

Evolución del concepto seguridad en los libros blancos de defensa de Chile*

Evolution of the Concept of Security in the Chilean Defense White Papers

Cristian Faundes**

Recibido: 13 de noviembre de 2016
Aprobado: 7 de diciembre de 2016
Disponible en línea: 30 de enero de 2017

Resumen

El objetivo de este artículo es indagar respecto de la evolución del concepto *seguridad* en los libros de la Defensa Nacional en Chile, publicados en 1997, 2002 y 2010. El trabajo consiste en un análisis crítico conceptual y comparado de los textos, que se centra en la observación de cinco variables: 1) definición de seguridad, 2) definición de defensa, 3) objeto referente, 4) sectores de la seguridad y 5) definición de amenaza. En los resultados se advierte un proceso por acotar el alcance del instrumento militar, un creciente interés político por separar la seguridad de la defensa, un intento inorgánico por incorporar la seguridad humana y el desplazamiento de la amenaza como eje articulador de la planificación de la defensa. En conclusión, evoluciona en forma significativa la manera de concebir la seguridad en el país, según atestigua el cuerpo conceptual

Abstract

This study inquiries into the evolution of the concept of Security in the Chilean Defense White Papers published in 1997, 2002 and 2010. This work consists of a conceptual critical analysis of the texts in a comparative perspective. It focuses on five variables: 1) definition of *Security*; 2) definition of *Defense*; 3) referent object; 4) sectors of Security; and 5) definition of *Threat*. The results bring into light a process to narrow the reach of the military instrument; an increasing political interest to separate *Security* from *Defense*; an inorganic intend to incorporate Human security; and the displacement of *Threat* as an articulating axis of Defense planning. As a main conclusion, the concept of security evolves significantly according to the Chilean Defense White Papers. The relevance of this issue rests upon the fact that the conceptualization of

doi:10.11144/Javeriana.papo22-1.ecsl

* Artículo de reflexión.

** Periodista por la Pontificia Universidad Católica de Chile, magíster en Ciencias Militares, mención Conflicto y Negociación Internacional por la Academia de Guerra del Ejército y doctorando en Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: cfaundes@uc.cl Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-3737-9208>



de los libros blancos. La relevancia del tema abordado radica en el hecho de que la forma de entender la seguridad determina las preferencias respecto del empleo de la defensa, es decir, configura el marco del quehacer. El aporte del estudio consiste en desglosar la evolución del concepto *seguridad* y permite comprender las modificaciones políticas a los parámetros de acción del instrumento militar en el país.

Palabras clave:

Chile; seguridad; política de defensa; Libro de la Defensa Nacional

security delineates the employment of the instruments of defense. The contribution of the study consists of disaggregating the evolution of the concept of Security to further understand the political modifications to the parameters of action of the military instrument in the country.

Keywords:

Chile; security; defense policy; Defense White Paper

Cómo citar este artículo:

Faundes, C. (2017). Evolución del concepto seguridad en los libros blancos de defensa de Chile. *Papel Político*, 22(1), 185-220. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo22-1.ecsl>

Introducción

Considerando que a fines de 2015 se inicia el proceso de elaboración de un cuarto libro blanco de la defensa en Chile, que se extiende a lo largo de 2016 y 2017, parece oportuno observar la evolución del concepto *seguridad* en los tres volúmenes que lo anteceden, publicados por el Ministerio de Defensa Nacional en 1997 (LDN 1), 2002 (LDN 2) y 2010 (LDN 3). ¿Por qué someter a escrutinio el concepto seguridad en los textos? Su relevancia radica en el hecho de que la forma de entender la seguridad determina las preferencias respecto del empleo de la defensa, es decir, configura el marco del quehacer. En este tenor, desglosar la evolución del concepto permite comprender las modificaciones de los parámetros de acción del instrumento militar en el país.

Se enfoca el estudio en los libros blancos debido a que Chile carece de una estrategia de seguridad, por ende, los LDN constituyen un referente principal en la materia. A modo de contexto, los libros blancos en Chile se publican con la autorización presidencial; la elaboración del documento es responsabilidad del Ministerio de Defensa. Se busca incorporar en el texto una mirada de Estado, por lo cual usualmente se convoca a participar en talleres de trabajo a un amplio espectro de especialistas en defensa, civiles, militares y del abanico político partidista. No obstante, la redacción del texto final se centraliza en el Ministerio de Defensa.

Según veremos a continuación, la iniciativa para iniciar un proceso de discusiones en torno a la elaboración de un LDN tiene distinto origen. Una característica común de los textos es la necesidad de adaptación a las condiciones determinantes del escenario político y estratégico, conforme a las visiones de gobierno relativas a la situación actual nacional, vecinal y regional.

La pregunta que dirige la investigación es esta: ¿Cómo evoluciona la seguridad en los libros blancos de Chile? Con el fin de aproximarnos a una respuesta, se adopta una mirada académica para realizar un estudio comparado. Se efectúa un análisis de las expresiones políticas que adquiere el término *seguridad*, pero también otras nociones asociadas, que en conjunto conforman un marco conceptual básico. Cabe anotar que los procesos de elaboración de los documentos son diferentes, así como su alcance. En definitiva, cada uno de ellos consagra una percepción de seguridad de acuerdo con las condiciones del entorno estratégico y la intencionalidad política.

Cabe resaltar que cada libro recoge, no solo determinada perspectiva respecto de la seguridad, sino que también refleja un momento político, en especial respecto de las relaciones civiles militares. Un dato relevante lo entrega Edmundo Pérez Yoma, quien, como ministro de Defensa, sostiene en el LDN 1 que es la primera vez, al menos en el siglo XX, que se abre la oportunidad a desarrollar un debate amplio sobre los temas de defensa nacional (Chile, 1997, p. 18). La década de 1990 es particularmente intensa en cuanto a la búsqueda de mecanismos de acercamiento entre civiles y militares, periodo

que tiene como contexto la historia reciente de las décadas de 1970 y 1980. Como consecuencia, 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.

El trabajo se realiza teniendo en cuenta que “el término seguridad es ambiguo en su contenido y en su forma, en el cual no es fácil identificar el nivel de aplicación, ni el espectro de referencias al que hace mención” (Orozco, 2005, p. 163). Por este motivo, es que el estudio se lleva a cabo observando en forma específica cada uno de los tres libros, con el objeto de extraer la *definición* de seguridad y de defensa. En segunda instancia, se busca identificar el *objeto referente*, el sujeto que se pretende resguardar. Luego, se identifican los *sectores de la seguridad* que pretende abarcar cada uno de los libros de la defensa, según la clasificación que Buzan, Waever y de Wilde elaboran en 1998, en cinco sectores: militar, político, económico, ambiental y social. A continuación, se indaga sobre las definiciones de *amenaza* en cada volumen. Finalmente, se comparan los datos obtenidos de cada ejemplar con el objeto de determinar cómo ha evolucionado la forma de concebir la seguridad.

En el estudio, se buscan menciones explícitas, nada de subtextos, a fin de evitar interpretaciones que induzcan a error. Este criterio es especialmente relevante para la aproximación a la definición de *amenazas* y la configuración de *sectores de seguridad*.

La decisión de invertir tiempo en esta investigación se fundamenta, principalmente, en tres observaciones:

- El inicio del proceso de elaboración de un cuarto LDN indica una coyuntura propicia para someter a revisión uno de los conceptos determinantes del marco de acción de la defensa, tal como es la seguridad.
- La necesidad de centrar el estudio del concepto seguridad en los LDN se basa en el hecho de que en Chile no existe un documento oficial referido a la seguridad, tampoco una política de seguridad nacional explícita. Por tanto, lo más cercano para dar cuenta de la evolución en el tema se encuentra en los libros de la defensa, que más aún ya luego de tres versiones reflejan modificaciones que es necesario examinar. Lo interesante es observar cómo ello se plasma en la política.
- La manera en que entendemos la seguridad determina los parámetros de acción de la defensa; en este sentido, sería interesante identificar la dirección de los cambios. Según constata el Consejo de Defensa Suramericano, “en algunos países se han incrementado las actividades de las Fuerzas Armadas en seguridad pública o interior, que se ejercen bajo normativas específicas que responden a situaciones de

excepcionalidad” (CEED, 2015, p. 26).¹ En suma, estudiar la definición de la seguridad en los LDN permite tener un atisbo respecto de cómo la política de defensa nacional se ha ido adaptando a los acontecimientos.

Desde otro punto de vista, es difícil ponderar la relevancia del proceso chileno en el contexto suramericano. Sin embargo, destaca que, en América Latina, ha sido el primero en transparentar su política, y ya al cabo de tres versiones de los libros blancos, es posible identificar una evolución en materia de defensa; a veinte años del primer libro, vale la pena efectuar una revisión con miras a identificar los elementos centrales de cambio. La elaboración de los textos además refleja el estado de las relaciones civiles militares, observar el desarrollo en la política y un aumento en la injerencia de civiles en materia de defensa indica un sustantivo avance en el proceso de democratización del país luego de la experiencia de un gobierno autoritario en las décadas de 1970 y 1980. En el futuro, sería interesante realizar una comparación con otros países en la región respecto del proceso de democratización de la defensa.

El análisis de los LDN de Chile nos permite concluir que la forma de percibir la seguridad evoluciona significativamente. Destacan cambios en la forma de concebir los conceptos seguridad, defensa y amenaza, en especial con miras a delimitar la frontera entre seguridad interna y defensa externa. Por otra parte, junto con la eliminación de las “hipótesis de conflicto”, se agrega la posibilidad de que la política exterior de Chile y el escenario de seguridad internacional (más allá de lo vecinal) se integren como factores intervinientes en la planificación de la defensa. El estudio también acusa un proceso por acotar el alcance del instrumento militar y una voluntad política por reducir el espectro de la defensa. Paralelamente, el país ha adaptado su política de defensa asumiendo un rol más participativo en cooperación internacional y ha incorporado el concepto seguridad humana. En cuanto al objeto referente de seguridad, elimina los sectores *económico* y *societal*, agrega el *ambiental*, y mantiene el *político* y *militar*. Finalmente, destaca que Chile carezca de una estrategia o política de seguridad que guíe los esfuerzos de la defensa y de tantas otras áreas nacionales que es necesario integrar.

Marco conceptual

Concepto seguridad

No existe una forma única de entender el concepto *seguridad*, sino que existe una diversidad de maneras de aplicar el término en la política práctica, y una serie de definiciones por parte de la disciplina de las relaciones internacionales. Una de las características del

¹ Ecuador, por ejemplo, ha transformado las misiones de las Fuerzas Armadas y modificado las estructuras de gobierno para responder a las nuevas percepciones de seguridad.

debate en torno a la seguridad “es precisamente la falta de claridad conceptual” (Bárcena, 2000, p. 11). Dos elementos esenciales inciden en este hecho: primero, la seguridad responde a las percepciones humanas; segundo, las percepciones se alteran conforme a la evolución del sistema internacional. No obstante la ambigüedad del término, Bárcena explica que la seguridad se refiere a “estar libre de preocupaciones, sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser infligido por otros”, de este modo el concepto es esencialmente subjetivo, “que se determina en gran medida por percepciones” (p. 12). Orientando el estudio al ámbito que nos compete, Freedman sostiene que las unidades políticas valoran su seguridad por sobre todas las cosas, debido a que ello refleja su habilidad para sobrevivir como entidades; por ende, la seguridad nacional siempre ha sido presentada como la principal responsabilidad de gobierno. Así, la relevancia del término contrasta con la ausencia de una definición fidedigna (2004, p. 752).

Desde otro punto de vista, la seguridad es dinámica, por tanto, está sujeta a la evolución de los acontecimientos (Bartolomé, 1999, p. 279). Según Buzan y Hansen, a partir de la década de 1970, surgen presiones para ampliar la agenda de seguridad internacional sobrepasando su foco original dedicado a lo político-militar (2009, p. 2). Ullman arguye que la redefinición de la seguridad parte del supuesto de que la definición de la seguridad nacional meramente en términos militares transmite una imagen profundamente falsa de la realidad (1983, p. 129). Consecuentemente, en la década de 1970, se establece la seguridad económica y ambiental; en la década de 1990, se suma la seguridad social, seguridad humana y seguridad alimentaria, entre otras (Buzan y Hansen, 2009, p. 2).

A juicio de Freedman, el debate se produce respecto de la dirección que debiera tomar el estudio de las relaciones internacionales, en cuanto a metodología, moral y la cambiante naturaleza del sistema internacional (Freedman, 2004, p. 752). En este contexto, Baldwin estima que la mayoría de los esfuerzos tendientes a la redefinición de la seguridad apunta a la modificación de las agendas de los Estados nacionales, más que con la seguridad en sí misma. Lo anterior se manifiesta en propuestas para priorizar temas como derechos humanos, economía, medio ambiente, tráfico de drogas, epidemias, crimen o justicia social, lo cual se suma a la preocupación tradicional relativa a las amenazas militares externas (Baldwin, 1997, p. 5). Al respecto, Buzan y Hansen (2009, p. 2) precisan que bastante literatura sobre el tema se restringe al marco de la seguridad nacional, pero parte de ella desafía el énfasis en las capacidades materiales y los supuestos centrados en el Estado y abre paso a los estudios relativos a la importancia de las ideas y la cultura, asimismo a objetos referentes a seguridad distintos del Estado. En términos similares, Freedman indica que los esfuerzos por remodelar el concepto reflejan el intento de las agendas políticas y teóricas por desafiar el rol que cumple el Estado y las Fuerzas Armadas en la configuración de enfoques respecto del sistema internacional (2004, p. 759).

En síntesis, se amplía el concepto seguridad conforme a la evolución del sistema internacional. Según Bárcena, la tendencia *ampliacionista* se refleja en tres aspectos: 1) inclusión de nuevas problemáticas en el área de seguridad, 2) inclusión de nuevas dimensiones o actores en la problemática de seguridad y 3) la creciente interpenetración de la seguridad exterior y la seguridad interior (2000, p. 30).

La discusión conceptual se aterriza en términos prácticos teniendo en cuenta que 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)

En este punto, es pertinente recordar el ámbito subjetivo de la seguridad “dado por la percepción de la condición de seguridad”, y tener en cuenta el ámbito objetivo, “dado por todos los medios humanos y materiales a disposición de un Estado, para lograr óptimos niveles de seguridad, ya que nunca podrá ser absoluta” (p. 157).

Si consideramos que en estos términos la seguridad tiene un ámbito objetivo y otro subjetivo, veremos que la aplicación en política varía según las percepciones de inseguridad de la ciudadanía, la capacidad de agentes disruptivos (intencionales y no intencionales) de afectar el normal funcionamiento del Estado y los medios humanos y materiales disponibles para mitigarlos o contrarrestarlos. En este sentido, se advierte la relación directa que existe entre amenazas, percepción de amenazas, condición de seguridad y percepción de seguridad. Al respecto, en una mirada histórica, Bartolomé señala que la seguridad “recuperó importancia en forma directamente proporcional a la identificación de nuevos tipos y manifestaciones de amenazas al Estado”, identificando que la clave en este campo es “el significado y los alcances que se le asignan al concepto amenaza” (1999, p. 277).

Con miras a la realización de este trabajo, es posible evidenciar en la actualidad la manifestación de una mezcla de elementos tradicionales del conflicto con otros no convencionales, que, sin ser nuevos, adoptan formas inéditas de expresión a causa de los cambios que exhibe el escenario internacional. A la larga, hacen más compleja la agenda de seguridad internacional, que tiene como principales consecuencias una transformación en la concepción de empleo de las Fuerzas Militares y el surgimiento de nuevos actores en el sistema internacional. Como consecuencia, emerge una nueva violencia, que contiene cuatro elementos que le dan forma: 1) la mayoría de las víctimas son civiles, 2) se registra un incremento de actos terroristas en el ámbito internacional, 3) el crimen organizado es tan violento que es difícil distinguir si las acciones que llevan a

cabo son crímenes o actos de guerra y 4) las víctimas fatales por el aumento de desastres naturales supera el número de fallecidos en conflictos armados (en 2005 este fenómeno ocurre por primera vez) (Kaldor, 2008, pp. 151-160, 152-153).

Al respecto, Briones da cuenta de tres intentos principales para conjugar viejas y nuevas amenazas subdividiendo la seguridad: 1) los sectores de la seguridad de Buzan, 2) las dimensiones de lo social de Bunge y 3) las fuentes del poder social de Mann. A su juicio, estos esfuerzos permiten advertir la relación íntima entre la seguridad y amenaza, “aquello que es materia de seguridad es aquello que es percibido como susceptible de verse amenazado” (2015, p. 226).

En este contexto, parece pertinente hacer un repaso de la evolución del concepto seguridad en Chile, que en 1997 publica el primer libro de la defensa nacional de América Latina. Con el fin de efectuar una revisión a fondo, amerita comparar variables asociadas con la noción de seguridad. Parece adecuado tener en cuenta las distintas definiciones que los libros plasman respecto de la seguridad y la defensa. Asimismo, identificar el *objeto referente*, aquello que se pretende resguardar o proteger. Para llevar a cabo el estudio, se emplea el enfoque de los sectores de la seguridad de Buzan, en virtud de que apela más directamente a su defensa (p. 225). Conforme a ello, se busca identificar qué *sectores* de la seguridad forman parte integral del concepto en cada libro. Finalmente, corresponde indagar también sobre las definiciones de *amenaza*.

En este acápite, cabe hacer mención específica de los sectores de la seguridad como variable del estudio. El *sector militar* implica interacciones de carácter coercitivo en que se emplea la fuerza militar. La seguridad militar se desarrolla en dos niveles: 1) el de las capacidades de las armas ofensivas y defensivas y 2) las percepciones que los Estados tienen respecto de las intenciones de cada uno (Buzan, 1991, p. 433). El *sector político* se caracteriza por las relaciones de autoridad, gobernabilidad y reconocimiento. La seguridad política concierne a la estabilidad organizacional de los Estados, sistemas de gobierno e ideologías que les otorgan legitimidad (p. 433). El *sector económico* describe las relaciones de comercio, producción y finanzas. La seguridad económica apunta al acceso a los recursos, las finanzas y los mercados necesarios para sustentar niveles aceptables de bienestar y poder estatal (p. 433). El *sector social* se refiere a las relaciones que se generan en torno a la identidad colectiva. La seguridad en el ámbito de lo social versa sobre la habilidad de las sociedades para reproducir sus patrones tradicionales de lenguaje, cultura, costumbres, asociación e identidad religiosa y nacional, en un marco de “condiciones aceptables de evolución” (p. 433). El *sector medioambiental* se centra en las relaciones entre la actividad humana y la biosfera planetaria. La seguridad medioambiental se enfoca en la mantención de la biosfera local y planetaria como sistema de apoyo esencial del que dependen todas las actividades humanas (p. 433).

Marco regional

En un sentido amplio, la dinámica que adquiere el sistema internacional desde el fin de la Guerra Fría modifica las percepciones de seguridad, lo cual altera la forma de conceptualizar y entender el fenómeno. Lo clave de esta evolución es que incide en la manera en que se conciben las tareas de las Fuerzas Armadas.

Corresponde señalar aquí que se registra una serie de acercamientos tendientes al diseño y la creación de mecanismos de pacificación, cooperación e integración con miras a promover confianzas en el ámbito regional. Destaca la Junta Interamericana de Defensa, que en el momento de su creación (1942) considera, entre sus fines, fomentar una estrecha colaboración entre las Fuerzas Militares, navales y aéreas de las repúblicas americanas. Es la organización regional de defensa más antigua del mundo, cuya tarea actual es la de ofrecer asesoría y servicios técnicos a la Organización de los Estados Americanos. Se suman otros mecanismos vigentes, tales como la Conferencia Naval Interamericana, que desde 1959 busca fomentar medidas de cooperación entre las marinas del continente; la Conferencia de Ejércitos Americanos, que nace en 1960 como un foro de intercambio profesional; y el Sistema de Cooperación de las Fuerzas Aéreas Americanas, que promueve desde 1961 la cooperación por medio del intercambio de experiencias e instrucción.

Últimamente, destaca la Primera Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (1994); las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, instancia principal de encuentro del sector defensa en el hemisferio que se reúne desde 1995; y la creación del Consejo de Defensa Sudamericano, que tiene el objetivo de fomentar la cooperación e integración regional en defensa, según cuatro ejes: 1) políticas de defensa, 2) cooperación militar y acciones humanitarias, 3) industria y tecnología de la defensa y 4) formación y capacitación. Finalmente, una mención especial merece el Tratado de Tlatelolco, que, desde su puesta en vigencia en 1969, proscribire la presencia de armas nucleares en América Latina y el Caribe.

Antecedentes sobre los libros de la defensa en Chile

La causa de fondo detrás de la elaboración de los libros blancos en Chile se encuentra en las relaciones civiles militares, las que constituyen el marco de referencia y de acción política. Luego de diecisiete años de dictadura, queda atrás un régimen autoritario, que es reemplazado por una democracia, en que las autoridades asumen cargos de gobierno por medio del voto popular. Se inicia un proceso de democratización en el país que abarca todos los ámbitos del Estado, que incluye el sector defensa. 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. 21).

En 1990, asume el Gobierno de Patricio Aylwin que instaura un proceso de institucionalización democrática. De acuerdo con el objetivo de este estudio, interesa en particular el propósito de formular una política de defensa democrática (Concertación de Partidos por la Democracia, 1989, p. 6). Un primer paso en esta dirección es la apertura a un debate público en torno a la eventual existencia de una política de defensa nacional, “controversia a la cual concurrían visiones antagónicas, informadas y desinformadas” (Castro Muñoz, 2005, p. 173).

Es necesario subrayar que Chile se caracteriza por la histórica ausencia de un liderazgo civil en el sector defensa. Actualmente, para Briones y Saavedra, esta realidad prevalece, a su juicio por la ausencia de una ley de defensa nacional o su equivalente, y en el hecho de que los libros de la defensa nacional de Chile “carecen de todo poder vinculante” (2012, pp. 15-16). Como consecuencia del limitado alcance de los libros de la defensa en Chile, cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas ha interpretado lo que, “a su parecer, son las necesidades específicas del área de la defensa que le corresponde satisfacer” (p. 16). Factor que incide negativamente en las posibilidades de instaurar una postura estratégica coherente.

El desconocimiento de la función defensa por los civiles antes de 1973, junto con el secreto que caracteriza la cultura militar, son elementos que explican que el Estado de Chile configurara una política de defensa sin explicitarla; esta conclusión queda claramente expuesta en un seminario que organiza la Academia de Guerra del Ejército en 1991 (Soto, 2012, p. 105). En este tenor, recién, a partir de 1995, “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 y Robledo, 2012, p. 89). El problema de fondo que se pretende abordar es 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).

Los libros blancos de la defensa constituyen elementos centrales del proceso de democratización del sector. Destaca el interés de transparentar las políticas, no solo en el ámbito interno, sino también para reflejar una vocación defensiva por mantener la soberanía territorial, sin aspiraciones ni reivindicaciones, todo en el marco de una política de integración vecinal y cooperación internacional. Otro tema de fondo es la relación entre civiles y militares. Es decisión del Gobierno, por medio del Ministerio de Defensa, publicar un libro y convocar a los participantes en la elaboración de sus contenidos.

En la práctica, especialmente en la elaboración del primer libro de la defensa, se aprecia la constitución de una mesa de trabajo para generar confianzas por medio del diálogo y consensos en torno a la política de defensa. Se elabora mediante un proceso participativo en que se involucran autoridades políticas y militares, representantes del Congreso, de

los partidos políticos, centros de estudio y de la sociedad civil. A juicio de Fuentes Vera, la discusión conjunta de los contenidos “significó generar un diálogo destinado a superar la polarización, democratizar la toma de decisiones y legitimar la política” (2009, pp. 32-33).

Cada libro recoge no solo una perspectiva respecto de la seguridad como concepto, sino que también refleja el momento político del país, en particular las relaciones civiles militares, que se vienen trabajando con especial énfasis desde 1990. De hecho, según Fuentes Vera, “la iniciativa de confeccionar los libros de la defensa nacional se inscribe dentro de una estrategia de *“consolidación democrática”* en orden a enfrentar la institucionalidad del sector defensa de una manera novedosa y no confrontacional (cursivas en el original)” (p. 38). Cada uno de estos textos ha sido el producto de momentos distintos en la evolución de la democracia en Chile y de la normalización que ella ha supuesto en la relación de actores civiles y militares que, tanto unos como otros, son esenciales para una defensa adecuada y efectiva.

El marco de referencia del Libro de la Defensa Nacional de 1997 (LDN 1) es el término de la Guerra Fría y la nueva expresión que tiene el fenómeno de la globalización. Desde una perspectiva amplia, el LDN 1 “marca el inicio del proceso de modernización de la defensa en Chile” (García y Montes, 2009, p. 82). Tiene además un carácter fundacional, en cuanto “se orientó primordialmente a una explicitación de tipo más bien doctrinario de la defensa nacional y a la fijación de conceptos básicos, en un lenguaje común” (Bachelet, 2002, p. 13), sobre los que se habría estructurado el debate en los próximos cinco años en Chile.

Uno de los aspectos clave del LDN 1 es el método de trabajo aplicado para elaborar el documento. Incluso, para García Pino y Montes, “el proceso fue más importante que el libro mismo, que solo tendría gran valor en la medida que fuera el resultado de negociaciones sinceras entre todos los actores del sector defensa que incluye las diversas sensibilidades políticas” (p. 13). La publicación del LDN 1 demostró que “aumentaron los grados de confianza recíproca [en la relación civil-militar] y se lograron altos grados de consenso sobre asuntos de la defensa” (Atria, 2000, p. 43). El acercamiento que produce la elaboración del documento es tan sustantivo que el ministro de Defensa, Edmundo Pérez Yoma, toma la experiencia como un antecedente para impulsar la denominada Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos, que opera del 21 de agosto de 1999 al 13 de junio de 2000 (Zalaquett, 2000, pp. 13-15). El mecanismo reúne representantes de instituciones de gobierno, militares y civiles,² con el objetivo principal de establecer la suerte y el paradero de los detenidos-desaparecidos, y “el reconocimiento de responsabilidades morales, históricas y políticas por el quebrantamiento de nuestra

² Reúne representantes de gobierno, abogados de derechos humanos, oficiales de las Fuerzas Armadas y carabineros, en representación de sus respectivos comandantes en jefe, representantes de ONG de carácter religioso o ético y profesionales de la sociedad civil (Zalaquett, 2000, p. 14).

convivencia y por las violaciones a los derechos humanos” (p. 10). A diez años de gobierno democrático eran todavía tareas pendientes en el proceso de transición democrática.³

El LDN 2 se publica en 2002, en respuesta a dos hechos esenciales. El primer libro se había fijado un horizonte de cinco años, por tanto, es oportuno presentar un segundo volumen. Desde otro punto de vista, el nuevo libro aborda los cambios en el escenario internacional asumiendo que la política de defensa debe responder a ellos; en este contexto, no podemos dejar de lado el fenómeno de recalibración del sistema internacional como consecuencia de los atentados terroristas del 11-S. Finalmente, según atestigua Michelle Bachelet como ministra de Defensa de la época, en este nuevo volumen se ha querido incorporar una dimensión más programática de la defensa, “un Libro con los rasgos propios de una política pública” (Zalaquett, 2000, p. 10). En rigor, es discutible en qué medida los contenidos del LDN 2 constituyen una política pública, aunque es necesario constatar la intención de alcanzar ese objetivo.

Ocho años después se publica el LDN 3, que a juicio de la ahora presidente Bachelet, responde a un “estadio más maduro de nuestra convivencia sociopolítica y representa, por lo mismo, una reflexión más definida, focalizada y profunda sobre los desafíos y las tareas de la defensa nacional” (2010, p. 6). La cuestión relativa a las relaciones civiles militares ha dejado de ser el centro en materia de defensa, “luego de 20 años, el país ha logrado avanzar hacia una gestión cuyo centro del quehacer es la formulación, gestión y renovación eficaz y eficiente de la política pública de defensa” (p. 5). A diferencia de los anteriores, este libro

daría un gran paso al considerar con amplio detalle los conceptos de la defensa nacional como función del Estado, sus aspectos doctrinarios, la reestructuración del Sistema de Defensa Nacional [...] además de materias propias de la política militar y de la doctrina y conducción conjunta. (Soto, 2012, p. 109)

De acuerdo con lo que observan Flisfisch y Robledo, desde la publicación de los libros, “se puso en marcha un número cada vez mayor de políticas militares, mientras que la formulación de las políticas de defensa y militar, así como una creciente injerencia civil en la supervisión de la planificación estratégica, fueron amplia y abiertamente aceptadas por las Fuerzas Armadas” (2012, p. 89).

Anotando los sustantivos avances del sector en materia de políticas, al cabo de tres libros de la defensa en Chile, destaca la ausencia de una estrategia que guíe los esfuerzos en torno a la seguridad como un todo. El primer intento por elaborar una estrategia nacional

³ El plenario se reúne en veintidós ocasiones en la sede del Ministerio de Defensa, además hubo dos periodos de reuniones de comisiones redactoras del informe final, que es entregado en junio de 2000.

de seguridad y defensa en Chile queda frustrado por una serie de motivos que sobrepasan el alcance de este estudio. No obstante, esta experiencia hace más relevante la necesidad de realizar una mirada específica a las formas en que se han concebido los conceptos de seguridad y defensa en los libros de la defensa en Chile. Se estima que los resultados de este trabajo podrían constituir insumos útiles, que se ofrecen desde una perspectiva académica para la elaboración de próximos documentos. El Ministerio de Defensa trabaja en la redacción de un nuevo libro blanco a partir de 2015, tarea que se encuentra en proceso aún al mes de abril de 2017. Si bien el actual gobierno no considera en la agenda política la elaboración de una nueva estrategia de seguridad, cabe destacar que las condiciones del escenario actual indican la necesidad de contar con claras orientaciones en la materia.

Los libros blancos

LDN 1 (1997)

Seguridad

Representa un enfoque “nacional” de la seguridad como concepto. Explicita que

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, p. 73)

Sin embargo, aclara que no se puede considerar la seguridad nacional como un fin en sí mismo, sino solo como un medio para alcanzar un fin superior, el bien común. Puntualiza que la exigencia fundamental de servir a la persona humana “limita y condiciona al Estado en su función de proveer seguridad” (p. 73). Incluso precisa que “no es éticamente lícito obtener la seguridad de una nación pasando por sobre los valores permanentes de la justicia y dignidad humanas” (p. 73). Si bien esta aseveración indica que se asumen las lecciones aprendidas en torno a las violaciones a los derechos humanos cometidos en el pasado (en aquel entonces en nombre de la seguridad nacional), es necesario destacar que en este punto el Estado no incorpora aún el concepto de seguridad humana.⁴ Cabe tener en cuenta que en el glosario que se incorpora al final del texto se incluye solo el término *seguridad nacional*, se omite *seguridad multidimensional*, e incluso *seguridad a secas*.

En términos más explicativos, en el libro primero, la seguridad se vislumbra como una ecuación donde la defensa y el desarrollo son los elementos constitutivos que, sumados, propenden a establecer una condición de seguridad. Mientras la defensa se orienta a neutralizar riesgos y amenazas externas contra el interés nacional, el

⁴ El concepto *seguridad humana* queda plasmado en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, en 1994.

desarrollo aporta recursos económicos y los componentes de estabilidad y orden interno necesarios para la seguridad. En este sentido, se precisa que la seguridad compete al nivel superior de lo político, mientras que la defensa al nivel político-estratégico, según la denominación de la época (Chile, 1997, p. 74).

Defensa

El LDN 1 estipula que el concepto defensa en su acepción más amplia constituye “la acción y efecto de conservar la posesión de un bien o de mantener un grado suficiente de libertad de acción que permita alcanzar tal bien” (p. 74). En términos específicos, la defensa nacional queda explícitamente vinculada con una condición de seguridad externa, con miras a que el país pueda lograr sus objetivos nacionales “libre de interferencias exteriores” (p. 74). Es necesario destacar a la luz de este estudio que el LDN 1 establece una clara y precisa frontera entre “defensa” y “seguridad interior” al considerar que se relacionan directamente con la defensa los riesgos, los peligros y las amenazas que, por su gravedad y trascendencia, “atentan en forma directa contra la supervivencia del Estado, su identidad, o el proyecto nacional” (p. 75). Apunta 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).

Concibe la defensa como “una de las principales causas de la seguridad, si bien no produce por sí sola la condición de seguridad deseada, ya que esta requiere también del Desarrollo Nacional” (p. 74). Precisa que seguridad y defensa están íntimamente relacionadas, aclarando que la primera es propia del nivel político, mientras que la segunda, lo es del político-estratégico (p. 74).

El LDN 1 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). Desde esta perspectiva, la defensa no está sujeta ni limitada a la labor y competencia de las Fuerzas Armadas y su alcance tampoco está acotado. De hecho, el texto estipula que “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 defensa como organización actúa permanentemente construyendo la paz “en el diseño de escenarios prospectivos favorables al interés nacional y a través de la disuasión, de su contribución al desarrollo, de su participación en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, etc.” (p. 75). Precisa que Chile “basa el dispositivo de defensa en el empleo disuasivo de sus Fuerzas Armadas, en particular, y de su Poder Nacional, en general” (p. 89).

Aclara que las Fuerzas Armadas, como órgano militar, fundamenta su existencia, principalmente, en las amenazas externas y específicamente en las amenazas asociadas

con el uso real o potencial de la fuerza; lo anterior no implica la marginación de actividades que exceden lo militar, por ejemplo, contribución a controlar emergencias o catástrofes naturales u otras situaciones de orden interno, según dispone la Constitución y las leyes (pp. 74-75). El texto precisa que “las Fuerzas Armadas, en general, intervienen para neutralizar amenazas internas cuando las fuerzas policiales han sido sobrepasadas, o cuando lo dispone alguno de los estados de excepción constitucional” (p. 75). Establece que las Fuerzas Armadas “existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República” (p. 135). Esta última frase es una réplica textual del artículo 90 de la Constitución Política de 1980, que se mantiene hasta la reforma constitucional de 2005.

Objeto referente

El objeto referente de la seguridad y defensa es el Estado. En este sentido, cabe destacar que el texto precisa que la seguridad nacional no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr un fin superior: el bien común, “el cual tiene expresión práctica en los Objetivos Nacionales”. Al respecto, como ya se ha señalado, puntualiza que “no es éticamente lícito obtener la seguridad de una nación pasando por sobre los valores permanentes de la justicia y dignidad humanas” (Chile, 1997, p. 73). En síntesis, es posible afirmar que el LDN 1, sin asumir el concepto de seguridad humana, limita la seguridad nacional del Estado, acotando su alcance; el principio rector es que el Estado sirve a la persona. En este tenor, el texto básicamente distingue entre lo que es el servicio del Estado a la ciudadanía y el Estado como objeto referente de la seguridad.

Sector

Al incorporar el desarrollo en la ecuación de seguridad, el LDN 1 explicita áreas de responsabilidad delimitadas por el campo de acción interno (desarrollo) y el campo de acción externo (defensa) (figura 1).

Figura 1. Ecuación de la seguridad.



Fuente: Chile (1997, p. 74).

El desarrollo abarca el ámbito interno, por tanto, cubre aspectos institucionales, económicos, sociales y culturales. Hasta el punto de que, por ejemplo, riesgos, peligros

o amenazas que afectan el orden interior constituyen materia de seguridad interior y son materia de desarrollo institucional (p. 75). Determina que la política de seguridad debe definir en qué forma el desarrollo puede contribuir a eliminar y atenuar las vulnerabilidades internas o externas del país (p. 77).

Amenazas

El LDN 1 indica seis principios generales que enmarcan la política de defensa, entre los que destaca: “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). El texto puntualiza 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 el glosario que incorpora el LDN 1 se definen las amenazas 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).⁵ Sin embargo, el LDN 1 no explicita cuáles son las amenazas frente a las que se pretende resguardar a Chile, pero identifica la *Apreciación Global Político Estratégica* (AGPE) como documento directriz, que, por cierto, tiene el carácter de “secreto”, mientras existe.⁶

En este contexto, se deja explícito que las Fuerzas Armadas no son ajenas al combate al narcotráfico (Chile, 1997, p. 90). Aparte de contribuir con información residual, tienen una representación en el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (Conace). Además, la Dirección General de Territorio Marítimo, dependiente de la Armada, tiene, entre sus funciones, impedir el tráfico ilícito de drogas en el litoral; por su parte, la Dirección General de Aeronáutica Civil, dependiente de la Fuerza Aérea, entre otras tareas, cumple con el mismo objetivo en todos los aeropuertos y aeródromos del país. Junto con lo anterior, las Fuerzas Armadas pueden contribuir a detectar e informar sobre actividades de narcotráfico en misiones de vigilancia y patrullaje.

LDN 2 (2002)

Seguridad

En línea con el primer libro, el LDN 2 concibe la seguridad como “una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente

⁵ Como veremos más adelante, esta perspectiva cambia en los siguientes libros.

⁶ El documento se elimina por decreto en 2014. En el LDN 2, se describe la *Apreciación Global Político-Estratégica* en detalle como elemento motor de la planificación político-estratégica que consiste en un análisis permanente, sistemático y prospectivo de los objetivos nacionales. Un “método que permitiera a sus autoridades políticas relacionar la situación nacional con los escenarios mundial, continental, regional y vecinal durante un período futuro” (Chile, 2002, p. 80).

los del desarrollo social y económico” (Chile, 2002, p. 24). Aclara que la seguridad de la nación 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). Básicamente, prevalece una mirada en torno a la seguridad de Estado. Sin embargo, al igual que el LDN 1, “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. De aquí que no sea éticamente lícito obtener la seguridad de una nación pasando por sobre los valores permanentes de la justicia y la dignidad humana” (p. 24).

Establece que la seguridad nacional se obtiene mediante funciones estatales bien definidas. Postula que es posible alcanzar una condición de seguridad exterior a través de la función diplomática y de la función de defensa, la seguridad interior por medio de la función “orden interior” y la seguridad ante catástrofes mediante la función “protección civil y ambiental”. El LDN 2 da cuenta de que cada una de estas funciones requiere para su materialización una estructura orgánica capaz de planificarla y ejecutarla, una legislación de respaldo, de financiamiento y una política orientadora (p. 24).

Cabe agregar que se incorpora el término seguridad humana, destacando que su valor principal “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). Explica que su origen en el ámbito de la política internacional

supone el compromiso de los estados nacionales a desenvolverse, en situaciones de conflicto internacional, dentro del marco del Derecho Internacional Humanitario; este compromiso es análogo al que los estados deben a sus propios ciudadanos en materias que afecten sus derechos y libertades. (p. 25)

Cabe destacar que, más allá de los enunciados, no hay suficientes señales que indiquen una asimilación de la seguridad humana en la política interna. Aunque sí se expresa el interés de incorporarlo en la política exterior, cuando señala que “contribuir a crear mecanismos que permitan, en los hechos, salvaguardar la vida de toda persona frente a las amenazas convencionales y no convencionales es un objetivo político de la acción internacional de Chile” (p. 25).

Defensa

El LDN 2 establece que el concepto defensa “dice relación con la acción y efecto de conservar la posesión de un bien o de mantener un grado suficiente de libertad de acción que permita alcanzar tal bien” (p. 87). 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).

El LDN 2 define que,

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)

Concurre, además,

a 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)

Asimila la seguridad y defensa como funciones estatales que abarcan distintos planos (p. 84). Aunque aclara que la defensa, como concepto más específico que la seguridad, “no produce por sí sola la condición de seguridad deseada, pero sin duda es uno de los factores esenciales para obtenerla” (p. 24).

Precisa, al respecto, que las funciones de la defensa nacional están referidas a la seguridad externa,

lo que es expresión de un consenso ampliamente respaldado en la sociedad en torno a su diferenciación respecto de las tareas de orden interno y seguridad pública, las que la Constitución Política de la República hace recaer en las policías de Carabineros e Investigaciones. (p. 25)

Hace referencia a los estados de excepción que figuran en los artículos 39 y siguientes de la Constitución, donde se establecen las normas que regulan el empleo de medios de las Fuerzas Armadas en tareas de orden interno: guerra interna o conmoción interior, grave alteración del orden público o peligro para la seguridad nacional por causa de origen interno y calamidad pública.

Al igual que el LDN 1, y en consonancia con la Constitución Política, este ejemplar señala que las Fuerzas Armadas “existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República” (p. 148).

A diferencia del LDN 1, en el LDN 2 se plantea que la contribución de la defensa a la seguridad del país se plasma en dos elementos esenciales: 1) la disuasión y 2) la

cooperación internacional (p. 24). Explica que esta última se materializa en actividades tales como la participación en operaciones de paz, intercambios militares y ejercicios combinados multinacionales. Destaca que ahora la cooperación internacional se sitúa en un rol más relevante, hasta el punto que se asume en los ejes centrales de la Política de Defensa Nacional a la estabilidad y la seguridad internacionales como factores intervinientes en la propia seguridad nacional (p. 84).

La respuesta al cambio de escenario parece elemental, lo que no es tan obvio es que la adaptación implica una nueva relación con los asuntos exteriores, “tanto la cooperación en la región como la contribución a la paz y seguridad mundial tienen por marco las orientaciones establecidas por la política exterior de Chile y los fundamentos de nuestra Política de Defensa” (p. 84).

Objeto referente

El objeto referente es el Estado. La seguridad es una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación (p. 24). A diferencia del LDN 1, el LDN 2 menciona explícitamente la seguridad humana, aunque solo expresa el interés de incorporar esta visión en política exterior, en el marco del conflicto internacional y el derecho internacional humanitario.

Sector

El “sector” queda claramente establecido en la misma definición de seguridad donde se explicita que esta condición se obtiene mediante funciones estatales bien definidas, primordialmente, a través de la función diplomática y de la función de defensa; la seguridad interior se obtiene mediante la función “orden interior”, y la seguridad ante catástrofes se consigue por la función “protección civil y ambiental” (p. 24).

A diferencia del LDN 1, en el LDN 2, el sector social no figura en la noción de seguridad de manera explícita, por tanto, se descarta a efectos de este estudio. De manera forzada, sería posible apreciar una relación entre los objetivos nacionales permanentes y la definición de seguridad del LDN 2. Específicamente, cuando se observa la conexión que existe entre el objetivo de conservar y enriquecer la identidad y el patrimonio culturales de Chile, con la definición de seguridad entendida como 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).

La economía no se vislumbra como un sector de la seguridad, sino que se establece una relación de interdependencia entre ambas. Por un lado, la seguridad se percibe como una condición para alcanzar el desarrollo económico cuando se establece que “la seguridad consiste en 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” (p. 24).

Desde otro punto de vista, se asume que la seguridad requiere una mirada económica para satisfacer las necesidades de mantener y crear el potencial indispensable para las Fuerzas Armadas, noción que se plasma en la presencia de los ministros de Economía y Hacienda en el Consejo Superior de Seguridad Nacional (Consusena), órgano que tiene la misión de asesorar al presidente en materias de seguridad nacional.

Al igual que en el LDN 1, en este segundo volumen, se considera que las Fuerzas Armadas “existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República” (p. 148).

Amenazas

En forma similar al LDN 1, el LDN 2 define las amenazas como “acciones reales o percibidas, provocadas consciente o inconscientemente por un eventual adversario a quien se le supone la intención y la capacidad para afectar negativamente intereses propios” (p. 62). Aunque mantiene la definición plasmada en el LDN 1, es de suma importancia dar cuenta de que esta segunda versión esboza la intencionalidad de imprimir un cambio de enfoque respecto del peso relativo de las amenazas en la formulación de la política de defensa. Luego de indicar que a las amenazas “siempre se las ha considerado como el eje de la estructuración de la Defensa de un país” (p. 62), plantea una discusión al sostener que esta perspectiva tradicional “conduce a una distorsión conceptual sobre la amenaza, puesto que si bien ésta tiene una importancia gravitante en la planificación de la Defensa, no abarca todo el espectro de situaciones que debe contemplar una Defensa moderna” (p. 62). Se asumen los cambios en el escenario estratégico internacional que indican el involucramiento en acciones, tales como “la cooperación y los compromisos internacionales que un Estado requiere asumir en un mundo donde ciertos procesos actuales, como la globalización, imponen conductas cooperativas” (p. 62).

Curiosamente, el texto identifica las principales amenazas del entorno regional, pero no entrega un diagnóstico respecto de las amenazas que enfrenta Chile. A nivel continental, no descarta la existencia de amenazas convencionales según cuestiones territoriales pendientes (p. 50); considera como amenazas no convencionales más significativas el terrorismo, el narcotráfico y las migraciones masivas (pp. 50-51).

LDN 3 (2010)

Seguridad

El LDN 3 postula que

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)

También en este libro se precisa que “la búsqueda de la seguridad del país debe materializarse por medio de funciones bien diferenciadas y específicas” (p. 108). Replica un párrafo del LDN 2 cuando señala que la seguridad de la nación 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. 128). Lo mismo al precisar que la seguridad consiste en “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” (p. 128).

No obstante, da cuenta de que los Estados asumen escenarios y desafíos de seguridad nuevos y complejos, hasta el punto de que la distinción entre amenazas tradicionales y no tradicionales

no parece ser suficiente para dar cuenta de preocupaciones y desafíos de naturaleza diversa, que abarcan múltiples dimensiones de la vida de los Estados, impactan en entornos globales, regionales y vecinales de manera simultánea, e involucran no sólo al Estado, sino a entidades supranacionales y a actores no estatales. (p. 128)

Ello supone una nueva visión que queda plasmada, en particular, en torno al concepto de amenaza, según veremos más adelante.

Al igual que el LDN 2, el LDN 3 incorpora el concepto seguridad humana y lo define en términos muy similares (pp. 89-90). Establece en forma explícita que adopta la seguridad humana como principio que guía el diseño y la ejecución de su política exterior (p. 90). El Ministerio de Defensa marca una clara delimitación del sector cuando determina que no es competencia de la defensa asumir materias de seguridad humana en la política interna, precisando que no corresponde a las políticas de defensa abordar las problemáticas asociadas con esta perspectiva, debido a que trascienden el ámbito del conflicto internacional (p. 90). El libro presenta aquí la explicación que hizo falta en el volumen anterior. Es particularmente esclarecedor tener en cuenta que las materias asociadas a la seguridad humana tienen un sentido amplio, en relación con materias de desarrollo, no defensa, tales como los esfuerzos orientados a disminuir la brecha tecnológica, reducir el impacto de la violencia criminal o enfrentar la propagación de pandemias (p. 90).

En este sentido, se aprecia que desde el Ministerio de Defensa existe la decisión por demarcar el ámbito de acción del sector de acuerdo con los atributos esenciales de las Fuerzas Armadas como instrumento. Por otra parte, es necesario destacar que los términos en que se exhiben los planteamientos relativos a la seguridad humana reflejan un problema mayor, que es la ausencia de una política de seguridad. El intento por situar la seguridad humana desde una política sectorial es de carácter inorgánico, debido a que la defensa carece de las atribuciones necesarias para establecer una política que sobrepase sus atribuciones.

Defensa

En términos similares al LDN 1 y LDN 2, en este volumen, se establece que el concepto defensa “dice 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). Precisa que la defensa nacional 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 libre de interferencias exteriores” (p. 107). Determina que la función defensa existe para dar seguridad externa al país (p. 109).

Al igual que en LDN1 y LDN 2, establece que la seguridad y defensa están íntimamente relacionadas, también sostiene que la defensa no produce por sí sola la condición de seguridad deseada (p. 129). Al igual que el LDN 2, equipara la seguridad y defensa como funciones del Estado.

En términos similares al LDN 2, se establece en este ejemplar que la defensa contribuye a la seguridad del país “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). Es más, asume que la política de defensa “combina la responsabilidad internacional con la consideración del interés nacional; y asume que los intereses de seguridad y desarrollo nacionales están directamente relacionados con la paz y estabilidad del mundo” (p. 134). En función de lo anterior, se plantea que “nuestro país entiende su compromiso con la paz mundial de una manera activa y profunda, tanto por lo que dice relación con su acción diplomática como por lo que respecta al empleo de medios de su defensa” (p. 134).

Un elemento sobresaliente del LDN 3 dice relación con el rol de la defensa en el Estado. A diferencia del LDN 1 y el LDN 2, en este ejemplar se descarta un rol de las Fuerzas Armadas como garantes del orden institucional de la República. Esto último obedece a la reforma constitucional de 2005 en que se modifica el artículo 90 de la Constitución, donde se señala que las Fuerzas Armadas “existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional” (Ley 20.050/2005, párr. 45).

Objeto referente

El objeto referente es el Estado, 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. Destaca que “no sea éticamente lícito obtener la seguridad de una nación pasando por sobre los valores permanentes de la justicia y la dignidad humana” (Chile, 2010, p. 129).

Sector

El LDN 3 estima que la seguridad se materializa por medio de funciones bien diferenciadas y específicas, que el Estado emplea en forma combinada. Para la seguridad exterior, la función defensa opera, primordialmente, con la diplomacia. La función de orden público se ejecuta en conjunto con la de administración de justicia para los fines de la seguridad interna. La seguridad ante catástrofes se alcanza por medio de la combinación de las funciones protección civil y protección ambiental (pp. 108-109).

Corresponde indicar que la política de defensa también contribuye a la política de orden público y seguridad interior y en materia de seguridad ante catástrofes. El LDN 3 señala que la participación directa de las Fuerzas Armadas en orden interno está regulada en el artículo 39 de la Constitución y siguientes, conforme a las indicaciones relativas a los estados de excepción constitucional (p. 109).

Amenazas

El LDN 3 propone que “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). En comparación con los otros dos libros blancos, en el LDN 3, se eliminan las “acciones percibidas” y aquellas “provocadas inconscientemente”. En este sentido, se busca realizar una apreciación del entorno estratégico en forma más precisa, que, como veremos en la sección de análisis, tiene profundas implicancias en el sector defensa.

Desde otra arista, el LDN 3 subraya que el concepto de amenaza “debería 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). En este sentido, expresamente sitúa las “nuevas amenazas”, “amenazas emergentes” y “amenazas no convencionales” como “problemas a la seguridad de los Estados” (p. 130); en esta categoría, incorpora fenómenos como terrorismo, narcotráfico, proliferación de armas de destrucción masiva, pobreza, pandemias, y otros que no constituyen amenazas propiamente tales, “aunque eventualmente puedan transformarse en ellas” (p. 130). Al respecto, precisa que los Estados enfrentan con los medios de la defensa las amenazas a intereses básicos, tales como la soberanía, el territorio y la población (p. 130).

Análisis

Seguridad

La evolución más notoria respecto de la definición del concepto seguridad dice relación con la búsqueda de una precisión, delimitando su alcance. En el LDN 1, se propone

la fórmula defensa + desarrollo como ilustrativa de sus elementos constitutivos, sin embargo, esta concepción no tiene eco en los siguientes libros. El desarrollo deja de ser considerado como elemento integrante de la seguridad en LDN 2 y LDN 3; en ellos se estipula que la condición de seguridad se obtiene mediante funciones estatales bien definidas, concretamente en acciones directas de distintos ámbitos del Estado, que aportan, respectivamente, a diferentes sectores de la seguridad. Desde un nuevo enfoque, se plantea que la seguridad es una condición deseable para que se realicen los fines del Estado, tales como el desarrollo social y económico. Aplicando esta modificación en los siguientes libros, se evita la adopción de una noción “totalizante” del término seguridad.

Cabe hacer mención respecto de la claridad y coherencia de los tres textos en torno a la exigencia del Estado de servir a la persona, que en definitiva lo condiciona y limita, hasta el punto de que explícitamente se declara que no es éticamente lícito alcanzar la seguridad nacional sobrepasando los valores permanentes de la justicia y dignidad humana.

Si bien se incorpora el enfoque de la seguridad humana en LDN 2 y LDN 3, 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.

Defensa

A lo largo del estudio, se observa, claramente, en los libros blancos una continuidad en la definición de la defensa, como la acción y efecto de conservar la posesión de un bien, o mantener cierto grado de libertad de acción que permita alcanzar tal bien. Destaca el hecho de que el sector no se encuentra limitado a la labor y competencia de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, es pertinente resaltar que solo en el LDN 1 se entiende la defensa como una actividad integral del Estado que consiste en la preparación y eventual empleo de todas las potencialidades nacionales para neutralizar amenazas y contribuir a resolver conflictos. Desde un enfoque político, esta frase podría reflejar una visión totalizante de la defensa, desde la cual se supondría al Estado en preparación constante de las potencialidades del país para la guerra. En los próximos dos volúmenes, se reemplaza la oración para considerar la defensa como 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. Este cambio en el lenguaje no es aleatorio, sino que corresponde a un nuevo enfoque que se refleja posteriormente también en el LDN 3, cuando se modifica el concepto amenaza y se pone fin a las hipótesis de conflicto.

Destaca el interés por delimitar claramente la frontera entre seguridad externa y seguridad interna, a fin de precisar que las funciones de la defensa se orientan,

esencialmente, a la primera, y excepcionalmente en apoyo a tareas de orden interno y seguridad pública, según establece la Constitución. En relación con este tema, cabe consignar que cuando en el LDN 3 se elimina la referencia a las Fuerzas Armadas como garantes del orden institucional, se acota significativamente el espectro de funciones del instrumento militar. De este modo, se marginan las Fuerzas Armadas de cualquier función que se relacione con una responsabilidad por mantener la estabilidad institucional del Estado, el sistema de gobierno y la ideología que le proporcionen legitimidad. Básicamente, responde a la inquietud por cerrar la posibilidad de que las Fuerzas Armadas asuman un rol tutelar del sistema democrático.

No obstante, es pertinente indicar que el LDN 3 señala, al igual que en los otros dos ejemplares, el siguiente objetivo de la defensa nacional: “En el plano del orden institucional, contribuir a la preservación de la institucionalidad de Chile como República democrática y del Estado de Derecho” (p. 111). Aunque a simple vista, este objetivo pareciera contradecir la modificación constitucional aludida en el párrafo precedente, corresponde precisar que *una contribución a la preservación de la institucionalidad* es muy distinta del ejercicio de un *rol de garante del orden institucional*. Interesante sería precisar en un próximo libro blanco qué tipo de contribución en este sentido estaría al alcance del sector defensa.

El LDN 1 estipula que Chile basa el dispositivo de defensa en el empleo disuasivo de sus Fuerzas Armadas, y también menciona los esfuerzos que realiza la defensa en torno a las medidas de confianza mutua en el escenario vecinal y la participación en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz. Sin embargo, en los siguientes textos, se destaca una sustantiva orientación en torno a la cooperación internacional, particularmente en el marco de la Carta de las Naciones Unidas. Este énfasis alcanza tal connotación que en el LDN 2 se asume en los ejes centrales de la política de defensa nacional la estabilidad y la seguridad internacionales como factores intervinientes en la propia seguridad nacional. Cabe mencionar que el LDN 3 refrenda lo estipulado en el libro anterior cuando señala que “ya en el Libro de la Defensa Nacional del año 2002 la cooperación internacional en defensa adquirió una relevancia equivalente a la del concepto ‘disuasión’” (p. 186). En resumidas cuentas, es pertinente señalar que, luego del fin de la Guerra Fría y la profundización de la globalización, se integra la cooperación internacional como un nuevo elemento, a partir del cual se genera un nuevo enfoque que permite incorporar uno de los cambios más profundos en el escenario internacional, donde el alto nivel de interconexiones en el sistema internacional facilita la expansión de los efectos que tienen las amenazas y los conflictos.

Objeto referente

Los tres volúmenes se centran en el Estado como objeto referente. Son consistentes en señalar como límite a la seguridad nacional los valores permanentes de la justicia y

dignidad humanas, acotando su alcance. En este sentido, señalan que el principio rector es que el Estado está al servicio de la persona humana.

Sector

Existe una clara diferenciación entre el LDN 1 y los siguientes volúmenes en cuanto a los sectores de la seguridad, específicamente en la conceptualización de la ecuación de la seguridad, que posteriormente se descarta. Conceptualmente hablando, la fórmula desarrollo + defensa tiene la potencialidad de “securitizar” procesos de la vida cotidiana que podría afectar el normal funcionamiento de las instituciones en un sistema democrático. De acuerdo con ello, se observa que en LDN 2 y LDN 3 se elimina la *economía y sociedad* como sectores de la seguridad. Pese a lo anterior, el sector de la *política* se mantiene en los tres volúmenes debido a que se considera el significativo aporte que pueden otorgar las Fuerzas Armadas en estados de excepción constitucional, aun cuando en el LDN 3 se les quita a las Fuerzas Armadas su otrora rol tutelar sobre el orden institucional. El sector ambiental se incorpora explícitamente a partir del LDN 2 en vista del actuar de las Fuerzas Armadas en situación de catástrofe.

Amenazas

Los primeros dos libros blancos dejan espacio para la formulación de hipótesis de conflicto al considerar como amenazas las acciones reales o percibidas, provocadas consciente o inconscientemente por un eventual adversario a quien se le supone la intención y la capacidad para afectar negativamente intereses propios. Por ejemplo, la intención de un actor se supone infiriendo los intereses geopolíticos eventuales que podría tener un país, es decir, de una manera laxa. En lo medular, la definición aplicada permitía configurar una amenaza a partir de un análisis que podía validarse hipotéticamente a partir de determinados supuestos, pero en ausencia de datos concretos y específicos que indicaran una voluntad determinada.

En cambio, a partir del LDN 3, se reformula el término *amenaza* que se concibe 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). Al eliminar las “acciones percibidas” y aquellas “provocadas inconscientemente”, se provoca una transformación en el enfoque de la defensa, que tiene profundas implicancias en la evaluación del escenario internacional. Básicamente, ya no se puede “especular” respecto de las amenazas en el escenario estratégico internacional, tampoco es posible concebir la presencia de “amenazas estables”, debido a que solo se considerarán aquellos actos puntuales que pudieran reflejar una situación de amenaza determinada. En este sentido, se elimina la hipótesis de conflicto que “tiende a generar un análisis rígido y

reiterativo del horizonte estratégico” (p. 82), con miras a generar una apreciación estratégica que se pueda “moldear de manera más plástica” (p. 82).

Otra modificación en el LDN 3 se identifica en la forma de percibir las “nuevas amenazas”, “amenazas emergentes” y “amenazas no convencionales” como problemas de seguridad, con lo cual se sitúa fuera de una apreciación de amenazas fenómenos tales como terrorismo, narcotráfico, proliferación de armas de destrucción masiva, pobreza, pandemias, entre otros.

Como resultado de todo lo anterior, a partir del LDN 3, se acota significativamente el rango de competencia de la defensa, en especial en relación con hechos realizados con la intención expresa de causar un agravio, y casi exclusivamente en el ámbito de lo “convencional”.

En ninguno de los escritos estudiados, se indica cuáles son las amenazas que enfrenta Chile. En LDN 1, se remite directamente a la Apreciación Global Político-Estratégica (AGPE), documento de carácter secreto que deja de existir en 2014. En LDN 2, se limita a hacer referencia a las amenazas en el ámbito continental y omite aquellas que afectan al país. En LDN 3, el cambio de enfoque en torno a la definición de amenazas exige considerar solo actos puntuales que pudieran reflejar una situación de amenaza determinada, de los cuales, el texto no explicita ninguno.

Finalmente, se observa que el término amenaza es desplazado como eje principal para la estructuración de la defensa. Lo anterior sucede una vez que se manifiestan fenómenos como la globalización que hacen patente las limitaciones de diseñar una defensa que no contemple ámbitos de acción, como la cooperación y los compromisos internacionales. Según se aclara en el LDN 3 (p. 187):

La cooperación no significa minimizar o cambiar las funciones y misiones que han venido desarrollando y cumpliendo las Fuerzas Armadas a través de su historia, sino que implica orientar parte de sus esfuerzos a colaborar en el propósito de la comunidad mundial por generar entornos internacionales seguros y sostener impulsos hacia la integración.

A partir del análisis efectuado, es posible sintetizar los resultados del estudio en la tabla 1.

Tabla 1. Tabla comparativa de definiciones conceptuales en los libros blancos de la defensa de Chile

	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	Seguridad se obtiene mediante funciones estatales bien definidas	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
		Fuerzas Armadas garantes del orden institucional	Fuerzas Armadas garantes del orden institucional	Fuerzas Armadas contribuyen a la preservación de la institucionalidad
		Basa el dispositivo de defensa en el empleo disuasivo de sus Fuerzas Armadas en particular y su poder nacional en general	Contribución a seguridad con disuasión y cooperación internacional	Contribución a seguridad con preparación para empleo legítimo de la fuerza, disuasión y cooperación internacional
Objeto referente		Estado	Estado	Estado
Sectores de la seguridad	Sector militar			
	Sector económico			
	Sector societal			
	Sector política			
	Sector ambiental			
Amenazas		Amenazas como eje en la estructuración de la defensa nacional	Amenazas no cubren espectro de situaciones que debe enfrentar una defensa moderna	Amenazas y 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 posibilidad de amenazas estables: hipótesis de conflicto	Incorpora acciones percibidas y provocadas inconscientemente. Concibe posibilidad de amenazas estables: hipótesis de conflicto	Solo acepta concebir amenazas a partir de actos puntuales. Fin a la hipótesis de conflicto

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Los libros blancos se sitúan, propiamente, en el sector defensa, aunque su contenido debe aproximarse al ámbito de la seguridad para delimitar el actuar y situar su contexto. Lamentablemente, no existen directrices “desde arriba” para guiar la formulación de políticas ni establecer los límites. La incursión de los libros de defensa en la política de seguridad, que por lo demás no existe en Chile, da cuenta de la urgencia de desarrollar una estrategia de seguridad o una política nacional de seguridad.

Desde una perspectiva amplia, es posible apreciar que los volúmenes analizados reflejan la evolución de la seguridad en Chile en cuatro ejes principales:

- 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, en virtud del 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, en particular en torno a eliminar las hipótesis de conflicto.

Respecto de las variables estudiadas, es posible concluir que la noción de seguridad evoluciona en forma significativa. Destaca un proceso por acotar el alcance del instrumento militar y la posibilidad de que la política exterior de Chile y el escenario de seguridad internacional (más allá de lo vecinal) se integren como factores intervinientes en la planificación de la defensa. En términos generales, los cambios ocurren de manera reactiva. Obedecen a un proceso de adaptación al escenario nacional en lo

político, y ajuste al escenario internacional, en dos aspectos, respecto de un aumento en las responsabilidades que asume Chile en materias de cooperación y las perspectivas en torno a la situación vecinal.

En el ámbito interno, destaca el creciente interés político por separar la seguridad de la defensa marcando una frontera conceptual, que se gesta en el LDN 2 y el LDN 3 en los ajustes de ambos conceptos. En el mismo tenor, corresponde anotar que se desvincula el “poder nacional” de la noción de defensa, acorde con la voluntad política por acotar el alcance de este último (LDN 2). Asimismo, las Fuerzas Armadas dejan de ser consideradas como “garantes” del orden institucional (LDN 3).

Respecto del plano exterior, destacan como hitos los atentados del 11-S en los Estados Unidos y el consiguiente cambio en la conceptualización de amenazas (LDN 2); asimismo, el creciente énfasis de la cooperación internacional de Chile en la década de 1990, que refleja el LDN 2 (2002), marcando un hito el compromiso con la operación de paz en Haití (2004). Finalmente, los acercamientos que se vienen gestando en política exterior con los países vecinos desde la década de 1990, así como el progreso de las medidas de confianza mutua, conminan a poner fin a las hipótesis de conflicto en LDN 3. A simple vista, se observa que Chile no busca alterar el sistema de seguridad establecido en la región, sino que ha adaptado su política de defensa asumiendo un rol más participativo. Desde otro punto de vista, destaca la preferencia chilena por la coordinación o cooperación en materia de seguridad regional por sobre los esquemas de seguridad colectiva (Chile, 1997, p. 60; 2002, p. 52).

Realizando una mirada en detalle, en la definición del concepto seguridad, se mantiene como constante una aproximación al enfoque nacional, que se ve limitado a la exigencia fundamental del Estado de servir a la persona. La seguridad humana se incorpora a partir del LDN 2 y complementa el concepto tradicional basado en el Estado con un enfoque centrado en las personas. Cabe destacar, sin embargo, que este concepto se aplica desde el nivel de la defensa como política de defensa, por tanto, solo se puede asimilar en el ámbito del conflicto internacional. Esta precisión es clave para delimitar el espectro de acción de la defensa, en particular ante el hecho de que las materias asociadas a la seguridad humana competen en sentido amplio al desarrollo, que trascienden el ámbito sectorial/ministerial de la defensa, que corresponde aplicar desde una perspectiva nacional/estatal.

Respecto de la definición de defensa, se mantiene como una constante la relación con la seguridad externa. Tampoco se altera la perspectiva en torno a la participación de las Fuerzas Armadas en materia seguridad interna, que, según indica la Constitución, su intervención se considera solo en casos excepcionales. Sin embargo, en el LDN 3, se incorpora un ajuste conforme a la reforma constitucional de 2005, desde el cual las Fuerzas Armadas abandonan un rol como garantes del orden institucional de la República. En

este punto, cabe anotar que se mantiene como objetivo de la defensa nacional contribuir a la preservación de la institucionalidad.

En cuanto al objeto referente de seguridad, el sector defensa mantiene una clara orientación a propender a generar condiciones de seguridad para el Estado como sujeto, indicando como límite los valores permanentes de la justicia y dignidad humanas. A partir del LDN 2, se incorpora la seguridad humana en cuanto protección a la persona en situación de conflicto internacional.

Los cambios significativos que registra la variable relativa a los sectores de la seguridad dicen relación con la eliminación del ámbito económico y el social en el LDN 2 y el LDN 3. Destaca también la inclusión del sector ambiental a partir del LDN 2, que es refrendado en el volumen siguiente.

A partir del LDN 2, se tiene en cuenta la estabilidad y seguridad internacionales como factores que inciden en la propia seguridad nacional, asimilando el proceso de recalibración del sistema internacional, como consecuencia de la globalización. En este sentido, junto con la disuasión, ahora se concibe también la cooperación internacional como contribución esencial de la defensa a la seguridad del país.

El término *amenaza* es probablemente el que sufre modificaciones más significativas en los textos estudiados, incluso tal vez con mayores consecuencias en la manera de concebir la seguridad en Chile. El LDN 2 representa un giro en torno a la forma en que se entienden las amenazas y la defensa, hasta el punto de que cobra mayor relevancia la cooperación internacional. Como consecuencia, la amenaza deja de ser el elemento principal para la planificación de la defensa y se eleva a la cooperación internacional a la par. Lo que incide en una nueva relevancia de la política exterior como factor interviniente en la política de defensa. En este aspecto, se observa una sugerencia bastante contundente respecto de la posibilidad de que, en la práctica, la política exterior podría adquirir mayor peso en la definición de las capacidades y planificación del sector defensa. En este sentido, tal vez el Ministerio de Relaciones Exteriores chileno “debería establecer una Dirección de Asuntos de Defensa, que abarque de manera particular las necesidades del sector desde la perspectiva de la política exterior” (Castro, 2012, p. 98).

El LDN 3 propone otros cambios significativos al reformular el término *amenaza*, moldeando la definición del concepto. Ahora lo clave son las acciones realizadas, por lo que es imposible concebir la presencia de amenazas estables, por ende, pierden validez las “hipótesis de conflicto”. Como consecuencia, la apreciación estratégica ahora ha de ser más flexible debido a que sería contrario a la definición del concepto amenaza (valga la redundancia) atribuir amenazas a otros Estados, simplemente por supuestos intereses geopolíticos. Cabe anotar que, una vez que se elimina la hipótesis de conflicto, se hace necesario revisar los métodos de apreciación estratégica. En este tenor, se ha decidido que la planificación de la defensa se configurará de acuerdo con “escenarios”.

A cinco años del último libro blanco, se ha definido un método para diseñarlos, cuya puesta a prueba comenzaría en 2017.

Desde otra perspectiva, el LDN 3 también precisa la definición de amenaza al asociarla con un actor internacional, con voluntad manifiesta de causar daño a intereses nacionales y que tiene la capacidad para materializarlo. La consecuencia principal de este cambio es que una serie de fenómenos que antes fueron catalogados como amenazas no tradicionales pasan ahora a ser considerados como problemas a la seguridad.

Al término de este estudio, y de la revisión de los resultados, es pertinente subrayar su carácter teórico y académico, para resaltar que no se ha hecho aquí una revisión de la política de defensa ni de sus resultados. Ese sería el siguiente paso, a fin de identificar la coherencia entre los postulados formalmente en los libros blancos y su reflejo en los hechos, tema que es de especial interés al constatar que los textos carecen de todo poder vinculante.

Queda pendiente la incorporación de la seguridad humana en la política interna, lo cual no se podría adoptar desde el sector defensa, sino que tendría que formar parte de una perspectiva más amplia de la seguridad, desde el más alto nivel político, es decir, tendría que provenir de una estrategia de la nación.

A modo de reflexión, queda preguntarse respecto del proceso de elaboración del cuarto LDN, en particular en relación con la tendencia por acotar el rango de acción de las Fuerzas Armadas en el país frente a la creciente demanda por cumplir un rol ante desastres naturales y el sustantivo aumento del narcotráfico en nuestras fronteras, con armamento cada vez más sofisticado.

Finalmente, es pertinente tener en cuenta que no puede ser considerado como un hecho extraordinario el que evolucione la forma de percibir la seguridad en Chile, tampoco la forma de plasmar el concepto en los libros de la defensa. Lo anterior debido a las variaciones en el escenario estratégico internacional entre 1997 y 2010, y en especial por la transformación política, económica y social del país en el mismo lapso. Es de esperar que exista un nuevo ajuste en el nuevo LDN, actualmente en elaboración. Teniendo en cuenta el limitado espacio de este artículo, es posible sugerir la elaboración de un nuevo estudio en detalle que busque en específico explicar los motivos en los cambios de percepción de la seguridad.

Agradecimientos

El autor agradece al Núcleo Milenio para el Estudio de la Estatalidad y la Democracia en América Latina (RS130002), desarrollado con aportes de la Iniciativa Científica Milenio del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile.

Referencias

Atria, R. (2000). Estado, militares y democracia: la afirmación de la supremacía civil en Chile. *Fasoc*, 15(1), 39-46.

- Bachelet Jeria, M. (2002). Prólogo. En *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002* (pp. 12-16). Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional.
- Bachelet Jeria, M. (2010). Prólogo. En *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010* (pp. 4-7). Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional.
- Baldwin, D. A. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 23(1), 5-26.
- Bárcena Coqui, M. (2000). La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 59, 9-31.
- Bartolomé, M. C. (1999). *La seguridad internacional en el año 10 D.G.* Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Briones, S. (2015). Conceptualizando riesgos y amenazas: una mirada al desarrollo terminológico y sustancial. *Revista Ensayos Militares*, 1(1), 217-230.
- Briones, S. y Saavedra, R. (2012). Liderazgo civil en defensa. En J. P. Rosso y C. Faundes (eds.), *Fracturas en la defensa nacional: un nuevo enfoque para renovar el sector* (pp. 15-27). Santiago de Chile: RIL editores.
- Buzan, B. (1991). New patterns of global security in the twenty-first century. *International Affairs*, 67(3), 431-451.
- Buzan, B. y Hansen, L. (2009). *The evolution of international security studies*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Wæver, O. y De Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Castro, P. (2012). La vinculación entre relaciones exteriores y defensa: problemas y desafíos de Chile frente a la seguridad internacional. En J. P. Rosso y C. Faundes (ed.), *Fracturas en la defensa nacional: un nuevo enfoque para renovar el sector* (pp. 85-98). Santiago de Chile: RIL editores.
- Castro Muñoz, G. (2005). Hacia la formulación de una política de defensa nacional, a través de un proceso participativo y de diálogo, en un escenario de globalización, incertidumbres, riesgos y amenazas multiformes y en el contexto de esquemas subregionales de integración. *Política y Estrategia*, 100, 165-178.
- CEED (Centro de Estudios Estratégicos de Defensa) (2015). *Institucionalidad de la defensa en Suramérica*. Buenos Aires: CEED.
- Constitución Política de la República de Chile. Recuperado de http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf
- Chile (1997). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional.

- Chile (2002). *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002*. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional.
- Chile (2010). *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010*. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional.
- Concertación de Partidos por la Democracia (1989). Programa de Gobierno Patricio Aylwin (1990-1994). Recuperado de <http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/12829/1/29189.pdf>
- Flisfisch, Á. y Robledo, M. (2012). *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile: un índice para el periodo 1990-2010*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Freedman, L. (2004). The concept of Security. En M. Hawkesworth y M. Kogan (eds.), *Encyclopedia of government and politics* (2.^a ed., vol. 2, pp. 752-761). Nueva York: Routledge.
- Fuentes Vera, J. A. (2009). *Los libros de la defensa nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de política pública*. Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- García Pino, G. y Montes, J. E. (2009). Modernización de la defensa en Chile, 2006-2010. *UNISCI Discussion Papers*, 21, 80-105.
- Griffiths, J. E. (2008). Seguridad en Latinoamérica: una mirada crítica desde Chile. *UNISCI Discussion Papers*, 18, 147-158.
- Kaldor, M. (2008). Nuevos conceptos de seguridad. En C. García y Á. J. Rodrigo (eds.), *La seguridad comprometida: nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados* (pp. 151-160). Madrid: Tecnos.
- Ministerio Secretaría General. Ley 20.050 de 2005. Reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República (26 agosto 2005).
- Molina Johnson, C. (2008). La relación cívico-militar y su incidencia en las políticas de seguridad nacional: la experiencia chilena. *Política y Estrategia*, 110, 13-26.
- Orozco, G. (2005). El concepto de la seguridad en la teoría de las relaciones internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 72, 161-180.
- Soto Silva, J. (2012). La conducción de la defensa en Chile 1960 al 2010: ¿un problema de los militares o de todos los chilenos? En C. Molina Johnson, M. Navarro Meza, L. Rothkegel Santiago y J. Soto Silva, *La conducción de la defensa nacional*:

historia, presente y futuro (pp. 93-115). Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Ullman, R. H. (1983). Redefining security. *International Security*, 8(1), 129-153.

Zalaquett, J. (2000). La Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos y el proceso de transición política en Chile. *Estudios Públicos*, 79, 5-30.