



Revista Política y Estrategia Nº 136, (2020)

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

Lugar de edición: Santiago, Chile

Dirección web:

<http://www.politicayestrategia.cl>

ISSN versión digital: 0719-8027

ISSN versión Impresa: 0716-7415

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i136.825>

Para citar este artículo / To cite this article: ARANCIBIA Clavel, Daniel
“Evolución de la Política de Defensa a través de los Libros de la Defensa Nacional”.

Revista Política y Estrategia Nº 136. 2020 pp. 67-77

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i136.825>

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

To publish in the journal go to this link:

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



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

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA A TRAVÉS DE LOS LIBROS DE LA DEFENSA NACIONAL[∞]

DANIEL ARANCIBIA CLAVEL*

RESUMEN

El presente artículo analiza la relevancia de la publicación de los libros de defensa nacional, sus propósitos y ciertas consideraciones a tener presente respecto de las materias que deberían o no incorporarse en documentos de estas características. Para ello se efectúa un análisis comparativo capitular y se concluye con ciertas reflexiones respecto a la política de Estado y la política pública.

Palabras clave: Defensa; política de defensa.

CONSIDERATIONS TO THE BOOK OF NATIONAL DEFENSE PUBLISHED IN 2017

This article analyzes the relevance of the publication of national defense books, its purposes and certain considerations to bear in mind regarding the matters that should or should not be incorporated in documents of these characteristics. For this, a comparative chapter analysis is carried out and it concludes with certain reflections regarding State policy and public policy.

Key words: Defense; defense policy.

CONSIDERAÇÕES PARA O LIVRO DE DEFESA NACIONAL PUBLICADO EM 2017

Este artigo analisa a relevância da publicação de livros de defesa nacional, seus propósitos e algumas considerações a serem levadas em conta a respeito das matérias que devem ou não ser incorporadas em documentos com essas características. Para isso, faz-se uma análise comparativa do capítulo e conclui-se com algumas reflexões a respeito de políticas de Estado e políticas públicas.

Palavras-chave: Defesa; política de defesa.

Introducción

Los libros de la defensa constituyen un medio de expresión oficial de los elementos de la política de defensa de los países. Son conocidos como libros blancos, con lo cual se

[∞] Fecha de recepción: 140920 - Fecha de aceptación: 151220.

* Académico de la ANEPE, General de División (R) y profesor de Defensa Nacional, Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica y Doctor en Ciencias de la Educación por la Pontificia Universidad Católica de Chile. darancibia@anepe.cl ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5328-3698>.

quiere expresar sus características de transparencia e intención de explicitar el estado del arte en el ámbito de la defensa de un país. También existen otras modalidades como la elaboración de políticas de defensa en términos de estrategia de seguridad nacional, donde se incluyen elementos como los objetivos nacionales, intereses nacionales y procesos de toma de decisiones. Existen países, como el caso de Brasil, que publican ambos documentos: la Estrategia de Seguridad Nacional y Libro de Defensa, que enumera políticas, medidas y procedimientos dirigidos a asegurar la protección de la soberanía brasileña. Ambos instrumentos son consustanciales y complementarios entre ellos.

En Chile, los libros de la defensa nacional se elaboran a partir del año 1997, constituyéndose como el libro precursor en Chile y en América Latina. Su concreción obedece a "... la decisión política de la nueva dirigencia civil del país de impulsar una política de defensa explícita para hacer frente a la discusión sobre la supuesta no existencia de una política de defensa en la historia de Chile".¹ Lo anterior implicó en su momento situar la defensa nacional en un espacio público que debía comprometer a todos los actores políticos e institucionales para consensuar definiciones y conceptualizaciones que dieran fundamento legítimo a la política de defensa. Dos elementos fundamentales convergieron en la generación de esta iniciativa. Por un lado, la necesidad de "... recomposición de las relaciones entre las autoridades políticas y el estamento castrense... luego de varios decenios de distanciamiento, desinterés y aun desconfianzas mutuas"² y, por otro, la necesidad de concretar el hecho cierto que "La defensa es tarea de todos"³ y por lo tanto era necesario promover y difundir los temas de defensa, de tal manera que estuviesen a disposición de la ciudadanía.

Propósitos del Libro de Defensa Nacional

En esta mirada analítica del actual Libro de Defensa Nacional (LDN), se hace necesario comprender con claridad cuál es el verdadero propósito que tiene el Estado de Chile al publicar y actualizar, como se ha venido haciendo en Chile, el libro blanco de la defensa. Esto porque sus fines no siempre podrían estar alineados con los que verdaderamente se requieren en una concepción moderna del Estado.

Para lo anterior revisaremos comparativamente los propósitos explicitados en cada uno de los libros publicados a la fecha, de tal manera de verificar si este propósito, fin u objetivo, se ha mantenido en el tiempo o ha ido mutando y en qué sentido. Es el LDN 1997 el que sin duda establece con mayor claridad los propósitos y fines del documento.

Desde el inicio y en el exordio del LDN 1997, presentado por el Presidente de la República, se establece que "La Política de Defensa es una tarea nacional, esto es, una política de Estado, suprapartidista, coherente, consensual y gestada en el seno de las instituciones democráticas". Dejando despejada la característica de política de Estado del documento, luego continúa declarando que "Esta publicación busca acrecentar la conciencia de todos los ciudadanos respecto de la importancia de su aporte y participación en un factor relevante para nuestro futuro como Nación." Luego el Presidente declara que "Cada vez más, las políticas públicas necesitan del debate en torno a su formulación,

1 FUENTES V., J. A. *Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de política pública*. Santiago. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos N° 22, 2009. p. 17.

2 *Ibíd.* p. 21.

3 FREI Ruiz-Tagle, E. *Mensaje Presidencial del 21 de mayo*. Sesión del Congreso Pleno. Valparaíso. 1994. p. 43.

rediseño o explicitación. El Libro de la Defensa abre precisamente ese espacio de discusión que coincide plenamente con la voluntad del Gobierno de hacer transparente y explícita la Política de Defensa del Estado de Chile”⁴.

A lo anterior se suma lo señalado por el ministro de Defensa, donde establece que “Su propósito es múltiple: primero, avanzar en el desarrollo de la conciencia ciudadana respecto del valor de la defensa como tarea de todos; segundo, mostrar con absoluta transparencia a la comunidad mundial algunos de los fundamentos centrales que orientan la conducta del Estado de Chile en materia de seguridad exterior y, tercero, hacer manifiestas algunas cuestiones centrales de la Política de Defensa de Chile”⁵.

Transcurridos cinco años de dicha publicación, el gobierno del presidente Ricardo Lagos Escobar, presenta el segundo libro blanco chileno, cuyo propósito lo establece básicamente en su contribución al análisis ciudadano y hace más transparente el tratamiento de los temas de la defensa. Su ministra de Defensa, Michelle Bachelet Jeria, es la encargada de prologar el LDN 2002 sosteniendo que tras esta versión se encuentra “la voluntad política del Gobierno de evaluar el ambiente internacional para hacerse cargo de las continuidades y cambios que se hayan producido, recoger los compromisos internacionales que en materia de Defensa haya adquirido el país...”, además de propiciar el respaldo de la ciudadanía a la Política de Defensa Nacional y la transparencia de intenciones para la comunidad internacional. Agrega que en este nuevo Libro se incorpora una dimensión más programática, más sistemática, clara y completa, “donde se aprecian los rasgos propios de una política pública. En sus líneas gruesas este Libro de la Defensa Nacional expone la Política de Defensa de Chile”⁶. También la ministra se explaya en la Agenda de Defensa del Gobierno, configurada en tres áreas interdependientes entre sí: actualización de contenidos del Libro de Defensa, continuación del proceso de modernización del conjunto de instituciones que componen el sector de la Defensa Nacional y, en tercer lugar, el fuerte impulso a la cooperación internacional en materias de seguridad y Defensa según los objetivos de la Política Exterior del país.

En el año 2010, siendo Presidenta de la República Michelle Bachelet Jeria, se publica la tercera versión del Libro de la Defensa Nacional y que en cuyo prólogo, señala que el libro contribuye a fortalecer la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y servicios, compromete el apoyo de la población a sus objetivos y despierta el interés social en sus políticas. Por su parte el ministro de Defensa, Francisco Vidal Salinas, en la introducción del libro establece que se propuso tres objetivos: “primero poner al día los contenidos del texto hasta ahora vigente; segundo, precisar los alcances de nuestra política de defensa y, particularmente, abordar la política militar y desarrollar sus conceptos; tercero, explorar nuevas metodologías para mejorar el proceso de planificación en defensa y, en particular, nuestras herramientas metodológicas para apreciar la situación de seguridad exterior del país”⁷.

Siete años después, y finalizando su segundo período presidencial, Michelle Bachelet Jeria prologa el cuarto Libro de la Defensa Nacional 2017, iniciándolo con la constatación de que el país ha sido asolado por catástrofes crecientes en magnitud y frecuencia y que “En todas ellas el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas

4 Ministerio de Defensa Nacional. Libro de la Defensa Nacional de Chile, 1997. p. 13.

5 *Ibíd.* p. 17.

6 Ministerio de Defensa Nacional. Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2002. p. 12-13.

7 Ministerio de Defensa Nacional. Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2010. p. 8.

Armadas han desempeñado un papel relevante para enfrentar esos momentos críticos y superar las emergencias durante los procesos de reconstrucción”⁸. Establece también la importancia del libro para construir acuerdos y “un avance en el continuo mejoramiento de la gobernabilidad democrática de la defensa”. Explicita además que la elaboración del libro hace posible profundizar la formulación de la Política de Defensa como una política pública. Señala que el texto recoge el trabajo del Ministerio respecto de nuevos estándares de probidad y transparencia en todo el sector y recoge los contenidos y alcances de la Ley N° 20.424, incluyendo los procesos de conducción, planificación, operación y gestión de la defensa. También incluye la evolución de las políticas públicas implementadas en el sector, como el desarrollo de la política relativa a la mitigación y adaptación a los efectos del calentamiento global y el cambio climático, como la política de ciberdefensa para el desarrollo de capacidades en el ámbito cibernético, como también la política de derechos humanos de la Defensa Nacional, dando cuenta de la Mesa de Inclusión del Ministerio de Defensa Nacional del año 2014 en lo relativo a políticas de género, como de diversidad sexual, personas con capacidades diferentes y pueblos originarios. Alude también a la institucionalidad conjunta y a lo avanzado en esta área por el Estado Mayor Conjunto. En general el LDN 2017 cumple el propósito de señalar los avances del sector como las políticas del ámbito internacional, como las misiones de apoyo a las Naciones Unidas y promoción de sus Resoluciones, como el liderazgo ejercido en conferencias y consejos del ámbito suramericano y relaciones bilaterales, donde reafirma que Argentina y Chile han descartado las hipótesis de conflicto. Por su parte, el ministro de Defensa, José Antonio Gómez, señala que este LDN 2017 posee “especial relevancia si se considera que el Libro vigente desde inicios del año 2010 no alcanzó a incorporar las normas y alcances de la Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, promulgada también el año 2010”⁹.

Como se puede apreciar en el transcurso de la elaboración de los cuatro libros de defensa chilenos, algunos propósitos señalados se han mantenido como los más relevantes y otros han ido perdiendo explicitación. Por ejemplo, en el LDN 1997 se manifiesta con toda claridad la concepción de una política de Estado, suprapartidista, coherente, consensual y gestada en el seno de las instituciones, lo que deja de ocurrir en los siguientes libros. No obstante, se mantienen y se reiteran propósitos como la necesidad de dar a conocer al ciudadano la política de defensa, la cual debe ser transparente y explícita, además de ser considerada como una política pública. Se pudo evidenciar, claramente, que el LDN 2017 incorpora una mayor cantidad de información, el cual tendría como propósito el dar cuenta de los avances y cambios ocurridos en el sector defensa en los últimos años, transformándose en un compendio de acciones que detallan el amplio espectro del sector de la Defensa Nacional.

Descripción capitular comparada

En este apartado intentaremos comparar la estructura de los LDN 1997, 2002 y 2010 con el LDN 2017, a fin de detectar los cambios ocurridos para luego poder concluir qué elementos de la política de defensa deberían o no considerarse. Además de ello revisar si las concepciones originales han ido variando y de qué manera.

En una primera mirada es posible detectar la diferencia entre los anteriores libros de defensa en relación con el LDN 2017. Efectivamente, si en el ordenamiento capitular de los

8 Ministerio de Defensa Nacional. Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2017. p. 2.

9 *Ibíd.* p. 8.

primeros libros el texto se estructura a base de seis partes coincidentes en general entre ellas, el LDN del 2017 contiene ocho, con lo cual se extiende notablemente su contenido. ¿Qué temas se incluyeron en esta nueva edición de libro blanco, publicado a fines del período presidencial?

Si comparamos los tópicos de los cuatro libros, organizados en capítulos y partes, podemos evidenciar que en la primera parte el LDN 2017 incorpora un nuevo capítulo denominado “Políticas de Orden Territorial” en el cual se detallan las políticas de desarrollo de zonas aisladas, para zonas extremas, de ordenamiento territorial, del territorio marítimo y política nacional espacial.

En la tercera parte, que en general los cuatro libros tratan explícitamente la Política de Defensa Nacional, el LDN 2017 considera dos capítulos más, con lo cual profundiza los elementos de la política de defensa, incorporando elementos no presentes en los anteriores libros como el caso de un capítulo completo denominado la “Planificación de la Defensa” y un nuevo capítulo denominado “Políticas Específicas en Proceso”. El primero describe largamente el nuevo modelo de planificación de la Defensa basado en capacidades y su metodología, detallando el proceso de planificación primaria y secundaria. El segundo puntualiza políticas relevantes que incluyen al sector defensa, especificándose las siguientes: Política de Cambio Climático, Política de Ciberdefensa, Política de Ciencia, Tecnología, Innovación e Industria de la Defensa.

En la cuarta parte reservada normalmente a la Política Militar, que incluía en general la conceptualización, la conducción y el empleo de la fuerza, en los libros anteriores, el LDN 2017, establece que la Política Militar es una política pública (considerada pública desde el LDN 2010) donde el Ministerio de Defensa dirige el quehacer de las instituciones que integran el sistema, fijando criterios, estándares y procedimientos. Además de su conceptualización incluye detalladamente las políticas sectoriales en el ámbito de la Política Militar, como la política de personal, donde se incluye detalladamente los avances en las políticas de derechos humanos, de género, de diversidad sexual, de personas con discapacidad, de pueblos originarios, política de reclutamiento para el Servicio Militar, política de educación en la Defensa y política de responsabilidad social.

Luego se incorporaron, en la edición del año 2017, dos partes completas más de las que usualmente estructuraban los anteriores libros de defensa. La primera denominada “Probidad, Transparencia y Control” donde se señalan aspectos normativos y procedimientos de control interno y externo. La segunda parte agregada se refiere a “Aportes de la Defensa al Desarrollo” que detalla las instancias de cómo el sector defensa apoya al desarrollo del país y una reseña de las industrias de defensa.

Como hemos podido apreciar, las características del nuevo LDN 2017 se extienden respecto a sus predecesores en términos de contenidos, pero además es posible concluir que representa también la utilización de este espacio para informar de los avances generados en el período, incorporando una variedad de políticas públicas desarrolladas por el Gobierno correspondiente, que si bien tienen atingencia a la defensa nacional, es posible poner en duda si corresponde o no su incorporación a un documento oficial que se supone tiene una conceptualización básica de Política de Estado, del mismo modo como lo estableció el primer LDN 1997.

Sin duda el LDN 2017 constituye un esfuerzo por demostrar lo realizado en el sector Defensa durante los últimos años y los avances logrados en términos de promulgación

de leyes, como la N° 20.424, y la elaboración de políticas públicas propias del quehacer de un Gobierno. Pero por lo mismo nace una legítima interrogante. ¿Qué es un Libro de Defensa? ¿Cuál es el propósito, fin u objetivo, que el Estado de Chile ha definido para su Libro de Defensa?

Que debería incluir un Libro de Defensa Nacional

Sin duda que las grandes transformaciones producidas en el escenario mundial en las últimas décadas han obligado a los países a tener una aproximación diferente en la búsqueda de los contextos de paz, que son absolutamente necesarios para el desarrollo de las comunidades y el logro general del bienestar de los ciudadanos. En este sentido, la explicitación hacia la comunidad nacional e internacional de los asuntos de seguridad y defensa constituye prácticamente la esencia que motivó la redacción de los libros blancos, denominados así porque suponen un nivel de transparencia de intenciones que permite a la ciudadanía y a la comunidad regional y mundial conocer de primera fuente los objetivos y políticas de seguridad y defensa que animan a los Estados.

Así, el sector Defensa y todas sus ramificaciones e instituciones se transforman necesaria y exclusivamente en una cuestión de Estado, por lo cual las políticas que se adopten deben aplicarse en el ámbito de constituir políticas de Estado, vale decir, desideologizadas, suprapartidista, coherentes, consensuadas y gestadas con la participación democrática de todos los actores competentes.

Es decir, hasta ahora, hemos podido visualizar el “qué” y el “quién” en la elaboración del libro de defensa. El “para qué” nos remite a la necesidad de información de la comunidad respecto a la política de defensa de cada país y constituir un instrumento de fomento a la confianza mutua entre los Estados, con lo cual es posible evitar casos en los cuáles los conflictos han sido motivados por fallas en la comunicación y equivocaciones en la percepción entre los países, como lo registra la historia mundial.

Pero como la función defensa constituye un elemento vital para el Estado, existen elementos que deben permanecer como secretos para cada país, como por ejemplo los análisis de riesgos y amenazas y el “cómo” y “cuándo” hacer efectiva la política de defensa declarada.

En este sentido los libros de defensa consideran, en general, elementos esenciales de la política de defensa de un país que pueden sintetizarse en los principios básicos del Estado y su fundamento constitucional, el contexto político-estratégico en el que está inserto y una clara descripción de la política de defensa y los medios institucionales y financieros con que se cuenta para hacer efectiva dicha política. Todos estos elementos desarrollados en términos de una política de Estado que guíe consecuentemente las políticas subsidiarias, que no necesariamente deben configurar el cuerpo del documento, por cuanto dichas políticas podrán tener modificaciones de acuerdo con el Gobierno que legítimamente ostente el poder ejecutivo de la Nación en el período que le corresponda.

Conforme lo anterior, se estima que el LDN 2017 tiende a declarar las acciones, que en términos de políticas públicas, ha desarrollado en el ámbito de la defensa, extendiéndose en contenidos que deberían más bien declararse en otro tipo de documento como son las Memorias de Gestión u otros.

El problema de la política de Estado y la política pública

“Nuestra Política de Defensa es eminentemente disuasiva, y se desarrolla en el marco de la promoción de la paz, la seguridad y la cooperación en nuestra región”¹⁰.

Se entiende por políticas de Estado aquellas políticas que forman parte de las estrategias esenciales de un país. Son políticas que no se modifican a pesar de la posición política-ideológica de cada gobierno. Encontrar consenso para el establecimiento de políticas de largo plazo es complejo. Además, la adopción de políticas de Estado involucra de manera muy evidente el interés nacional como criterio genérico más estable y requiere de un adecuado consenso nacional. Entonces, una política de Estado es de largo plazo, está inmersa dentro de los principios fundamentales del Estado, es independiente del gobierno de turno y afecta a toda la población.

Una de las principales diferencias entre políticas de Estado y políticas de Gobierno se encuentran en sus características y en su temporalidad; mientras que la primera trasciende periodos gubernamentales y son materias esenciales para el Estado, la segunda solo corresponde a un periodo de gobierno presidencial. En síntesis, las políticas de gobierno son acciones planteadas en la estrategia de un gobernante, que están incluidas en los planes y programas de desarrollo del gobierno lo que les marca un sello distintivo de la administración respectiva.

Por otro lado, una política pública es aquella enfocada en una problemática determinada y un segmento específico de la población. Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones¹¹.

El gobierno de Chile en el año 2012, por ejemplo, presentó una Estrategia de Seguridad y Defensa (ENSYD), con el propósito de orientar y coordinar la acción de las organizaciones gubernamentales e instituciones nacionales frente a los desafíos de seguridad en el período 2012 – 2024. Este intento cayó en el descrédito por cuanto no logró el consenso político necesario para su promulgación. Su propósito debió tener una premisa básica, el consenso, independiente de que, a juicio del autor de este artículo, poseer una Estrategia de Seguridad Nacional y Defensa es esencial en un Estado moderno. Una estrategia nacional al igual que una política nacional de defensa deben por fuerza tener un nivel de consenso tan alto como el quorum que se les exigen a los artículos constitucionales y de esta manera asegurar una continuidad en el tiempo de los fundamentos primarios de su elaboración.

Muchos expertos están tratando este tema, especialmente en los actuales momentos donde se estudia la redacción de una nueva Constitución para Chile. Es en este espacio constitucional en donde este tipo de políticas de Estado, son necesarias de establecer, presionando por un consenso que le de legitimidad a los múltiples procesos de seguridad y defensa nacional. Julio E. Soto, por ejemplo, plantea la necesidad de elaborar una “Política de Seguridad y Defensa”, tomando en consideración que “... el Estado de

10 Ministerio de Defensa Nacional. 1997. p. 10.

11 FRANCO C., J. ¿Cómo diseñar una política pública? UIEXE. 10 de junio de 2020, obtenido de <https://www.iexe.edu.mx/blog/como-disenar-una-politica-publica-2.html>

Chile no elaborará ni una Política ni una Estrategia de Seguridad Nacional, entonces la Política de Seguridad y Defensa debiera ser establecida por el Presidente de la República y operativizada por políticas públicas, estrategias y planes y programas derivados.”¹² Su aseveración se basa en la negativa experiencia obtenida en la forma y fondo como se elaboró el LDN 2017.

El escenario hoy es distinto, la nueva Política de Defensa anunciada por el actual Gobierno, sin haberse dado a conocer, hasta la fecha, ya ha tenido episodios polémicos a través de la prensa, lo que de alguna manera permite pensar que los niveles de consenso no han sido los adecuados, cayendo en los mismos errores que estamos observando en la elaboración del LDN 2017 y la ENSYD.

¿La Política de Defensa y la Política Militar son políticas de Estado, de gobierno o públicas?

El LDN 1997 define la Política de Defensa como el “conjunto de principios y criterios con que el Estado concibe la Defensa Nacional con vistas a preservar la soberanía e integridad de nuestro territorio y lograr los Objetivos Nacionales. Entrega los lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos de los cuatro Campos de Acción del Estado con el propósito de enfrentar los obstáculos, riesgos y amenazas que terceros puedan alzar contra el interés nacional. Prácticamente, representa la materialización de la defensa en cuanto un conjunto normativo, que explica “qué” tipo de defensa se estima adecuada para un determinado momento de la historia del país. La Política de Defensa es, propiamente, una política de Estado que debe fundarse en los valores, principios y tradiciones propios de Chile”¹³. En síntesis la define como una política de Estado y no de gobierno y no pública.

El LDN 2002 define las características de la Política de Defensa prácticamente de la misma manera que lo hace el LDN 1997, incorporando el concepto de función de Defensa en la definición; del mismo modo, la define “como una política de Estado en tanto exige estar por sobre la coyuntura política y trascender los proyectos y la acción de los sucesivos gobiernos del país”¹⁴. Lo nuevo en este libro es que establece que “Como política estatal, es una política pública y por tanto, debe estar sujeta a las condiciones de formulación, implementación y verificación de las demás políticas públicas, incluida la observación y sometimiento a la opinión de los ciudadanos”¹⁵, agrega que debe sujetarse a ciertos resguardos en razón del carácter de alguna de sus materias. En síntesis, se plantea explícitamente que es una política de Estado y también una política pública. Es oportuno preguntarse si ¿La Política de Defensa en esos años se elaboró bajo las condiciones de formulación, implementación y verificación que amerita una política pública?

El LDN 2010 impone algunas variaciones a la definición de Política de Defensa definiéndola “como el conjunto de orientaciones con que el Estado ejecuta su función de defensa. Define los objetivos de la defensa nacional, orienta el accionar de sus Fuerzas Armadas a través de un apolítica militar y establece las modalidades y prioridades de

12 SOTO S., J. “Estrategia de Seguridad Nacional o una Política de Defensa, un dilema en el marco político nacional, el caso de Chile” en Antecedentes para el debate acerca de una Estrategia de Seguridad Nacional. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos N° 45, Santiago de Chile 2019. p. 86

13 Ministerio de Defensa Nacional. 1997. p. 84.

14 *Ibíd.* 2002. p. 77.

15 *Ibíd.* p. 78.

inversión, contribuyendo así al logro de los intereses y objetivos del país”¹⁶. También explicita que es una política pública adscrita a las condiciones generales de su formulación, implementación y verificación, así como también considerando medidas de resguardo en razón de su naturaleza. No hace mención de que constituya una política de Estado.

El LDN 2017, en el Capítulo VI denominado Política de Defensa Nacional, describe los principios de la defensa y la orientación defensiva y disuasiva de su política, sin definirla del todo. Establece con claridad qué es una política pública con el propósito de dar seguridad externa al país complementándose con la Política Exterior. Considera también que “en materia de seguridad interna, contribuye a la Política de Orden Público y Seguridad Interior con la participación directa de los medios de las Fuerzas Armadas en tareas de orden interno en virtud de ciertos Estados de Excepción Constitucional”¹⁷. Igualmente, no hace mención a que constituya una política de Estado.

Solo en este breve análisis de lo declarado en los libros de la defensa podemos evidenciar que la concepción original de una Política de Defensa para Chile debía consistir en una política de Estado, esto no se ha producido y se ha transformado exclusivamente en una política pública. El problema consiste en determinar si es posible que coexistan estos dos tipos de políticas de características diferentes para una misma función.

Si bien como se dijo al inicio del presente trabajo, la defensa es una tarea de todos y por lo tanto todas las áreas de la administración del Estado deben contribuir en el cumplimiento de la política de defensa, ello no significa necesariamente que debe constituir una política pública por cuanto sus condiciones de formalización, implementación y verificación vulnerarían los aspectos especiales y particulares que requiere la definición de la política de defensa. Por lo tanto, la función defensa por esa misma particularidad descrita requiere de una política ya definida como política de Estado. Esta política por supuesto es posible hacerla pública no solo para los ciudadanos del propio país, sino considerar que su transparencia estará accesible a todos los países del ámbito regional y mundial.

Un proceso similar pareció seguir el concepto de política militar donde se ha establecido, en el LDN 2017, que también constituye una política pública, situación que se estima que atenta contra el necesario resguardo de los aspectos fundamentales como lo son los métodos de planificación y procesos de conducción de la defensa.

Conclusiones

Finalmente, es posible concluir que se han elaborado cuatro libros de defensa nacional en menos de 20 años de períodos presidenciales democráticos. Los cambios que se visualizan en la forma de tratar los temas de defensa han ido modificando las concepciones originales, que en términos esenciales no han variado dramáticamente.

Los propósitos declarados para elaborar los libros claramente han mutado con un aumento importante de contenidos que, si bien se relacionan con la defensa, se estima que no necesariamente deben incluirse en el libro oficial que hace explícita la política de defensa como una función esencial del Estado.

16 Ministerio de Defensa Nacional. 2010. p. 110.

17 Ministerio de Defensa Nacional. 2017. pp. 98-99.

La Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa, constituye una instancia esencial en la estructuración de la Seguridad y Defensa Nacional, desde dicho documento, que considera la coordinación de la seguridad y defensa al más alto nivel de la Nación debiese desprenderse la política de defensa y su corolario, la política militar. Todo ello debe ser absolutamente consensuado por la política nacional que incluya a todos los actores necesarios, de lo contrario se correrá el riesgo, como lo estamos ahora observando, que cada gobierno intenta instalar una política de defensa de acuerdo a sus propios intereses e ideales, con lo cual se afecta directamente la continuidad y desarrollo de la seguridad y defensa Nacional.

La propia política de defensa pasó de constituir una política de Estado a una política pública, es decir a una acción de gobierno de corto plazo con decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis, que busca dar soluciones puntuales con la participación ciudadana.

De hecho el LDN 2017 fue aprobado por Decreto Supremo, el Número 1 del 1° de febrero de 2018, en cuyos “Considerandos” establece que el mencionado libro constituye la explicitación de la política de defensa y de la política militar de Chile y por lo tanto se decreta que el LDN 2017 es el “documento que recoge los aspectos esenciales de la política de defensa y la política militar...”¹⁸. De esta manera a través de una decisión del Poder Ejecutivo, sin la intervención del Poder Legislativo, como son los decretos supremos, la política de Estado se convierte en política pública.

En conclusión la política de defensa, por su connotación de política de Estado, debiese concitar una amplia aprobación nacional y por lo tanto sus actualizaciones requieren de una propuesta ampliamente consultada y consensuada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Decreto Supremo N° 53. (29 de enero de 2010). *Aprueba el Tercer Libro de la Defensa Nacional*. Santiago, Chile.

Decreto Supremo N° 1. “Aprueba el Cuarto Libro de la Defensa Nacional de la República de Chile Edición 2017 y deroga el DS (G) N° 53, del 29 de enero de 2010.

FRANCO C., J. (10 de junio de 2020). *UIEXE*. Obtenido de ¿Cómo diseñar una política pública?

<https://www.iexe.edu.mx/blog/como-disenar-una-politica-publica-2.html>

FREI Ruiz-Tagle, E. (1994). *Mensaje Presidencial del 21 de mayo*. Valparaíso: Sesión del Congreso Pleno.

FUENTES V., J. A. *Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de política pública*. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos N° 22, Santiago de Chile 2009.

18 M.D.N. Decreto Supremo N° 1. “APRUEBA EL CUARTO LIBRO DE LA DEFENSA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE EDICIÓN 2017”. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago 1 de febrero de 2018.

Ministerio de Defensa. (1997). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago. 224p.

Ministerio de Defensa. (2002). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago.

Ministerio de Defensa. (2010). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago.

Ministerio de Defensa. (2017). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago.

SOTO S., J. (2019) “Estrategia de Seguridad Nacional o una Política de Defensa, un dilema en el marco político nacional, el caso de Chile” en *Antecedentes para el debate acerca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos N° 45 Santiago de Chile 2019.