

Capítulo 4

Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad de defensa en Chile^{*}

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304.04>

Harrison Caballero Ramírez

Luis Alexander Montero Moncada

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: El objetivo de este capítulo es hacer un análisis del caso de Chile, país en el que hubo un proceso de transición de una dictadura militar a una democracia participativa y representativa, donde también fue involucrado el sector defensa, con la creación de los libros blancos de defensa de Chile. Se busca indagar su proceso histórico sobre la construcción colectiva de un libro de defensa que involucró democráticamente todos los sectores de la sociedad, como medio de pacificación, y la conformación de una institucionalidad que proyectó a Chile sobre los grandes escenarios políticos, sociales, económicos y militares, para establecer la importancia de este proceso histórico, que ha sido ejemplar en Latinoamérica. Para lograr el objetivo trazado se requiere, entonces, abordar, como primera medida, la definición crítica conceptual sobre las siguientes variables: 1) seguridad colectiva, 2) seguridad, 3) seguridad nacional, 4) defensa, 5) poder nacional, 6) seguridad humana y 7) acciones cívico-militares. Este análisis conceptual nos dará luces para determinar la importancia de salvaguardar la soberanía y los intereses nacionales de una nación. Como resultado final, se pretende concluir si este caso chileno puede ser evocado por Colombia como punto de partida para la creación de su propio libro blanco de defensa, sin dejar de lado el conflicto y sus amenazas cambiantes, así como comprobar si es prioritario sugerir, dentro de la alta estrategia, elevar a un nivel superior este libro, sobre la base de una ley de seguridad y defensa nacional.

Palabras clave: Defensa, libro blanco, seguridad colectiva, seguridad humana, seguridad nacional.

^{*} Este capítulo presenta los resultados del proyecto de investigación *Tendencias evolutivas de las políticas en seguridad y defensa en las Américas*, del grupo de investigación "Centro de Gravedad", de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado como A por MinCiencias y con código de registro COL0104976. Los puntos de vista pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los de las instituciones participantes.

Harrison Caballero Ramírez

Oficial del Ejército Nacional de Colombia. Especialización, Administración de Recursos Militares para la Defensa Nacional, Centro de Educación Militar, Colombia. Especialización, Alta Gerencia, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia. Profesional, Ciencias Militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", Colombia.

Contacto: harrison.caballero@buzonejercito.mil.co

Luis Alexander Montero Moncada

PhD (c), Estudios Políticos, Universidad Externado, Colombia. PhD (c), Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Colombia. Magister, Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos, Instituto de Estudios Políticos de París Sciences-PO, Universidad Externado, Colombia. Politólogo, Universidad Nacional, Colombia. Profesor asociado e investigador del Departamento Ejército de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".

<https://orcid.org/0000-0003-3420-0863> - Contacto: luis.montero@esdeg.edu.co

Citación APA: Caballero Ramírez, H. & Montero Moncada, L. A. (2022). Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad de defensa en Chile. En C. A. Ardila Castro, A. Montero Moncada & V. Torrijos Rivera (Eds.), *Tendencias evolutivas de las políticas de seguridad y defensa en las Américas*. (pp. 99-132). Sello Editorial ESDEG.
<https://doi.org/10.25062/9786287602304.04>

TENDENCIAS EVOLUTIVAS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS AMÉRICAS

ISBN impreso: 978-628-7602-29-8

ISBN digital: 978-628-7602-30-4

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602304>

Colección Seguridad y Defensa

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

Con el ocaso de la Guerra Fría y el restablecimiento de un nuevo orden global, se puso fin a una confrontación ideológica librada entre el liberalismo versus el comunismo, donde los Estados nación se alinearon bajo las premisas de un mundo bipolar, y en que las dinámicas políticas, sociales y económicas giraban en torno a dichos ejercicios de poder establecidos.

La Segunda Guerra Mundial abrió el camino para una nueva concepción del mundo con la evolución de un organismo o una comunidad internacional que había sido considerada fallida en la Primera Guerra Mundial, pues no pudo lograr el objetivo de evitar una segunda guerra de grandes magnitudes. Aquella Sociedad de Naciones fue reemplazada —o en el mejor de los casos, fue reformada— con el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuyo objetivo principal se estableció con el fin de superar las diferencias ideológicas, los conflictos entre Estados y las diferentes divergencias en el plano internacional, bajo el manto de la diplomacia y el diálogo.

Así, la ONU fue establecida como el organismo internacional centralizado en el que la mayoría de los Estados empiezan a operar por medio de dicha asociación; se estableció, entonces, una normatividad fundamentada sobre reglas y procedimientos que regulan y controlan la arena política internacional. Como consecuencia, cambiaron algunos paradigmas tradicionales en el interior de los Estados, dentro de un marco político a merced de normativas externas que condicionan o regulan a cada Estado nación reguladas por un marco jurídico internacional (Lüttecke, 2002).

Como resultado de lo anterior, se desarrollaron conflictos no convencionales en diferentes partes del mundo; es decir, la forma tradicional y convencional de la guerra de Estados versus Estados cambió a una confrontación irregular de forma

interna. Dentro de tal dinámica aparecieron los objetivos de incesante reivindicación política, económica y social dentro de algunos Estados que para ese momento seguían siendo colonias de una potencia industrializada, o en su efecto, como resultado de la confrontación político-ideológica en la que el mundo se encontró dividido en dos grandes bloques. Fue así como nació la Guerra Fría, sobre diferentes escenarios de conflicto desde una concepción internacional, pero con efectos internos en cada Estado nación (Van Creveld, 1991).

Al unísono con lo anterior, bajo las nuevas amenazas como producto de estas confrontaciones internas y de la reivindicación política de grupos armados al margen de la ley contra el Estado legal —reconocido ante la ONU—, se optó por abordar y poner en práctica el concepto *seguridad nacional* por parte de Estados Unidos —también los Estados latinoamericanos definieron por primera vez su propio concepto de seguridad, de forma consistente y sólida, a partir de la construcción de esta definición— a fin de contener el avance comunista, y que, en apoyo a estos grupos ilegales por parte de la Unión Soviética (URSS), buscaban empoderarse en sitios estratégico de interés geopolítico.

El objeto del presente capítulo es hacer una apreciación general de la importancia de la seguridad y defensa de Chile, y de cómo ella se establece en la definición de los intereses nacionales, tomando en cuenta la estructura de su sistema de seguridad y defensa, junto con sus diferentes políticas, instituciones y doctrinas.

Con tal fin, y luego de unos breves antecedentes, donde se analiza la relación de Chile con la seguridad en Latinoamérica, el capítulo se dividirá en cuatro componentes. En el primero se requiere abordar conceptos relacionados con seguridad colectiva, seguridad nacional, seguridad, defensa, poder nacional, seguridad humana y acciones cívico-militares. En la segunda parte se analizará el impacto de la Doctrina de Seguridad Nacional en Chile, desde la Guerra Fría, hasta la transición. La tercera parte del capítulo ahonda en las características y la evolución de los libros blancos de defensa en Chile, desde el camino a la transición democrática hasta el libro vigente.

Por último, en el cuarto componente se procederá a determinar si en el proceso de la gran estrategia y toma de decisiones para Chile, en cuanto a seguridad y defensa nacional, se hace necesaria la actualización de un libro blanco que responda a las amenazas contemporáneas que debe enfrentar el Estado chileno.

Antecedentes. Chile en el concierto latinoamericano de la seguridad

Los conflictos no convencionales no se hicieron esperar a lo largo y ancho de América Latina. La Revolución cubana inspiró a grupos guerrilleros con ideologías marxistas-leninistas, e incluso, otras manifestaciones ideológicas, desde la línea maoísta. Dichas coyunturas empezaron a ejercer un papel importante dentro de la sociedad, al llevarse a cabo una guerra popular prolongada bajo la reivindicación de derechos sociales, laborales y sindicales, pero entendida y comprendida bajo el manto de una alianza latino-soviética.

Una de las dictaduras más emblemáticas en Suramérica fue la de Chile, con apoyo irrestricto de Estados Unidos e, incluso, de Gran Bretaña. El general Augusto Pinochet asumió la seguridad nacional direccionada por Occidente como eje fundamental de su propia política de seguridad y defensa. Contener el avance comunista en territorio chileno fue su consigna permanente.

Fue solo hasta el plebiscito de 1989 cuando la dictadura militar terminó cediendo su poder para darle paso a la democracia, tomando en cuenta que, a la par con los fenómenos globales tanto en lo político como económico, el fin de la Guerra Fría estaba dando paso al triunfo del liberalismo sobre el comunismo. También se lo puede entender como que el triunfo de la política de seguridad nacional e internacional sobre el fallido Pacto de Varsovia marcó unas nuevas dinámicas y nuevas estrategias militares y diplomáticas.

Mientras Chile se abría paso a la democracia, el mundo veía cómo, de forma avasalladora, se iniciaba el fenómeno conocido como *globalización*, a lo que Francis Fukuyama planteó llamándolo "El final de la historia" (Fukuyama, 1992). Ya los conflictos no se determinarían de forma individual, sino que la estabilidad y el desarrollo estarían basados en la cooperación (Lüttecke, 2002).

La globalización, la democratización, el triunfo del liberalismo y la seguridad nacional e internacional fueron acontecimientos que se dieron de forma rápida y exponencial una vez finalizada la Guerra Fría. Todos ellos son temas que se establecen sobre las nuevas agendas de vital importancia para la supervivencia misma de los Estados nación. Se propuso, entonces, una adaptación al nuevo orden mundial desde lo político, lo económico y lo militar, para contener ahora las nuevas *amenazas asimétricas*, establecidas bajo escenarios de conflicto desde el terrorismo transnacional, el narcoterrorismo, el bioterrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado, etc. (Lüttecke, 2002, p. 1).

Complementando lo anterior, Perazzo establece que dentro de los conflictos contemporáneos posteriores a la Guerra Fría se enmarcan nuevas amenazas, así:

Dentro de ellas podemos incluir el terrorismo, el fundamentalismo religioso de diferente signo, los llamados “señores de la guerra” y las diferentes manifestaciones del crimen transnacional organizado, tales como las organizaciones de lavado de dinero, los traficantes de armas, de drogas, de personas y de órganos. (Perazzo, 2008, p. 15)

Bajo estos nuevos retos que atentan contra la seguridad, Chile se ve obligado a incursionar en un proceso democratizador de grandes dimensiones, con el objetivo de adaptarse rápidamente para afrontar estos desafíos globales.

Sobre los cimientos de una dictadura militar en la que se defendió el liberalismo, y que se sostuvo sobre el concepto estadounidense de seguridad nacional, el curso de la historia condujo a Chile a la transición de un autoritarismo a la democracia, establecida desde lo político, pero también, muy importante, desde la democratización de su propia seguridad y defensa. Fue así como la premisa de crear un libro blanco de seguridad y defensa, adquirió fuerza, como medio indispensable para democratizar las estrategias y los procesos establecidos desde el Ministerio de Defensa.

El caso chileno ha sido ejemplo en toda Latinoamérica para poner de manifiesto la importancia de democratizar el sector defensa, con la consigna de que todos los sectores de la sociedad participen en la creación de su propia seguridad; esto, encaminado sobre la salvaguarda de los intereses nacionales y la prevalencia misma de la supervivencia del Estado nación. Ahora bien, la creación del libro blanco de seguridad nacional se presenta como antesala de un proceso de adaptación cívico-militar, en el que se buscó devolverles la credibilidad a las Fuerzas Militares (FF. MM.) y a la Fuerza Pública con respecto a su propia población.

Marco conceptual de la seguridad

Abordar una definición exacta sobre la seguridad es complejo, ya que este concepto se puede percibir desde diferentes escenarios, que adquieren relevancia debido a su implicación directa. Durante y a partir del final de la Guerra Fría aparecieron conceptos evolutivos sobre la seguridad, como: “Seguridad Nacional, Seguridad Común, Seguridad Colectiva, Seguridad Compartida, Seguridad Humana o

Seguridad Cooperativa donde interfieren acontecimientos históricos que hacen complejo definir una sola concepción de la seguridad” (Sheehan, 2005).

Helga Haftendorn afirma que “no hay un único concepto de seguridad; seguridad nacional, seguridad internacional y seguridad global se refieren a diferentes aspectos y tienen su origen en contextos históricos o filosóficos” (Sheehan, 2005). Para Bárcena, la seguridad debe ser entendida como “estar libre de preocupaciones, sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser infligido por otros” (Bárcena, 2000, p. 12).

El Ministerio de Defensa de España, en la Dirección General de Relaciones Institucionales y en el Instituto Español de Estudios Estratégicos, presenta en su documento marco, publicado en 2011, diferentes definiciones del concepto de seguridad; desde el Estado es concebida como actor internacional protagónico y en el que se debe abordar bajo su propia necesidad y direccionamiento:

[...] el Estado ha constituido el objeto referente de la seguridad, asume la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos y demanda su lealtad. Así, la seguridad de los ciudadanos de un país está garantizada cuando la propia seguridad del Estado también lo está. (Laborie, 2011, pp. 1-2)

Griffiths (2008) plantea:

[...] la seguridad es una condición que permite lograr el normal funcionamiento de las actividades de un Estado respecto de sus principales misiones, dentro de las cuales se encuentra el desarrollo nacional y el bienestar de la persona humana, para asegurar el logro del bien común nacional. (Griffiths, 2008, p. 157)

Lo anterior deriva, entonces, en el término *seguridad nacional*, pero, complementariamente a dicho término, se estableció la seguridad y defensa nacional, y para su respectivo análisis es necesario definir por separado ambos conceptos. Según Kennan (1948), se define como “la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia de potencias extranjeras” (Enseñat & Berea, 2009, p. 340).

En su libro *Apuntes de estrategia sobre seguridad y defensa nacional*, el coronel (R) Manuel José Santos Pico expone lo siguiente:

La seguridad nacional se entiende como una situación en la cual los ciudadanos pueden desarrollar sus condiciones socioeconómicas y políticas sin riesgos o amenazas a sus actividades normales. Todo estado tiene la

responsabilidad de crear y mantener una situación de seguridad nacional para ofrecer a sus asociados en grado relativo de garantías para la consecución de niveles aceptables de convivencia pacífica y Seguridad Ciudadana, que aseguren en todo tiempo y lugar, en los ámbitos interno y externo: La independencia la soberanía la autonomía la integridad territorial y la vigencia de un orden justo, basado en la promoción de la prosperidad y el desarrollo general. (Santos, 2004, p. 29)

Huntington se refiere a este concepto así:

[Es] un aspecto de la política de seguridad nacional. El foco principal de las relaciones civil-militar es la relación del cuadro de oficiales con el Estado. Aquí es donde llega al máximo el conflicto entre las presiones funcionales y sociales [...]. Las relaciones sociales y económicas entre los militares y el resto de la sociedad reflejan normalmente las relaciones políticas entre el cuadro de oficiales y el Estado. (Huntington, 1964, p. 16)

Para Rico (2018), debe haber un frente común entre el ente militar y el sector civil, lo cual lleva a concluir que todas las acciones en este aspecto han de ser una estrategia mancomunada como una sola acción conjunta:

Las relaciones civiles-militares contemporáneas se enfrentan al reto que la población las comprenda como una sola sociedad, en el cual ambos sectores, el militar y el civil, son un solo pueblo. El eje es: una sola sociedad y no una sociedad civil y otra sociedad militar. (Rico, 2018, p. 199)

El coronel Santos define la defensa nacional como

La integración y acción coordinada del poder nacional para perseguir, enfrentar y contrarrestar todo acto de amenaza o agresión de carácter interno o externo que comprometa esos valores que conforman la nacionalidad, cómo son: La soberanía independencia de la nación, su integridad territorial y el orden constitucional. La defensa nacional implica una constante actividad para prevenir y resistir los riesgos de un posible adversario, sus ataques agresiones que afectan la seguridad nacional. (Santos, 2004, p. 31)

El poder nacional proviene del Estado, respecto a lo cual Monroy indica que

[...] el poder nacional es potestad del Estado, es la nación políticamente organizada, entendiendo este como sujeto de derecho internacional, integrado en

sus cuatro elementos: la población, el territorio, la organización política en su triple vertiente de gobierno, ordenamiento jurídico, poder político, y soberanía. (Monroy, 1998, p. 175)

Ante la anarquía internacional, Laborie (2011) refiere la supervivencia del Estado a través de “la soberanía nacional y equilibrio de poder, entendido como la distribución del mismo entre los distintos Estados, se encuentran inequívocamente unidos a lo que se entiende por seguridad. Se trata de proteger, desde una perspectiva interna, los intereses nacionales”. Por tal motivo, se plantea una defensa colectiva, o también seguridad colectiva, para establecer alianzas de cooperación que conlleven la protección del Estado y la confrontación de las amenazas externas que terminan afectando la institucionalidad.

Para Ballesteros,

[...] la seguridad colectiva es el fruto de una decisión conjunta de determinados países y en la que se adquiere el compromiso de condicionar las respectivas políticas de seguridad a las de los demás, equilibrando solidariamente las diferencias de intereses, atenuando incertidumbres y desalentando comportamientos agresivos. (Ballesteros, 2004, p. 53)

Este concepto procede de la Sociedad de Naciones y ha evolucionado a través de las décadas, donde se da el génesis, entendido desde el mismo bien público, a lo que Lüttecke plantea:

[...] la seguridad de un Estado concreto pasó a constituir un aspecto considerado como bien público debido a que su supervivencia y seguridad ya no quedarían necesariamente bajo la responsabilidad exclusiva del propio Estado afectado. Se comenzaba a actuar bajo una conciencia colectiva. (Lüttecke, 2002, p. 3)

Ante la *seguridad colectiva*, se formula la *seguridad cooperativa*. Se construye la confianza entre los Estados y la historia permite incluir también los actores no estatales bajo la seguridad percibida con el bien público; es decir, existen nuevos mecanismos con el fin de evitar los conflictos como el diálogo y la negociación. La inclusión de la seguridad desde el involucramiento de diferentes sectores y actores de la sociedad, donde la exclusividad ya no es solo del Estado, hace de la seguridad cooperativa unos nuevos retos y escenarios.

Laborie refiere al respecto:

La Seguridad Cooperativa fomenta la inclusión de actores no estatales, organizaciones internacionales, así como de Estados con ideología distinta, a través de foros no oficiales, y desarrolla el principio fundamental según el cual cualquier solución estable sólo puede obtenerse si se conciertan las acciones y efectos procedentes del ámbito diplomático, informativo, militar, económico, político o civil. (Laborie, 2011, p. 3)

La seguridad humana es un concepto mucho más profundo y vinculante: no solo se refiere al Estado como organización política, sino que eleva la seguridad a la prevención y la defensa de los seres humanos. Cubides y Cita (2014) hablan de la seguridad humana como

[...] la atención y concentración directamente en la protección de la población contra todo tipo de amenazas. Es decir, todas aquellas acciones que afecten a los diferentes individuos de una sociedad y que vander en la integridad de los mismos bajo las siguientes dinámicas: Abusos a los Derechos Humanos, la degradación del medio ambiente, el terrorismo internacional o nacional, la delincuencia nacional organizada. (Cubides & Cita, 2014, p. 6)

La seguridad humana aborda las amenazas no militares y se remonta por sobre la seguridad de los seres humanos o los colectivos sociales; es decir, según Taylor Owen, se comprende este tipo de seguridad como "la protección de todos los individuos, de las amenazas ambientales, económicas, alimentarias, medicas, personales y políticas" (Owen, 2004, p. 383). A su vez, este concepto se inserta en la seguridad internacional como una nueva alternativa de pensamiento en el marco de la seguridad, y ambos cohabitan con una concepción *individuo-céntrica* (Ramirez, 2010, pp. 103-117).

Se concibe, entonces, que estas definiciones conceptuales sobre la seguridad han evolucionado en sí mismas, de acuerdo con la evidencia histórica, dentro del sistema internacional como *seguridad hemisférica*¹. Se presentó así una visión más humana de la seguridad, y dio como resultado una relación entre la población y la ciudadanía con sus fuerzas castrenses o militares, con la conclusión de que las acciones militares deben ser integrales a través de las relaciones cívico-militares.

¹ Concepto que involucra la percepción de la "seguridad multidimensional" aprobada en Barbados el 4 de junio de 2002, bajo el título de "declaración de Bridgetown". Define seguridad hemisférica a los acuerdos entre los países del hemisferio americano para afrontar las diferentes amenazas, peligros, problemas y riesgos que afectan a los estados de la región.

En conjunto, estas definiciones conceptuales giran en torno a una *seguridad multidimensional*, en el marco de una seguridad hemisférica, el proceso histórico que gira en torno a la Guerra Fría en el continente latinoamericano y se presenta bajo un panorama de apoyo por parte de Estados Unidos, bajo la sombra de la Doctrina de Seguridad Nacional, (DSN), que se presentó para contener el avance soviético en la región. La presencia de esta doctrina marcó un nuevo rumbo en cuestión de seguridad y defensa, llevó al final de estas dictaduras y consolidó su propio proyecto liberal y democrático una vez caído el Muro de Berlín, en 1989.

Uno de los gobiernos militares más emblemáticos en el sur del continente americano fue el de Chile (11 de septiembre de 1973-11 de marzo de 1990). Se desarrolló una contienda ideológica y militar para la consolidación del proyecto neoliberal instaurado por Estados Unidos y Gran Bretaña. Augusto Pinochet desarrolló diferentes estrategias para contener el avance comunista y consolidar este proyecto a través de la DSN. Con el plebiscito de 1989 se dio fin a dos décadas de dictadura militar, para dar paso a la elección presidencial y democrática de 1990.

A partir de ese momento, la historia de Chile dio un giro de 180°, para establecer una nueva política de defensa que es, según muchos autores, un ejemplo para seguir en la región. En este nuevo instructivo se consolidaron todos los conceptos ya aludidos, al asumirse la evolución conceptual de la seguridad escrita sobre los libros blancos de seguridad y defensa chilenos.

La sombra de la Doctrina de Seguridad Nacional en Chile

El concepto de DSN lo asumió Estados Unidos para desplegar toda una estrategia política y militar de ámbitos globales; especialmente, en países del llamado Tercer Mundo. Leal se refiere a dicho concepto a partir de su propio empleo, en el que se designa la defensa militar y la seguridad interna frente a las amenazas de revolución, la inestabilidad del capitalismo y la capacidad destructora de los armamentos nucleares (Raskin, 1979, pp. 31-34).

Uno de los objetivos de la DSN es asumir la concepción militar dentro de la institucionalidad del Estado para tener el control absoluto que ayude a detener el avance comunista de la URSS, la punta de lanza fue “la estrategia de contención”, ante lo cual George Kennan, como jefe de la misión diplomática en Moscú se inclinó por una forma de freno ideológico y de constante vigilancia a los objetivos

expansionistas rusos en la región². Kennan hizo una descripción de la política soviética como “una corriente fluida que se mueve constantemente, dondequiera que se le permita moverse, hacia un objetivo determinado. Su principal preocupación es la de asegurarse llenar cada veta y escondrijo disponibles en la grieta del poder mundial” (Kennan, 1947, p. 575). Al respecto, el presidente Harry Truman ejecutó dicha estrategia en zonas geográficas donde la institucionalidad estatal no era fuerte, buscando así el control dentro de su propia área de influencia.

En Chile, la DSN ayudó a sostener el golpe de 1973, que, según sus gestores, sirvió para evitar la revolución que intentaba adelantar el presidente socialista Salvador Allende. Ya en el poder, los militares chilenos ajustaron a su modo la doctrina heredada de sus vecinos (Arriagada, 1998)³. Durante esta dictadura se plantearon los siguientes objetivos: “detener política y militarmente la marea socialista; terminar definitivamente con la UP (Unidad Popular) y hacer desaparecer todos los símbolos que pudieran recordarla” (Guillaudat et al., 1998).

En uno de sus planteamientos ante este concepto de seguridad nacional, Kennedy refiere que se invirtieron cuantiosas sumas de dinero para invertir en defensa y tecnología:

Se llegó así, en pleno desarrollo de la Guerra Fría, a un punto culminante del frenesí de la seguridad, particularmente entre los EE.UU. y la URSS, con la inversión de elevadísimas sumas de dinero para gastos en proyectos de defensa, desarrollo tecnológico y una exacerbada carrera armamentista, lo que hizo temer a los observadores un importante efecto negativo sobre la competitividad a largo plazo. (1993, p. 193)

En nombre de la seguridad nacional⁴ y en pleno furor de Guerra Fría, se consideró y se puso en práctica el concepto de seguridad y el de defensa estableciéndose

² La estrategia de contención “[...] pretendía lograr una modificación de la conducta soviética por medio de una combinación de disuasiones y recompensas”. George Kennan, quien elaboró el concepto de contención luego de la Segunda Guerra Mundial, lo resumió así: “contención prolongada, paciente pero firme y vigilante de las tendencias expansivas rusas”. John Lewis Gaddis, “Introducción: La evolución de la contención”, en Terry L. Deibel y John Lewis Gaddis, *La Contención. Concepto y política*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992, pp. 9 y 17.

³ Genaro Arriagada, *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet*, Santiago, Editorial Suramericana Chilena, 1998, capítulos 2 y 3.

⁴ El concepto de seguridad nacional para Estados Unidos surge de la preocupación del gobierno por suministrar a su población seguridad militar y bienestar social, y por asegurar la integridad del ente político; pero al desarrollarse dentro de una era nuclear como la que se presentó en la Guerra Fría, la seguridad se definió en términos de disuasión y sobre las amenazas que potencias externas representaban para la soberanía y la integridad territorial. La construcción de un enemigo externo y la defensa militar son las principales características de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos

fines y medios; para ambos conceptos, Lüttecke determinó que “la relación vinculante entre seguridad y defensa se manifiesta al indicar que la seguridad constituye una meta a alcanzar y, la defensa, uno de los medios para ello” (Lüttecke, 2002, p. 2). Al haber una relación intrínseca entre la seguridad nacional y la seguridad y defensa, germinaron importantes alianzas estratégicas lideradas por las principales y ya mencionadas potencias en contienda. Se exhibió a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como limitación al bloque soviético y el Pacto de Varsovia, para hacer frente a todas las acciones que realice o ejecute Occidente.

Leal Buitrago expone en tal sentido:

La seguridad nacional se consolidó como categoría política durante la Guerra Fría, especialmente en las zonas de influencia de Estados Unidos. Después de la Segunda Guerra Mundial, este país rescató el uso político que la palabra seguridad ha tenido desde la antigüedad, para elaborar el concepto de “Estado de seguridad nacional. (Leal, 2003)

Fueron 45 años de esta dinámica, a lo largo de los cuales se presentaron diferentes escenarios adversos, pero, en últimas, sin que ninguno de los bloques involucrados realizara acciones militares contundentes más allá de la carrera espacial y de la guerra económica. La bipolaridad del mundo marcaba el juego político, social, económico y militar sobre la base de dos frentes que buscaban imponer su ideología ante el mundo.

Durante este periodo histórico, Latinoamérica —y en especial, Chile— no fue ajena a este fenómeno global. Los distintos gobiernos de derecha se alinearon bajo la política liberal implementada por Estados Unidos, y grupos violentos irregulares se alzaron en armas, financiados y patrocinados por la URSS —como es el caso de Cuba—, para extender el brazo soviético sobre el continente americano. La reacción por parte de Estados Unidos no se hizo esperar, y es así como el coloso del norte apoyó a gobiernos militares, de forma directa e indirecta, con el objetivo de contener el avance comunista.

De la transición militar a la democracia chilena

El evento histórico que puso fin al gobierno militar en Chile fue el plebiscito de 1989, cuando el pueblo chileno dio por terminado el mando de Pinochet, para abrirle camino a la democracia desde el aspecto político y, por ende, a la transformación de la doctrina militar. Diferentes fuerzas políticas de centroizquierda fueron fundamentales en este ejercicio democrático, pues tenían un fuerte poder de

influencia dentro de la sociedad y fueron determinantes para que dicho proceso democratizador se pudiera consolidar. A pesar de que esta facción política consiguió el triunfo en el plebiscito, el poder militar siguió teniendo influencia hasta finales de la década de 1990 e inició un proceso de transición lento en el ámbito de la política de defensa, sus instrumentos, su legislación y su horizonte estratégico (Gutiérrez, 2007).

Gutiérrez (2007) establece tres aspectos importantes que marcaron la paulatina transición de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) en el proceso democratizador de Chile, para posteriormente darse la consolidación de su PDS: “la transición pactada a la democracia, la presencia del dictador y la fuerte presencia de la derecha” (Gutiérrez, 2007, pp. 1-5).

El primer aspecto que marcó la paulatina transición de las FF.AA., refiere a las fuerzas políticas representadas en partidos por la democracia, y que exigieron la transición política de un autoritarismo a un sistema de participación ciudadana. De esta manera, el modelo neoliberal pretende modernizarse, y las FF. MM., ser actores fundamentales de dicho proceso histórico. El segundo aspecto establece que, tras el revés del plebiscito, en 1989, el derrotado Augusto Pinochet mantuvo la comandancia de la institución militar, a la que involucró también en la contingencia política. Su presencia fue clave dentro de la derecha chilena, y seguir manejando los hilos de las FF. AA. le permitió consolidar al Ejército en el proceso de transición. Como último aspecto, cabe resaltar que la derecha política mantuvo una fuerte presencia en el plano político instaurando, como lo plantea Gutiérrez (2007), un *baluarte de la defensa del modelo económico y político cimentado en la llamada obra del gobierno militar*, lo que ha permitido, justamente, el contrapeso necesario para una transición pactada y disciplinada. Paulatinamente, la derecha fue convirtiendo su presencia política desde una opción burocrática en una sociológica (Gutiérrez, 2007, p. 4).

No se deben desestimar los esfuerzos que se hicieron entre la concertación política para impulsar la transición en el ámbito militar, a fin de consolidar una política de defensa moderna en Chile. La realización de los libros de defensa nacional jugó un papel fundamental: este objetivo fue llevado a cabo como un proceso progresivo democratizador dentro de las FF. MM., ya que los temas pertinentes a la defensa y seguridad ya no fueron de estudio exclusivo de los militares, sino que se pudo ampliar su rango de interés dentro de la población civil. Por una parte, el proceso de normalización de sus tradicionalmente conflictivas relaciones vecinales y,

por otra, la construcción de relaciones civiles militares ajustadas a los estándares democráticos (González, 2017, p. 31).

Como señalan García y Montes (2008)⁵, los procesos de intercambio y debate entre las jerarquías militares y los responsables políticos de la defensa —además de académicos y otros actores civiles— durante la elaboración de los dos primeros libros de defensa de Chile jugaron un papel significativo en la modernización democrática del sector (García, 2008, p. 82).

Una de las razones centrales por las que se presentó la realización del primer libro blanco de defensa chileno, y que motivó dicha realización, fue el temor que se gestaba dentro de la población civil debido a los años de dictadura; ese escozor de todo el ámbito militar invitaba a la reflexión académica y a tener la voluntad política de reorientar este aspecto bajo la construcción ciudadana de su propia seguridad en torno a la mayor cantidad posible de instituciones civiles, toda vez que se invitaba a dejar de lado el miedo a sus FF. MM., y entendiéndose que la seguridad es asunto de toda la sociedad chilena y que de esta depende la supervivencia misma del Estado.

Libros blancos de defensa de Chile

Con el paso a la democracia en Chile, a partir de 1990, la sociedad chilena entabló una percepción diferente sobre los temas de defensa y seguridad, y así se hizo evidente que son temas exclusivos del contexto militar, y que, de una u otra manera, afecta a todos, de forma individual o colectiva; se interpretaron, entonces, unas consecuencias que inquietan a los sectores tanto públicos como privados (Gutiérrez, 2007, p. 5).

Para consolidar una política de defensa en Chile, el gobierno recurrió a la interpretación sociológica de un desentendimiento y un poco afecto de la sociedad para con sus instituciones castrenses; por tal motivo, se inició un proceso de democratización de la defensa⁶, buscando, en términos generales, involucrar a toda la sociedad civil en la creación de su propia política de defensa, de modo que dicha sociedad civil pueda afrontar las amenazas internas y externas que se le presentan. La solución más apremiante fue la creación de los libros blancos de defensa.

⁵ Conviene recordar que Gonzalo García Pino, uno de los autores del artículo citado, fue asesor del Ministro de Defensa (1994-1997), Subsecretario de Marina (2005-2006) y Subsecretario de Guerra (2006-2010) de Chile.

⁶ Término al que hace referencia a involucrar todos los sectores sociales en la creación de su propia seguridad y defensa. No es un tema netamente militar, sino de la sociedad en general.

Primer Libro Blanco de defensa Nacional

La creación del Primer Libro de Defensa Nacional de Chile (LDN) ocurrió en 1997; como tal, fue un instrumento político que sirvió de herramienta para afianzar la transición de diversas posturas civiles con la doctrina militar. Acercarse al conocimiento en temas de defensa por parte de la población civil generó una sensibilización importante, que ayudó a derrumbar las barreras que habían sido construidas desde la dictadura con los sectores sociales. De esa manera, la vinculación de civiles en temas militares proporcionó una aproximación que permitió el fortalecimiento de las relaciones cívico-militares. Molina se refiere a este proceso democratizador de la defensa así:

[...] en una primera etapa de ajuste, suceden determinados hechos de tensión político-militar, sin embargo, el escenario nacional mejora paulatinamente, como consecuencia de determinadas prácticas, decisiones seguras o actos de reconciliación que en definitiva conducirán a un régimen de plena relación entre las autoridades políticas y los mandos militares. (Molina, 2008, p. 193)

Se abre paso de la dictadura a la democracia. Cristian Faundes explica este proceso transicional así:

[...] los procesos de elaboración de los libros de la defensa conforman una instancia de aproximación entre civiles y militares y su resultado refleja la creciente inmersión de los civiles en un sector que históricamente en Chile ha sido ocupado por militares; el propósito de este grupo emergente en el sector ha sido la democratización de la defensa, que se manifiesta, especialmente, en el desarrollo de una serie de políticas y su profundización. (Faundes, 2016, p. 188)

Con la creación de estos libros se abre paso una evolución conceptual de la seguridad: esta se moderniza y se adapta a los nuevos escenarios del siglo XXI, que para Chile representaron sus diversas amenazas, y se establecen estrategias nacionales e internacionales para afrontar los nuevos desafíos.

En 1995, previamente a la creación del primer LDN, “el Gobierno formuló la primera agenda de política pública de defensa en la historia de la democracia en Chile, y públicamente reivindicó el derecho de los civiles electos para establecer la política de defensa y militar” (Flisfisch, 2012, p. 89). El objetivo como tal era generar la “necesidad de que los regímenes democráticos sean capaces de desarrollar una gobernabilidad adecuada sobre las fuerzas armadas, la defensa y lo que hoy

se denomina el sector de seguridad en general” (p. 10). De esta manera, como lo explica Faundes (2016), los libros blancos de la defensa constituyen elementos centrales del proceso de democratización del sector.

Por las razones ya mencionadas, el primer Libro Blanco de Defensa en América del Sur fue publicado en 1997 por la administración del presidente chileno Eduardo Frei (González, 2017, p. 24) intentando normalizar las relaciones con Argentina en la región (Runza, 2004), y porque las inversiones militares chilenas habían generado una notable preocupación en países de la región⁷.

González (2017) destaca la importancia del poderío militar chileno en auge y la preocupación de países como Argentina, Bolivia y Perú, que para ese entonces tenían serias discusiones limítrofes:

Dotado de las FFAA más modernas de Sudamérica y con un nivel de inversión en equipamiento militar que contrasta con la realidad general de la región, Chile ha ido parsimoniosamente resolviendo los conflictos limítrofes con sus tres países vecinos desde fines de los años 70 cuando llegó al borde de la guerra con Argentina. Actualmente, ya solucionados los contenciosos más graves con Buenos Aires y luego del fallo de la Corte de Justicia de La Haya que laudó la controversia sobre límites marítimos con Perú en 2014, resta resolver la más compleja cuestión del reclamo boliviano de salida al mar. (González, 2017, p. 31)

El Libro de Defensa de Chile de 1997 apareció en el marco general de una mayor apertura del sector defensa en el conjunto de la región, no solo fronteras afuera, sino en su relación con la sociedad civil de cada país (González, 2017, p. 24). Esta primera experiencia traía consigo el poder establecer una “comunidad” de defensa en el país (Barrachina, 2008, pp. 30-31).

La Comisión de Seguridad Hemisférica de OEA (CSH) suscitó los libros blancos de defensa como una medida de transparencia dirigida principalmente a generar confianza mutua entre países de la región (González, 2017, p. 24). Con esto se incrementaba el apoyo irrestricto entre los países para, de forma conjunta, hacerles frente a las nuevas amenazas que para finales del siglo XX se estaban incrementando en la región.

El primer LDN tiene un enfoque “nacional” de la seguridad como concepto (Faundes, 2016, p. 197):

⁷ En 1995 la Fuerza Aérea de Chile inició gestiones para adquirir aviones de combate de última generación.

[...] se entiende por seguridad la condición que logra un país cuando sus intereses nacionales están a resguardo de interferencias importantes, producto de acciones que se han tomado en el ámbito del Desarrollo Nacional, entendido en un sentido amplio, y en el ámbito de la Defensa Nacional. (Chile, 1997)

Cabe tener en cuenta que el concepto de seguridad humana⁸ no hace parte de este primer documento, pero en él sí se incluyen términos de seguridad nacional, se omite lo de seguridad multidimensional e, incluso, se aborda la *seguridad* a secas (Faundes, 2016, p. 197).

En este LDN se vislumbra la ecuación de la seguridad sobre la *defensa* y el *desarrollo*, los cuales son dos dinamizadores de la seguridad y defensa; por ende, la seguridad se orienta a neutralizar riesgos y amenazas externas contra el interés nacional y el desarrollo aporta recursos económicos y los componentes de *estabilidad* y *orden interno*, necesarios para la seguridad (Faundes, 2016, p. 198). La seguridad se encuentra en un nivel superior de lo político, mientras que la defensa hace lo propio en el nivel político-estratégico (Chile, 1997, p. 74).

Figura 1. La ecuación de la seguridad.



Fuente: Chile (1997, p. 74).

Este primer LDN define la defensa como “una actividad integral del Estado, puesto que consiste en la preparación y eventual empleo de todas las potencialidades nacionales para neutralizar amenazas y contribuir a resolver conflictos” (p. 82). Su alcance, por ende, no es exclusivo de las FF. AA. Chilenas, y la defensa no es un tema que involucre solo al orden militar: “la defensa no es un problema exclusivo de las Fuerzas Armadas, ni siquiera de los Campos de Acción de la defensa y Diplomático combinados, sino que es una responsabilidad de toda la ciudadanía” (p. 75).

La separación entre seguridad y defensa se pronuncia, a la vez que se identifica a las amenazas como aquellas que “atentan en forma directa contra la

⁸ El concepto *seguridad humana* queda plasmado en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, en 1994.

supervivencia del Estado, su identidad, o el proyecto nacional” (p. 75). Se destaca, además, que “los riesgos, peligros o amenazas que se asocian a la delincuencia, al narcotráfico u otros que afecten al orden interior, constituyen materia de Seguridad Interior” (p. 75). En sus definiciones sobre amenazas, el LDN las establece como “acciones reales o percibidas provocadas, consciente o inconscientemente, por un eventual adversario, a quien se le supone con cierto fundamento la intención y la capacidad para afectar negativamente intereses propios” (p. 213).

El texto recalca seis principios generales enmarcados dentro de la política de defensa; entre ellos, “emplear el Poder Nacional y, en particular, su potencial bélico, si fuera necesario, para su defensa y el resguardo de los intereses nacionales, frente a amenazas externas” (p. 88). Especifica también que “en la estructuración de la defensa nacional lo primero es identificar cuáles son las posibles amenazas contra las que queremos protegernos y, en seguida, definir los medios con los que se materializará tal protección o defensa” (p. 77).

En este libro no se excluyen a las FF. AA. para contrarrestar el avance del narcotráfico (Chile, 1997, p. 90), y se establecen actividades como patrullaje y, a la vez, vigilancia que involucran a la Dirección General de Territorio Marítimo y a la Dirección General de Aeronáutica Civil, que hacen parte del el Consejo Nacional para el Control de Estupeficientes (Conace) (Faundes, 2016, p. 200).

Segundo Libro Blanco de defensa Nacional. La política de defensa chilena tras el 11 de septiembre del 2001

En consecuencia con los acontecimientos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en la ciudad de Nueva York (11-S), los conceptos de seguridad y defensa asumen una nueva terminología en torno al terrorismo, como resultado de una modalidad de *guerra asimétrica*.

El libro blanco de defensa chileno elaborado en 2002 define la defensa nacional como “el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una Nación puede oponer a las amenazas de un adversario, en contra de sus objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial” (p. 87); por lo tanto, el mismo LDN define, de acuerdo con Faundes (2016), lo siguiente:

[...] en general, el propósito de la función de defensa es proteger a la población, preservar el territorio nacional y resguardar la capacidad del Estado para el ejercicio de su soberanía frente a amenazas externas contra estos elementos fundamentales del país, así como apoyar el logro de los objetivos nacionales en el ámbito internacional. (p. 23)

Revindica, por otra parte, “apoyar la gestión de la política exterior de Chile, fundada en la búsqueda de un orden mundial jurídicamente normado y, por consiguiente, en el compromiso de todos los Estados, incluido el nuestro, con las obligaciones emanadas del derecho internacional (p. 75).

El LDN número 2 da continuidad al concepto de seguridad del primer libro entendiéndola como “una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los del desarrollo social y económico” (Chile, 2002, p. 24). De la misma forma, la seguridad de la nación como tal es “un producto del conjunto de actividades que el Estado realiza para avanzar hacia el logro de sus objetivos y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias importantes” (p. 24).

En este segundo volumen se incorpora el concepto de seguridad humana:

[...] reside en modificar la preocupación de la seguridad al complementar el concepto tradicional focalizado en el Estado con un enfoque centrado en las personas, de manera de minimizar los efectos negativos que surgen en un contexto de crecientes inseguridades y tensiones. (p. 25)

Sin embargo, este concepto no se incluye de manera directa como política interna.

El LDN de 2002 persigue nueve objetivos claros (Gutiérrez, 2007):

- Conservar la independencia y la soberanía del país.
- Mantener la integridad del territorio nacional.
- Concurrir a la creación de seguridad externa, fundamental para el bien de la nación.
- Apoyar la proyección internacional de Chile.
- Contribuir al mantenimiento y la promoción de la paz y seguridad internacional, de acuerdo con el interés nacional.
- Contribuir al desarrollo nacional y contribuir al logro equilibrado y armónico de las distintas capacidades del país.
- En el plano del orden institucional, contribuir a la preservación de la institucionalidad de Chile como república democrática, y a la del Estado de derecho. (Gutiérrez, 2007, pp. 10-11).

Se evidencia, entonces, que el LDN número 2 fue publicado para 2002, como réplica a dos hechos trascendentales: el primer libro tenía un objetivo de durabilidad de cinco años; por tal motivo, ameritaba una actualización inmediata y, en razón de eso mismo, de los acontecimientos internacionales en torno al terrorismo

y de las nuevas amenazas, la política de defensa debía buscar la mejor forma de responder a ello. Bajo dicha premisa, los atentados el 11-S marcaron un delineamiento nuevo de la estrategia; a su vez, este volumen asumió su iniciativa como una política pública, tal como lo probó Michelle Bachelet, quien para ese momento fungía como ministra de Defensa, en una época en la que se incorporó una dimensión más programática de la defensa, “un Libro con los rasgos propios de una política pública” (Zalaquett, 2000, p. 10).

Este libro asimila la defensa al “conjunto de medios materiales, humanos y morales que una Nación puede oponer a las amenazas de un adversario, en contra de sus objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial” (p. 87). Por tal motivo, define la defensa textualmente así:

[...] en general, el propósito de la función de defensa es proteger a la población, preservar el territorio nacional y resguardar la capacidad del Estado para el ejercicio de su soberanía frente a amenazas externas contra estos elementos fundamentales del país, así como apoyar el logro de los objetivos nacionales en el ámbito internacional. (p. 23)

También plantea, al igual que el primer LDN, que las FF. AA. “existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República” (p. 148).

Como eje, este volumen se apropia de la cooperación internacional —sin dejar de lado la disuasión— estableciendo una política de defensa delineada por organismos internacionales, que buscan incrementar y materializar actividades como la participación en operaciones de paz, intercambios militares y ejercicios combinados multinacionales (Faundes, 2016, p. 203), en el entendido de que la seguridad internacional afecta la propia seguridad nacional (p. 84).

Tercer Libro Blanco de Defensa Nacional

El Libro de defensa Nacional de 2010 retoma el concepto de seguridad:

[...] 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. (Chile, 2010, p. 108)

A pesar de que el libro de 2002 incorporó el concepto de seguridad humana, este nuevo LDN específicamente establece la adopción de la seguridad humana como principio que guía el diseño y la ejecución de su política exterior (p. 90).

En este libro establece que no solo es competencia del sector defensa —y en su defecto, del Ministerio de Defensa Nacional— asumir la seguridad humana como algo exclusivo de dicha dependencia: por el contrario, hace unas especificaciones interesantes al referir que este concepto tiene un sentido mucho más amplio, en el que se involucran temas de desarrollo dentro de una nación —y no solo el exclusivo de la defensa— como objetivos nacionales, en el intento de disminuir la brecha tecnológica, reducir el impacto de la violencia criminal o enfrentar la propagación de pandemias (p. 90). En tales escenarios, las FF. MM. son el instrumento fundamental utilizado tomando en cuenta sus atributos y sus capacidades.

De forma casi similar a la de los dos anteriores libros, este volumen establece que el concepto *defensa* es “la relación con la acción y efecto de conservar la posesión de un bien o de mantener un grado suficiente de libertad de acción para alcanzar tal bien” (p. 107). En cuanto a la defensa, estipula que esta es

[...] el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario en contra de sus intereses, principalmente su soberanía e integridad territorial. Su propósito es alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos libres de interferencias exteriores. (p. 107)

También determina, de forma concreta, que la función defensa existe para dar seguridad externa al país (p. 109).

Este tercer libro —en cotejo con el segundo— equipara la seguridad y defensa a funciones exclusivas del Estado; por ende, la defensa contribuye de forma directa a la seguridad de la nación “tanto por medio de su preparación para el empleo legítimo de la fuerza, su contribución a la disuasión y la participación de sus medios en misiones de cooperación internacional” (p. 128).

En el tercer LDN, ni la defensa ni la seguridad son exclusivas de las FF. AA., sino que se vincula al Estado como objeto referente:

[...] sin embargo, cabe precisar que, al igual que en los dos volúmenes anteriores, el texto explicita claramente que en su función de proveer seguridad el Estado se encuentra limitado y condicionado por la exigencia de procurar el bien común de la nación y de servir a la persona humana. (Faundes, 2016, p. 206)

Por eso, la política exterior debe darse a través de la diplomacia y los canales del diálogo y la cooperación. El Estado debe materializar de forma combinada sus funciones para el logro de los objetivos nacionales (Faundes, 2016, p. 207).

Esta tercera edición define la amenaza así:

[...] la amenaza puede concebirse como una acción realizada o un hecho provocado por un eventual adversario, que es percibida como una promesa de dañar intereses propios, porque a ese adversario se le supone, con cierto fundamento, la intención y la capacidad para hacerlo. (p. 82)

Además, bajo esta definición y el concepto basado en las amenazas, el documento establece que

[...] deberían reservarse para aludir de manera precisa a fenómenos cuyas características reflejan mejor los rasgos de lo que constituye una amenaza propiamente tal, entre otras, la existencia de un actor internacional que manifiesta voluntad de causar daño a intereses nacionales y que tiene la capacidad para materializarlo. (p. 130)

Esta esta premisa emplaza las *nuevas amenazas*, las *amenazas emergentes* y las *amenazas no convencionales* como *problemas a la seguridad de los Estados* (p. 130).

Ante el concepto de seguridad humana, este es asimilado bajo la política exterior, y no sobre una política interna. Faundes explica que

[...] destacan las limitaciones propias del sector defensa para aplicar el concepto en la política nacional, debido a que la seguridad humana como concepto amplio que abarca elementos, como la salud, la economía, entre otros, sobrepasa el espectro de acción de la defensa. Por tanto, en los LDN, la seguridad humana queda suscrita al ámbito de la política exterior, concretamente en el marco del conflicto internacional y el derecho internacional humanitario. (Faundes, 2016, p. 208)

Comparación entre los tres libros de Defensa Nacional

En la tabla 1 se hace un comparativo entre los tres LDN de Chile elaborados entre 1997 y 2010, en los términos en que los presenta Faundes (2016).

Tabla 1. Cuadro comparativo entre los tres libros de Defensa Nacional

		LDN 1 (1997)	LDN 2 (2002)	LDN 3 (2010)
Seguridad		Seguridad = defensa + desarrollo	Seguridad como una condición deseable para el desarrollo	Seguridad como una condición deseable para el desarrollo
		Defensa y desarrollo como elementos constitutivos de la seguridad	La seguridad se obtiene mediante funciones estatales bien definidas	La seguridad se obtiene mediante funciones estatales bien definidas
		LDN 1 (1997)	LDN 2 (2002)	LDN 3 (2010)
Defensa		Actividad integral del Estado en constante preparación para neutralizar amenazas externas	Conjunto de medios para oponer a las amenazas de un adversario	Conjunto de medios para oponer a las amenazas de un adversario
		Las FF. AA. son garantes del orden institucional	Las FF. AA. Son garantes del orden institucional	Las FF. AA. contribuyen a la preservación de la institucionalidad
		Basa el dispositivo de defensa en el empleo disuasivo de sus FF. AA. en particular, y su poder nacional, en general	Contribución a la seguridad con disuasión y cooperación internacional	Contribución a la seguridad con preparación para el empleo legítimo de la fuerza, la disuasión y la cooperación internacional
Objeto referente		Estado	Estado	Estado
Sectores de la seguridad	Sectores militar, político, económico, societal y ambiental			
Amenazas		Las amenazas como eje en la estructuración de la defensa nacional	Las amenazas no cubren todo el espectro de situaciones que debe enfrentar una defensa moderna	Las amenazas y los compromisos internacionales son elementos de un “escenario” de planificación de defensa
		Incorpora amenazas no convencionales	Incorpora amenazas no convencionales	Descarta amenazas no convencionales (las asume como “problemas de seguridad” que eventualmente se podrían transformar en amenazas)

LDN 1 (1997)	LDN 2 (2002)	LDN 3 (2010)
Incorpora acciones percibidas y provocadas inconscientemente; concibe la posibilidad de amenazas estables: hipótesis de conflicto	Incorpora acciones percibidas y provocadas inconscientemente; concibe la posibilidad de amenazas estables: hipótesis de conflicto	Solo acepta concebir amenazas a partir de actos específicos; se pone fin a la hipótesis de conflicto

Fuente: Faundes (2016).

Como se puede apreciar en la tabla 1, hay una evolución en los diferentes conceptos de seguridad y defensa en relación con el objeto referente y sus determinados sectores de seguridad en relación con las amenazas.

Cabe resaltar que, pese a la construcción de estos tres libros registrados hasta 2010, Chile carece de una estrategia de seguridad determinante y, por ende, de una política nacional de seguridad, lo que hace más compleja la implementación de las directrices dadas por estos libros. En definitiva, dichos textos carecen de poder o fuerza vinculantes:

El concepto de fuerza vinculante es tal vez uno de los que los juristas mencionamos con mayor frecuencia, pero uno de los más evanescentes, de los más difíciles de definir. La dificultad radica en las implicaciones filosóficas que le son relativas y en sus conexiones con otros conceptos fundamentales para el derecho, tales como la obligación jurídica, deber jurídico o validez jurídica. [...] Nosotros caracterizamos a la fuerza vinculante como una propiedad de las normas jurídicas, que consiste en atribuir a su destinatario el deber de obedecer o seguir lo prescrito por ellas, so pena de hacerse merecedor de una sanción. Este deber de obediencia que se atribuye al destinatario, es correlativo a un derecho subjetivo, que radica en cabeza de otro individuo (titular), quien a su vez tiene la competencia para exigir judicialmente del destinatario el cumplimiento de su deber y de solicitar que se imponga una sanción en caso de que el deber no se cumpla. (Bernal, 2008, p. 39)

Al tono de lo anterior, la doctrina no es ley; por tal motivo, no es vinculante.

Estrategia nacional chilena: el camino hacia un nuevo libro blanco de defensa

Con los análisis previos de los LDN creados desde 1998 hasta 2010 se pueden establecer conceptos específicos en torno a la seguridad, estableciendo que debe

ir ligada con la cooperación internacional, alrededor de los procesos de globalización y surgimiento de nuevos actores internacionales. Así mismo, aunque el Estado es el objeto referente, la seguridad y defensa chilena no es objeto exclusivo de seguridad.

Para la conducción de esta gran estrategia nacional, la Constitución Política (CP) de Chile plantea en su artículo 24 que el presidente de la República, el Gobierno y la administración del Estado tienen la autoridad para conservar el orden público en el interior y la seguridad externa de la república. El presidente de la República cuenta con el Consejo de Seguridad Nacional (Cosena) como órgano asesor y especializado en materias afines, según los artículos 95 y 96 de la CP. El Cosena es un organismo del ámbito político; pero al formar parte de dicha entidad los comandantes en jefe, la defensa nacional amplía su carácter político-estratégico hacia lo político, en el ámbito de la seguridad nacional (Gutiérrez, 2007, p. 7).

La Comisión de Defensa del Senado y la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputado tienen la función de informar al Congreso todo lo relacionado con la seguridad nacional. De la misma forma, el artículo 32 de la CP establece la estructura orgánica de la defensa nacional en cabeza del presidente, atribuciones especiales para disponer de las fuerzas de tierra, mar y aire, organizadas y distribuidas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional (Gutiérrez, 2007, p. 7) El Consejo Superior de Seguridad Nacional (Consusena), creado por el DFL N.º 81 de 1960, como ente asesor en materias ligadas a la seguridad nacional y al mantenimiento de la integridad territorial está conformado por: el presidente de la República; los ministros del Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda y Economía; los comandantes en jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea; el jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, y el director de Fronteras y Límites (Gutiérrez, 2007, p. 7).

El ministro de Defensa Nacional (DN) conduce y administra —en apoyo del presidente de la República— todo lo referente a la seguridad nacional y, a su vez, tiene bajo su responsabilidad los subsecretarios de Guerra, de Marina y de Aviación, de la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN), de la Academia Nacional de Estudios Políticos Estratégicos (ANEPE) y del Consejo Superior de la Defensa Nacional (Consudena). Este ministerio dispone de la asesoría de la Junta de Comandantes en Jefe (JCCJ).

Las FF. AA. chilenas dependen del ministerio encargado de la DN y están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Estas instituciones castrenses son vitales para la seguridad nacional y, a su vez, son el instrumento legal

para garantizar el orden y la institucionalidad. La conducción y coordinación estratégica militar esta direccionada desde presidencia en apoyo de la JCCJ.

Proyecciones del libro blanco de defensa de 2021

En el panorama anterior, el nuevo texto actualiza lo planteado en el último libro, escrito en 2017. En este nuevo texto se exponen cuatro temas de forma general en torno al concepto de defensa: principios de defensa; entorno para la defensa; estrategia de la defensa, y conducción de la defensa, avances y desafíos.

El primero alude a que el presidente de la República tiene por objetivo la conservación de la seguridad externa de la nación y el control del orden público interno establecido en la ley y la Constitución. Para lograr este objetivo cuenta con el sector defensa y sus FF. AA. La estrategia se establece bajo sus fines (objetivos de defensa y áreas de misión); los medios para la consecución de los fines (capacidades estratégicas) y el modo (concepto estratégico de empleo de la defensa) (Aránguiz, 2021).

Figura 2. Proyecciones del libro blanco de defensa de 2021.



Fuente: Infodefensa.Com

En la figura 3 se plantean los lineamientos sobre el concepto estratégico de empleo de la defensa, tanto interno como externo.

Figura 3. Lineamientos sobre el concepto estratégico de empleo de la defensa.



Fuente: Infodefensa.Com

En la figura 4 se pueden ver las capacidades estratégicas como objetivos establecidos en torno a la conducción de política de la defensa.

Figura 4. Capacidades estratégicas como objetivos establecidos en torno a la conducción de política de la defensa.



Fuente: Infodefensa.Com

Conclusión

La historia acompañada de sus acontecimientos trascendentales, como la Segunda Guerra Mundial y las implicaciones de la Guerra Fría en Suramérica, dejaron eventos que marcaron el hilo político, social y económico de una región rezagada, pero con unas afectaciones fuertemente marcadas que afectaron la seguridad y defensa de cada Estado nación. Chile no fue ajeno a estos sucesos, y su evidencia histórica lo demuestra.

La dictadura del general Augusto Pinochet configuró los esquemas de seguridad y defensa en torno a la idea liberal sobre seguridad nacional; a su vez, planteó la apropiación de salvaguardar los intereses nacionales como medida de contención de los avances del comunismo.

La globalización y el fin de la Guerra Fría cambiaron los escenarios de un mundo bipolar bajo los preceptos de una evolución conceptual de la seguridad, por lo que se configuraron nuevas amenazas de índole asimétrica. Chile no se sustrajo a dicho proceso, y con el fin de la Guerra Fría se dio por terminada la dictadura militar, con lo cual se abrió camino paso un proceso democratizador tanto en lo político como en lo que se refiere a la estrategia de seguridad y defensa nacional; por tal motivo, la propuesta del primer libro blanco se trazó el objetivo de establecer derroteros y lineamientos conceptuales y estratégicos sobre seguridad y defensa y la necesidad de involucrar todos los sectores de la sociedad chilena.

Este proceso democratizador dio como resultado la realización de los LDN, que terminaron jugando un papel clave a la hora de establecer derroteros de unificación nacional, porque unió al país ante un establecimiento que para ese momento no contaba con el apoyo popular, con altos porcentajes de desaprobación después de 17 años de dictadura. Los temas pertinentes a la defensa y seguridad ya no fueron objeto de estudio exclusivo de los militares, pues se amplió su rango de interés dentro de la población civil.

Los libros analizados en el presente capítulo en cuanto a la evolución del concepto de seguridad se mueven sobre cuatro ejes fundamentales, que Faundes (2016) sintetiza de la siguiente manera:

- El proceso de reformas institucionales que tienen el objeto de establecer la gobernabilidad democrática del sector defensa.
- El crecimiento de Chile, que se traduce en un nuevo posicionamiento estratégico del país en el escenario internacional, y en virtud de lo cual adquiere relevancia un sentido de responsabilidad, de cooperar en materias de

seguridad internacional, según lo descrito en LDN 3, de observador a actor (pp. 134-140).

- Los cambios en el escenario estratégico mundial que tienen incidencia en nuevas percepciones y definiciones de los conceptos *seguridad, defensa y amenazas*.
- Una serie de cambios en el entorno vecinal, que se traducen en un énfasis en las medidas de confianza mutua y una nueva forma de percibir las amenazas; particularmente, en torno a eliminar las hipótesis de conflicto.

Todos los LDN manejan conceptos evolutivos de la seguridad donde los conceptos de seguridad colectiva, seguridad nacional, defensa, poder nacional, seguridad humana y acciones cívico-militares tienen un constante dinamismo. Las aplicaciones conceptuales en los libros blancos son ajustadas a las realidades de amenazas tanto internas como externas. Se destaca la separación conceptual entre *defensa y seguridad*, al asumirse a la primera como de carácter externo, y a la segunda, sobre el interés nacional interno; al unísono de la defensa, se involucran la cooperación internacional y la política exterior, como factores intervinientes en la política de defensa (Faundes, 2016, p. 215).

Chile ha sido ejemplo en la región por anticiparse a la creación de los libros blancos de seguridad nacional; sin embargo, no se tiene clara la estrategia de seguridad plenamente definida, y su política de seguridad nacional no es explícita; por lo tanto, los libros blancos de seguridad de defensa nacional se convierten en un referente principal a la hora de estudiar esos temas. Estos libros blancos carecen de poder vinculante como tal, y ello hace que el sistema chileno sea especial y específico, a pesar de que carezca de un norte normativo y definido con precisión.

Los libros blancos están situados en el sector defensa; sin embargo, con la evolución de los libros blancos chilenos se hace notorio que este concepto se adapta a la seguridad bajo sus nuevas dinámicas cambiantes y evolutivas, de acuerdo con las nuevas amenazas regionales y nacionales. Sin embargo, las pautas y el direccionamiento estratégico desde el nivel superior carecen de directrices claras para la formulación de estas políticas y, a su vez, el establecimiento de límites; por esta razón, se requiere implementar y desarrollar una política nacional de seguridad, o estrategia de seguridad.

El proceso de inclusión en la creación de estos libros reforzando las relaciones cívico-militares son un importante ejemplo para Colombia. La transición de una dictadura militar a la democracia es fundamental para tener en cuenta en este tipo de ejercicios académicos. Se deben resaltar los esfuerzos que se hicieron desde el

aspecto político para impulsar la transición desde el ámbito militar a la consolidación de una política de defensa moderna en Chile.

Colombia, a diferencia de Chile, no posee un libro blanco de seguridad nacional, lo que demuestra un déficit en sus políticas de seguridad y defensa. Lo que sí se puede evidenciar es una política pública en función de abordar dicha área, pero carece de una política de Estado en torno a dicho sector, si tenemos en cuenta que el país ha sufrido un conflicto armado por más de 60 años, con diferentes matices y escenarios, en el que el narcotráfico cumple una función determinante como combustible bélico.

Si emulamos para Colombia la creación del primer libro blanco creado en Chile, podríamos rescatar que tal proceso democratizador le hace falta a un país que afronta unas amenazas constantes a su seguridad, y en el que se requiere diseñar un modelo de seguridad y defensa en torno a la seguridad colectiva y la seguridad humana, en el que se pueda incluir a todos los sectores de la sociedad; de esta manera se reforzaría todo lo referente a las acciones cívico-militares que ya se han venido trabajando en los últimos años.

A pesar de haber tenido varias políticas de seguridad y defensa —encaminadas a afrontar el conflicto armado—, Colombia, con los relevos generacionales y electorales de cada gobierno en periodos de cuatro años, no tiene claro cuál es su política de seguridad de forma general, lo que dificulta visualizar el modelo de un proyecto de Estado nación a futuro en torno a su propia seguridad. Se requiere, entonces, que Colombia inicie tal proceso democratizador de la seguridad, a fin de integrar a toda la sociedad colombiana bajo un interés nacional general y determinar la proyección del Estado las próximas décadas. Ahora bien, más importante aún es que, entendiendo las deficiencias de los libros blancos chilenos en cuanto a la incapacidad para clarificar la estrategia de seguridad nacional plenamente definida, se requiere que Colombia pueda generar una ley de seguridad y defensa en la que pueda proyectar la nación a futuro y, de inmediato, se puedan abordar de forma explícita todas las amenazas a su seguridad, esta vez, de forma integral y unificada por parte de todo el Estado colombiano.

Referencias

- Arriagada, G. (1998). *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet*. Editorial Sudamericana Chilena.
- Ballesteros, M. (2004). *Las estrategias de seguridad y de defensa. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI*. Monografía del CESEDEN n° 67.
- Bárcena, C. (2000). *La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo*. Revista Mexicana de Política Exterior.
- Barrachina, C. (2008). Programa interno de medidas de confianza mutua: los Libros Blancos en América Latina bajo una perspectiva comparada. En I. Sepúlveda & S. Alda (Eds.), *La administración de la defensa en América Latina*. Vol. III. UNED.
- Bernal, C. (2008). Fuerza vinculante. *Revista del Derecho del Estado*, 12(4), 22-47.
- Chile. (1997). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Cubides, J. (2014). *La seguridad humana y su influencia en las políticas públicas de Colombia*. Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales.
- Enseñat y Barea, A. (2009). El concepto de seguridad nacional en las estrategias de seguridad. En *Los nuevos paradigmas de la seguridad*. CITIpx e IEEE.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. The Free Press.
- Faundes, C. (2017). Evolución del concepto seguridad en los libros blancos de defensa de Chile. *Papel Político*, 22(1), 185-219. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo22-1.ecsl>
- Flisfisch, Á. (2012). *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile: un índice para el periodo 1990-2010*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- García, B. (2008). Los libros Blancos en la Región Andina. En I. Sepúlveda & S. Alda (Eds.), *La Administración de la Defensa en América*. UNED.
- González, J. (2017). Libros Blancos de Defensa en Sudamérica: ¿Política exterior o política doméstica? *Rev. Bras. Est. Def.*, 4(2), 17-48.
- Griffiths, J. (2008). *Seguridad en Latinoamérica: una mirada crítica desde Chile*. UNISCI Discussion Papers.
- Guillaudat, P. (1998). *Los movimientos sociales en Chile 1973-1993*. LOM.
- Gutiérrez, C. (2007). *Política de defensa de Chile. Una mirada desde la transición democrática*. Centro de Estudios Estratégicos.
- Huntington, S. (1964). *El soldado y el Estado*. Grupo Editorial Latinoamericano.
- Kennan, G. (1947). *The sources of Soviet conduct*. Foreign Affairs.
- Kennedy, P. (1993). *Hacia el Siglo XXI*. Plaza & Janes Editores S.A.
- Laborie, M. (2011). *Evolución del Concepto de seguridad*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Leal, F. (2003). *La doctrina de seguridad nacional: Materialización de la guerra fría en América del Sur*. Alfaomega Editores, Universidad de los Andes.

- Lüttecke, J. (2002). *Evolución del concepto de seguridad y defensa* [Tesis]. Escuela Superior de Guerra Naval de la Armada de la República Argentina.
- Milet, P. (2008). *Desafíos externos e internos a la política de defensa en Chile*. <https://tinyurl.com/636sm9a3>
- Molina, C. (2008). La relación cívico-militar y su incidencia en las políticas de seguridad nacional: la experiencia chilena. *Política y Estrategia*, 110, 13-26.
- Monroy, M. (1998). *Derecho internacional público* (4ta ed). Edición TEMIS.
- Perazzo, S. (2008). Conflictos armados contemporáneos. Una aproximación a su comprensión. *Revista Política y Estrategia*, (112).
- Ramírez, F. (2010). Los vínculos entre seguridad humana, medio ambiente y terrorismo: Comunidad, vulnerabilidad e interdependencia en la Sub región amazónica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 5(1), 103-117.
- Raskin, M. (1979). *The politics of national security*. Transaction Books.
- Rico, A. (2018). *Relaciones Civiles-Militares en el postacuerdo colombiano*. Universidad Pontificia Bolivariana.
- Runza, A. (2004). Las relaciones argentino-chilenas de defensa. Análisis y evaluación desde la perspectiva del Comité Permanente de Seguridad. *Lateinamerika Analysen*, 8, IIK, 137-166.
- Santos, M. (2004). *Apuntes de estrategia sobre seguridad y defensa nacional*. Universidad Militar Nueva Granada.
- Sheehan, M. (2005). *International security. An analytical survey*. Lynne Rienner Publishers.
- van Creveld, M. (1991). *The transformation of war*. The Free Press.