacional.
- Contribuir al desarrollo nacional y cooperar al logro equilibrado y armónico de las distintas capacidades del país.

EN EL ÁMBITO NACIONAL O INTERNO

- Contribuir a la preservación de la institucionalidad de Chile como república democrática y del estado de derecho.
- Contribuir al resguardo y enriquecimiento de nuestra identidad histórica y cultural.

- Contribuir a las actividades que el Estado realiza con el propósito de fortalecer el compromiso ciudadano con la defensa.
- Contribuir y apoyar la integración de zonas fronterizas e insulares y la preservación del medio ambiente.
- Contribuir al mantenimiento de la Seguridad e intereses en los ámbitos terrestres, aéreos y marítimos, apoyando la presencia del Estado en las zonas territoriales más apartadas.

EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN CIVIL ANTE DESASTRES

- Contribuir a otros estamentos del Estado para enfrentar catástrofes naturales o antrópicas, minimizar o neutralizar sus efectos inmediatos.
- Cooperar a la solución de los problemas y apoyar la recuperación de la infraestructura y servicios afectados.
- Cooperar en el establecimiento y mantención del orden e imperio de la ley de acuerdo al contexto legal que se viva.

De estos Objetivos y Tareas de Cooperación, que entrega la Política de Seguridad y Defensa, la Política Militar debe orientar y coordinar los esfuerzos, y al mismo tiempo fijar sus propios objetivos subsidiarios, para que ellos sean cumplidos por los medios de la Defensa en los plazos exigidos de acuerdo a las orientaciones particulares que se fijen para cada uno de ellos, debiendo quedar contemplados en los documentos y procesos que den vida a esta política.

BASES FUNDAMENTALES Y PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

Chile, en lo general, no tiene objetivos ni reivindicaciones territoriales por lo que su Política de Seguridad y Defensa está orientada principalmente a la mantención de la integridad territorial, proteger a su población, recursos y soberanía y promover el desarrollo general del país y de sus ciudadanos, manteniendo a la Disuasión como elemento fundamental y central de su postura político-estratégica.

En ese sentido, su Política Militar coopera y comparte efectivamente a la Disuasión que el Estado de Chile manifiesta como su postura político-estratégica, enmarcándose ambas políticas dentro de los siguientes principios generales:

- Alcanzar los intereses y objetivos nacionales a través del desarrollo de sus capacidades como país, considerando la ausencia de intereses vitales contrapuestos con otros Estados, y manifestarse satisfecho con el territorio que posee y que es parte integral del Estado de Chile.

- No obstante lo anterior, mantiene el propósito y derecho de actuar dentro del marco de la legítima defensa para proteger a su población, defender sus objetivos e intereses nacionales, salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial.
- Generar y mantener un Poder Nacional homogéneo y consistente, con una capacidad militar acorde y proporcional al resto de las capacidades nacionales, de manera balanceada y que contribuyan al porte político-estratégico que el Estado debe poseer en el ámbito internacional, contribuyente a su postura disuasiva.
- Mantener en todo momento su voluntad para emplear el Poder Nacional si fuera necesario, para la defensa y el resguardo de los objetivos e intereses nacionales, frente a amenazas externas sean éstas de cualquier origen o naturaleza.
- Fomentar el compromiso ciudadano con la Defensa Nacional, tanto a través de la prestación del Servicio Militar Obligatorio, del entrenamiento de sus reservas, como del incentivo a la educación de la ciudadanía y a la formación de civiles en materias de Defensa.
- Contribuir a la defensa, cooperación y promoción de la paz internacional, de acuerdo con sus intereses nacionales a nivel global, continental y regional fijados por la política exterior.
- Fomentar y acrecentar los marcos de cooperación e integración con la política exterior del Estado de Chile.
- Mantener en su accionar el respeto a las leyes y tratados vigentes que el Estado de Chile ha firmado y concordado.

Por su parte, la Política Militar particularmente debe observar que:

- La Doctrina Conjunta de empleo de los medios de la Defensa oriente el desarrollo de las capacidades institucionales para su empleo y conducción en esa modalidad, fortaleciendo las capacidades centrales de combate y apoyo de combate terrestre, naval y aéreo de cada una de ellas.
- Debe orientar el esfuerzo para que, mediante el desarrollo de sus capacidades estratégicas, operacionales y de combate, las fuerzas armadas se consoliden como un verdadero pilar militar de la disuasión del Estado permitiendo que ésta sea creíble.
- El desarrollo de las capacidades de sus medios debe permitir que ellas sean potentes, polivalentes, proyectables, interoperables y sostenibles.

- Continuar con el desarrollo del Servicio Militar Obligatorio y entrenamiento de sus reservas, lo que no obsta a que deba aspirar en el largo plazo a contar con dotaciones profesionales.
- La condición geográfica esencial y las características morfológicas del territorio nacional influyen directamente en la Política Militar y en el desarrollo de capacidades de las fuerzas.
- Las áreas de misión constituyen un elemento orientador fundamental para el desarrollo de capacidades multidimensionales y de polivalencia de las fuerzas, así como el fortalecimiento del trabajo interagencial a nivel nacional y combinado a nivel internacional, sin que ello signifique un desmedro en sus capacidades operacionales para el logro de los objetivos primarios de la Defensa.
- Mantener en sus medios las capacidades necesarias para apoyar el esfuerzo nacional de desarrollo, apoyo a zonas aisladas y acciones en caso de catástrofes que afecten al territorio nacional, y estar en condiciones de apoyar a naciones amigas en la mitigación de catástrofes y desastres naturales.

EXPERIENCIAS DE LA EXPLICITACIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA EN CHILE

CONTEXTO

Antes de plantear el problema que conlleva la elaboración de una nueva política de defensa o de seguridad y defensa, es necesario ver las experiencias que Chile ha tenido en la formulación de su política de defensa a través de los años, ya que ese proceso nos deja enseñanzas y experiencias y que precisamente nos guían en la elaboración de esta propuesta.

En primer lugar hay que establecer el origen de los libros de defensa, o como se les llamó en esa oportunidad los “libros blancos”, puesto que en los países anglosajones son los documentos con los cuales los ministros de Defensa rinden cuenta al Parlamento del uso de los recursos entregados a la defensa y a sus instituciones dependientes, y la forma en que ellos han sido empleados, a la luz de sus procesos de desarrollo y modernización, así como el cumplimiento de las diferentes tareas y misiones que las fuerzas llevan a cabo tanto dentro como fuera del territorio.

En ese sentido, varió el fundamento de los libros blancos y, en el caso de Chile, el primer libro no fue otra cosa que establecer el “*estado del arte*” en materia de defensa existente al año 1995. Más allá, tal como se ha expresado anteriormente, del papel que tuvo como factor político de unión entre el ámbito militar y el civil y político, y que permitió que la sociedad civil recibiera los aspectos teóricos, conceptuales y doctrinarios propios de la Defensa, que hasta esa fecha estaban reservados formalmente para los militares.

Ese libro sentó los fundamentos, principios y tareas de la defensa nacional, bajo el contexto mundial en que Chile estaba inserto. Por encontrarse el mundo en un proceso de cambio por el término de la Guerra Fría y por la globalización, así como por el propio proceso político interno que vivía el país, motivó al ministro de la época a fijarle un horizonte de cinco años. Al mismo tiempo se caracterizó a la Política de Defensa como una “Política de Estado”.

Con el correr de los años y de acuerdo a la tendencia sobre el “buen gobierno”, se evolucionó hacia el uso de las políticas públicas. De acuerdo a la forma en que se han elaborado los libros de la defensa, se determinó que la política de defensa si bien es una política de Estado por sus características y alcances, también, en cuanto a la forma de formulación, es una política pública.

EXPERIENCIAS

Es importante hacer notar que Chile, por ser el primer país sudamericano en elaborar un documento de este tipo, constituyó un modelo para el resto de los países del continente en estas materias, y todos aquellos que decidieron elaborar un libro lo hicieron posteriormente siguieron el modelo establecido por nuestro país, por lo que es difícil hacer una comparación.

Quedó como periodicidad establecida los cinco años fijados en el año 1997; así los consiguientes libros se elaboraron en 2002, 2010 y 2017, considerando un promedio de dos años de trabajo para el desarrollo de los proyectos respectivos. No obstante, esta periodicidad solo debe ser relativa ya que siendo una Política de Estado, por lo tanto estable en el largo plazo y ajena a las contingencias políticas, ella solo debe actualizarse en lo que corresponda cuando se produzcan grandes cambios que modifiquen sustancialmente algunos de los elementos que la conforman; cambios dentro de las instituciones, cambios o modernización de los sistemas de armas o doctrinas de empleo de los medios, no varían el propósito y los fundamentos de la política de defensa, porque debe entenderse que ellos precisamente deben apuntar a dar cumplimiento a esa política en el largo plazo.

En relación a esto caben las siguientes reflexiones con respecto a estos procesos, principalmente en lo relacionado con la última versión:

En el caso del libro 2017, queda claro que la oportunidad de su lanzamiento, como última actividad oficial gubernamental, hacen ver que se trata de un esfuerzo poco serio del gobierno de turno, al tratar de “imponer” contenidos que no necesariamente son compartidos por el nuevo gobierno, que además cuentan con un notorio sesgo político y contingente, haciéndole desmerecer su característica de Política de Estado, error que también se cometió con el libro 2010.

Para despolitizarlo, si estos libros se siguen publicando, deben ser producto de un trabajo que se realice desde un primer momento del gobierno de turno, y que sea publicado en la medianía del mandato, lo que asegura una mayor participación política en el proyecto y asegura su continuidad, tal como aconteció en las versiones 1997 y 2002. Baste decir que en las versiones 2010 y 2017, no hubo una participación significativa de los partidos de oposición que a la larga fueron gobierno y que, de una u otra forma, en ambas ocasiones han tenido una opinión contraria y discreta sobre sus contenidos, contrariamente a lo que ocurrió en las primeras versiones, lo que le han otorgado un mayor valor universalmente a esas dos ediciones.

Antes de su publicación, la cancillería chilena lanzó su libro al 2030 por lo que es dable preguntarse: ¿Existió alguna coordinación previa entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa Nacional, o se relacionaron de alguna forma los contenidos, apreciaciones y alcances de estas publicaciones? Si así no fuera, como pareciera ser, se iría desde el nivel más alto en contra de uno de los principios básicos de la Política de Defensa, que señala la deseable estrecha relación entre Defensa y Cancillería.

Por otra parte, desafortunadamente, los propósitos y alcances de los libros perdieron su rumbo, ya que, junto con presentar los aspectos fundamentales de la Política de Defensa y su consiguiente Política Militar, caen en las siguientes situaciones que los alejan de su sentido original:

- Reúne información que no es relevante para los propósitos del libro, lo que confunde al lector. ¿Se trata de un texto educativo o de un documento de Estado?
- Al no quedar claro este punto, el libro carece de valor jurídico o legal. Más allá de estar aprobado por un Decreto Supremo, tiene solamente un carácter orientador muy amplio, que debido a sus contenidos no queda claro incluso para un erudito, a qué nivel pertenece, o bien una lógica reflexión que podría darse sería ¿todo lo que hace el Estado se funda en la Defensa?
- A partir de ello surge la pregunta ¿Cómo se cumplen las orientaciones del libro por parte de todos los organismos que participan en la Defensa Nacional, tomando en cuenta que una de sus características es que ella no abarca solo al sector de la defensa sino que tiene un sentido nacional,

es decir concurren a ella todo el resto de las actividades del Estado (públicas y privadas), pareciera que con este libro se volviera al conocido paradigma de que “la Defensa solo es un problema de los militares”⁸ propio de dos tercios del siglo XX.

- Otro punto importante es la difusión; por diferentes razones los cuatro libros han fallado finalmente en este aspecto, baste decir como ejemplo que a inicios del año 1999, dos años después del lanzamiento del primer libro, en una bodega del MDN habían más de tres mil, de un tiraje de cinco mil ejemplares. No ha habido una política de difusión y presentación de ellos a diferentes estamentos de la comunidad nacional, tanto en Santiago, como en las regiones. La ANEPE ha sido quizás el único organismo difusor de sus contenidos en esas instancias, así como en sus cursos. Este es un problema que debe ser considerado, no basta colocarlos en el sitio web. Si se quiere sensibilizar a la comunidad nacional sobre sus contenidos, la difusión es fundamental.
- El posible desarrollo de una Estrategia de Seguridad Nacional obligará a hacer un ajuste de sus contenidos y, al mismo tiempo, reubicar su posición dentro de los documentos propios de la Defensa Nacional, que debe ser estudiado a fondo y así poder delimitar los contenidos, propósitos y alcances.

Ante esta situación se ha tomado la decisión en el actual gobierno de reestudiar todo el proceso de elaboración de una Política de Defensa, trabajo que ya ha comenzado y que se espera se cristalice durante el año venidero, tomando en cuenta la premisa de que no existirá un Estrategia de Seguridad Nacional como marco, por ello, el desarrollo de este trabajo pretende despejar algunos de los problemas detectados y proponer soluciones.

POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL Y POLÍTICA MILITAR

POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

Tomando en cuenta la premisa abordada en páginas anteriores, donde se establece que el Estado de Chile no elaborará ni una política ni una Estrategia de Seguridad Nacional, entonces la Política de Seguridad y Defensa Nacional debería ser establecida por el Presidente de la República y operativizada mediante

8 Para más sobre esta reflexión ver: Molina et al. (2012). *La Conducción de la Defensa en Chile 1960 Al 2010: ¿Un Problema de los militares o de todos los chilenos?* pp. 93 –116.

políticas públicas, estrategias y planes y programas sectoriales derivados. La podemos definir como:

La Política de Seguridad y Defensa Nacional cumple la función primaria del Estado de proporcionar seguridad frente a los riesgos y amenazas y posibilitar el aprovechamiento de las oportunidades que surgen del escenario internacional, de modo de producir una condición de seguridad que permita asegurar la consecución de los Objetivos Nacionales según los establece y prioriza el programa de gobierno, así como aquellas que permitan superar las vulnerabilidades y riesgos que el país enfrenta, mediante el desarrollo de los factores de poder y de aquellos que concurren en beneficio del total del país y su población⁹.

En ese sentido debe lograr, con el concurso de los medios del Poder Nacional y de todo el Estado, un grado de disuasión tal que permita el desarrollo de las actividades del país con un adecuado grado de paz y tranquilidad externa, así como de paz y convivencia pacífica al interior de éste.

Es una política de Estado en tanto exige estar por sobre la coyuntura y trascender los proyectos y la acción de los sucesivos gobiernos del país. A su vez, como política estatal es una política pública y, por tanto, debe estar sujeta a las condiciones generales de formulación, implementación y verificación de las demás políticas públicas, incluida la del sometimiento a la observación y opinión de los ciudadanos (Molina et al, p.174).

En ella concurren los recursos humanos, militares y económicos y todos aquellos que el país está dispuesto a emplear para detener o impedir una agresión política, económica o militar o de cualquier otra naturaleza, y se apoya en las alianzas, pactos, compromisos y acuerdos de seguridad, políticos y económicos gestados por la política exterior.

Establece los criterios para armonizar las acciones por ejecutar en los ámbitos del desarrollo, la seguridad y la defensa tendientes a eliminar o atenuar las vulnerabilidades y riesgos del país.

En lo relacionado con la Defensa, define los objetivos de la defensa nacional, orienta el accionar de sus fuerzas armadas, así como los objetivos de mediano y largo plazo que deben alcanzar en sus procesos de desarrollo y modernización.

De igual forma, determina aquellas tareas que ellas deban cumplir en áreas de misión distintas a su quehacer fundamental, ya sea en apoyo al desarrollo del país, la cooperación internacional y en materias de gestión de desastres y apoyo humanitario y otras derivadas de las situaciones que afecten a la seguridad nacional y que requieran del uso de los medios de la Defensa.

9 Definición propia del autor.

POLÍTICA MILITAR

En el caso particular de la Defensa Nacional, la Política de Seguridad y Defensa Nacional debe ser operativizada mediante la Política Militar para el desarrollo, mantenimiento y fortalecimiento de las fuerzas armadas y por otra parte mediante la planificación para el empleo de sus medios para enfrentar situaciones de apremio externo, como las de crisis y guerra. De igual forma, establece las prioridades y modalidades de inversión de los recursos financieros, contribuyendo así al logro de los intereses y objetivos del país fijados por el Estado. Al mismo tiempo, debe estar en sintonía con la Agenda Ministerial que lleva a cabo el ministro del ramo para ir dando cumplimiento a las tareas que se ha fijado el gobierno en materias políticas en el sector de la Defensa.

La Política Militar es el conjunto de orientaciones que el Ministerio de Defensa dirige a las Fuerzas Armadas para materializar las normas propiamente militares que se derivan de la política de seguridad y defensa nacional. Ella debe orientar el quehacer de las Fuerzas Armadas como un todo armónico y coordinado, de aquí que tenga un carácter conjunto. La política militar apunta a dar respuesta, en el ámbito estratégico, a los requerimientos de la política de defensa, tanto en lo referido a planificación estratégica, como al desarrollo de las instituciones y, por otra parte, sentar las bases de las políticas institucionales específicas. (Molina et al, p. 174)

Entre otras cosas, ella puede fijar criterios o estándares para materiales y equipos de uso común en las tres instituciones, procedimientos de tipo logístico y gestión de recursos, procedimientos operativos normales, entrenamiento conjunto y materias que permitan optimizar el cumplimiento de las tareas comunes y conjuntas de las instituciones. Por sus especiales características técnicas y militares, esta política militar debe ser estudiada y elaborada en el nivel de las Fuerzas Armadas y aprobada por el ministro de Defensa Nacional. De ello podemos deducir que es quizás el elemento más importante para el desarrollo de las capacidades conjuntas de nuestras Fuerzas Armadas. (Molina et al, p. 176)

Se relaciona, además, directamente con la doctrina (conjunta) para el empleo de las fuerzas militares y, a su vez, debe estar estrechamente vinculada, con los procesos derivados de la planificación por capacidades, así como con las regulaciones de control de su financiamiento de acuerdo a los plazos y objetivos que le fije la Política de Seguridad y Defensa Nacional.

Debe orientar a las instituciones y otras organizaciones de la defensa, para su accionar con otros organismos y agencias públicas o privadas, en aquellas áreas de misión diferentes a sus misiones específicas y permanentes relacionadas con la defensa de la nación chilena.

PROCESO DE FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL Y MILITAR

A fin de poder visualizar los procesos de la Política de Seguridad y Defensa y la Política Militar, tomando en cuenta la inexistencia de una Política o Estrategia de Seguridad Nacional, se muestra en la siguiente figura.

Figura 5: Procesos de las Políticas de Seguridad y Defensa y de la Política Militar

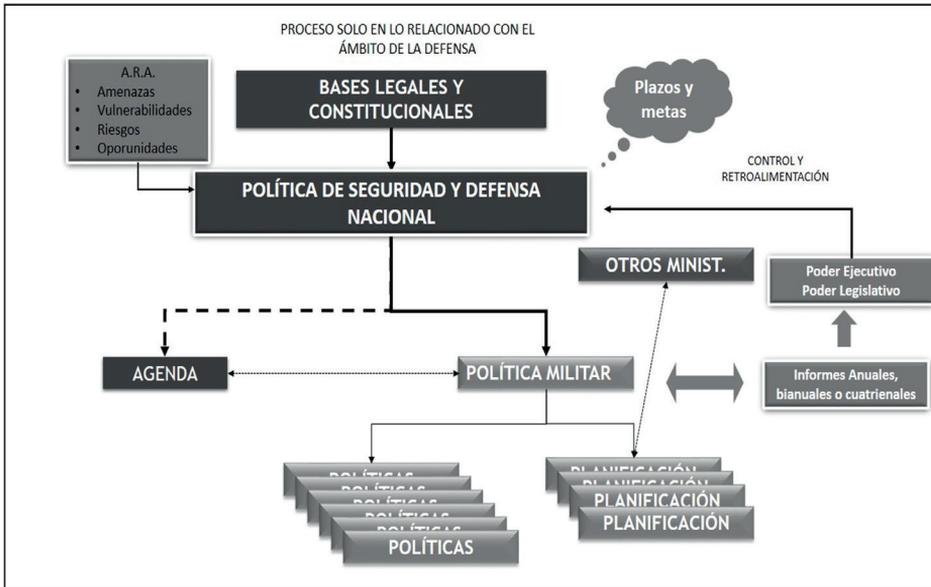


Figura 5. Elaboración propia.

Teniendo en cuenta todos los antecedentes descritos en las páginas precedentes, que conforman el núcleo conceptual y fundamental de los conceptos relacionados con la Seguridad y la Defensa, como base para este proceso podemos establecer las siguientes etapas y consideraciones para la elaboración de una política de seguridad y defensa nacional y la posterior política militar.

En primer lugar se deben establecer los conceptos, principios y bases fundamentales en que descansa el Estado; cobra importancia el valor de su población, acervo cultural y social y el “ethos nacional” y los elementos que conforman su Poder Nacional.

A continuación se debe considerar el resultado del análisis de la situación general que el país enfrenta en el ámbito internacional. Ello debe ser el producto del

proceso de apreciación realizado mediante la Apreciación de Riesgos y Amenazas y su actualización al momento de inicio del proceso de elaboración de la política y debe considerar al menos lo siguiente:

- Consideraciones de carácter global, continental, vecinal y regional que afecten los intereses y objetivos nacionales, actuales y permanentes, tanto en forma positiva como negativa.
- Estado en que se encuentra el país con respecto al orden mundial en materias de tratados, convenciones, compromisos y acuerdos en materias de seguridad internacional, DIH, pactos regionales y en tratados y acuerdos comerciales que impacten el desarrollo nacional y la seguridad y defensa.
- Tendencias mundiales, continentales y regionales en materias de cooperación en las diferentes áreas del desarrollo, así como en seguridad y defensa.
- Oportunidades que se presentan en los ámbitos económicos, desarrollo, seguridad y defensa.
- Estado de conflictos de intereses latentes en todos los ámbitos, particularmente relacionados con la seguridad en todos sus ámbitos y la defensa.
- Horizonte de amenazas convencionales y emergentes, oportunidad y proyección.
- Situaciones que pueden devenir en crisis internacionales y apreciación temporal de sus posibles ocurrencias.
- Aspectos de la seguridad internacional que pueden afectar en el orden social y político interno, protección de los recursos energéticos y naturales y otros factores de carácter nacional.
- Estado del arte en materia de nuevas amenazas en especial en lo relacionado con las cibernéticas y el cibercrimen.
- Situaciones que puedan afectar los compromisos que ha adquirido Chile en sus procesos de modernización equipamiento y sostenimiento de sistemas de armas en desarrollo en otros países.

Este análisis puede resumirse en un capítulo y las respuestas a cada una de las situaciones o tendencias deben ser delineadas y consideradas en la política que se estructure.

En el ámbito nacional debe considerarse:

- Una síntesis de las características del Estado de Chile, sus obligaciones, mandato de su soberanía, población y territorio, con aquellas

conclusiones que orientarán a la política, (vulnerabilidades, riesgos, geografía, comunicaciones, desarrollo económico, social).

- Resumen de las políticas especiales que tienen relación con la seguridad, la defensa y el desarrollo en todos los ámbitos de éste que vayan en beneficio del desarrollo político y estratégico del país.
- Síntesis de su proyección al plazo en que se ha fijado la política (cuatro, ocho, doce años) y los objetivos que se pretende alcanzar en esos años en todas las áreas del quehacer nacional.
- Estado en que se encuentran las operaciones de cooperación internacional en las que Chile participa y su proyección.
- Otros aspectos que tengan un impacto en las medidas que se desarrollen en la política de seguridad y defensa nacional en elaboración.

En la siguiente parte o capítulo se deben establecer el objetivo general o “estado final deseado” para la política que se está desarrollando, así como los objetivos para cada una de las áreas y los plazos o fases para el logro de cada uno de ellos.

De igual forma se marcará el énfasis que se dará para alcanzarlos, marcando así los centros de gravedad que el Gobierno va a ejercer para la obtención o la mantención de ellos.

En el marco de las tareas para la proyección internacional, especial énfasis debe darse en las funciones que cumplirán coordinadamente la diplomacia y la defensa para establecer el ámbito en que actuará el país como respuesta al ambiente internacional visualizado y proyectado.

También debe considerar en esta parte las tareas de cooperación que las diferentes áreas desarrollarán para ayudar al logro del objetivo. En este punto adquieren relevancia, para el caso particular de la defensa, las tareas que se le fijen para realizar en las áreas de misión diferentes a su función principal.

De la misma manera, se le fijan las tareas que la defensa debe cumplir en las materias propias de su quehacer, así como en aquellas funciones en materia de cooperación internacional, y las orientaciones y plazos con respecto a sus procesos de modernización, adquisición, reposición de sus sistemas de armas y de entrenamiento y alistamiento operacional. Estas tareas deben ir de la mano con el proceso de planificación por capacidades y de acuerdo con el sistema de financiamiento plurianual que se establezca. El detalle de su cumplimiento debe ser considerado en la política militar que elabore el ministerio del ramo.

También en esta parte se deben dar las tareas a las otras áreas del quehacer nacional, que tienen relación directa con la seguridad, como son la cancillería, los ministerios del Interior, Transportes y Telecomunicaciones, Obras Públicas, Energía, Agricultura, Hacienda y Economía, por nombrar algunos, pero que estén directamente relacionados con las materias propias de la Seguridad y la Defensa, entendiendo que esta política tiene las características propias de una Estrategia de Seguridad Nacional.

En resumen, este documento no es otra cosa que un verdadero curso de acción que toma el Estado para enfrentar el panorama general que se le presenta en el futuro mediano y de largo plazo, con las medidas que se deben tomar para prever y tomar acciones ante situaciones que se puedan desprender de este escenario, y el logro de los objetivos que se ha propuesto alcanzar en los plazos determinados.

Como este documento es de carácter directivo/ejecutivo, la parte financiera solo debe estar explicitada en cuanto a los recursos disponibles y sus fuentes. El gasto de ellos debe ser demostrado en los plazos que sean estipulados como parte del balance de la gestión a las autoridades competentes, y al público en general mediante un documento de difusión, como es el caso de los “libros blancos”; en definitiva, se debe separar la información del gasto, de la política implementada.

En cuanto a la Política Militar, se detallan algunos aspectos que debemos considerar en su elaboración:

- Síntesis de los Intereses y Objetivos Nacionales.
- Objetivos fijados a la Defensa Nacional.
- Misión Constitucional de las FF.AA.
- Visión de la Defensa a mediano y largo plazo.
- Aspectos sobre las políticas de Relaciones Exteriores y de Interior relacionadas con el quehacer del sector de la Defensa.
- Síntesis de la situación geoestratégica de Chile, sus vecinos, la región y el mundo.
- Estado de las relaciones bilaterales y multilaterales de Chile y sus vecinos y otros países de interés (regionales y extra continentales).
- Tratados y disputas no resueltos o en estado de negociación.
- Estructura de las FF.AA., Sistema de Mando y de cada institución en particular.
- Capacidades estratégicas y operativas de cada institución y conjuntas.

- Procesos de modernización: principales aspectos, orientaciones, objetivos, principales cambios orgánicos, de material tecnológico, de personal y adquisiciones de sistemas de armas, cumplimiento de la planificación por capacidades y del marco presupuestario plurianual.
- Constantes geoestratégicas y determinismo geográfico.
- Áreas de misión y tareas de cooperación a otros sectores del quehacer nacional.
- Posturas institucionales en el ámbito internacional y en el de participación en operaciones distintas a la guerra.
- Misiones y tareas recibidas de la Política de Seguridad y Defensa Nacional.

Analizados y tomados en cuenta todos estos componentes, y las tareas que le entrega la política de Seguridad y Defensa, la Política Militar debe dar respuesta a esos requerimientos y orientar el accionar de su ministerio y de sus instituciones en un documento que en el fondo considere:

- Resumen de la situación internacional que afecte a la defensa.
- Resumen de la situación nacional, en especial relacionado con las tareas que la defensa debe realizar hacia otros campos o áreas del quehacer nacional.
- Objetivos y tareas para el sector de la Defensa, que se desprenden de la Política de Seguridad y Defensa.
- Forma de actuar y misiones a los medios de la Defensa para dar respuestas a las misiones recibidas de la política, orientando el cumplimiento de las misiones por parte de cada una de las instituciones y organismos que componen el sector de la Defensa.
- En ellas se debe especificar cada una de las misiones recibidas en relación con las áreas de misión, los objetivos, plazos y prioridades.
- Se deben dar orientaciones para llevar a cabo las diferentes políticas en ejecución y que permitan mejorar el cumplimiento de las misiones y tareas recibidas, y las tareas específicas comunes y conjuntas que deben desarrollar las instituciones tanto en forma independiente como en forma conjunta, tales como políticas de personal, de educación, de investigación y desarrollo, de la industria de defensa, responsabilidad social, reclutamiento, de desarrollo de capacidades, de modernización, reposición o mejoramiento de sistemas de armas, de apoyo logístico, de entrenamiento institucional, conjunto y combinado, de uso de los fondos financieros plurianuales, entre otras.

- Al igual que la Política de Seguridad y Defensa, se debe tener en cuenta que este es un documento de trabajo por lo que no necesariamente debe transformarse en un documento de relaciones públicas ni educativo como fueron los libros de la defensa publicados hasta la fecha.

CONCLUSIONES

La elaboración de políticas de defensa ha sido un desafío para los países del continente a partir de la década de los noventa, cuando se iniciaron como documentos de difusión de los temas de defensa para que el común de la sociedad, e incluso del ámbito político, conocieran aspectos de la Defensa Nacional y cómo ella se relaciona con el resto de las actividades del Estado para el logro y mantención de los objetivos nacionales.

Por ello, la definición de los intereses y objetivos nacionales es el punto de partida para poder definir una actitud de seguridad y observación sobre lo que ellos importan para el devenir nacional e incluso la supervivencia del propio Estado y de la nación.

Por otra parte, el concepto de Seguridad Nacional, que si bien es comprendido, políticamente en algunos países de la región, en otros no lo es, lo que dificulta entender los alcances de una política o una estrategia de seguridad nacional, haciendo inviable el desarrollo o elaboración de un documento de este tipo, que en algunos países es de uso normal y que articula las acciones del país para enfrentar las vulnerabilidades, riesgos y amenazas que enfrentan en un mundo convulsionado, donde conviven nuevos conflictos con históricos y de larga data y donde la incertidumbre es la característica principal del ambiente internacional que vivimos.

La aparición de nuevos actores no estatales y el uso de amenazas asimétricas para poner en jaque a los Estados ha llevado al surgimiento de los conceptos de “Seguridad Multidimensional” y “Seguridad Ampliada”, que en lo medular señalan que ya no solo amenazas de carácter convencional pueden enfrentarse a un Estado, y que contra ellas [las amenazas asimétricas] puedan participar aparte de los medios policiales y de otras agencias, las fuerzas armadas, como de ello dan cuenta las realidades que viven países como México, Brasil y recientemente Argentina.

Pese a ello, aún hay países que se encuentran renuentes a que las fuerzas armadas participen de hecho contra estas amenazas no convencionales, por ello también no utilizan la herramienta de la Estrategia de Seguridad Nacional para no

comprometer el uso de los medios militares en tareas que han sido históricamente de orden interior y propio de las policías, alejándolas al mismo tiempo de su rol fundamental.

El pasado histórico reciente de algunos países también hace renuente la aceptación política del concepto de Estrategia de Seguridad Nacional, privando a la política de defensa de tener un marco explícito que permita delimitar sus alcances y tareas.

Por otra parte, la elaboración de libros de defensa en el caso chileno, que partió como un elemento de consenso importante en una realidad política difícil, con el transcurrir del tiempo se fue transformando en un documento que se alejó políticamente de su sentido original, devaluando su “ser” de Política de Estado, a tal punto que los últimos libros se lanzaron en las postrimerías del gobierno de turno, donde tampoco participaron significativamente representantes de la oposición, lo que invalidó sus característica de ser suprapartidista y estar sobre la coyuntura que tienen las políticas de Estado.

Ello llevó a la revisión del libro 2017, proceso en que se encuentra empeñado el actual gobierno a través de su Ministerio de Defensa e instituciones dependientes, con la disyuntiva además que se encuentra en proceso una nueva ley de financiamiento de las fuerzas armadas que impone como un supuesto la existencia de una estrategia o política que fije objetivos, metas y plazos a corto mediano y largo plazo, que deben orientar los procesos de modernización de la defensa y de sus sistemas de armas.

La elaboración de una Política de Seguridad y Defensa se propone como una respuesta a este vacío, tomando ella las visiones en el ámbito internacional y nacional que van más allá de las propias de una política de defensa, e incorporando actores que pueden tomar medidas y cumplir misiones en el amplio espectro que nos entregan los conceptos de Seguridad Multidimensional y Ampliada en boga en estos momentos y que sobrepasa los límites propios de la función Defensa.

Esta Política de Seguridad y Defensa tiene en la Política Militar (que de acuerdo a la propuesta reemplaza a la Política de Defensa como se conocía) la respuesta a las tareas y misiones que las instituciones de la Defensa Nacional deben cumplir para colaborar en el esfuerzo nacional de resguardo y mantención de los objetivos nacionales permanentes, actuales e intereses nacionales, tanto en el desarrollo de sus actividades propias de su misión, cuanto por el cumplimiento de tareas a otros sectores del quehacer nacional en sus respectivas áreas de misión.

De igual forma, en ella se deben plasmar todas las otras políticas propias del quehacer militar y que orientan el desarrollo de sus actividades específicas, comunes y conjuntas, así como los procesos de desarrollo de capacidades humanas

y materiales y los procesos de reequipamiento, modernización y adquisición de sistemas de armas.

Todo el proceso de planificación primaria y secundaria, crisis y de contingencia, se debe realizar fuera del ámbito de ambas políticas, pero estrechamente ligada a ambas, así como también a los procesos propios de la planificación por capacidades.

Si se decide la continuación de la elaboración de libros de defensa ellos deberían estar orientados a sus fines iniciales, es decir ser un documento de carácter público (libro blanco) donde se da cuenta de los gastos en materia de defensa en que se ha incurrido en un período determinado y la justificación de esos gastos al detalle, con que el ministro del ramo rinde cuenta a los poderes del Estado y sociedad.

También a través de este trabajo se ha dado respuesta a las interrogantes enunciadas al comienzo de este artículo, recalando la necesidad de la existencia de una Política que dé respuestas y disponga medidas frente a un panorama político-estratégico del país que excede los límites y alcances propios de una política de defensa.

Finalmente, algunos de los aspectos conceptuales aquí considerados, han sido propuestos como insumos para el trabajo que está en desarrollo en el Ministerio de Defensa para la formulación de una nueva Política de Defensa tendiente a superar aquellos aspectos que están en discusión y puede que no sean los definitivos.

REFERENCIAS

- Figueroa, A. (2018). *Los intereses nacionales del Estado de Chile*. [Tesis para optar al título de Oficial de Estado Mayor]. Academia de Guerra.
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) (2018). *Política de Defensa*. Recuperado de: goo.gl/QDfsL5
- Gobierno de Chile. (2003). Libro de la Defensa Nacional 2002. Santiago: Ministerio de Defensa Nacional.
- Gobierno de Chile. (2010). Libro de la Defensa Nacional 2010. Santiago: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2018). Libro de la Defensa Nacional de Chile 1997. Santiago. Recuperado de: goo.gl/opxmZ2

- Ministerio de Defensa Nacional de España. (2018). Política de Defensa. Recuperado de: goo.gl/WwQtQo
- Ministerio de Defensa Nacional de Francia. (2018). Política de Defensa. Recuperado de: goo.gl/UcinBj
- Molina, C., Navarro, M., Rothkegel, L., Soto, J. (2012). *La Conducción de la Defensa Nacional: Historia, Presente y Futuro*. ANEPE N° 26. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. ISBN: 978-956-8478-247.
- Soto, J. (2002). *Seguridad Nacional, Política de Defensa y Fuerzas Armadas, Una Visión*. Memorial del Ejército de Chile, (469). Santiago.
- Soto, J. (2016). Elementos para la elaboración de un libro de defensa nacional. Análisis comparado de libros blancos y estrategias de seguridad nacional de países europeos y continentales. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 2 (2). Recuperado de: goo.gl/ny9Mc4