

“LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE 2020”

Augusto Varas

La *Política de Defensa Nacional de Chile 2020*, que debería haber precedido al nuevo financiamiento de la defensa en reemplazo de la Ley del Cobre en 2019, fue recién publicada el pasado 28 de mayo.

Un primer análisis de ella muestra un conjunto de aspectos que ameritan atención.

- **Presentación capciosa del documento**

La Política de Defensa (PdD) afirma que “Este documento recoge y desarrolla los aportes y consensos transversales logrados en las últimas décadas en nuestro país respecto a los principios, objetivos y Áreas de Misión de la Defensa (pág.7)”. Esta afirmación de “consensos” -esto es el “acuerdo producido por consentimiento entre todos los miembros” (RAE)- no es efectiva ya que es evidente que tanto en la elaboración de los *Libros de la Defensa* como sobre las políticas de defensa y FF.AA. han existido y siguen existiendo importantes discrepancias.

Por su parte, en entrevista en EMOL (31/05/2021) el ministro de Defensa Baldo Prokurica valoró equivocadamente el que esta política haya sido revisada “por primera vez” por la Contraloría tanto en lo formal como en sus contenidos lo que le daría, según el ministro, una “mayor validez”. De acuerdo al órgano contralor, “La Toma de Razón es el mecanismo de control preventivo a través del cual la Contraloría General revisa la constitucionalidad y legalidad de los decretos y resoluciones que deben tramitarse ante ella, de conformidad a la ley, y de los decretos con fuerza de ley que dicta el Presidente de la República”. La supuesta “validez” de los principales conceptos políticos y estratégicos incluidos en esta política no están avalados por esa toma de razón, solo lo estarían después de un debate y acuerdo político formal en el Congreso.

- **Decretar una política de defensa fundamentada en la Constitución de 1980, en medio de este momento constitucional, la convierte en un medio de influencia hacia los constituyentes.**

Fundamentada en la Constitución de 1980 la PdD define que “Las FF.AA. de Chile existen para la defensa de la Patria y son esenciales para la seguridad nacional (pág.13).” De eliminarse la indefinida e ideológica noción de “seguridad nacional” (SN) en la nueva constitución -situación altamente probable- deberá redefinirse la política de defensa, por lo que esta presentación, con la implícita pretensión de orientar a los constituyentes, es extemporánea. Si en el último lustro las FF.AA. han desempeñado sus funciones profesionales sin esta PdD, habría sido aconsejable esperar el nuevo marco constitucional para actualizar y avanzar “en conceptos y orientaciones necesarias para la conducción política de la Defensa (pág.7).”

- **No tiene claro el lugar de las FF.AA. en la función de defensa.**

La PdD señala: “La Defensa Nacional es una función de Estado y las Fuerzas Armadas (FF.AA.) constituyen su eje fundamental (pág.8).” Esta sobre identificación se separa de lo indicado en el *Libro de la Defensa 2010*, donde se establece que “no se puede disuadir sin la existencia de la fuerza militar, pero, en última instancia, se disuade en virtud de la estatura político-estratégica que el país haya alcanzado (*Libro de la Defensa, 2010:186*).”

- **Asume la política de Defensa como una supra política coordinadora de otras.**

En el documento se indica que “La presente Política de Defensa 2020 cumple con tres objetivos principales: un carácter directivo hacia el sector Defensa, respecto a la Estrategia de la Defensa y su efecto en el desarrollo de capacidades estratégicas y en la conducción política del sector, incluyendo orientaciones para la Política Militar; una función declarativa hacia la comunidad internacional respecto a la actitud y postura de nuestro país en relación a la seguridad global y regional, incluyendo la contribución de la Defensa Nacional”. Y establece: “un objetivo informativo hacia la comunidad nacional respecto al rol de la Defensa en contribución a la seguridad externa como también a la seguridad interna y desarrollo del país. Esto último representa una condición necesaria para la adopción de adecuadas decisiones de política pública destinadas al bien común de nuestra sociedad (pág.9)”.

De esta forma esta PdD se concibe como una supra política -la misma característica de la Política de Seguridad y Defensa Nacional formulada por el ex general Oscar Izurieta, subsecretario de Defensa en el primer gobierno del presidente Piñera, y rechazada por el Congreso- que vincula defensa, orden interno y se extiende potencialmente a todo tipo de política pública.

- **La noción de SN que consigna sigue ambigua y extendiéndose hacia áreas distantes a la tarea de la defensa, particularmente al orden interno.**

Si bien la PdD menciona en página 13 que las FF.AA. “deben contribuir en casos calificados a la seguridad interna”, en página 11 indica que la “Política de Seguridad” se la define como la que “constituye una condición alcanzable, que requiere minimizar riesgos y disuadir o neutralizar amenazas”, y se afirma que la SN “comprende tanto ámbitos de seguridad externa como de seguridad interna, cuyos límites contemporáneos resultan cada vez más difusos’.” Y la nota 1 define como riesgos “el crimen organizado transnacional, las ciberamenazas, el terrorismo, el narcotráfico, la pesca ilegal no regulada y la degradación del medio ambiente en zonas marítimas o en la Antártica afectan la seguridad nacional en el ámbito de seguridad interna”. Última afirmación (mi énfasis) vinculada a la “seguridad interna” que no muestra evidencia alguna.

A partir de esta abusiva extensión de una noción no definida de SN se extienden los roles de las FF.AA.: “En efecto, la legislación nacional y la condición de órganos de administración del Estado les han otorgado a nuestras FF.AA. roles en aspectos esenciales de seguridad y protección de intereses en nuestro territorio, tales como el apoyo a nuestros conciudadanos en situaciones de emergencias y catástrofes, el orden público en Estados de Excepción Constitucional y en procesos electorarios, el apoyo social e integración de las comunidades en zonas aisladas continentales e insulares, la contribución a la preservación de nuestra identidad común, al desarrollo científico tecnológico nacional, y la conectividad e integración de todos los espacios continentales e insulares (pág.13).”

En nota 7 a pie de página 15 el documento extiende más aún la noción de SN: “Entre otras actividades ilícitas desde el mar a la costa que afectan la seguridad nacional en tiempo de paz se encuentran narcotráfico, inmigración ilegal, pesca ilegal, contrabando con ingreso de personas, armas o bienes en forma ilegal. También se agrega posibles sabotajes o actos terroristas a instalaciones costeras

que representan infraestructura vital (puertos, aeropuertos, plantas de energía, de producción de agua potable, etc.).”

Más adelante, “en lo que se refiere a los espacios marítimos, su control, fiscalización, seguridad de las personas, naves y terminales marítimos”, define la SN como la “protección del medio ambiente marino y de sus recursos, así como de la conectividad marítima y aérea hacia los territorios insulares (pág. 27).”

Continúa definiendo las amenazas emergentes: “En algunos países de la región americana persisten conflictos internos y amenazas emergentes con la posibilidad de ampliar sus consecuencias al resto de la región, tales como los fenómenos de crimen organizado transnacional, narcotráfico, terrorismo, flujos migratorios no regulados, cibercrimen, explotación ilegal de recursos mineros y pesqueros. La combinación de esos factores, sumado a la desinformación, puede generar las condiciones para el surgimiento de amenazas del tipo híbrido (pág.37).”

En suma, a partir de esta definición de SN, la PdN y las FF.AA. deberían ocuparse de:

“el crimen organizado transnacional; las ciberamenazas; el terrorismo; el narcotráfico; la pesca ilegal no regulada; la protección del medio ambiente marino y de sus recursos en zonas marítimas o en la Antártica; el apoyo social e integración de las comunidades en zonas aisladas continentales e insulares; la conectividad e integración de todos los espacios continentales e insulares; la contribución a la preservación de nuestra identidad común; el desarrollo científico tecnológico nacional; el contrabando con ingreso de personas, armas o bienes; los posibles sabotajes o actos terroristas a instalaciones costeras; la inmigración ilegal y los flujos migratorios no regulados; el cibercrimen; la explotación ilegal de los recursos mineros; y la desinformación”.

Como vemos, existen buenas razones para eliminar definitivamente de la constitución, las leyes y normas administrativas esta vaga y extensa noción de SN que desprofesionaliza a las FF.AA. y militariza amplios ámbitos propiamente civiles.

- **La equivocada consideración polivalente del armamento y personal apoya la extensión de roles**

Estas tareas no profesionales son posibles, según la PdD, por las “capacidades polivalentes (pág. 8)” de las FF.AA. Se añade que “la postura del país respecto al desarrollo de estas capacidades es la búsqueda de la polivalencia para desarrollar tareas en otras Áreas de Misión, en el sentido de otorgar un valor más amplio a la inversión principal en aquellos medios que son destinados a la seguridad exterior del país y a la disuasión (pág.9).” Esto es amortizar los costos del material de guerra en los anteriormente señalados temas internos.

Y sigue: “De esta manera, dichos medios pueden ser empleados eficaz y eficientemente en tareas de apoyo a la comunidad, emergencias, seguridad o intereses territoriales, y tantas otras que requiera la autoridad política, entendiendo que la Defensa es parte integral de los órganos de administración del Estado que deben actuar coordinadamente en función de las necesidades de Chile. Esa polivalencia de los medios materiales debe también ir acompañada de la polifuncionalidad de las personas que los operan y de la adaptabilidad de los sistemas y estructuras de Mando y Control que los dirigen, lo que representa un desafío integral para la Defensa en general y las FF.AA. en particular (pág.9).”

Por su parte, en las Áreas de Misión relacionadas con seguridad interna y desarrollo, se busca: “lograr el cumplimiento eficaz y eficiente de las tareas asociadas derivadas de la Constitución y las leyes, utilizando las capacidades desarrolladas por la Defensa para su rol principal, con características de polivalencia y polifuncionalidad, sumado a otras capacidades específicas en unidad de acción y trabajo interagencial con otros organismos del Estado y organizaciones civiles (pág.58).”

Así, la concepción de fondo radicada en la PdD considera como “polivalente” el uso del armamento de guerra en áreas civiles, e implica entrenar militares en temas civiles y organizar cursos de entrenamiento militar para civiles de manera que ambos sectores puedan operar conjuntamente.

- **La indefinida definición de amenaza**

Al mismo tiempo se plantea la “Naturaleza híbrida de las potenciales amenazas (pág.43)”, lo que a juicio de la PdD “representa un desafío de adaptación de la Defensa, incluyendo una eficaz coordinación interagencial con el resto de las instituciones responsables del orden y seguridad interna, además de mejorar la eficacia del sistema de inteligencia del Estado, con el propósito de contribuir a la seguridad de la población y la defensa de la independencia política y la soberanía del país (Íbid.).”

De esta forma lo “híbrido” termina siendo cualquier combinación de factores definida como amenaza -sin especificar quién legítimamente la define-, dejando así completamente abierto el espacio a la ejecución de roles castrenses extra profesionales con armas de combate y a la cooptación militar de tareas civiles.

- **Una idea no consensuada de identidad nacional**

Se afirma que una de las funciones de las FF.AA. es “la contribución a la preservación de nuestra identidad común...(pág.13)”

¿Tenemos una “identidad común”? ¿Existe alguna legislación que establezca que las FF.AA. deban contribuir a la identidad nacional? Si existiera, ¿cuál identidad nacional? ¿existe una definición de identidad nacional? ¿La convención constitucional integrada por representantes de pueblos originarios no es un mentís a la existencia de “una” identidad común? ¿Estos constituyentes estarán de acuerdo con una noción unívoca de identidad nacional?

- **Inconsistente integración regional**

Se indica que “Chile no posee propósitos agresivos contra ninguna nación (pág. 14)”, que se debe “fomentar una integración efectiva (pág.37)” y que debe existir “una acción colectiva basada en un enfoque preventivo (pág.11)”.

Se señala que: “Nuestro país promueve la estabilidad regional, en un entorno de seguridad que facilite el proceso de integración y cooperación política y económica, permitiendo un desarrollo sostenible y en paz.... En ese contexto, la Defensa contribuye a la Política Exterior de Chile mediante acciones tales como las operaciones de cooperación internacional, medidas de confianza mutua, el intercambio de información, el control de fronteras, la acción coordinada contra amenazas comunes y en situaciones de emergencias y desastres naturales, los foros y ejercicios multinacionales así como los mecanismos de diálogo

coordinado entre los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores, entre otros (págs.37-38)”.

Si bien este documento afirma que “Nuestro país promueve la estabilidad regional (pág.37),” no menciona la política de desarrollo de una Zona de Paz establecida en el Libro de la Defensa 2017, del cual se dice esta PdD lo considera parte de una continuidad estratégica conceptual. Además, si bien alude a las políticas de confianza mutua entre países vecinos (págs.38,55,63,64), no menciona el proyecto de equalización de metodologías de comparación de presupuestos militares iniciadas en CEPAL entre Chile y Perú, como tampoco hace referencia a iniciativas necesarias de control y limitación de armamentos y desarme para lograr estos objetivos integracionistas.

Presenta como conflictiva la relación con Argentina a partir de la política transandina de proyección de su plataforma continental, el “Punto F” (pág.36). Y se refiere a “la región Indo-Pacífico (pág.40)”, con la nomenclatura de países que rivalizan con China.

La filiación castrense con una visión política del mundo tiene aquí un amplio desarrollo contradiciendo el carácter consensual y “transversal” de la PdD.

De esta forma, la fórmula presentada para una “integración efectiva” carece de fundamento y medios consistentes para superar el dilema de seguridad.

- **La tarea asesora de lo conjunto**

Si bien destaca la importancia de lo conjunto, al fin de cuentas lo deja donde está actualmente, como función asesora, y mantiene el *statu quo* que preserva la separación de las FF.AA. Así, se afirma que “Otro factor por considerar, desde el punto de vista de la Defensa, es la dificultad de movilizar y sostener capacidades de fuerza terrestre de gran magnitud entre diferentes zonas, lo que genera demandas para la Defensa respecto a medios, personal, infraestructura y entrenamiento especializados e impone exigencias respecto de su despliegue y presencia territorial, con visión conjunta y que integre a todas las Instituciones de la Defensa (pág. 24) [...] estableciendo la estructura de fuerzas conjuntas e interoperables (pág.62)”.

Pero, al mismo tiempo, indica que el EMCO debe seguir como asesor y no como mando y conducción del más alto nivel en tiempos de paz: “El Jefe del Estado Mayor Conjunto tiene un rol de principal asesor militar del Ministro de Defensa en los procesos de planificación de desarrollo y empleo de las Fuerzas, labor que debe seguir potenciándose con el reforzamiento del Estado Mayor Conjunto en tareas de asesoría al más alto nivel, junto a la participación institucional de la Junta de Comandantes en Jefe para asesorar al Ministro en los aspectos que establece la ley N° 20.424 (pág.102).”

- **Gasto militar ilimitado**

La PdD se propone “Mantener una capacidad militar efectiva, que otorgue una superioridad operacional para lograr o posibilitar el efecto de disuasión ante potenciales intentos de amenaza o uso de la fuerza contra nuestra soberanía, integridad territorial e independencia política (pág.61).”

Sin embargo, sin una política de contención de compras y gasto militar que se de al interior de una iniciativa regional de Zona de Paz que supere el dilema de la seguridad, la demanda por crecientes recursos públicos será exponencial dados los crecientes costos de la tecnología militar para mantener tal “superioridad operacional”.

- **Sobrevalora la identificación del Estado con las FF.AA.**

Se afirma que “la Defensa tiene un rol relevante para ejercer presencia efectiva sobre todo el territorio nacional y cooperar con el esfuerzo del Estado, fortaleciendo la soberanía en las regiones más remotas y aisladas del país, mediante el despliegue de medios, infraestructura y capacidades (pág.65)”, lo que permitiría ir “generando una vinculación e identificación de los habitantes con el Estado de Chile, y con las fuerzas que contribuyen a la defensa del país (pag.67).”

Si bien la proyección de fuerza soberana del Estado en todo el territorio nacional es una condición de su soberanía, la “vinculación e identificación de los habitantes con el Estado de Chile” tiene su principal apoyo en las instituciones civiles del Estado. La implementación de políticas públicas no discriminatorias a través de estas instituciones son los mecanismos más idóneos para logra una unidad nacional.

o

En suma, las FF.AA. como “órganos de administración del Estado (pág.9)”, no encontrarán en esta PdD fundamentos consensuados ni una gran estrategia que validen socialmente sus roles y funciones profesionales en un nuevo marco institucional efectivamente democrático.

6 de junio, 2021.