

Las Políticas de Defensa, como Políticas Públicas

Maximiliano Larraechea Loeser

I.- INTRODUCCIÓN

La Política de Defensa, en países que han estado libres de confrontaciones armadas durante largos periodos de tiempo, suele ser una temática que sólo es abordada en círculos especializados o en el propio ambiente de la Defensa. Sin embargo, como toda acción del Estado, está concebida para abordar un problema específico -en este caso, la Defensa del país- el cual, tratándose de un asunto que impacta al Estado y a todos sus habitantes, se constituye en un problema público.

El propósito de este artículo, es describir las variables que caracterizan y que condicionan a las Políticas de Defensa en su condición de Políticas Públicas, desde una perspectiva conceptual y algunas menciones finales al caso chileno, como ejemplo de la inclusión de los aspectos teóricos en la elaboración de las últimas Políticas de Defensa de Chile y la eventual necesidad de que sean complementadas. Para ello, inicialmente se describirá en términos globales las Políticas Públicas como concepto, con sus características y sus condicionantes. Luego y desde esta misma perspectiva, se describirá las Políticas de Defensa con algunas definiciones y con sus características particulares, para finalmente dar una breve mirada a algunas tomadas como ejemplo, en relación al contexto y la forma en que fueron elaboradas, para una mejor comprensión de las diferencias centrales entre éstas. Finalmente, utilizando la comparación con otros Estados tomados como ejemplo, se propondrá desde una perspectiva exclusivamente académica una posible estructura documentaria que complementaría nuestra actual Política de Defensa.

Tratándose de un trabajo exclusivamente teórico, se evitará especialmente el análisis crítico de los contenidos y las orientaciones específicas de nuestra Política de Defensa o de las anteriores, procurando mantener el estudio en torno a los conceptos que caracterizan a las Políticas Públicas y su expresión en las Políticas de Defensa.

II.- LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En primer lugar, debemos detenernos en la descripción de "Política". A pesar de la riqueza de la lengua española, la palabra en cuestión no distingue entre dos grandes significados que están mejor expresados en el idioma inglés. La Política como "Policy", según el diccionario de Cambridge, se refiere a "un conjunto de ideas o un plan de qué hacer en situaciones particulares que ha sido acordado oficialmente por un grupo de personas, una organización empresarial, un gobierno o un partido político". Por otra parte, "Politics" es entendido en el mismo texto como "las actividades del gobierno, los miembros de las organizaciones legislativas o las personas que intentan influir en la forma en que se gobierna un país", esto es, la compleja trama de acciones, negociaciones, acuerdos e influencias que caracterizan al acontecer diario. Un intento de expresar estas dos concepciones en nuestro idioma, es referirnos a la primera acepción como "la política" y a la segunda, como "lo político".

La pregunta que surge es: ¿Cuál de estas concepciones debemos asumir para referirnos a las Políticas Públicas? En mi opinión: ambas. El "conjunto de ideas o plan" está condicionado directamente a "las negociaciones, acuerdos e influencias" propias del día a día político, como veremos más adelante.

¿Cuándo un asunto es “Público”? Una primera mirada, lo ubica en sentido contrario a lo privado. Otra aplicación del término se inscribe en aquello propio del Estado, como es el caso de los servicios públicos. Sin embargo, en este caso y derivado de que la palabra se enlaza con el



concepto de República –que la refiere a una *cosa del pueblo*- asumimos como público aquello que afecta, beneficia o es accesible para todos o al menos a un conjunto de personas con un interés en común que los convierte en un grupo definido.

En consecuencia, podemos concebir una Política Pública (PP) como la “descripción del proceso mediante el cual la autoridad pública elabora e implementa programas de acción pública, esto es, elementos político-administrativos coordinados en torno a determinados objetivos”. Si lo analizamos en sentido inverso, una definición aplicable es que son “objetivos, abordados por una organización del Estado para organizar la acción

de actores, con el propósito de solucionar un problema o una deficiencia”.

Las Políticas Públicas, entonces, involucran al menos 4 elementos:

- Percepción de algún problema o deficiencia
- Involucramiento del sistema político
- Definición de Objetivos
- Proceso

Las Políticas Públicas o PP, están dirigidas a un público determinado que será afectado por esa política. En el caso de la Política Económica, busca satisfacer las necesidades derivadas del funcionamiento de la economía y las que provienen de determinados sectores de la economía. De ella se desprenden medidas concretas, como es en el caso de Chile la apertura a los mercados, la mantención de una regla de superávit fiscal, el fomento de la competitividad, etcétera. Las Políticas de Salud afectan a pacientes, prestadores de salud, Isapres y otros.

Las PP se inscriben dentro de un plan de acción más amplio, del cual aparecen metas y medidas que necesariamente interactúan con otras PP. Es obvio que, al menos, la implementación de un PP requiere el concurso del aspecto financiero, lo que la obliga a interactuar con la Política Económica, pero además es usual que involucren otras PP. Por ejemplo: una Política de Transporte Público está directamente relacionada con la de Obras Públicas, desde el punto de vista de la infraestructura.

Dicho lo anterior, se puede visualizar que las PP son una expresión de la política del Estado, que reflejan el pensamiento del gobernante estableciendo procesos de implementación de acciones que normalmente obedecen a problemas definidos. Como son iniciativas, decisiones y acciones, requieren de espacio político para negociar y consensuar con los actores políticos y sectoriales y en consecuencia, son un reflejo del nivel de gobernabilidad.

Las principales teorías que explican sobre el origen de las PP las remiten a dos categorías conceptuales:

— **Basadas en la sociedad.** En éstas, el Estado es percibido como una variable dependiente de la sociedad. Es el caso de las teorías Neomarxistas (Políticas surgen por la confrontación entre la sociedad y la sociología (Fair, 2016)), las Racionalistas (Políticas emanan de la confrontación entre las creencias y la realidad (Delgado, 2009)) y las Idealistas (Políticas reflejan la expresión de las mayorías ciudadanas (Borges, 2009)).



— **Basadas en el Estado.** En este enfoque, se le atribuye al Estado un rol independiente de la sociedad, en el cual éste actúa como un selector de las demandas y proveedor de los servicios. De esta forma, son los individuos o grupos del Estado los que determinan las elecciones en PP. En otras palabras, la acción pública es el producto de resoluciones tomadas por altos decisores de los funcionarios públicos.



Esto aparenta ser propio exclusivamente de los Estados totalitarios con Economías Centralmente Planificadas, pero no necesariamente es así. La cultura nacional y la tradición, pueden llevar a los pueblos a delegar estas decisiones en el Estado en forma voluntaria.

— **Teorías Mixtas.** Éstas plantean la existencia combinada de ambas teorías anteriores. Desde esta perspectiva, pueden resumirse en una visión de que las PP son el resultado de la interacción de múltiples acciones, entre las cuales destaca la cooperación mutua entre sectores y grupos de interés que ejercen presión hacia el Estado o se apoyan mutuamente en una concertación de actores que forman bloques de presión, con la intervención discrecional del Estado.

La historia política es generosa en entregar ejemplos, respecto de cómo distintos factores pueden producir la introducción de una PP, su profundización, su declinación o su derogación. La idea preconcebida del gobernante, la ideología del gobierno, la detección de una falencia desde la perspectiva de los especialistas, la emergencia de una crisis, la presión ciudadana y la combinación o alternancia de estos factores, entre otros, puede determinar la implementación o la sustitución de una PP. Por ejemplo: luego del regreso a la democracia en Chile, técnicos como Mario Marcel y Claudio Orrego, que habían detectado que el Estado tenía una cultura de gestión muy pobre, comenzaron a recorrer otros países para nutrirse de ideas que llevaran a lo que luego se convirtió en la PMGP o Política de Mejoramiento de la Gestión pública, durante el gobierno de Patricio Aylwin. Ello fue continuado y profundizado por el siguiente gobierno, de Eduardo Frei, que tenía una visión técnica propia de su condición de ingeniero. El gobierno siguiente, de Ricardo Lagos, llegó al poder con una agenda propia, centrada en el gobierno digital, que hizo que la PMGP perdiera prioridad (Olavarría, Navarrete y Figueroa, 2011). Sin embargo, la crisis derivada del caso MOP-GATE obligó a una negociación política que permitiera superar el impasse, de la cual surgió la exigencia de un nuevo componente de mejoramiento de la gestión pública, esta vez en términos de transparencia: la Alta Dirección Pública. Vemos en esta sucesión de eventos, cómo a través de 3 gobiernos una Política Pública fue influenciada por varios de los factores antes descritos: la convicción del gobernante, técnicos empoderados, la ideología del gobierno, la detección de una falencia y la aparición de una crisis. La presión de la opinión pública, no fue en este caso un factor gravitante.

Este tipo de situaciones, propias de la componente *politics* de las PP, son de concurrencia

habitual en todas las fases de la existencia de éstas y, como veremos, también se advierten en la concepción, elaboración, implementación y declinación o sustitución de las Políticas de Defensa.

III.-SEGURIDAD Y DEFENSA

En la discusión diaria, tanto en el ambiente académico como fuera de esto, se suele emplear los vocablos “Seguridad” y “Defensa” sin una distinción clara entre ambos conceptos. La Seguridad es un concepto amplio que especifica una condición, como también actividades para obtenerla. “Es la condición alcanzable, que requiere minimizar riesgos y disuadir o neutralizar amenazas” (Política de Defensa Nacional de Chile, 2020). Para no distraernos de nuestro objetivo, simplificaremos el concepto de Seguridad como una condición en la cual se proporciona estabilidad de lo que se tiene, ante desafíos y amenazas. Así, existen derivaciones como Seguridad Energética, Seguridad Ambiental, Seguridad Humana y muchas más.

La Seguridad Nacional, constituye una vertiente del concepto, que ha producido últimamente profundas divisiones, debidas principalmente a la forma de conceptualizar el término. Al respecto, es interesante observar algunos antecedentes históricos al respecto. En una audiencia del Senado norteamericano en 1945, el entonces Secretario de Marina James Forrestal aventuró que la seguridad requería, para obtenerse, de una concepción amplia. Al respecto, señaló: “estoy utilizando la palabra *seguridad* en forma continua, en lugar de *defensa*”. Luego agregó: “...el asunto de la Seguridad Nacional, no es solamente del Ejército o la Armada...se debe considerar el potencial para la guerra, las minas, la industria, recursos humanos, investigación y todas las actividades que son propias de una vida civil normal...” (Room, 1993). Así, en ese escenario se asentó una concepción de Seguridad aplicable a un *todo* más amplio, que involucra todos los medios del potencial nacional, dejando a las fuerzas armadas las obligaciones propias de la Defensa.

Lo anterior, derivó en un concepto doctrinario que se extendió en el escenario de Guerra Fría y, localmente, en la lucha contra las guerrillas en Latinoamérica: la “Doctrina de Seguridad Nacional”, basada en el argumento de que estos sucesos latinoamericanos representaban una amenaza marxista contra la Seguridad Nacional de los Estados Unidos, que justificaba la incursión norteamericana directa, apoyando el combate contra las guerrillas en varios países. Hasta hoy el término produce discusiones y divisiones, por lo que se hace urgente obtener consensos en torno a una denominación diferente, que permita abordar los problemas de la Seguridad sin caer en esta discusión semántica. Es importante agregar que la evolución del uso del concepto, ha separado en la mayoría de los casos la Seguridad en “externa”, a cargo de las Fuerzas Armadas e “Interna”, de responsabilidad de las Fuerzas de Orden y Seguridad. Debe acotarse, que no es posible establecer una división absoluta entre ambos conceptos, al menos no respecto de las obligaciones y atribuciones de dichos sectores, ya que impactaría negativamente en la capacidad de enfrentar amenazas de tipo híbrido que requieren ser asumidas como un amplio espectro externo e interno.

IV.-LAS POLÍTICAS DE DEFENSA

Las Políticas Públicas no son compartimientos estancos y siempre existe una interacción entre algunas de éstas. En este caso, se advierte que necesariamente la Política de Defensa debiera estar íntimamente ligada a la Política Exterior, por cuanto ambas representan la forma en que el Estado decide abordar su relación con el resto de los Estados y, en general, con el sistema internacional. Desde esa perspectiva, la definición de los grandes objetivos respecto de la inserción y relacionamiento internacional del Estado debieran ser compartidos, derivando

posteriormente de éstos los objetivos propios de cada sector. El estudio comparado, muestra que aquello en muchos casos no es aplicado integralmente.

Las Políticas de Defensa, como las Políticas Exteriores, responden a dos visiones muy dispares acerca del funcionamiento y características del sistema internacional. La Escuela Realista, se basa principalmente en la Geopolítica y la constatación de una experiencia histórica mundial acerca de la lucha por el poder entre los pueblos. La Escuela Idealista tiene una aproximación proveniente de la moral, que promueve relaciones basadas en la ausencia de conflictos y en la seguridad colectiva. De ella provino la promoción e instauración de instituciones internacionales como las Naciones Unidas, que deberían ser capaces de evitar el uso de la fuerza por parte de los Estados miembros. Como una suerte de punto de equilibrio entre las dos escuelas mencionadas, la Escuela Liberal Autoritaria o Neoconservadora (Manuel Iglesias Cavicchioli, 2014) difunde “valores culturales universalmente compartidos”, como garantía de paz y seguridad mundial, pero incorpora una aproximación más pragmática en cuanto imponer dichos valores por la fuerza si es necesario. Esta corriente es usualmente asociada a las Relaciones Internacionales de los EE.UU.

¿Cómo podemos definir una Política de Defensa, de acuerdo a las características generales de las Políticas Públicas anteriormente comentadas? Una definición desde Chile establece que es “Aquella parte de la política pública general del Estado, definida por el gobierno y que determina y asume los requerimientos estratégicos y de seguridad derivados del posicionamiento del país en el sistema internacional, orienta la ejecución de la función de Defensa, identifica y asegura los medios para cumplir dichos requerimientos incluyendo los recursos humanos y materiales necesarios y como toda política pública, establece mecanismos de control de su eficiencia y eficacia”. (Navarro, 2015)

Tal como ocurre con toda Política Pública, la Política de Defensa representa la visión del gobierno y una acción ejecutiva ante una situación determinada, dentro de un contexto que puede ser de política interna o de desafíos de la política exterior o derivados de una crisis. Así, las últimas Políticas de Defensa de Chile claramente representaron la visión del gobierno de la época ante los desafíos de Chile en esta área, incluyendo aspectos de su gobernanza que normalmente son asociados al concepto de Política Militar. La Política de Defensa, una vez producido el retorno a la democracia en Chile, se plasmó en el Libro de la Defensa Nacional de 1997, que principalmente se constituyó en un texto de transparencia internacional respecto de nuestra Defensa, lo que muy bien puede asimilarse a las Medidas de Confianza Mutua (MCM) propias de las relaciones regionales vigentes en ese entonces. A continuación, el Libro de la Defensa de 2010 definió líneas de acción y asignó tareas a las Fuerzas Armadas, ya con una mirada más bien conceptual respecto de qué Defensa quería el gobierno de ese año. Le sucedió en 2017 el Libro de la Defensa de ese año, que tuvo como una de sus principales características la expresión del pensamiento del gobierno en torno a aspectos políticos y sociales como los Derechos Humanos, la Política de Género y otras materias relacionadas más bien con principios orientadores en la Política Militar, junto con la visión política respecto de las relaciones con los Estados de la Región. La Política de Defensa Nacional de Chile 2020, aún vigente, respondió a las necesidades de definiciones derivadas del término de la vigencia de la Ley Reservada del Cobre, ya que la Ley 21.174, que modificó la Ley 18.948 Orgánica Constitucional de las FF.AA en lo referido al financiamiento de las Capacidades Estratégicas, estableció que debía fundamentarse en las necesidades y orientaciones de “...la Política de Defensa Política Militar y restantes políticas públicas del sector Defensa...”(Art.97). Se advierte entonces, que los cuatro textos mencionados responden a momentos históricos distintos, contextos políticos diferentes y necesidades y objetivos dispares.

Ante ello, cabe preguntarse si es factible otorgar a la Política de Defensa el calificativo de Política de Estado, esto es, una política permanente en el tiempo. Como veremos a continuación, las condicionantes de las Políticas de Defensa contienen muchos elementos que sí pueden calificarse como permanentes, por lo que si ellos fueran expresados en un texto exclusivo, aquel podría considerarse como una Política de Estado.



A.- ASPECTOS QUE CONDICIONAN A LAS POLÍTICAS DE DEFENSA

Desde luego, hay aspectos generales que condicionan toda Política de Defensa:

La tradición de gasto militar de un país, que representa en alguna forma lo que esa sociedad está dispuesta a invertir y tiene una fuerte influencia desde aspectos sociológicos y de la percepción de riesgos por parte de la sociedad.

El pensamiento de quien está en el poder. Como se ha señalado antes, el sistema internacional es un sistema social y tanto la Política Exterior como la de Defensa, representan cómo el país quiere hacerse presente en ese sistema social. Las ideas respecto de la pertenencia a determinadas alianzas, la participación en Operaciones de Paz, las ideas que se defienden en foros internacionales, son finalmente elementos que condicionan las Políticas de Defensa. Durante el periodo de existencia de gobiernos militares en la región sudamericana, las Políticas de Defensa demostraban una visión muy influenciada por aspectos geopolíticos desde una mirada de la teoría del Poder. Posteriormente, la región ha sido testigo de cómo los países oscilan en sus visiones, de acuerdo a quienes los gobiernan respecto de las relaciones vecinales y regionales: ¿Pertenencia a UNASUR o PROSUR? ¿Alianza del Pacífico? ¿Promoción o estancamiento de MERCOSUR? TPP-11, o tratados bilaterales? ¿Promoción del concepto de “zona de paz” que incite a un hipotético desarme? La actual Política de Defensa Nacional de Chile está orientada preferentemente hacia el Pacífico como zona de interés preferente, mientras que el proyecto de Nueva Constitución para Chile propone a Latinoamérica como el área de interés principal del país. Todas estas visiones, sujetas a las variables y a las ritualidades de la política interna, tienen un gran impacto en la posterior elaboración de las Políticas de Defensa de los Estados.

Existe además una serie de **factores externos e internos**, que condicionan la relación del país con el sistema internacional y en consecuencia, la Política de Defensa:

En lo externo, se aprecia la existencia de factores más bien permanentes, como la posición geográfica del país (ampliamente descrita y analizada en nuestras Políticas de Defensa), la composición del territorio, la población en cuanto a cantidad y distribución, el nivel de

desarrollo humano de la población, el prestigio nacional y particularmente el prestigio de su institucionalidad, liderazgo, diplomacia y Fuerzas Armadas. Asimismo, existen factores mucho más dinámicos, que tienen que ver con la posición actual del país en el sistema internacional, si se le asigna desde la comunidad internacional o el ámbito regional algún nivel de liderazgo en ciertas materias, cómo evoluciona su economía y también la estabilidad social y política y la política de alianzas del gobierno de turno.



En el campo interno, la cultura estratégica en cuanto a la percepción desde la sociedad en su conjunto respecto de la realidad del país ante sus desafíos, la percepción de amenazas o vulnerabilidades, implica una convicción respecto de la existencia o inexistencia de aspectos que deban ser defendidos a ultranza, aunque ello implique el riesgo del uso de la fuerza. Esto puede referirse entre otras áreas a aspectos limítrofes, de acceso o defensa de determinados recursos naturales, proyección geopolítica e incluso aspectos de índole religioso. La cultura estratégica también representa la convicción del sistema político y la sociedad sobre la posibilidad de conflicto internacional y la necesidad de enfrentar esa realidad. La relación civil-militar, desde el punto de vista de la visión acerca de la estructura y gobernanza de la Defensa, que el Ejecutivo define en la denominada Política Militar, es una parte importante de la Política de Defensa, ya que allí es donde se define *qué* Defensa se desea tener y el *para qué* de ésta.

El factor financiero, puede constituir un aspecto decisivo. El gasto en Defensa como decisión política es una demostración de lo que se puede (o desea) invertir en su protección y en la de sus intereses internacionales. Tiene un componente subjetivo, propio de las prioridades políticas, que se combina con los elementos propiamente técnicos. Los niveles de gasto militar son difíciles de modificar. En cualquier sentido, normalmente las naciones muestran una cierta tendencia a la no innovación en esta materias, a menos que medien circunstancias extraordinarias (Navarro, 2017). Además, el concepto de análisis de costo de ciclo de vida de los sistemas de armas para mantenerlos vigentes, tiene como consecuencia que muchas grandes inversiones queden comprometidas en el tiempo. Es necesario mencionar, que la disminución de los presupuestos de Defensa tienen un efecto negativo en la disuasión, entendida ésta como una sensación que se busca producir ante un antagonista, ya sea porque efectivamente se disminuye la capacidad de respuesta militar del país, como porque entrega a los demás Estados una señal de disminución de la voluntad política propia respecto de las materias contingentes en Defensa.

B.- INTERESES Y OBJETIVOS NACIONALES

1.- Los intereses

Los intereses nacionales, también conocidos como objetivos permanentes, representan en el largo plazo e independientemente de las circunstancias puntuales, aquellos fines que el país ha consensuado tomando en base su historia, tradición y valores.

De acuerdo a la visión de distintos pensadores, puede establecerse una clasificación de los intereses. Por ejemplo, el clásico *Política entre las Naciones* de Morgenthau distingue entre intereses *vitales*, que no comprometen la seguridad del Estado y *secundarios*, que por no comprometerla pueden ser sujeto de negociación para una solución pacífica. La clasificación de intereses entre estas dos categorías puede ser subjetiva: el abastecimiento energético, la pesca ilegal o la inviolabilidad de las fronteras, constituyen materias que cada sociedad (y sus liderazgos políticos e intelectuales) decide instalar en una u otra clasificación. También hay intelectuales que dividen los intereses entre vitales, importantes y humanitarios, o entre intereses mayores o periféricos, pero todas las clasificaciones tienen en común la distinción por urgencia temporal de un interés o por su valoración para una determinada sociedad, representada por su Estado.

¿Quién cataloga los intereses? Ello no proviene necesariamente o exclusivamente del gobierno. Como este es un asunto de interés académico y político, en dichos ambientes se suele mantener una discusión respecto de estas materias. Así, Centros de Estudios o Centros de Pensamiento, relacionados con la Defensa o no, suelen debatir sobre la evolución del interés nacional. Institutos de estudios internacionales de las principales Universidades, como parte del análisis del accionar de la diplomacia, también suelen incluir este asunto en sus estudios y debates. Se aprecia de lo anterior, que existe un origen desde las élites en la clasificación de los intereses de los países. Circunstancias excepcionales, como es el caso de procesos constituyentes como el que se ha desarrollado en Chile durante 2021-2022, también han sido fuente de análisis sobre estos aspectos. Como se señala en el comienzo de este párrafo, los intereses son más bien generales y estables. De ellos deriva una concepción más concreta y actual, definida como objetivos nacionales.

2.- Los objetivos

Los objetivos nacionales, traducen los intereses en algo más concreto en tiempo y espacio, que permite identificar las acciones, plazos, medios, costos y riesgos que se asume para alcanzarlos. De acuerdo al momento político, las oportunidades, las propias convicciones y los medios necesarios versus los disponibles pueden ser ordenados por prioridades y se puede designar, como en toda Política Pública, los responsables, los métodos, las acciones, el financiamiento, los indicadores de evaluación, etcétera. Los Objetivos Nacionales no tienen plazos definidos, tienen vigencia mientras subsistan los intereses y aspiraciones que le dieron origen. Por el contrario, las Políticas establecen procesos y ello acota plazos de cumplimiento.

Los Objetivos Nacionales, por esencia, deben, entre otras condiciones, cumplir con las siguientes características: (González Carvajal, 2012)

- Dimensión nacional: deben beneficiar al conjunto de la Nación.
- Permanencia: su vigencia estará determinada mientras exista el Interés y la Aspiración que lo originó.
- Difusión y aceptación por parte de la población: esta condición permitirá la internacionalización y aceptación por parte de la población, generará garantía para la concurrencia de gobernantes y gobernados.

- Concreción: son una gran síntesis expresiva de un conjunto de elementos que los integran.
- Rol Orientador: son metas que expresan Intereses y aspiraciones vitales que otorgan direccionalidad al proceso planificador de la política nacional.

La dinámica con que distintos países abordan estas definiciones, son variadas y a continuación se muestra algunos casos que ejemplifican diferentes aproximaciones:

- En el caso de los Estados Unidos, se elabora una Estrategia de Seguridad Nacional. El primer pilar de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) del gobierno de Donald Trump, por ejemplo, fue “proteger a la patria”. En este pilar, la migración se presentó como una de las amenazas fundamentales. Del concepto de “proteger a la patria”, se deriva una serie de acciones que orientan a los distintos entes del aparato estatal. Por ejemplo: proseguir con el reforzamiento del control de las fronteras y la reforma del sistema migratorio. El segundo pilar de la ESN, “promover la prosperidad estadounidense” (el “América First”), implicó como objetivo es lograr tratados comerciales “justos” para EE. UU. El tercer pilar de la ESN fue “Preservar la paz mediante la fortaleza”, con la idea de “reconstruir la fortaleza militar EE. UU.” Como puede apreciarse, estos tres pilares contienen elementos que luego fueron recogidos por las agencias respectivas para determinar sus propios objetivos sectoriales.
- En Chile, aparte de las definiciones constitucionales y los programas de gobierno de cada administración, no existe un documento rector superior que defina una “Estrategia” en general. La Política de Defensa Nacional de 2020, en su capítulo III “Estrategia de la Defensa” es la que define directamente Objetivos en seguridad externa y objetivos en seguridad interna y desarrollo. Luego, establece 5 Áreas de Misión y más adelante establece un “Concepto de Empleo” para cada una de ellas:
 - Defensa de la soberanía e integridad territorial.
 - Cooperación Internacional y Apoyo a la Política Exterior.
 - Seguridad e intereses territoriales.
 - Emergencia Nacional y Protección Civil.
 - Contribución al desarrollo nacional y a la acción del Estado.



- El caso de España es diferente. En primer lugar, la Directiva de Defensa Nacional es el

documento máximo del planeamiento de la Defensa de España y ocupa el lugar principal tras la Ley Orgánica de la Defensa Nacional en la Política de Defensa española.

El objeto común de todas las Directivas de Defensa Nacional (DDN) es establecer las líneas de actuación y objetivos que persigue el Ministerio de Defensa para la legislatura. La Directiva actual, proviene de la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 que se estructura en cinco capítulos: “Seguridad Global y Vectores de Transformación”, “Una España Segura y Resiliente”, “Riesgos y las amenazas a la Seguridad Nacional”, “Un Planeamiento Estratégico Integrado” y “El Sistema de Seguridad Nacional y la Gestión de Crisis”. Finalmente, la Directiva de Política de Defensa describe el contexto estratégico de la Defensa, establece sus objetivos y contempla las directrices para el planeamiento de la Defensa, tanto para la preparación de la Fuerza y las Operaciones Militares, como en el ámbito de las Capacidades militares, Tecnología e Industria.

C.- SOBRE LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DEFENSA

Las Políticas de Defensa tienen las características comunes a toda Política Pública. Sin embargo, tal como aquellas, tienen también sus propias particularidades al momento de entrar a su proceso de definición.

En primer término, al tratarse de parte de la relación del Estado con el Sistema Internacional, requiere ser consecuente con los fines, objetivos y formas que establezca la Política Exterior. Desde luego, no puede afirmarse que en la práctica ello no suceda, pero la simple observación documentaria revela que muchos países –incluido Chile– no cuentan con un documento rector que establezca oficialmente la forma de complementación y coordinación de ambas Políticas Públicas.

Es en la Estrategia de Seguridad y Defensa o la Estrategia de Seguridad Nacional –o en el caso de no existir éstas, en la Política Exterior– donde se determina qué se considera vital en la relación con otros países y con las situaciones de orden global. Desde luego, la influencia del factor “*politics*” descrito en el punto II es muy importante, incluyendo la opinión pública. Dicho esto, se procederá a mencionar los principales elementos a tener en cuenta para la elaboración de las Políticas de Defensa:

1.- El escenario externo

Una Política Exterior es el conjunto de decisiones y acciones que conforman la política pública de un gobierno para proteger el bienestar de sus ciudadanos y representar sus intereses nacionales ante otros países y sujetos del Derecho Internacional. Implica una serie de principios que definen la línea que sigue un Estado frente a las demás naciones para satisfacer sus necesidades. Al mencionar “necesidades”, obligatoriamente requerimos ligar la Política Exterior con el factor económico, presente en toda Política Pública. En este caso, la solidez o debilidad de la economía tiene un efecto directo en la diplomacia, en tanto incide en la imagen de poder del Estado.

Se suele mencionar como un factor relevante, el de nominado “Contexto Estratégico” o en la visión de la Geopolítica el “Contexto Geoestratégico”. Siendo la comunidad internacional un “sistema social”, resulta evidente que las armonías o tensiones entre dos Estados tienen impacto en terceros. La realidad internacional, la regional y los balances y desbalances de poder, obligan a actuar de acuerdo a la prudencia política requerida para evitar determinadas tensiones, como asimismo para obtener determinados apoyos o, al menos, neutralidades. Los eventuales beneficios o perjuicios para los intereses nacionales de otros, moderarán su reacción ante las acciones derivadas de la Política Exterior y la

Política de Defensa propias. Esto incluye la política de alianzas, como asimismo la de suscripción de acuerdos internacionales que en muchos casos determinan principios de convivencia. Todo ello, evidentemente, tiene un correlato en la Política de Defensa

2.- El escenario interno

No solo el ambiente político es un factor interno de la Política de Defensa. La conformación de la geografía del país es un factor de una fuerte influencia en la Política de Defensa. Una condición insular como la del Reino Unido, es un fuerte condicionante de su Política de Defensa. La profundidad estratégica, la continuidad geográfica, el acceso a recursos naturales, por mencionar algunos elementos, inciden en los desafíos de la Defensa de cualquier Estado. La herencia histórica, la cultura y también el ambiente social del momento, condicionan el factor psicosocial de la población y en consecuencia, su apoyo a la defensa de elementos vitales con mayor o menor prioridad. Es conocido el conflicto entre cañones y mantequilla, en el cual se impone un equilibrio muy rígido por sentimientos nacionales o incluso locales de una determinada región del país. Este contexto psicosocial suele ser variable, cambiando con rapidez de acuerdo a circunstancias no siempre objetivas, pero en el contexto de los sistemas democráticos se requiere una labor continua del aparato estatal, para sensibilizar a la población sobre los desafíos de la Defensa del país.

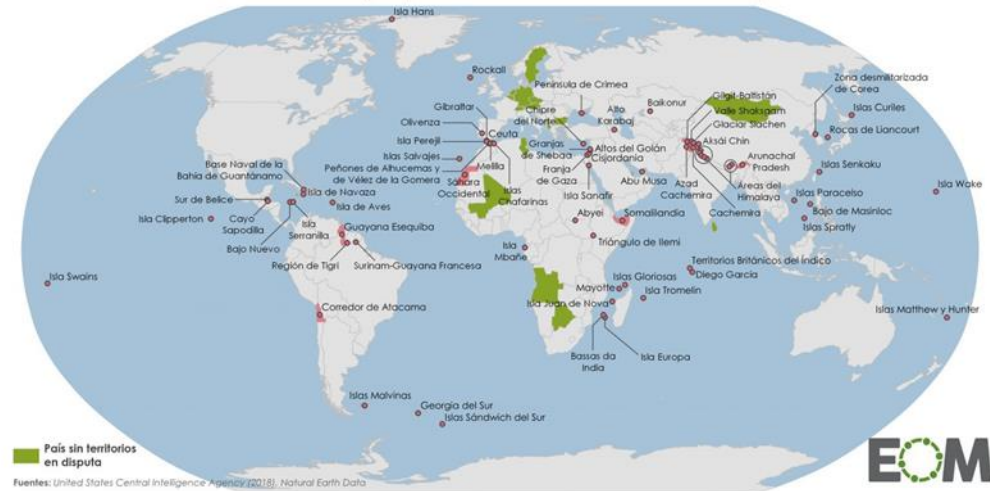
3.- Las amenazas

Las amenazas que enfrenta en este ámbito el Estado, pueden identificarse como amenazas a la Seguridad o amenazas a los intereses (de Vergara, 2005). También, podemos clasificarlas en amenazas tradicionales y no tradicionales. Algunas de ellas son:

- Agresiones militares. Constituyen la expresión más clásica de conflicto interestatal armado, ante el choque de intereses y objetivos considerados como vitales que no logran ser solucionados por la vía diplomática ni evitados por la comunidad internacional. Otras veces, el origen de estos conflictos tienen un trasfondo cultural, étnico o religioso. Las regulaciones internacionales reducen en una medida importante la probabilidad de ocurrencia, debido a que se especifica claramente qué tipo de acción militar se considera válida y en qué circunstancias, aunque en el caso del actuar de las grandes potencias ello se relativiza y la acción internacional no es capaz de evitar este tipo de conflicto, como sucede hoy en Ucrania. Las posibilidades de una intervención armada directa por parte de una potencia continental o extra continental son hoy día más limitadas en nuestra región, aunque han persistido en otros continentes. En el caso de nuestra región, la utilidad objetiva del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) es bastante menor, debido al escaso interés mostrado por las actuales potencias militares para querer ampliar su poder en la región mediante conquistas o intervenciones militares en Latinoamérica.
- Conflictos territoriales. Son, por ejemplo, una parte de los elementos gatillantes de la guerra en Ucrania. En nuestra región y a pesar de que llevamos casi un siglo de relativa estabilidad en lo referente a las fronteras nacionales, han surgido de manera cíclica algunos problemas territoriales que pueden ser exacerbados de manera nacionalista en una Carta Magna (como es el caso de Bolivia) o por los gobiernos locales con fines político-electoral. El recuerdo de las islas Malvinas sigue presente entre los argentinos, así como el conflicto por la Isla Conejo entre Honduras y El Salvador, el acceso al mar por parte de Bolivia, el conflicto del Cénepa, etcétera.

Un mundo en disputa

Selección de diferendos territoriales y disputas de soberanía entre dos o más países



- Movimientos armados internos. La presencia de movimientos armados en el interior de varios países de la región sigue siendo una situación no controlada. En el caso latinoamericano, ello obedece a los intereses de grandes carteles de la droga, contrabando, separatismos de movimientos de pueblos originarios o una combinación de los anteriores en un tipo de sociedad difícil de enfrentar exitosamente con los elementos que provee la práctica democrática. Ello se traduce en una proliferación de armas. Este es un problema que solamente se puede resolver mediante un fuerte involucramiento por parte de los Estados con el fin de fiscalizar o restringir al máximo la posesión personal, registrando el armamento permitido por las autoridades y controlando el contrabando a través de las fronteras nacionales.
- Otras amenazas a la seguridad. A lo anterior, debe incorporarse también la nueva generación de conflictos transnacionales, como: la inmigración ilegal, el terrorismo, el tráfico de drogas o armas, las situaciones de refugiados, la trata de blancas, la amenaza cibernética y variadas formas de delincuencia de gran escala que terminan transformándose en amenazas de violencia para el Estado. Adicionalmente y dependiendo del rol constitucionalmente asignado a las Fuerzas Armadas, situaciones que afectan la Seguridad desde el punto de vista de la sociedad, como por ejemplo desastres naturales, aislamiento, pobreza o pandemias, suelen ser considerados dentro de las amenazas que condicionan las respectivas Políticas de Defensa.

4.- Los Medios.

Entendemos las Relaciones Internacionales del Estado, como un todo en el que se conforma la manera en que dicho Estado interactúa en ese “sistema social”. Así, esa relación hace necesario mencionar los elementos propios de la diplomacia y los elementos de fuerza propios de la Defensa y de su respectiva Política Pública. Éstos, son también conocidos como parte de los “instrumentos de la política”, sin ser los únicos pues en esta categoría caen también otros instrumentos como el económico.

La utilización de estos medios o instrumentos no es aislada. Una política exterior coherente con la Política de Defensa, resulta clave para la obtención de los resultados esperados. El Estado elabora estrategias de empleo de los medios para lograr sus objetivos, unos de naturaleza más coercitivos que otros. Así, se combina elementos

diplomáticos como la negociación, la búsqueda de apoyo de terceros, la disuasión, la negociación con elementos de incentivo, las sanciones económicas, la diplomacia con coerción, la amenaza de uso de la fuerza y el uso explícito de la fuerza mediante acciones militares. Estos elementos son empleados en el desarrollo de una crisis son parte de la “maniobra de crisis” que diseña el Estado en forma preconcebida o como reacción a una crisis imprevista.

La Política de Defensa, dependiendo de la planificación de contingencia del Estado, debiera considerar la posibilidad de ocurrencia de este tipo de situaciones; ello no necesariamente de forma explícita, pero al menos, desde el punto de vista del desarrollo de capacidades. En el análisis correspondiente, debe tomarse en cuenta los riesgos y los costos de cada decisión, incluyendo un análisis de oportunidades en el caso de los Estados que deseen inducir a un cambio en el status quo imperante.

La Política de Defensa, al establecer principios y pautas para el desarrollo, misiones, gobernanza, mantención, distribución y posibles escenarios de empleo para las fuerzas militares, genera como consecuencia la necesidad de derivar directamente Políticas Militares que satisfagan lo anterior.



D.- LA DOCUMENTACIÓN RELACIONADA CON LA POLÍTICA DE DEFENSA

1.- Lo público y el dominio público

Como se ha señalado en varias secciones de este trabajo, la Política de Defensa es en sí una Política Pública. ¿Significa ello, que todo lo concerniente a dicha política debe ser de *dominio público*? Seguramente incluir todas las variables y consideraciones antes detalladas en un documento de dominio público, traería complejas e indeseadas

consecuencias en las relaciones internacionales. Posiblemente debido a esta consideración, nuestras Políticas de Defensa intituladas como tales o como Libros de la Defensa han evitado la mención en detalle sobre determinados aspectos propios de la visión del Estado (o al menos del Gobierno) respecto de la Defensa y sus desafíos. Ello deja esas materias en la indefinición o, en ciertos casos, a que la planificación de contingencia (esto es, la planificación de empleo militar) deba abordar conceptos u orientaciones que pertenecen al nivel político, aunque debe señalarse que en todo caso dicha planificación de contingencia es visada por el nivel político.

2.- Algunos ejemplos internacionales

Colombia, adopta un diseño de documento único. La Política de Defensa y Seguridad (PDS) es descrita por el Presidente Iván Duque como la Política que “responde a las amenazas y a los desafíos de seguridad, desde un nuevo enfoque multidimensional y con el fin de fortalecer la legitimidad estatal y el régimen democrático, el respeto por los derechos humanos y la construcción de legalidad. Con esa perspectiva, se busca preservar y potenciar los intereses nacionales ante actores foráneos, al tiempo que promover la cohesión de la sociedad colombiana”. Define grandes campos de acción, que en general se orientan a los problemas y amenazas de orden interna, a saber: Disuasión y diplomacia para la Defensa y la Seguridad, Control institucional del territorio, Desarticular el crimen organizado y garantizar la seguridad ciudadana y finalmente Institucionalidad para la Defensa y la Seguridad.

España, cuenta con una profusa documentación respecto de la Defensa. De la *Estrategia de Defensa* que, en su caso, data del año 2017, se deriva la *Directiva de Defensa Nacional*, que se constituye en la base de la planificación de Defensa y la Defensa Militar. La *Directiva de Política de Defensa* de 2020, describe el contexto estratégico de la Defensa, establece sus objetivos y contempla las directrices para el planeamiento de la Defensa, tanto para la preparación de la fuerza y las operaciones militares, como en el ámbito de las capacidades militares, tecnología e industria militar. Todo ello, se da en el ámbito de lo descrito en la *Estrategia de Seguridad Nacional*, que en este caso data de 2021.

Brasil, tiene tres documentos rectores. La *Política de Defensa Nacional* define básicamente los lineamientos del Ministerio de la Defensa sobre lo que debe hacerse en el escenario internacional y nacional, el concepto político de Defensa y los Objetivos Nacionales propios de la Defensa. La *Estrategia Nacional de Defensa*, explica cómo esto debe ser cumplido por las Fuerzas Armadas involucrando el poder nacional, las capacidades, la base industrial y las Estrategias de Defensa definidas en los Objetivos de Defensa Nacional. Por ejemplo, la Estrategia define programas de desarrollo como el avión KC-390 o los nuevos submarinos. Finalmente, el *Libro Blanco de la Defensa Nacional* tiene un espectro más integral, describiendo temas que involucran a la Defensa como entre otros: el escenario estratégico, la modernización de la fuerza, la racionalización y adecuación de las estructuras, las operaciones de paz y de ayuda humanitaria y el sustento económico para la defensa.

E.- UNA POSIBLE ESTRUCTURA DOCUMENTARIA EN TORNO A LA POLÍTICA DE DEFENSA

Hay variadas formas de acometer la problemática de diseñar y emplear una Política de Defensa. En ese sentido, hemos descrito una serie de elementos conceptuales y otros específicos, que consideramos importantes que sean abordados desde el más alto nivel, para que desde la comprensión de los elementos constitutivos de la Política de Defensa fluya en

forma completa la información orientadora para políticas subsidiarias (como es el caso de la Política Militar) y para que los estamentos directa o indirectamente relacionados sepan cuáles son las fuentes a las cuales consultar para obtener directrices completas y actualizadas, como también para visualizar la coherencia y correspondencia con otras políticas públicas.

Las temáticas y las definiciones de documentos como los Libros Blancos de la Defensa, en la mayoría de los casos tienen un enfoque dirigido principalmente a la transparencia internacional. Evidentemente ello tiene una gran relevancia para la mantención de las confianzas, pero no necesariamente definen con precisión los objetivos que el Estado desea alcanzar, por lo que una redacción frecuentemente generalista al respecto priva a los órganos del Estado de poseer directrices claras. Por otra parte, las Políticas de Defensa, como toda Política Pública, requieren determinar áreas de acción, órganos involucrados, objetivos políticos, responsabilidades y otros elementos propios del concepto de accountability o trazabilidad de las responsabilidades. Finalmente, resulta clarificador que los grandes objetivos de la Defensa, en la forma más específica posible, sean difundidos al menos a los otros órganos del Estado. En ese contexto, parece ser recomendable que dichas materias se dividan en más de un documento.

Aunque las Políticas de Defensa suelen ser presentadas como una “Política de Estado”, resulta difícil concebir que una materia que tiene un componente ideológico de relevancia y una dependencia respecto de los cambios en los escenarios externos e internos, puedan tener la permanencia en el tiempo que caracteriza dicha denominación. Ello representa un argumento más, para contener en un documento las materias reconocidas como permanentes, como asimismo plasmar en otro tipo de documento oficial aquellas referidas a materias más variables. En ese sentido, una solución sencilla consistiría en disponer de dos documentos rectores: una Estrategia de la Defensa y una Política de Defensa. La primera, conteniendo los objetivos centrales y permanentes asignados a la Defensa y la segunda, representando la visión del gobernante en ejercicio sobre la forma de acometer dichos desafíos en el periodo de su mandato, incluyendo políticas subsidiarias como la Política Militar. Ello permitiría separar los objetivos de la Defensa como acción, respecto de los objetivos propios de la administración.



V.- CONCLUSIÓN

El presente trabajo, tuvo por propósito describir las variables que caracterizan y que normalmente condicionan a las Políticas de Defensa en su condición de Políticas Públicas, desde una perspectiva conceptual y con algunas menciones finales al caso chileno, mostrando la existencia de los aspectos teóricos descritos, en la elaboración de las últimas Políticas de Defensa de Chile y la eventual necesidad de que sean complementadas.

Para ello, se describió en términos globales las Políticas Públicas como concepto, con sus características y sus condicionantes. Luego y desde esta misma perspectiva, se abordó las Políticas de Defensa con algunas definiciones y con sus características particulares, para finalmente dar una breve mirada a algunas Políticas de Defensa tomadas como ejemplo, en relación al contexto y la forma en que fueron elaboradas, para una mejor comprensión de las diferencias centrales entre éstas. Finalmente y utilizando la comparación con otros Estados tomados como ejemplo, se propone desde una perspectiva exclusivamente académica una posible estructura documentaria que se estima completaría en mejor forma nuestra actual Política de Defensa.

Existe en el sector de la Defensa, tanto en el ámbito civil como en el militar, mucha experiencia respecto de estas materias, aspecto que en caso de abordarse la tarea de elaborar nuevos documentos rectores de la Defensa, a la luz de los preceptos constitucionales vigentes, ayudará a establecer un trabajo profesional y productivo cuyos frutos beneficiarán a todo el Estado y en consecuencia, a todos los chilenos.

Maximiliano Larraechea Loeser

“Las ideas representadas en este artículo son responsabilidad de su autor y no representan necesariamente a la Fuerza Aérea de Chile”