

DEFENSA 2025 DESAFÍOS

Jaime Riquelme | Aquiles Gallardo



PAZ

TERRITORIO

GESTIÓN



**DEFENSA 2025
DESAFIOS**

**SEGURIDAD
INTERNACIONAL**

Jaime Riquelme | Aquiles Gallardo

Centro de Estudios de Defensa, 2016
© Autores: Jaime Riquelme y Aquiles Gallardo, 2016
RPI N° 265861 Santiago de Chile

Este libro forma parte de la colección:
Estudios de Defensa, Serie: Defensa 2025

Defensa 2025: Desafíos

Primera Edición: mayo 2016
ISBN: 978-956-9833-00-7 (PDF)

Fundación Centro de Estudios de Defensa (CEDEF)

Eliodoro Yáñez 869, Providencia, 7500683. Teléfono: (+56) 992278736.
www.fundacioncedef.org
Santiago de Chile

Equipo

Edición y corrección de estilos: Pamela Riveros Ríos
Diseño, composición y portada: Nicolás Riquelme Castañeda
Editado en Chile

Queda permitida la reproducción citando a la fuente.



AGRADECIMIENTOS

Ya resulta un imperativo el tener una capacidad de anticipación respecto a escenarios posibles o probables, donde es necesario contar con los elementos para establecer procesos de toma de decisión que sean adaptables, cooperativos y convergentes respecto a la Defensa y proyección de intereses estratégicos del país, como también de aquellos factores tradicionales de la soberanía nacional. Avanzar en estudios sustentados en bases metodológicas, posibilita incrementar las alternativas y contar con las variables centrales, para actualizar y ponderar el impacto y sus implicancias respecto a decisiones que relacionadas con la seguridad y la defensa. Esto exige una visión interinstitucional o interagencial y donde las Fuerzas Armadas poseen una función y un rol necesario de identificar y prever.

En este contexto, para el Centro de Estudios de Defensa (CEDEF) ha sido un importante desafío el desarrollar un estudio prospectivo de la Defensa Nacional de Chile al año 2025. Todas las personas que colaboraron en esta obra lo han hecho *ad honorem* y por tal razón, han contribuido desde su perspectiva de servicio público, aportando con su reflexión y conocimiento en torno a los temas de Defensa, a una obra que solo intenta sumar voluntades y que cuyo objetivo es contribuir a mejorar la gestión del sector Defensa.

Los estudios prospectivos en estas materias son escasos en Chile, aun cuando muy comunes en otros países del continente (Colombia, Perú) y en

las naciones desarrolladas en virtud de que sus políticas públicas y/o de Estado requieren generar escenarios adecuadamente contruidos, para identificar los puntos de inflexión que inciden en su probabilidad de concreción. Normalmente se ubican estudios críticos del pasado, o descriptivos del presente. Es por esta razón que nuestro interés a través de este libro ha sido colaborar a la gestión pública del sector, por medio de una propuesta de desafíos futuros, basada en un estudio científico-metodológico, que ha convocado a varios especialistas.

Queremos agradecer primero a los autores de esta obra. Aquiles Gallardo, académico de reconocido prestigio, experto en prospectiva, que aporta con la metodología de este trabajo y cuya experiencia académica y profesional en el sector de las Relaciones Exteriores, fortalece la reflexión en torno a los escenarios del sector Defensa. Así también, Jaime Riquelme, Doctor en Paz, Seguridad y Defensa, cuyos conocimientos y experiencias en el sector permiten explorar las aproximaciones en torno a los desafíos de un área de reconocida relevancia para los países.

Agradecemos también a cada uno de los profesionales y académicos que colaboraron con un estudio del arte de su especialidad. La estructura del trabajo solicitado tuvo un propósito de incorporar sus aportes a un proceso de análisis prospectivo. Todos valoraron dicha estructura y supieron ofrecer sus conocimientos de manera simple y amistosa, aunque debemos reconocer que las diferentes disciplinas de origen se hacen evidentes en los estilos y formas de cada uno de sus análisis. Creemos que su heterogeneidad agrega valor a esta propuesta.

Agradecemos, asimismo, a profesionales y académicos del ámbito de las Relaciones Internacionales como Juan Pablo Rosso y Jorge Riquelme, ambos del Ministerio de Relaciones Exteriores, y a Pablo Franco, académico de la Universidad Cardenal Silva Henríquez. Así también, a Bárbara Horzella y a Juan Pablo Jarufe, quienes se desempeñan como asesores de Defensa en el Congreso Nacional. A Carolina Céspedes y al General de Brigada Gerardo Stiven quienes son reconocidos expertos en recursos humanos en el Ministerio de Defensa Nacional. A Ulises Faúndez, especialista en tecnologías y análisis de información, quien se desempeña como académico en la Universidad de Chile, a Patricio Ál-

varez, antropólogo especialista en asuntos de Defensa y a Catalina Gaete, periodista especializada en temas de Defensa y Gobierno Abierto.

Hacemos extensivo el agradecimiento por su colaboración en los estudios del arte a Verónica Barrios, asesora del área de Gobierno, Defensa y Relaciones Internacionales del Congreso Nacional, y a Juan Francisco Cobo, consultor y académico especialista en gestión estratégica de Defensa, ambos son miembros activos del Directorio de este *think tank*.

Finalmente extendemos nuestro agradecimiento a la periodista Pamela Riveros y al diseñador Nicolás Riquelme por sus aportes en la edición de contenidos y gráfica de esta obra.

Guillermo Holzmann

Director

Centro de Estudios de Defensa



TABLA DE CONTENIDOS

<u>Agradecimientos</u>	5
<u>Introducción</u>	11
CAPÍTULO 1: ESTADO DEL ARTE DE LA DEFENSA NACIONAL 2015	17
<u>Arquitectura Internacional</u>	19
Juan Pablo Rosso y Jorge Riquelme Rivera	
<u>Liderazgo y Gobernabilidad</u>	28
Jaime Riquelme Castañeda	
<u>Consejo de Seguridad Nacional</u>	38
Bárbara Horzella Cutbill	
<u>Relaciones Interministeriales</u>	51
Jorge Riquelme Rivera	
<u>Participación Ciudadana</u>	61
Catalina Gaete Salgado	
<u>Gestión del Capital Humano</u>	72
Gerardo Stiven Ramírez	
<u>Inclusión Social</u>	83
Carolina Céspedes Benavente	
<u>Poder Legislativo</u>	92
Verónica Barrios Achavar y Juan Pablo Jarufe Bader	
<u>Ciencia, Tecnología e Industria</u>	103
Ulises Faúndez Tejos	
<u>Economía y Recursos</u>	115
Juan Francisco Cobo Estévez	
<u>Presencia e Integración Social en el territorio</u>	124
Patricio Álvarez Kocher	
<u>Responsabilidad Social</u>	133
Adolfo Vera Nova	
<u>Conflicto Armado</u>	144
Jaime Riquelme Castañeda	
<u>Gestión de Catástrofes y Emergencias</u>	154
Juan Francisco Cobo Estévez	
<u>Operaciones de Paz</u>	166
Pablo Franco Severino	

<u>CAPÍTULO 2: CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS 2025</u>	177
<u>Escenario Global</u>	178
<u>Escenario Regional</u>	180
<u>Escenario Vecinal</u>	182
<u>Escenario Nacional</u>	185
<u>Escenario Sintético</u>	188
<u>CAPÍTULO 3: DESAFÍOS DE LA DEFENSA 2025</u>	193
<u>Discusión de La Defensa Nacional</u>	195
<u>Desafíos Futuros</u>	200
<u>Palabras Finales</u>	205
<u>ANEXOS</u>	207
<u>Anexo 1: Definiciones de Campo de Escenarios</u>	208
<u>Anexo 2: Matriz de Análisis de la Defensa Nacional 2015</u>	213
<u>Anexo 3: Matriz de Discusión de la Defensa Nacional 2015- 2025</u>	215



INTRODUCCIÓN

El presente estudio es el resultado de un trabajo de investigación sistemático, cuya finalidad es presentar una prospección de los desafíos de la Defensa Nacional de Chile al 2025, teniendo como punto de partida un análisis multidimensional del escenario actual, con la intención de resultar un aporte útil al diseño e implementación de la política del sector en ese rango de futuro.

La motivación para el desarrollo de este estudio surge de la propia dinámica de cambio y evolución que ha experimentado la seguridad, en su visión más amplia, sus implicancias para la defensa y el uso del instrumento militar en distintos escenarios y situaciones. Así también, de la necesidad de una sistematización focalizada de la Defensa, teniendo en cuenta el ambiente de seguridad global y las capacidades militares necesarias para enfrentar escenarios complejos, con grados variables de incertidumbre.

El resultado del análisis prospectivo nos plantea que, en los próximos años, la función del sector se desenvolvería en un ambiente de mayor complejidad, en escenarios de seguridad más riesgosos e inciertos, y en un clima social caracterizado por exigencias en materia de eficiencia y adecuada gestión de los recursos del Estado, puestos a disposición de la seguridad nacional. Todo ello habrá de exigir de la Defensa en los próximos diez años un liderazgo capaz de prever los escenarios futuros y de actuar en consecuencia (tener la capacidad de analizar, planificar y actuar).

Según la teoría general de planificación, los problemas que enfrenta un proceso de toma de decisiones se clasifican como: mansos, perversos y crisis¹. Los problemas mansos son de solución lineal, requieren un adecuado gerenciamiento y se relacionan con la eficiencia. Los problemas perversos, sin embargo, son complejos, a veces intratables, y su solución no es lineal; para enfrentarlos se requiere de liderazgo, ya que normalmente hay que tomar decisiones innovadoras, con altos niveles de incertidumbre, las que pueden causar otros problemas y dar respuestas equivocadas. En cuanto a la crisis, se sostiene que otorga muy poco tiempo para tomar decisiones y a menudo requiere del autoritarismo propio del mando².

Desde esta perspectiva, se estima que la Defensa necesita tener una capacidad de gestión para solucionar los problemas lineales, de liderazgo para solucionar los problemas no lineales y de mando para solucionar una crisis. No cabe duda que el sector ha demostrado una capacidad de gestión y de mando siempre bien evaluada, sin embargo, se estima que es necesario asegurar en el futuro una capacidad de liderazgo que posibilite la entrega de soluciones apropiadas a los problemas que eventualmente se aproximan.

La dificultad que se presenta para decidir las soluciones a los futuros problemas perversos de seguridad y de defensa pone de relieve la necesidad de contribuir al fortalecimiento del liderazgo de la Defensa, mediante una propuesta de escenarios y desafíos futuros más probables. En esta línea de ideas, el presente ejercicio analítico-prospectivo pretende, como objetivo general, contribuir a mejorar ese liderazgo durante los próximos diez años.

La construcción de escenarios futuros debiese ayudar a responder la siguiente pregunta esencial ¿Cuáles son los futuros desafíos para la Defensa Nacional?

La creciente participación de la población en la ingeniería gubernamental (lo que se ha dado en llamar *empoderamiento* ciudadano o *participación* ciudadana) toca también a las políticas públicas que hacen a la seguridad y a la defensa

.....

1. Rittel, H. y Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning, Policy Sciences, 4, pp. 155- 169.
2. Grint, K. (2005). Problems, problems, problems: The social construction of leadership, Human Relations, 58 (11), pp. 1467- 1494.

de la nación. En el caso del sector Defensa, esta tendencia la encarnan instancias como el Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Defensa Nacional, la próxima edición del Libro de la Defensa Nacional 2017, diferentes aproximaciones académicas y el proceso constituyente que necesariamente habrá de abordar estos asuntos. Es en este contexto que esperamos se entienda inscrito el presente aporte.

Este trabajo prospectivo de la Defensa Nacional se aborda con dos objetivos específicos. Se inicia mediante un estudio de su estado del arte cuyo propósito es identificar las tendencias y desafíos actuales de la Defensa. Seguidamente, se elaboran los escenarios más probables a fin de identificar los futuros desafíos en el sector.

Mediante el método de *opinión de expertos*, se compilan opiniones de ciudadanos interesados en la Defensa y con adecuado conocimiento acerca de la materia específica a la que aportan. Probablemente con enfoques innovadores y ciertamente recabando aspectos propios de la multidimensionalidad del asunto, se construye el estado del arte de la Defensa Nacional al año 2015. En conjunto con ellos, los autores identifican oportunidades, amenazas, debilidades, fortalezas, brechas, soluciones, tendencias y peligros en cada uno de los temas tratados.

Luego, continúa con un estudio de construcción de escenarios futuros mediante el método FAR, cuyo propósito es estimar los probables contextos y escenarios futuros. Esto permite dar respuesta a la pregunta de investigación planteada, identificando los futuros desafíos de la Defensa Nacional.

El FAR toma su nombre de *Field Anomaly Relaxation*, que funde dos conceptos: *relajación* y *campo*. El concepto de *relajación*, tomado de la ingeniería matemática, se define como ajustes iterativos de anomalías (*relajación*) que van conduciendo a un entendimiento cada vez más refinado y acabado de un asunto en función de un patrón de circunstancias (condiciones de campo – *field conditions*). En el proceso de ir descartando combinaciones ilógicas (anomalías), van quedando aquellas de mayor factibilidad, hasta completar una combinación considerada la más coherente. El concepto de *campo*, proviene de la teoría de campo social (*Social Field Theory*), se refiere al ámbito respecto del cual se desea investigar el futuro.

El contexto es importante en todo análisis decisional reflexivo y las subsecuentes políticas deben decidirse en función de condiciones futuras. Más que la descripción de un conjunto de eventos, se requiere un estado futuro coherente, en que estos tomen sentido.

El método FAR provee aquellos contextos holísticos: los escenarios. Ellos muestran estados en evolución y no se limitan tan sólo a describir las condiciones de campo (*field*) en un momento dado. Así, los escenarios tienen el propósito de comunicar imágenes situacionales y privilegiar ese sentido de contexto por sobre la exactitud, la que se torna elusiva en un análisis a largo plazo.

El investigador modela la realidad, por lo que tiene que identificar un conjunto de variables que la describan. Lo que mueve al mundo en aquellos aspectos atingentes a la materia que se desea prospectar. De las infinitas variables podemos llegar a identificar, por ejemplo, treinta, las que en su conjunto explicarían aceptablemente esa realidad. Pero ocurre que cada variable puede tomar muchos valores, los que también es conveniente acotar (se recomienda una cantidad entre tres y once, aunque usualmente no se ocupan más de siete), hasta disponer de un número que hagan del análisis de sus combinaciones una tarea posible de ejecutar.

Cuando hay más de siete variables con siete posibles valores para cada una, la combinatoria crece exponencialmente y el análisis enfrenta niveles de complejidad que hacen desaconsejable intentarlo³. Además, el analista necesita mantener en mente escenarios compuestos por estas siete variables y “muy pocos seres humanos pueden retener más de siete ítems en la memoria de corto plazo”⁴. De esta manera, la convención adoptada es considerar una cantidad máxima de fuerzas mayores (las variables, que en el método FAR se denominan *sectores*) que explique la realidad en un campo particular. El campo comple-

..... *

3. Rhyne, Russell. “Technological forecasting within alternative whole futures projections”, en *Technological Forecasting and Social Change*, 1974, p. 139 y 339, en Guy A. Duczynsky en “A Practitioner’s Experience of Using Field Anomaly Relaxation (FAR) to Craft Futures”, Faculty of Business and Public Management, Edith Cowan University, Australia, 2002.
4. Rhyne, Russell “The FAR Meted Revisited” en *projecting future Contextual Scenarios*, California. 1998, p.7.

to está dado por la combinatoria total; eliminando aquellas sin sentido lógico (anomalías) se llega a obtener un conjunto internamente coherente de combinaciones, cada una de las cuales representa un estado futuro posible.

Naturalmente, reducir estas fuerzas principales implica el riesgo que algunos de estos sean inclusivos y sinteticen una gran cantidad de conceptos disímiles, pero el pensamiento sintético agrada al ser humano y por ello esta desventaja pronto es sublimada, tanto redefiniendo o afinando el *sector* y utilizando un lenguaje simbólico y meta-sintáctico en la presentación analítica de los escenarios.

Se denominan *factores* los estados alternativos que cada sector puede tomar y se disponen en forma matricial, en donde cada *sector* encabeza una columna, la que se completa hacia abajo con sus respectivos *factores*. Para mejor comprender el significado de cada sector recomendamos revisar anexo 1.

Finalmente, cabe poner de relieve el costado más virtuoso de un trabajo prospectivo, el cual nos devela amenazas y debilidades que todavía no se materializan, y en consecuencia nos coloca en una posición ventajosa para evitarlas o morigerar su impacto negativo. Así también, vuelve visibles oportunidades y fortalezas de las que podríamos sacar provecho si actuamos en el presente.

Los aportes de este trabajo dan cuenta de que la Defensa Nacional al 2025 se verá desafiada a tener que demostrar con hechos su propuesta de valor en la sociedad. El paradigma clásico que define una Defensa eminentemente disuasiva en lo vecinal no sería a ese año el imperante, sino más bien el secundario. La Defensa se avizora enfocada hacia una seguridad exterior global más que vecinal; un esfuerzo en la integridad territorial, principal más que subsidiario y sin desnaturalizar la función militar; una gestión de recursos fuertemente sistémica y de largo plazo; y un liderazgo político basado en la confianza, el empoderamiento y la educación.

Esperamos que el valor intrínseco del texto sea erigirse como factor de motivación que dinamice todas aquellas instancias llamadas a actuar con proactividad, adecuada priorización de recursos y claridad de propósito; pues el futuro en parte llega y en buena parte se construye. La Defensa Nacional no puede quedarse esperándolo ¡Tiene que salir a buscarlo!

CAPÍTULO 1:
ESTADO DEL ARTE
DE LA DEFENSA NACIONAL
2015



ARQUITECTURA INTERNACIONAL

Juan Pablo Rosso
Jorge Riquelme Rivera

Resumen: En el presente artículo se analizan algunas instancias multilaterales regionales e internacionales relacionadas con el ámbito de la seguridad y defensa, sosteniendo que estas forman parte importante de la política exterior de Chile. Asimismo, se entregan algunas reflexiones sobre estas temáticas, en el entendido que la participación nacional en tales organismos multilaterales representa una oportunidad para apuntalar la presencia y prestigio internacional de este país.

INTRODUCCIÓN

El contexto internacional actual, marcado por la complejidad y la fragmentación, se caracteriza por la proliferación de mecanismos multilaterales que abarcan asuntos regionales y globales. Los temas de Defensa no han estado ajenos a esta situación, razón por la cual existen diversas instancias intergubernamentales encargadas de estas materias. Sin lugar a dudas, abarcar cada una de ellas excede los propósitos de este trabajo, el que se concentrará en algunas temáticas, como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas –tal vez la institución multilateral más relevante en la actualidad–, los regímenes de desarme y no proliferación, el sistema hemisférico y el Consejo de Defensa Suramericano. Todos ellos forman parte importante de las agendas de trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

EL CONSEJO DE SEGURIDAD

En lo referente al Consejo de Seguridad, cabe señalar que dicho órgano se constituye en el presente como el núcleo del sistema de seguridad colectivo de la comunidad internacional, pese a que ha estado sometido a una serie de críticas y cuestionamientos, que se orientan a su escasa capacidad operativa ante graves catástrofes humanitarias, así como a su carácter eminentemente elitista, dada su restringida composición entre miembros permanentes (que son 5) y no permanentes (que son 10). También se ha señalado que su composición respondería al sistema internacional inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, antes que al complejizado y cada vez más multipolar sistema internacional actual. En tal contexto, como es sabido, los miembros permanentes poseen un poder reactivo desmedido en virtud de la capacidad de veto que poseen.

Los intentos de reforma de este órgano se han concentrado en consensuar distintas posiciones de diversos grupos de interés involucrados en las negociaciones, como son los países agrupados en el G-4 (Alemania, Brasil, India y Japón), Unidos por el Consenso, Grupo Africano y el grupo ACT (*Accountability*,

Coherence and Transparency). Desde el mundo tradicionalmente conocido como parte de la periferia se ha señalado que, con el objeto de enfrentar los desafíos del actual escenario mundial, el Consejo de Seguridad debiera representar en forma más equitativa a la comunidad internacional, con una presencia más relevante de regiones como América Latina y África; y aplicar métodos de trabajo transparentes y participativos, con miras a fortalecer el carácter democrático de la organización en su conjunto.

Por lo tanto, las discusiones que se han mantenido en el ámbito multilateral han expresado la diversidad y complejidad de las posiciones, en torno a cuestiones tales como el número de nuevos miembros y su categoría (permanente, no permanente o transitoria), el derecho a veto y la relación entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, así como entre el Consejo y otros órganos del sistema de Naciones Unidas.

Chile formó parte del Consejo de Seguridad, por el periodo 2014-2015. Anteriormente, el país había integrado el órgano en cuatro oportunidades, a saber: 1952-1953, 1961-1962, 1996-1997 y 2003-2004. Durante su membresía, el país pretendió reforzar su contribución al sistema multilateral, como una herramienta fundamental para otorgar grados de gobernanza al escenario político global. Además, quiso contribuir a la prevención y resolución de los diferentes escenarios conflictivos que amenazan la paz y seguridad internacional, gran parte de los cuales se concentran en África y Medio Oriente.

Asimismo, la agenda del Consejo resulta relevante para Chile, considerando que de ella depende el despliegue de las operaciones de paz, en cuya participación el país ha encontrado un importante elemento de apoyo a su política exterior y una oportunidad para apuntalar su presencia y prestigio internacional.

Si bien Chile valora las resoluciones del Consejo de Seguridad y ve a este órgano como la principal autoridad mundial en materia de paz y seguridad internacionales, al mismo tiempo, reconoce que numerosas materias pueden tratarse en otras instancias, como las regionales, de acuerdo al espíritu de la Carta de San Francisco.

Al respecto, cabe tener presente que no todas las acciones militares en que Chile ha participado o ha apoyado han sido avaladas por una resolución de las

Naciones Unidas, como el bloqueo naval establecido por Estados Unidos sobre Cuba durante la *Crisis de los Misiles* de 1962, apoyado por Chile en la Organización de Estados Americanos (OEA), o la *Operación Martillo*, una acción naval multilateral antinarcoóticos desarrollada a partir de 2012 en las costas de Centroamérica, en la que Chile aportó un buque de reaprovisionamiento. Sin ir más lejos, las operaciones de asistencia humanitaria que siguen a un desastre natural no suelen ser autorizadas por una resolución de Naciones Unidas y Chile ha participado en varias de ellas.

Es la naturaleza misma de una operación internacional la que la legitima desde un punto de ético, legal y político. La operación *Tormenta del Desierto* de 1991 habría sido legal y ética aún si la ex Unión Soviética –miembro permanente del Consejo de Seguridad– hubiese vetado la resolución que finalmente la autorizó. Esto, porque liberar a un país soberano de una ocupación ilegal es una acción fundada en el derecho a la legítima defensa, principio consagrado en la Carta de Naciones Unidas. Igualmente, la crisis de Kosovo puso al desnudo la inoperancia del Consejo de Seguridad, ante lo cual actuó unilateralmente –es decir, al margen del derecho internacional– la OTAN. A su vez, la ética e incluso legitimidad de la invasión a Iraq de 2003 habría sido igualmente cuestionable aún si el Consejo de Seguridad la hubiera apoyado.

Es importante tener presente lo anterior, por cuanto, si bien el respaldo de una resolución de Naciones Unidas siempre es deseable políticamente, la adecuada protección de la seguridad internacional y de los intereses nacionales exige respuestas oportunas y basadas en el derecho, las que en ciertas ocasiones pueden no ser compatibles con los tiempos del Consejo de Seguridad o la situación política al interior de éste. Por todas estas razones, la reforma de este órgano resulta fundamental e imperativa para la convivencia internacional. De ahí también deriva el valor que van adquiriendo nuevas conceptualizaciones internacionales, como la *responsabilidad de proteger*, que ha sido fuertemente apoyada por Chile desde sus orígenes.

LOS REGÍMENES DE DESARME Y NO PROLIFERACIÓN

El multilateralismo se constituye como un complejo mecanismo de relacionamiento internacional, que promueve reglas claras y transparentes, permitiendo, en consecuencia, otorgar oportunidades de participación internacional a todos los actores, sean grandes o pequeños. En otras palabras, la política multilateral y el fortalecimiento del derecho internacional son importantes para la defensa de los derechos de países con medios e influencia limitados.

En este marco, las convenciones internacionales de desarme y no proliferación pueden contribuir a crear un mundo más seguro al eliminar armas de efectos indiscriminados o de destrucción masiva, con los consiguientes beneficios para la estabilidad internacional y la seguridad de las personas. Estas deben regirse por el Derecho Internacional de los Tratados, el que establece, entre otras cosas, que estos deben ser cumplidos en letra y espíritu y que prevalecen por sobre la legislación interna de los países. Esto último hace especialmente importante la plena coordinación entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, al momento de asumir compromisos internacionales.

En la adhesión a este tipo de convenciones se pone a prueba la credibilidad de la política exterior y de defensa de Chile. En documentos oficiales como el Libro de la Defensa Nacional y publicaciones de Relaciones Exteriores se enfatiza que las intenciones del país son pacíficas y que actúa apegado al derecho internacional. Se destaca también el compromiso con la transparencia en Defensa, la promoción de los derechos humanos, la paz y seguridad internacionales.

Un país que oficialmente sostiene todo lo anterior no puede marginarse de las principales convenciones de desarme y no proliferación, o no cumplirlas cabalmente, sin caer en una contradicción que menoscabaría su legitimidad y, con ello, su confiabilidad, lo que para un país como Chile es muy importante para aumentar su influencia y su atractivo como socio.

EL SISTEMA HEMISFÉRICO

En lo referente a la arquitectura hemisférica de seguridad y defensa, cabe señalar que las relaciones en el continente americano se estructuran principalmente a través de la Organización de Estados Americanos (OEA), establecida en 1948 en la ciudad de Bogotá, durante la celebración de la IX Conferencia Internacional Americana, en la cual se firmó su Carta constitutiva. En el seno de esta organización, el año 1995 se constituyó la Comisión de Seguridad Hemisférica, que tiene como funciones el estudiar y formular recomendaciones sobre los temas de seguridad del continente. Su objeto es promover la cooperación entre los países y coordinar las actividades y mecanismos relacionados con los diversos aspectos de la seguridad y defensa en el hemisferio, respetando los mandatos y ámbito de sus competencias.

Como antecedente de la OEA, cabe señalar la creación de la Junta Interamericana de Defensa (JID), mediante la Resolución n°39 de la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Río de Janeiro en enero de 1942. Desde sus orígenes, el objetivo fundamental de este mecanismo es estudiar y sugerir las medidas necesarias para la defensa del continente, en virtud de la situación bélica que se desarrollaba en ese momento a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. En marzo del año 2006 la JID fue incorporada a la OEA, estando entre sus funciones el asesoramiento técnico y consultivo en materias relacionadas con los asuntos militares y de defensa a los miembros de dicha organización (Riquelme, 2015).

Junto a dichos mecanismos, cabe señalar la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), el año 1947, que incorpora el principio de la *seguridad colectiva* en el ámbito continental. Según el mencionado documento: “un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas” (Oas.org, n.d.).

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario recalcar que el TIAR ha estado sometido a una serie de críticas, que señalan que respondería meramente a los intereses de Washington, así como a un contexto histórico muy diverso al mundo actual y propio de la Guerra Fría. Siendo así, su accionar estaría marcado por el anacronismo y la inoperancia. Para los críticos de este mecanismo, el momento culmine de su escasa operatividad fue durante la Guerra de las Malvinas en 1982, cuando el mecanismo fue bloqueado por Estados Unidos, al mismo tiempo que otros países del hemisferio actuaron en apoyo del Reino Unido, en detrimento de los intereses de Argentina. Todo lo anterior ha llevado a distintos países a denunciar dicho acuerdo. Este es el caso de Ecuador (febrero 2014); Venezuela (mayo de 2013); Bolivia (octubre de 2012); Nicaragua (septiembre de 2012); México (septiembre de 2002) y Perú (diciembre de 1991) (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, 2014).

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

Las fuertes críticas lanzadas sobre el sistema hemisférico de seguridad y defensa han llevado a los países a subregionalizar sus actividades en la materia, como lo expresa el dinamismo que demuestra el Consejo de Defensa Suramericano, en el ámbito de América del Sur.

La decisión para establecer este Consejo se adoptó durante la reunión extraordinaria de jefas y jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), llevada a cabo en Salvador de Bahía en diciembre de 2008. El órgano fue impulsado por Brasil, como una instancia flexible de consulta y cooperación, antes que como un denso mecanismo institucional de seguridad colectiva. Hasta ahora, el Consejo se ha convertido en un mecanismo adecuado para apuntalar el diálogo y la cooperación en defensa en la región, generando confianza entre los miembros y disminuyendo de esta manera la incertidumbre. En suma, ha contribuido al desarrollo de una comunidad de seguridad a nivel sudamericano, representando un claro ejemplo de la relación positiva que existe entre integración regional y seguridad (Riquelme, 2014).

Para Chile, la participación en el Consejo de Defensa Suramericano ha representado una sección importante de la declarada prioridad latinoamericana de su política exterior. La participación en este foro ha supuesto un trabajo mancomunado entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa Nacional, en torno a un tema de alta trascendencia para la actuación exterior de Chile, con el objeto final de incrementar la estatura estratégica y la proyección internacional del país.

CONCLUSIÓN

La arquitectura internacional de la defensa ha alcanzado altos grados de densidad y complejidad a nivel regional y global, convirtiéndose actualmente en una sección importante de la política exterior multilateral de Chile, país que ha buscado participar plenamente en tales instancias, bajo un enfoque moderado y pragmático, con el objeto de contribuir a la generación de un mundo estable y seguro.

Como se desprende de este artículo, la participación de Chile en instancias multilaterales representa tanto una oportunidad como un desafío. Las oportunidades de cooperación que ofrecen las organizaciones internacionales y las convenciones pueden facilitar los acuerdos a nivel regional y global, la desactivación de crisis y la sinergia necesaria para suplir la escasez de recursos y materiales, humanos y financieros que enfrenta cada país. Por su parte, constituyen igualmente un desafío, por cuanto le exigen a Chile evitar interpretaciones extremas del derecho internacional que limiten innecesariamente su soberanía y, al mismo tiempo, mantener altos niveles de credibilidad y confiabilidad para no perder influencia al interior de esas instancias, lo que requiere, entre otras cosas, cumplir cabalmente con sus compromisos internacionales, como son aquellos referidos a materias como transparencia y desarme.



BIBLIOGRAFÍA

Riquelme, J. (2015). *Hacia una comunidad de seguridad regional: Chile y el Consejo de Defensa Suramericano*. Magister. Academia de Guerra del Ejército.

Oas.org. (n.d.). *Tratado interamericano de asistencia recíproca*. [online] Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html> [Accessed 22 Mar. 2016].

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, (2014). *Ecuador denuncia Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)*. [online] Disponible en: <http://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-denuncia-tratado-interamericano-de-asistencia-reciproca-tiar/> [Accessed 22 Mar. 2016].

Riquelme, J. (2013). *La relación entre integración y seguridad en el MERCOSUR y sus proyecciones hacia Sudamérica*. En: *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 1st ed.

SOBRE LOS AUTORES

Juan Pablo Rosso

Magister en Seguridad y Defensa (Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Chile). Licenciado en Historia (Pontificia Universidad Católica de Chile). Graduado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (Universidad de la Defensa Nacional, Estados Unidos).

Jorge Riquelme Rivera

Doctor (c) en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de La Plata, Argentina). Magister en Estudios Internacionales (Universidad de Chile) y en Ciencias Militares (ACAGUE). Graduado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (Universidad de la Defensa Nacional, Estados Unidos).





LIDERAZGO Y GOBERNABILIDAD

Jaime Riquelme Castañeda

Resumen: Este artículo reflexiona acerca de la relación entre el gobierno, la ciudadanía y la política de defensa. Analiza los modelos científicos de liderazgo más valorados y el proceso político de la defensa de 1990- 2010. Reconoce un importante avance en la institucionalidad y en el control civil, bajo el paradigma de la gobernabilidad. Sin embargo, advierte que para alcanzar altos niveles de eficiencia y eficacia, es necesario evolucionar hacia un paradigma de liderazgo efectivo.

INTRODUCCIÓN

Estudios realizados en la Universidad de Tarapacá por el único equipo de académicos que investiga el liderazgo en Chile, demuestran la importancia de este fenómeno en la eficacia de cualquier organización (Pedraja-Rejas, Rodríguez-Ponce y Rodríguez- Ponce, 2006a) (Pedraja-Rejas, Rodríguez-Ponce y Rodríguez- Ponce, 2006b), (Pedraja-Rejas, Rodríguez-Ponce y Rodríguez- Ponce, 2006c) & (Rodríguez- Ponce, 2007).

La Dra. Liliana Pedraja y el Dr. Emilio Rodríguez (Intendente de la Región de Arica- Parinacota 2014- 2015) se orientan principalmente al ámbito de las empresas e instituciones académicas. Sin embargo, se hace difícil encontrar otros estudios que relacionen el liderazgo a nivel de políticas públicas y de actores sociales, especialmente en el ámbito de la Defensa Nacional.

Es importante señalar las dificultades que existen para construir y aplicar modelos de liderazgo al interior de las organizaciones y el riesgo que se corre cuando se les quiere aplicar en el ámbito de la política, aunque las principales teorías a nivel mundial han surgido desde ahí. Las dificultades de cualquier estudio cualitativo se multiplican exponencialmente cuando se pretende analizar el liderazgo de la política de Defensa y sus efectos en la gobernabilidad. A pesar de lo anterior, se asume el riesgo de inexactitud al querer explorar lo inexplorado en la búsqueda de la verdad.

Entre 2010 y 2015 se ha producido un hito relevante para el liderazgo y la gobernabilidad en Chile con el fortalecimiento del Ministerio de Defensa Nacional, que pasa de haber tenido una función meramente administrativa a desempeñar un rol de conductor de la Defensa (Ley N° 20.424, 2010). La adecuada aplicación de la Ley 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional quizás ha sido el principal desafío de liderazgo político en este sector durante estos últimos cinco años.

De lo anterior, surge la siguiente pregunta: ¿Cómo es el liderazgo ejercido por el gobierno de Chile en la conducción de la Defensa Nacional? Este trabajo pretende ofrecer una reflexión teórico-práctica del liderazgo político de la Defensa, específicamente del ejercido por el gobierno hacia sus colaboradores y, contribuir a mejorar el liderazgo de la Defensa Nacional.

DESARROLLO

Para responder la pregunta que nos ilumina es necesario definir qué se entiende por liderazgo y por gobernabilidad de la Defensa. Liderazgo es un proceso de influencia que se desarrolla en un grupo organizado para el logro de un propósito y que se compone de tres elementos: líder, colaboradores y situación (Hollander, 2007).

El líder se relaciona con los colaboradores mediante los estilos de liderazgo *ad hoc* al comportamiento que demuestran: alta competencia y alta disponibilidad por parte de los trabajadores amerita un estilo de liderazgo *delegador* basado en la confianza; baja competencia y baja disponibilidad, un liderazgo *comunicador* basado en la dirección y el control; alta competencia y baja disponibilidad, un liderazgo *empoderador* basado en la participación; y baja competencia y alta disponibilidad, un liderazgo *convencedor* basado en la educación (Hersey, H. Blanchard y E. Johnson, 1996). El líder se relaciona con la situación mediante las decisiones que hacen posible su adecuado manejo. Aplica diferentes metodologías decisionales según los niveles de incertidumbre. En situaciones de baja incertidumbre aplica métodos normativos que descubren la alternativa óptima, logrando la eficiencia de los procesos. En cambio, en situaciones de alta incertidumbre aplica métodos descriptivos que descubren la primera alternativa satisfactoria, logrando la eficacia (Cienfuegos, 2013).

La gobernabilidad de la Defensa es un estándar de democracia consolidada deseable que se define como el control civil y la conducta militar apropiados, así como la eficacia y la eficiencia de la política de Defensa (Flisfisch y Robledo, 2012). Ésta considera cuatro elementos claves: control, conducta, eficiencia y eficacia. Entre 1990 y 2010 la gobernabilidad de la Defensa en Chile ha mejorado hasta situarse en un rango alto a nivel internacional. Las Fuerzas Armadas y la ciudadanía, para efectos de este estudio, se consideran colaboradores en el proceso de liderazgo de la Defensa, porque según el marco legal de la Defensa Nacional, todos los ciudadanos chilenos tienen el deber de defender la soberanía, por tanto colaboran con dicho propósito.

Las relaciones entre gobierno, Fuerzas Armadas y ciudadanía están reguladas mediante un marco legal del más alto nivel. La constitución política de la república reconoce que estos tres actores responden por la seguridad nacional, el gobierno dirige la Defensa y los dos restantes tienen el deber de ejecutarla en pos de preservar la soberanía¹. Desde esta perspectiva las Fuerzas Armadas se consideran ciudadanos organizados por el Estado. Otras leyes regulan las interacciones de control y de conducta entre el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas; las relaciones de subordinación profesional, jerarquizada, obediente y no deliberante de éstas con el gobierno; y las relaciones de participación y empoderamiento de la ciudadanía organizada a favor de la gestión pública, incluyendo la Defensa Nacional². Estas leyes establecen interacciones de control, conducta y empoderamiento entre las autoridades de gobierno y la ciudadanía que colabora en la Defensa, así como interacciones de eficacia y eficiencia en la gestión.

Los principales elementos que forman parte del proceso de liderazgo y gobernabilidad de la Defensa son el *gobierno*, representado esencialmente por el Ministerio de Defensa Nacional; la *ciudadanía* representada por todos los ciudadanos de nacionalidad chilena, incluidas las Fuerzas Armadas; y la *política de defensa* representada por el conjunto de decisiones que permiten manejar la situación de defensa que afecta al país.

El *gobierno*, la *ciudadanía* y la *política de defensa* se relacionan entre sí mediante interacciones virtuosas. De esta manera, el *gobierno* se relaciona con la *ciudadanía* mediante acciones de control y conducta, y también de empoderamiento desde 2015 con la creación del Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Defensa Nacional. Por otro lado, el *gobierno* se relaciona con la *política de defensa* mediante decisiones que tienden a la eficacia o eficiencia según lo que ameri-

..... •

1. Constitución de la República de Chile, 2005, 17 de septiembre. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de Chile.
2. LEY N° 20.424/2010, 04 de febrero, norma el estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional de Chile; Ley 18.948/1990, 27 de febrero, norma el estatuto orgánico de las Fuerzas Armadas; y Ley 20.500/2011, 16 de febrero, norma la participación ciudadana en la gestión pública.

ta la situación. En situaciones de crisis, se orienta a la eficacia y en situaciones de normalidad, a la eficiencia. Para comprender de mejor forma los componentes y las relaciones del liderazgo y gobernabilidad de la Defensa ver **Figura N°1**.

Figura N°1. Modelo de liderazgo y gobernabilidad de la Defensa.



Fuente: adaptado de E. P. Hollander, *Leadership Dynamics*, Free Press, Nueva York, 1978; en Hughes, R.; R. Ginnett y G. Curphy, *Leadership. Enhancing the Lessons of Experience*, McGraw-Hill, Boston, 2007.

La entrada en vigencia de la Ley 20.424 “Estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional” en 2010 y de la Ley 20.500 “Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública” en 2011 son una gran oportunidad para favorecer el liderazgo de la Defensa Nacional. La Ley 20.424 potencia el rol de líder del Ministerio de Defensa Nacional dotándole de una institucionalidad que fortalece la conducción de la política de Defensa. Por otro lado, la Ley 20.500 potencia el rol de colaboración de los ciudadanos, empoderándoles para favo-

recer la gestión pública. El gobierno cuenta con un poder de influencia inédito para gestionar la Defensa, por tanto es razonable que aspire a ejercer un liderazgo efectivo, superando el paradigma de la gobernabilidad que ha dominado exitosamente desde el retorno a la democracia.

Por otro lado, se aprecia el surgimiento de un nuevo paradigma de *seguridad ampliada* que exige repensar la política de Defensa en algunos aspectos. Este no constituye una amenaza en sí mismo sino más bien un escenario diferente, para lo cual la institucionalidad de la Defensa no ha sido esencialmente diseñada. El no producir los cambios necesarios y oportunos en esta política podría provocar una demanda social insatisfecha y en un descrédito para la institucionalidad. La capacidad de liderazgo para generar los cambios necesarios está siendo probada frente a este nuevo paradigma.

Entre 1990 y 2010 se ha desarrollado la institucionalidad y el control civil de la Defensa lo que se estima una gran fortaleza, porque permite contar con un alto nivel de gobernabilidad democrática de la Defensa Nacional. Si bien se ha avanzado en este aspecto, aún persisten desafíos tendientes a mejorar la eficacia y la eficiencia de la Defensa en el tiempo, a través de un mejoramiento de la gestión y de una mayor participación de las autoridades de gobierno y expertos civiles en la formulación de la política y estrategia militares (Flisfisch y Robledo, 2012).

Los desafíos de eficacia y eficiencia implican la necesidad de un trabajo aún más estrecho entre el gobierno y la ciudadanía. La institucionalidad basada en el control y en la conducta, desarrollada desde 1990, no es suficiente para los desafíos que tienen relación con el mejoramiento de la gestión en Defensa, aunque sí lo ha sido para el mejoramiento de su gobernabilidad. El paradigma de la gobernabilidad si bien es una fortaleza en términos de asegurar la democratización de la Defensa, se estima que es una debilidad para seguir avanzando en eficacia y en eficiencia en este sector.

El paradigma de la gobernabilidad, basado principalmente en el control y en la conducta, y recientemente en el empoderamiento, demuestra una interacción virtuosa entre el Ministerio de Defensa Nacional y la ciudadanía, pero que puede ser mejorada. Para apreciar esto se presenta en **Tabla N°1**.

Tabla N°1. Matriz de liderazgo aplicado y recomendado en la Defensa.

Ciudadanía (colaborador)		Ministerio de Defensa Nacional (líder)	
Tipo de colaborador	Representado por	Liderazgo aplicado	Liderazgo recomendado
Alta competencia y alta disponibilidad	Fuerzas Armadas y reservistas (con instrucción y con interés de colaborar)	Comunicador	Delegador
Baja competencia y alta disponibilidad	Reservistas (sin instrucción pero con interés de colaborar) y voluntariado humanitario .	Ausente	Convencedor
Alta competencia y baja disponibilidad	Reservistas (con instrucción pero sin interés de colaborar) y organizaciones sin fines de lucro competentes en temas de Defensa.	Empoderador	Empoderador
Baja competencia y baja disponibilidad	Reservistas (sin instrucción pero con interés de colaborar) y no reservistas .	Ausente	Comunicador

Fuente: original del autor.

CONCLUSIONES

El Ministerio de Defensa Nacional ejerce un liderazgo *comunicador*, basado en el control y en la conducta, hacia sus mejores colaboradores y un liderazgo *ausente* hacia los colaboradores menos competentes. Recientemente está ejerciendo un liderazgo *empoderador* hacia los colaboradores competentes de baja disponibilidad que quieren participar en la gestión pública de la Defensa. Lo anterior, responde la pregunta principal de este artículo en cuanto a cómo es el liderazgo ejercido por el gobierno de Chile en la conducción de la Defensa. Sin embargo, se hace necesario identificar brechas y proponer mejoras para fortalecer el liderazgo ante los nuevos desafíos.

Para mejorar la eficiencia y la eficacia de la Defensa se necesita ejercer un liderazgo efectivo y *delegador* con las Fuerzas Armadas en los procesos de formulación de política y estrategia militares, generando una mayor integración de civiles y militares en el intercambio de competencias técnicas, y fortaleciendo su congruencia de valores como parte de una misma cultura de Defensa.

Así también, es recomendable aplicar el estilo de liderazgo *empoderador* con los colaboradores de la sociedad civil, abriendo todos los espacios de participación para tomar las mejores decisiones ante un paradigma de seguridad que es cada vez más complejo. Es oportuno también usar un estilo de liderazgo *convencedor* basado en la educación con los reservistas sin instrucción y voluntarios humanitarios, potenciando instancias de formación académica y de intercambio de experiencias de calidad acreditada. Finalmente, se requiere un estilo de liderazgo *comunicador* hacia toda la ciudadanía, con el propósito de mejorar sus niveles de conocimiento y disponibilidad para la Defensa. Se puede evidenciar que existe una importante brecha cuando se analiza el paradigma de la gobernabilidad desde un enfoque de liderazgo. El Ministerio de Defensa Nacional necesita avanzar en aplicar diferentes estilos de liderazgo para lograr una eficacia y eficiencia exitosa.

Los actuales paradigmas de la seguridad y la defensa tienden a ampliarse. Esta última ya no se sustentará únicamente en una amenaza a la soberanía, sino en todas aquellas intimidaciones que la ciudadanía estime necesario de

enfrentar. La ciudadanía estará cada vez más presente en la toma de decisiones de la política de Defensa y por lo tanto se requerirán mecanismos de participación cada vez más fluidos que eduquen e informen sobre los desafíos.

La búsqueda de la eficiencia y la eficacia hará que la Defensa se amplíe sin superponerse a otros mecanismos de seguridad del Estado. Es probable, por tanto, que la Defensa adquiera un rol protagónico en aquellas amenazas que no tienen relación con la seguridad pública, pero sí con la supervivencia de la población en todo el territorio nacional. Su protagonismo en el proceso completo de la gestión de catástrofes y emergencias será cada vez más valorado, sin que ello implique una desnaturalización de las Fuerzas Armadas, sino posiblemente mediante una mayor participación de la reserva y el voluntariado humanitario. Por lo anterior, es clave que el paradigma de la gobernabilidad sea superado por el paradigma del liderazgo.



BIBLIOGRAFÍA

- Pedraja-Rejas, L., Rodríguez-Ponce, E. and Rodríguez- Ponce, J. (2006a). Leadership and effectiveness: A study in small firms of Chile, *Interciencia*. 1st ed. pp.500-504.
- Pedraja-Rejas, L, Rodríguez-Ponce, E, Rodríguez- Ponce, J (2006b) Sociedad del conocimiento y dirección estratégica: Una propuesta integradora, *Interciencia* pp.570-576.
- Pedraja-Rejas, L, Rodríguez-Ponce, E, Rodríguez- Ponce, J (2006c). Liderazgo y decisiones estratégicas: Una perspectiva integradora. *Interciencia* 1st ed pp.577-582.
- Rodríguez- Ponce, E. (2007). Estilos de Liderazgo, toma de decisiones estratégicas y eficacia: un estudio empírico en pequeñas y medianas empresas, *Interciencia*, 1st ed 522- 528
- Ley N° 20.424. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 4 de febrero de 2010.
- Hollander, E. (2007). Leadership Dynamics. En: R. Hughes, R. Ginnett and G. Curphy, ed., *Leadership: Enhancing the Lessons of Experience*, 7th ed. McGraw-Hill, Boston.
- Hersey, P., H. Blanchard, K. and E. Johnson, D. (1996). *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources*. 7th ed. Prentice Hall College Div.

- Cienfuegos, I. (2013). Teoría de las decisiones y gestión del riesgo en organizaciones públicas: una revisión de la literatura. *Revista de Gestión Pública*, [online] pp.101- 126. Disponible en: http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_%20I_%20No_1/Cienfuegos.pdf
- Elisfisch, A. y Robledo, M. (2012). *Gobernabilidad democrática de la Defensa en Chile: un índice para el período 1990- 2010*. 1st ed. [ebook] PNUD. Disponible en: <http://www.flacsochile.org/publicaciones/gobernabilidad-democratica-de-la-defensa-en-chile-un-indice-para-el-periodo-1990-2010/>.

SOBRE EL AUTOR

Jaime Riquelme

Doctor en Paz, Seguridad y Defensa por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado- UNED, Magíster en Planificación y Gestión Estratégica por la Academia de Guerra del Ejército, Magíster en Administración de Empresas por la Universidad Arturo Prat y Licenciado en Ciencias Militares por la Escuela Militar del General Bernardo O'Higgins.





CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL

Bárbara Horzella Cutbill

Resumen: En este artículo se desarrolla un breve acercamiento conceptual al término de Seguridad Nacional, a la vez que una revisión de los principales aspectos del Consejo de Seguridad Nacional consagrado en la Constitución de 1980. Se constata en términos generales un desacople entre la concepción oficial de seguridad nacional y la institucionalidad representada por el COSENA.

CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL

La bibliografía revisada da cuenta de un sinnúmero de definiciones en torno al concepto de *seguridad nacional*. Se trata de un término comprehensivo y dinámico, que se adapta a coyunturas y realidades particulares, haciendo compleja una definición universal¹.

“Condición de orden y estabilidad que permite la conservación y supervivencia del Estado” (Jiménez, 1998), “habilidad de una nación para proteger sus valores locales frente a amenazas externas” (International Encyclopedia of the Social Sciences, 1968), “actividad permanente del Estado para que la Nación mantenga la estabilidad interna, se desarrolle armónicamente en tiempo y en cantidad en lo económico y sea respetada en sus derechos en lo internacional” (CENC, 1978, P.2148), “grado de garantía del Estado para lograr sus objetivos políticos nacionales a un riesgo aceptable” (Jiménez, 1998), o “conjunto de exigencias de la organización social y de cautelas jurídicas que garanticen la inexistencia de riesgos y de conflictos que conduzcan o puedan conducir a un deterioro de la normalidad en lo externo o en lo interno” (Verdugo, 2002, p.62), representan algunas de las definiciones de *seguridad nacional* aportadas por distintos autores e instituciones.

En este sentido, según afirma Jiménez (1998):

La conceptualización de la seguridad nacional ha dado motivo a numerosas discusiones y críticas pues ella se encuentra vinculada a la extensión que se le otorgue y que puede implicar la existencia de una actitud de mera prevención, hasta aquellos que la enraízan con disciplinas sociológicas configurando una verdadera doctrina de la seguridad nacional (p.179).

.....

1. Véase Naciones Unidas. Informe A/40/553, Nueva York, 1986.

En el caso particular de Chile, de la revisión de documentos oficiales, se desprenden ciertas nociones respecto de la evolución y alcance del concepto. En este sentido, el reglamento disciplinario –aún vigente- que data de 1951, señala que: “El ejercicio de la profesión militar deriva de la necesidad que tiene el país de salvaguardar su vida institucional de toda amenaza interior o exterior (...)”².

Durante el año 1953 habría sido presentado al Congreso un proyecto de ley denominado “Ley de Seguridad Nacional”, definiendo este término como “la defensa o resguardo de la Nación contra cualquier amenaza o peligro exterior” (Griffiths, 2012, p.447).

El proyecto, consideraba asimismo la creación de un Consejo de Seguridad Nacional, con el objeto de:

(...) asesorar al Presidente de la República en lo que respecta a la conjunción de las políticas interna, exterior y militar del país –relacionadas con la seguridad nacional-, a fin de capacitar a los Ministerios, a los organismos estatales y a las Fuerzas Armadas para una coordinada y eficiente cooperación (Griffiths, 2012, p.447)³.

A juicio de Griffiths (2011), la noción de *seguridad nacional* utilizada hasta entonces, se relacionaba únicamente con la preparación y el empleo de la fuerza militar en casos de la defensa de la soberanía nacional, y que un uso más amplio de este concepto se habría dado a fines de la década de 1960.

En la década de 1970 se da cuenta de nociones más comprehensivas, que asocian a la *seguridad nacional* con el desarrollo, otorgándole a esta función una na-

2. Reglamento de Disciplina para las Fuerzas Armadas, Decreto N° 1445, de 14 de diciembre de 1951. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1017601> (Febrero, 2016).

3. Esta función es esencialmente igual a la que se otorgó al Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos, mediante la Ley de Seguridad Nacional de 1947: “*The function of the Council shall be to advise the President with respect to the integration of domestic, foreign, and military policies relating to the national security so as to enable the military services and the other departments and agencies of the Government to cooperate more effectively in matters involving the national security*”. *The National Security Act of 1947*. Disponible en: <http://bcn.cl/1uiy5> (Febrero, 2016)

turalaleza esencialmente política. Se produce asimismo una distinción entre este concepto y el de Defensa Nacional, utilizados hasta entonces indistintamente. Resulta ilustrativa al respecto la definición aportada por Juan de Dios Barriga:

La seguridad nacional es la política nacional tendiente a asegurar el desarrollo del país, comprende a todos los escalones y se proyecta a todas las actividades del país. Es de responsabilidad del Gobierno (...). Defensa nacional es aquella parte de la seguridad nacional que corresponde a las Fuerzas Armadas. Comprende las actividades del campo bélico y su finalidad principal es preparar el aparato bélico en tiempo de paz y conducirlo en tiempo de guerra, de acuerdo con las exigencias que formule la seguridad nacional. Es de responsabilidad del escalón Fuerzas Armadas (Griffiths 2011p.449).

En 1997, con el lanzamiento del Primer Libro de la Defensa, se alude a la definición propuesta en el reglamento del D.F.L N° 181, subrayando que se trata de un concepto “que engloba tanto la preservación de la seguridad interna como externa del Estado”. Frente a ello agrega:

En propiedad, la seguridad no se trata de "acciones", sino de una "condición" que se logra como producto de acciones orientadas a atenuar o eliminar ciertas vulnerabilidades. Estas acciones se realizan en un amplio espectro de ámbitos, desde el desarrollo socioeconómico hasta la defensa propiamente tal, pasando también por el orden institucional de la República. En última instancia, es el grado de integración o cohesión de un pueblo, y la extensión y profundidad del consenso ciudadano en torno a sus Objetivos Nacionales, lo que constituye la base fundamental para el éxito de cualquier Política de Seguridad que se desee aplicar.

Una definición similar se entrega en el segundo Libro de la Defensa Nacional (2002):

La seguridad de la nación no puede considerarse como toda acción del Estado encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país y asegurar el libre ejercicio de la soberanía de la nación, tanto en el interior como en el exterior, sino 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 interferencia importantes. En este sentido, 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.

Finalmente, en la última versión del Libro de la Defensa Nacional (2010), se mantiene la noción de *condición*, enfatizando en una diferenciación de las funciones del Estado para su consecución. En este sentido se indica:

En efecto, la función de defensa se combina, primordialmente, con la función diplomática para lograr seguridad exterior; la función de orden público se ejecuta en conjunto con la de administración de justicia para los fines de la seguridad interna, así como la seguridad ante catástrofes se consigue por las funciones protección civil y protección ambiental.

De lo anterior se desprende que en Chile prima actualmente una visión de la *seguridad nacional* que si bien es omnicomprensiva, establece una diferenciación clara y específica de funciones entre los distintos órganos del Estado para alcanzar esta condición.

Esta visión requiere en consecuencia de una institucionalidad que, respetando y representando los diversos ámbitos de acción, sea capaz de coordinarlos de forma efectiva y eficiente.

NORMAS DEL COSENA

El texto constitucional de 1980 –en su versión original- dispuso la creación de un Consejo de Seguridad Nacional, estableciendo lo siguiente en términos de su composición, convocatoria y quórum:

Artículo 95.- Habrá un Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el Presidente de la República e integrado por los presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, y por el General Director de Carabineros.

Participarán también como miembros del Consejo, con derecho a voz, los ministros encargados del gobierno interior, de las relaciones exteriores, de la defensa nacional y de la economía y finanzas del país. Actuará como Secretario el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Asimismo, en el artículo 5° del Reglamento del Consejo se dispuso que la adopción de acuerdos requeriría, “la aprobación de a lo menos la mayoría absoluta de los miembros con derecho a voto”.

En este sentido, García (1988) señala que bastaba con que se reunieran los Comandantes en Jefe Institucionales y el General Director de Carabineros para que el “Consejo de Seguridad Nacional estuviera legítimamente constituido y, por ende, fueran plenamente legales y constitucionales sus resoluciones”, enfatizando que dicho hecho indicaba “la presencia gravitante en la nueva institucionalidad” que poseían las Fuerzas Armadas y Carabineros (p.62).

En agosto de 1989 –previo a la plena entrada en vigencia del texto constitucional⁴– se incorporó mediante reforma constitucional –plebiscitada– al Contralor General de la República como miembro del Consejo con derecho a voz y voto, buscándose con ello equilibrar la composición del COSENA, que hasta entonces era mayoritariamente militar.

.....

4. El nuevo régimen constitucional entró plenamente en vigencia el 11 de marzo de 1990.

Desde esta perspectiva, jurídicamente pasaba a ser imposible el ejercicio de alguna de las atribuciones del Consejo por la sola voluntad de sus miembros militares, o de sus miembros políticos y jurídicos. Ambos bloques necesitaban de al menos uno de los votos de la contraparte para la adopción de acuerdos.

En este contexto, San Martín (2011) argumenta que el aporte más significativo de la reforma de 1989 habría sido:

El término de la supremacía militar en este Consejo, al hacer equitativa la presencia de civiles y militares. Se sienta el precedente en torno a que la seguridad nacional ya dejaba de ser algo exclusivamente de soldados, para llegar a la convicción nacional de que toda una nación está llamada a defenderse frente a cualquier amenaza tanto interna como externa.

FUNCIONES DEL COSENA

En cuanto a las funciones del Consejo, el texto constitucional original disponía lo siguiente:

Art. 96.- Serán funciones del Consejo de Seguridad Nacional:

- a) Asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional en que éste lo solicite.
- b) Representar, a cualquiera autoridad establecida por la Constitución, su opinión frente a algún hecho, acto o materia, que a su juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional.
- c) Informar, previamente, respecto de las materias a que se refiere el número 13 del artículo 60⁵.

.....

5. Esta atribución dice relación con la obligación de informar respecto de los proyectos de ley que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en territorio de la República, como asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él. (Jiménez, p. 180)

- d) Recabar de las autoridades y funcionarios de la administración todos los antecedentes relacionados con la seguridad exterior e interior del Estado. En tal caso, el requerido estará obligado a proporcionarlos y su negativa será sancionada en la forma en que establezca la ley.
- e) Ejercer las demás atribuciones que esta Constitución le encomienda.

Los acuerdos u opiniones a que se refiere la letra b) serán públicos o reservados, según lo determine para cada caso particular el Consejo.

Un reglamento dictado por el propio Consejo establecerá las demás disposiciones concernientes a su organización y funcionamiento.

En términos generales, uno de los aspectos que suscitaron las principales críticas entre los expertos tiene que ver con la naturaleza jurídica no solo asesora, sino también resolutive, que se otorgó al COSENA. En este sentido, Portales argumenta que “con las atribuciones señaladas, el Consejo de Seguridad Nacional, constituido mayoritariamente por los Comandantes en Jefe de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y por el General Director de Carabineros, puede llegar a intervenir en cualquier materia de orden político y de gobierno”⁶. En una línea similar, Silva Bascuñán señala, “Nos parece plausible la existencia del organismo pero sólo en calidad de asesor del Presidente de la República”.

Un matiz al respecto, es manifestado por Peña (2002):

(...) en lo que al Consejo de Seguridad Nacional se refiere, su carácter esencialmente consultivo del Presidente de la República complementa los equilibrios aludidos impidiendo que los cuerpos armados se conviertan en cogestores de decisiones políticas, al tiempo que canaliza un necesario aporte técnico y profesional al proceso de toma de decisiones que hoy es cada vez más complejo. Sin embargo, reducir la competencia de este Consejo a la mera reducción de “opiniones” podría restarle el carácter de contrapeso a una autoridad presidencial vigorizada que

.....
6. *Op. Cit.* Portales.

algunos ven como imprescindible frente a la menguada atribución fiscalizadora de la Cámara de Diputados (P.112).

Cabe señalar, que el conjunto de reformas aprobadas durante el plebiscito de 1989 relativas al funcionamiento y facultades del COSENA habrían resultado insuficientes para un amplio sector de la sociedad. En este sentido, Marisol Peña (2002) indica que “desde la reinauguración de la democracia en el año 1990, los programas que han servido de sustento a los distintos Gobiernos han planteado, reiteradamente, diversas modificaciones al estatuto constitucional de las Fuerzas Armadas” (p.100).

En particular con respecto al COSENA, tanto en el Programa de Gobierno del Presidente Patricio Aylwin, como en el del Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle, se incluyó –aunque sin éxito– la necesidad de modificar la composición y funciones del Consejo (Peña, 2002, pp.100-101).

REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2005

La reforma constitucional de 2005 habría producido profundos cambios-vigentes hasta la fecha- en el COSENA en términos de facultades, funcionamiento y composición:

Artículo 106.- Habrá un Consejo de Seguridad Nacional encargado de asesorar al Presidente de la República en las materias vinculadas a la seguridad nacional y de ejercer las demás funciones que esta Constitución le encomienda. Será presidido por el Jefe del Estado y estará integrado por los Presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, por el General Director de Carabineros y por el Contralor General de la República. En los casos que el Presidente de la República lo determine, podrán estar presentes en sus sesiones los ministros encargados del gobierno interior, de la defensa nacional, de la seguridad pública, de las relaciones exteriores y de la economía y finanzas del país.

Artículo 107.- El Consejo de Seguridad Nacional se reunirá cuando sea convocado por el Presidente de la República y requerirá como quórum para sesionar el de la mayoría absoluta de sus integrantes.

FUNCIONAMIENTO DEL COSENA

Según señala Collado (2004), el COSENA habría iniciado sus funciones en febrero de 1981 en virtud de la disposición novena transitoria de la Constitución Política de 1980, para el solo efecto de elegir a dos de los miembros del Tribunal Constitucional (p.65).

Entre febrero de 1981 y marzo de 1990, el COSENA fue presidido por el Presidente de la República e integrado por los miembros de la Junta de Gobierno, por el Presidente de la Corte Suprema y por el Presidente del Consejo de Estado ⁷. Según Collado (2004), la información pública disponible sobre sus reuniones y tabla sería escasa, y principalmente se referiría a aspectos de organización y nombramientos (p.65).

Solo a partir de marzo de 1990 se contaría con información más detallada de sus reuniones, contabilizándose 16 sesiones desde entonces al año 2004, periodo en que el COSENA fue convocado únicamente por el Presidente de la República en ejercicio ⁸.

Desde el punto de vista de los temas tratados, Collado (2004) afirma que estos “en su gran porcentaje han estado vinculados con el Poder Judicial (acusación constitucional), las Fuerzas Armadas (detención de Pinochet en Londres, juicio a Pinochet en Chile, seguridad ciudadana) o ambos poderes a la vez (Informe Rettig).

A juicio de la autora, el único tema que habría cumplido con la idea original de la *seguridad nacional* es el relacionado con la revisión del fallo de Laguna del Desierto:

.....

7. Disposición Transitoria Vigésimaquinta.

8. Según Collado, el Presidente Patricio Aylwin habría convocado al COSENA en cinco oportunidades; el Presidente Eduardo Frei en ocho; y el Presidente Ricardo Lagos en tres ocasiones. Pp. 69-72.

“Respecto del fallo anteriormente mencionado hay dos reuniones: la realizada el 27 de octubre de 1994 acuerda por unanimidad acatar el fallo arbitral aunque solicita agotar todas las instancias de apelación y una posterior llevada a efecto el 12 de enero de 1995 que acuerda entregar la decisión en la persona del Presidente Eduardo Frei la decisión de impugnar o anular el fallo” (Collao, 2004, p.74).

Por su parte, desde el año 2004 a la fecha se da cuenta de dos convocatorias. En 2005, el Presidente Ricardo Lagos habría citado al COSENA para analizar la posibilidad de que el ex Mandatario peruano Alejandro Toledo presentara una demanda ante la Corte Internacional de la Haya (La Segunda, 2014).

Finalmente, el 20 de enero de 2014, el Presidente Sebastián Piñera habría convocado al COSENA en vísperas del fallo de la Corte Internacional de Justicia respecto al diferendo marítimo entre Chile y Perú (La Segunda, 2014).

CONCLUSIONES

De los antecedentes expuestos, se desprende que la noción de Seguridad Nacional en Chile ha ido moldeándose de acuerdo a la coyuntura e influencias imperantes. Sin embargo, no se ha tratado de cambios dinámicos, sino de procesos lentos e incluso no siempre coherentes y eficientes.

La génesis y estructura original del actual COSENA conlleva para un amplio sector de la sociedad un estigma de origen. No obstante, las reformas realizadas a este órgano dan cuenta de una estructura perfectible. Sin duda, habrá que revisar al actual COSENA en términos de su composición, funcionamiento y funciones para tener un organismo en forma acorde a los nuevos escenarios.



BIBLIOGRAFÍA

- Collado, M. (2004). *Consejo de Seguridad Nacional y Poder de Seguridad*. Universidad Central de Chile.
- García A., G. (1988). El Consejo de Seguridad Nacional: Pivote del Equilibrio de Poderes en la Constitución Política de 1980. *Política y Geoestrategia*, N° 46: pp.59-71. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago de Chile.
- Griffiths, J (2011). *Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano. Análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Jiménez L., F. (1998). El Consejo de Seguridad Nacional. *Revista Chilena de Derecho*, Número Especial, pp.175-183.
- Medina L., A (1988). Subversión y Terrorismo: Incidencia en la Seguridad Nacional. En *Política y Geoestrategia*. N° 47: pp. 15 - 34. Academia de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago de Chile.
- Medina L., A. (1989). Seguridad Nacional y la visión ideológica de la Defensa Nacional. *Política y Geoestrategia*, N° 49: pp.11-29. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago de Chile.
- Ministerio de Defensa Nacional. Libro de la Defensa Nacional. (1997). 1st ed. [ebook] Disponible en: <http://www.resdal.org/Archivo/defc-pIII.htm#22> [Accessed Feb. 2016].
- Ministerio de Defensa Nacional. Libro de la Defensa Nacional (2002). 1st ed. [ebook] Disponible en: <http://www.resdal.org/Archivo/chi-02-part1a.htm> [Accessed Feb. 2016].
- Ministerio de Defensa Nacional. Libro de la Defensa Nacional. (2010). 1st ed. [ebook]. Disponible en: <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/politica-de-defensa-nacional.pdf> [Accessed Feb. 2016].
- Molina Johnson, C. (1996). El Consejo de Seguridad Nacional en Chile: Elemento Central de las Relaciones Político-Militares. *Finisterrae*, 4 (IV): pp. 33 -38. Universidad Finis Terrae, Santiago de Chile.
- "National Security". International Encyclopedia of the Social Sciences. 1968. Retrieved February 22, 2016 from Encyclopedia.com: <http://www.encyclopedia.com/doc/1G2-3045000856.html>
- Peña Torres. M. (2002). Funciones de las Fuerzas Armadas y del Consejo de Seguridad Nacional en Chile y propuestas de reforma constitucional. *Ius et Praxis*, 8 (1): pp. 95-116.

- Portales, C. (1982). Instituciones Políticas y Fuerzas Armadas en Chile. En: C. Portales, A. Varas and H. Frühling, ed., *Estado y Fuerzas Armadas en el proceso político chileno*, 1st ed. [online] Santiago de Chile: Flacso/ STICHTING RECHTSHULP CHILI: Disponible en: <http://www.blest.eu/biblio/fruhling/index.html> [Accessed Feb. 2016].
- San Martín B., A (2011). *La Seguridad Nacional dentro de la Constitución Política de la República de 1980*. [online] Disponible en: <http://www.ubo.cl/icsyc/wp-content/uploads/2011/10/7-San-Mart%C3%A9.pdf> [Accessed Feb. 2016].
- Silva Bascuñán, A. y Silva G. M P (2002). Cambios en el régimen de las Fuerzas Armadas. *Ius et Praxis*, 8 (1): pp. 71-94.
- Verdugo M., M. (2002). Funciones de las Fuerzas Armadas y el Consejo de Seguridad Nacional en Chile de acuerdo a las propuestas de la reforma constitucional. *Ius et Praxis*, 8 (1): pp. 53-70.
- La Segunda, (2014). Cosena: sus funciones y quienes lo integran. [online] Available at: <http://www.lasegunda.com/movil/detallenoticia.aspx?idnoticia=908210> [Accessed Feb. 2016].
- La Segunda, (2014). Presidente Piñera cita al Cosena para tratar fallo de la Haya. [online] Available at: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2014/01/907061/Presidente-Pinera-cita-al-COSENSA-para-tratar-fallo-de-La-Haya> [Accessed Feb. 2016].

SOBRE LA AUTORA

Bárbara Horzella

Cientista Política (UDD), Magíster en Seguridad y Defensa de las Américas (Colegio Interamericano de Defensa, Washington DC); Magíster (c) en Seguridad y Defensa, mención en estudios políticos y estratégicos (ANEPE); y Diplomada en Estudios Políticos Estratégicos (ANEPE).





RELACIONES INTERMINISTERIALES

Jorge Riquelme Rivera

Resumen: El artículo analiza las relaciones interministeriales en el ámbito de la defensa en Chile, poniendo un especial énfasis en la interacción entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa Nacional. En tal sentido, se señala que, entre los diversos temas que son tratados conjuntamente entre ambas secretarías de Estado, dos resultan especialmente destacables para el mutuo acercamiento: la participación nacional en operaciones de paz y en el Consejo de Defensa Suramericano.

INTRODUCCIÓN

La globalización y la interdependencia han tenido efectos trascendentes tanto a nivel internacional, como en el ámbito doméstico de los Estados. En este marco, paulatinamente se ha constituido una realidad caracterizada por la volatilidad y la incertidumbre, lo que ha impactado fuertemente en el modo en que los países deben asumir su conducción política. Ante esta situación, la complejidad de la realidad actual requiere, como condición *sine qua non*, de una mirada integral y multidimensional que, en el plano de las políticas públicas, se exprese en un acentuado trabajo interministerial e intersectorial. A esta realidad no escapa la temática de la Defensa.

Desde el punto de vista político y estratégico, un escenario globalizado e incierto tiene un impacto directo en la manera en que los países perciben sus amenazas, riesgos y vulnerabilidades, determinando, en consecuencia, el modo en que éstos planifican y elaboran sus políticas de seguridad y defensa. En tal contexto, la política de defensa, como cualquier otra, evoluciona y, en ese proceso, algunos elementos pueden modificarse en la medida que varíen las condiciones que motivaron su elaboración, cuestión que ha sido especialmente notable para Chile, país que ha demostrado de manera sostenida su disposición por insertarse plenamente en las corrientes globales, ámbito en el cual se ha manifestado particularmente exitoso (Carreño y Riquelme, 2009). Sobre la base de lo anterior, en el presente artículo se analizan las relaciones interministeriales en el ámbito de la Defensa en Chile, poniendo un especial énfasis en la interacción entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa Nacional.

DESAFÍOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA POLÍTICA DE DEFENSA

Desde una perspectiva internacional, dos políticas públicas son fundamentales para insertar a un país en el mundo: la política exterior y la política de defensa. En este plano, cabe señalar que, desde la década de los noventa, la reinsertación de Chile implicó un paulatino proceso de actualización de su política

exterior, la que encontró en la política de defensa un importante elemento de apoyo. La primera apuntaría al posicionamiento exterior en sus ámbitos políticos y económicos, mientras la segunda se orientaría a los aspectos estratégicos y de seguridad. Siendo así, la política de defensa pasaría a considerarse como un asunto relevante de la reinserción internacional y de la consolidación democrática en el país. Según se plantea en el Libro de la Defensa Nacional de Chile, del año 2010, para el Estado chileno es de particular interés y conveniencia la estrecha vinculación y coordinación entre su política de defensa y política exterior, las que deben complementarse y potenciarse mutuamente, actuando la primera en respaldo de la última (Ministerio de Defensa, 2010).

Sin embargo, el acomodo de ambas políticas públicas no ha sido fácil. Los actores políticos han declarado en variadas ocasiones la necesidad imperiosa de superar las descoordinaciones entre los sectores tocantes a la defensa y relaciones exteriores. Esto no ha sido un asunto fácil en Chile. Las dificultades parecen derivar de la experiencia histórica de ambos sectores, así como en su organización y composición. Esto plantea que tanto las percepciones y prioridades, así como los fines e intereses, sean distintos o tengan diferentes enfoques en ambas esferas, como efecto de la desigual formación y capacitación profesional, de la visión de los problemas y el acceso a fuentes de información (Fuentes, 1995).

Otro desafío para lograr una adecuada coordinación entre la política exterior y la política de defensa es la ausencia de una visión estratégica, que integre armónicamente a ambas esferas, en lo que podría denominarse una *gran estrategia nacional*. La experiencia internacional puede entregar algunas luces en la materia. Por ejemplo, la inserción internacional de Brasil ha logrado éxitos notables a partir de la publicación de su Estrategia Nacional de Defensa del año 2008, en la que se señala que la estrategia nacional de defensa es inseparable de su estrategia de desarrollo y de su política exterior. Con esta base, el gigante sudamericano fue uno de los principales impulsores del establecimiento y desarrollo del Consejo de Defensa Suramericano, tal vez el consejo sectorial que mayores logros y visibilidad política ha alcanzado en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

En el caso chileno, las comunicaciones formales principales entre las Carteras de Defensa y exteriores se realizan entre la División de Relaciones Internacionales de la Subsecretaría de Defensa (Ministerio de Defensa Nacional de Chile) y la Dirección de Seguridad Internacional y Humana de la Cancillería, sin perjuicio de las vinculaciones que pueden existir en temas particulares con reparticiones como la Dirección Antártica o la Dirección de Fronteras y Límites de esta secretaría de Estado.

Cabe mencionar que, en el plano internacional, diversos países han establecido interesantes mecanismos para mejorar la coordinación entre la política exterior y la política de defensa, algunos de los cuales podrían replicarse en Chile. Este es el caso del sistema POLAD (*Political Advisor*), presente, entre otros países, en Estados Unidos y España. En este esquema, existiendo variaciones entre las experiencias de cada país, un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores se integra al de Defensa y al equipo asesor de los comandantes militares con responsabilidad internacional, para orientarlos respecto a las implicancias de política exterior de sus decisiones.

Por las razones expuestas, resulta fundamental avanzar en la cooperación interinstitucional en Chile, con el objeto de asegurar una fluida coordinación entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa, cuyas políticas de cooperación internacional son por esencia interagenciales. Ante tamaños desafíos urge elaborar e implementar una estrategia de seguridad y defensa, que articule las diversas políticas públicas que guían el accionar de Chile en el escenario internacional actual.

Lo anterior debe ir de la mano de la concreción de una política de defensa que deberá acentuar sus rasgos cooperativos, en desmedro de la tradicional conceptualización defensivo-disuasiva. Es decir, acomodar su visión a una política exterior fuertemente internacionalista, más cercana a una visión institucionalista antes que a una realista, desde el punto de vista de la teoría de las Relaciones Internacionales.

Además, un trabajo integral en este sentido requiere, por su naturaleza, también del activo concurso del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, atendida la dinámica y la mutación constante que viven las amenazas a

la seguridad nacional donde, por ejemplo, la temática de los desastres naturales ha cobrado un importante protagonismo. Por último, no debe olvidarse que los lineamientos principales, en el contexto del régimen político chileno, provienen de la Presidencia, sin dejar de lado la creciente relevancia que ha ido adquiriendo el Congreso, por ejemplo, en materia de ratificación de tratados, aprobación de presupuestos y autorización de salida de tropas del territorio nacional.

OPORTUNIDADES PARA UN MUTUO ACERCAMIENTO

De todos modos, es necesario señalar que ha habido importantes avances en el acercamiento entre la política exterior y la política de defensa, pese a que la convergencia y coincidencia no sea todavía plena. Además, es justo plantear que las dificultades de coordinación no se dan solo en Chile. En este país, junto con la vuelta de la democracia, la política exterior adquirió un renovado ímpetu y se comenzó a definir a la Defensa como un eje fundamental de las relaciones internacionales, siendo la vinculación entre ambas políticas públicas un asunto fundamental para su mutua potenciación.

Diversos temas han propiciado el acercamiento entre ambas políticas. En los foros internacionales relacionados con la esfera político-estratégica, Cancillería trabaja conjuntamente con el Ministerio de Defensa, con el objeto de coordinar la participación de Chile en variadas instancias, como son la Comisión de Seguridad Hemisférica, la Junta Interamericana de Defensa, las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas y el Consejo de Defensa Suramericano, entre otros.

Además, el trabajo conjunto de ambos ministerios ha tenido igualmente importantes resultados en las relaciones bilaterales del país. Ello ha sido particularmente visible en las vinculaciones y diálogos, entre otros, con Argentina, Brasil, España y Estados Unidos, en materia de defensa y seguridad. También destaca la implementación nacional de la Resolución 1325 sobre *Mujer, Paz y Seguridad*, adoptada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el año 2000. El documento constituye el mandato más importante sobre género, paz

y seguridad para la comunidad internacional. Su objetivo no sólo es prevenir, proteger y resarcir a las mujeres dañadas en todas las etapas de los conflictos armados, sino también buscar su plena inserción en los procesos de paz y en todos los niveles de la toma de decisiones en estas materias (Riquelme y Rosso, 2014). Chile ha elaborado dos Planes Nacionales sobre la materia en 2009 y 2015, respectivamente.

Sin perjuicio de lo anterior, dos temas parecen ser los que más han contribuido últimamente al acercamiento entre ambas políticas públicas: la participación en operaciones de paz y el desarrollo que expresa el Consejo de Defensa Suramericano.

OPERACIONES DE PAZ

En el caso del despliegue de fuerzas chilenas en operaciones de paz, la convergencia entre política exterior y política de defensa se ha manifestado en que los procesos de toma de decisiones han permitido diseñar una estrategia de trabajo interministerial e integradora a nivel gubernamental; así como multidisciplinaria y especializada en relación con el personal militar disponible para este tipo de misiones (Neira, 2002). En la práctica, la participación chilena en operaciones de paz se ha constituido como un instrumento relevante de política exterior y un apoyo fundamental a la inserción internacional del país, estando actualmente Chile presente en cinco misiones de paz: Bosnia y Herzegovina (ALTHEA), Chipre (UNFICYP), India-Pakistán (UNMOGIP), Medio Oriente (UNTSO) y Haití (MINUSTAH).

La participación de Chile en esta última misión corresponde a la más importante para su política exterior en términos de operaciones de paz, estando actualmente los esfuerzos en lograr un exitoso plan de retiro. Del mismo modo, atendidas diversas solicitudes bilaterales y de instancias multilaterales, el Gobierno de Chile comenzará a participar con contingente nacional en misiones de paz en el continente africano. Los primeros cuatro oficiales desplegados se desempeñarán en la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA).

La presencia en África resulta coherente con el compromiso chileno con

los grandes temas de la agenda global, como son aquellos relacionados con la paz y seguridad internacionales. No debe olvidarse que la agenda del Consejo de Seguridad está fuertemente enfocada en dicho continente. Asimismo, es armónico con el interés de Chile por incrementar su presencia en instancias multilaterales. A este respecto, la Presidenta Michelle Bachelet –durante una reunión sobre operaciones de paz celebrada en Nueva York en septiembre de 2015– planteó que “Chile tiene una tradición de firme compromiso con la paz, la seguridad internacional, el respeto de los derechos humanos y la promoción de la democracia. Por eso, la cooperación para la seguridad global es una de sus prioridades en política exterior”.

Sobre esta base, la mandataria expresó el interés de Chile por contribuir en operaciones de paz en África, del siguiente modo: “Nuestra contribución, aunque sencilla comparada con otros países, la haremos en tres etapas. En la primera etapa Chile ofrece, a partir de enero de 2016, desplegar cuatro oficiales de estado mayor para que se desempeñen en cuarteles generales de Naciones Unidas, en lugares a definir con el Departamento de Operaciones de Paz de la organización, y también aportaremos una compañía de ingenieros de construcción horizontal del Ejército... En una segunda etapa podremos desplegar una unidad técnica de apoyo a operaciones humanitarias. Me refiero a un grupo de helicópteros medianos...en una tercera etapa incrementaremos nuestra participación con una unidad militar y civil médica de apoyo a las operaciones de paz” (La Tercera, 2015).

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO

Respecto de la participación de Chile en el Consejo de Defensa Suramericano, cabe destacar que ésta se ha asumido como parte fundamental de la prioridad regional que ha declarado la política exterior. Es decir, mediante su accionar en el Consejo, el Ministerio de Defensa ha puesto en práctica la prioridad regional delineada desde la Cancillería.

El Consejo fue establecido como parte de la UNASUR en diciembre de 2008, durante la reunión extraordinaria de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, sostenida en Salvador de Bahía. El órgano pretende canalizar la agenda de

cooperación regional en el ámbito de la Defensa, en el contexto del poco constante proceso de integración sudamericano, presentándose como una instancia flexible de consulta, cooperación y coordinación política, antes que como un acabado mecanismo de seguridad colectiva, al estilo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Desde sus orígenes, el Consejo pretendió contribuir a la prevención de conflictos en la región e impulsar una instancia de diálogo de los ministerios de Defensa sudamericanos, reduciendo de este modo las desconfianzas entre los miembros.

El establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano se enmarca en una de las regiones más pacíficas del mundo, desde la perspectiva de los conflictos interestatales, libre de armas de destrucción masiva y con el menor gasto en Defensa, en contraposición con otras regiones donde perviven importantes y numerosos conflictos (Ortega, 2010). Cabe subrayar que, según se expresa en el Anuario del SIPRI, de los 69 conflictos armados activos en el período 2001-2010, unos 27 (que corresponde al 39%) se desarrollaban en África; de ellos 25 (36%) en Asia; 8 (12%) en el Medio Oriente; 5 (7%) en Europa; y sólo 4 (6%) en las Américas. Sin embargo, es justo señalar que el mismo texto plantea que la región se encuentra entre las regiones con una más alta proporción de conflictos no estatales, con un elevado número de muertos, destacando las complejas realidades que enfrentan Colombia, México y Brasil (Themné y Wallensteen, 2012).

La participación nacional en el mencionado Consejo se ha constituido en una instancia relevante para apuntalar la coordinación entre los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa, con el objeto de proyectar regional e internacionalmente al país. Para el país andino, el órgano se ha transformado en una instancia apropiada para favorecer la estabilidad de la región, apoyando la generación de confianza entre los miembros y previsibilidad en las conductas, lo que consecuentemente ha disminuido la incertidumbre y reforzado la estabilidad de las relaciones entre los miembros, lo que resulta altamente coherente con el modelo de desarrollo abierto al mundo asumido por Chile.

CONCLUSIONES

Como es posible apreciar, el ámbito de la Defensa excede con creces la esfera propia de la cartera sectorial. Desde una perspectiva internacional, las relaciones con la Cancillería resultan fundamentales. Si bien aún queda camino por recorrer, los avances son palpables, donde ha cumplido un rol importante la participación de Chile en operaciones de paz y en el Consejo de Defensa Suramericano, entre otros temas.

Ante la inexistencia de un *centro de gobierno* institucionalizado, una posibilidad que se podría seguir para afinar las posturas y miradas entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa es la elaboración de una estrategia nacional de seguridad y defensa, donde el caso brasileño puede servir como un buen ejemplo.



BIBLIOGRAFÍA

- Carreño, E. y Riquelme, J. (2009). La política de defensa y el rol de las fuerzas armadas en el marco de la proyección internacional de Chile. *Relaciones Internacionales*, N° 36.
- Libro de la Defensa Nacional. (2010). 1st ed. [ebook] Available at: <http://www.defensa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile/libro-de-la-defensa-2010>.
- Fuentes, C. (1995). *Política Exterior y de Defensa: Propuestas para su coordinación*. FLACSO: Santiago de Chile.
- Riquelme, J. y Rosso, J. (2014). Desafíos y oportunidades de la vinculación entre la política exterior y la política de defensa de Chile. En: Jimenez, D. y Matus, M. *Transformaciones en el ámbito de la seguridad y defensa: una visión en el vigésimo aniversario del CESIM*. Santiago de Chile: CESIM.
- Neira, A. (2002). “La Relación Civil - Militar en el Proceso de Toma de Decisiones para las Operaciones de Paz en Chile”. Exposición en el seminario *Research and Education in Defense and Security Studies (Center for Hemispheric Defense Studies- REDES 2002)* 7 al 10 de agosto. Brasilia. Disponible en <http://digitalIndulibrary.ndu.edu/cdm/ref/collection/chdspubs/id/9307>

- La Tercera, (2015). Bachelet anuncia el envío de fuerzas de paz a África a partir de 2016. [online] Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/09/674-649130-9-bachelet-anuncia-el-envio-de-fuerzas-de-paz-a-africa-a-partir-de-2016.shtml>
- Ortega, R. (2010). *Escenario y Estrategia*. Santiago de Chile: Academia de Guerra del Ejército de Chile. p. 120.
- Themnér, L. y Wallensteen, P. (2012). Patterns of organized violence, 2001-10. En *SIPRI Yearbook 2012*. Oxford: Oxford University Press.

SOBRE EL AUTOR

Jorge Riquelme

Magíster en Estudios Internacionales (Universidad de Chile), Magíster en Ciencias Militares (ACAGUE) y está doctorando en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de La Plata, Argentina). Es graduado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (Universidad de la Defensa Nacional, Estados Unidos).





PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Catalina Gaete Salgado

Resumen: En la actualidad, la ciudadanía está demandando mayor transparencia y participación en la administración pública, expresándose por medio de organizaciones no gubernamentales, protestas y otras acciones democráticas. El Estado está enfrentando un cambio de paradigma, que consiste en que los ciudadanos contribuyen a la democracia y al gobierno de forma colaborativa. Este artículo muestra las principales acciones que ha llevado a cabo el Ministerio de Defensa chileno, dirigiendo sus esfuerzos en incorporar la participación ciudadana en la Defensa Nacional y en el área castrense.

INTRODUCCIÓN

La construcción de un régimen democrático es un proceso constante y cotidiano, que no se agota en hitos históricos ni legislativos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), caracteriza esta tarea como un objetivo permanente, concentrado en, “adaptar las instituciones del Estado para dar cuenta de nuevas y más complejas demandas de la sociedad” (PNUD, 2014, p.3).

Este es un esfuerzo que compromete a la nación en su conjunto y exige la implementación de transformaciones al aparato estatal, en sus diferentes funciones y procedimientos. Entre ellos, el sector Defensa, que se erige como un engranaje perentorio en la configuración de una gobernabilidad democrática.

Recientemente, la institucionalidad política chilena ha logrado incorporar estos principios, ejecutando acciones que asumen a la gobernabilidad democrática como un proceso inextinguible. Haciendo una revisión de este proceso político, el presente documento se propone relevar a la Defensa como un indicador permanente de gobernabilidad, sintetizando y exponiendo las principales acciones públicas orientadas a implementar mecanismos de participación ciudadana en el sector. Con ello se pretende aportar a la necesaria contextualización de los procesos que le permitirán a la Defensa Nacional avanzar hacia una gobernabilidad, con altos estándares de calidad democrática.

DEFENSA Y DEMOCRACIA

La literatura especializada en gobernabilidad ha asignado un importante lugar a las relaciones cívico-militares y a la Defensa, como una función intransferible del Estado. El análisis de este sector se considera fundamental para evaluar el nivel de gobernabilidad, ya que descansa en un supuesto básico de que las Fuerzas Armadas y policiales están subordinadas a los gobernantes democráticamente electos (Vargas, 2012, p.63). Entendido así, el control civil es un indicador que mide la calidad de los cimientos del Estado democrático, “a partir de la existencia o ausencia de prerrogativas militares institucionalizadas” (Flisfish y Robledo 2012, p.24).

A la Defensa se le atribuye la capacidad de materializar un correcto balance entre el consenso y la coerción: pilares fundamentales del poder cohesionador del Estado (Vargas 2012). Sin embargo, la entronización de nuevos desafíos sociales añade sinuosas complejidades al proceso de consolidación y perfeccionamiento de la democracia.

El PNUD ha caracterizado a la gobernabilidad en Defensa como un proceso que se desarrolla entre dos extremos, “entre el control político de los militares, que permite al menos un mínimo de libertad poliárquica; y una gobernabilidad de calidad en la Defensa, que incluye un control político efectivo, pero que además exige el ejercicio de un gobierno del sector de la Defensa eficaz y eficiente y una conducción activa del gobierno democrático sobre todo el espectro de la política pública de seguridad y defensa del país” (Flisfish y Robledo 2012, p.10).

En este contexto, Chile manifiesta un proceso, “relativamente exitoso dentro del marco latinoamericano” (Flisfish y Robledo, 2012, p.11), logrando un gradual fortalecimiento político e institucional de la Defensa, desde 1990 en adelante. Aunque con evidentes deficiencias¹, la Defensa Nacional ha recorrido una nítida trayectoria de configuración de gobernabilidad.

En este proceso, resulta imposible rehuir las particularidades del caso chileno, “en donde se recobró la conducción democrática por medio de un histórico plebiscito”, que posteriormente no marginó a las Fuerzas Armadas, “comprendiendo la necesidad de incluirlas más que excluirlas o relegarlas a los cuarteles” (Flisfish y Robledo 2012, p.24 y p.138). En Chile, los militares son parte constituyente en el proceso de configuración de una gobernabilidad democrática de Defensa, lo que ha promovido auténticos esfuerzos de colaboración cívico-militar.

.....

1. Ángel Flisfish y Marcos Robledo detallaron las deficiencias en el proceso chileno: “la institucionalidad en el sector ha sido débil durante tiempos prolongados”, “la reforma del sector ha sido lenta y que esa reforma ha sido también incompleta”. A partir de este diagnóstico, los autores proponen un análisis de la trayectoria de la gobernabilidad en el sector de la Defensa entre 1990 y 2010. A estas deficiencias se suman algunas prerrogativas militares que persisten a nivel institucional. Es el caso de la asignación presupuestaria, deudas en materia de transparencia y justicia militar, asuntos que figuran en la Auditoría a la Democracia 2014 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

REFORMAS Y GOBERNABILIDAD

Salvo los primeros años de transición, la gobernabilidad de la Defensa no ha cesado su construcción. Periódicamente se han introducido reformas que afectan la dimensión objetiva de la institucionalidad, adaptándola gradualmente a los estándares de gobernabilidad democrática. Un proceso que inició con las reformas constitucionales del año 2005, al suprimir importantes prerrogativas militares de carácter autoritario.

Sin embargo, estos esfuerzos habían iniciado en 1994, con la formulación de una política de Defensa que decantaría en 1997, con el primer Libro de la Defensa Nacional. Este documento reunió a civiles y militares, “para consensuar y sentar los elementos, fundamentos y principios básicos de la Defensa como una función del Estado” (Soto, 2012, p.106), aunando e interpretando la legislación que se encontraba atomizada en diferentes normativas y decretos. Esto fue un hito en el restablecimiento de confianzas cívico-militares, que se extendió a dos nuevas ediciones en 2002 y 2010.

El corolario de este proceso es la Ley N°20.424, que reforma la estructura administrativa del Ministerio de Defensa Nacional, modernizando las diferentes funciones y relaciones del sistema. Este nuevo marco legal rediseña el esquema orgánico del ministerio, con la creación de las subsecretarías de Defensa y Fuerzas Armadas, las que llegaron a reemplazar la otrora división por rama castrense. Con ello se promueve la conducción política.

Con esta ley, que fue promulgada el 2 de febrero de 2010, también se consolida la institucionalidad conjunta, garantizando la conducción estratégica de la Defensa y la participación de autoridades civiles y militares en el proceso de planificación y apreciación de amenazas (Biblioteca Congreso Nacional, 2010, p.7).

Estas modificaciones, que culminan con una política de Defensa explícita y con positivos estándares de gobernabilidad, pretenden a la vez revertir cierto desinterés general por conocer asuntos que se creían exclusivos de los militares (Soto, 2012, p.99). Así, la Defensa se consolida como una política de Estado, de carácter nacional, suprapartidista, que compete por igual a civiles y uniformados. Pero este principio de inclusión, que se advierte en la premisa de una *Defensa de todos*,

exige despertar el interés de la ciudadanía e institucionalizar su participación en la conceptualización, gestión y administración de la defensa.

CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Desde hace algunos años, el proceso de consolidación democrática viene manifestando sus urgencias y complejidades. La ciudadanía, dotada de mayor información y herramientas de alta convocatoria, retoma el espacio público exigiendo importantes cuotas de incidencia en la administración estatal, reclamando para sí espacios donde sus opiniones y demandas sean acogidas. Un escenario que, lejos de ser lesivo para el Estado, “es un objetivo política y socialmente deseable”, pues da cuenta de una “sociedad civil fuerte y provista de legitimidad” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2016).

El concepto de participación ciudadana emerge en el centro de grandes transformaciones, “que alteran las bases del funcionamiento de la democracia representativa”², generando problemas de orientación política y gobernabilidad. Una crisis que, según esta propuesta, se resuelve ampliando la democracia –en vez de sustituirla– abriendo las puertas del Estado y derribando las barreras que lo posicionaban por sobre la ciudadanía (Correa y Noé, 1998, p.30).

En su más básica definición, el concepto de participación ciudadana se refiere a la relación que se establece entre el Estado y la sociedad civil (Correa y Noé, 1998, p.15). Acuñando los términos de Jürgen Habermas, se trata de “personas privadas organizadas colectivamente”, que “intentan configurarse política-mente de un modo directo” (Habermas, 1986, p.204). Una relación de constante tensión, que conmina al Estado a la “creación y consolidación de nuevas formas

2. Nociones de una Ciudadanía que crece es un trabajo coordinado y editado por Enrique Correa y Marcela Noé, en FLACSO 1998, donde Rodrigo Baño detalla las transformaciones sociales que estarían desafiando a los estados a renovadas formas de participación ciudadana. Estas transformaciones estarían al nivel de la estructura social, reorganizando los intereses y multiplicando los posicionamientos sociales significativos. Señalan también a la modernización de las sociedades como un factor que incidiría en crecientes grados de dificultad para participar en las decisiones públicas, debido al aumento en la complejidad de las materias que se deciden y el requerimiento de conocimientos.

e instancias de articulación y agregación de intereses” (Ministerio de Planificación Chile, 1992, p.18).

La comunidad internacional, en un permanente esfuerzo por reforzar los regímenes democráticos del mundo, ha asumido este desafío como un nuevo paradigma de interacción sociopolítica entre el Estado y los ciudadanos, que intenta responder al agotamiento de los tradicionales modelos de gobernanza. Este cambio de paradigma se fundamenta en las acciones de comunicar, dar acceso, consultar e involucrar, siguiendo principios de transparencia, participación y colaboración.

La participación ciudadana aparece así como el eje central de un régimen democrático moderno, describiendo la relación entre el Estado y el individuo como “una cooperación entre ambos y no como una relación vertical de sumisión de los sujetos a la autoridad” (Biblioteca del Congreso Nacional, 201, p.5).

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE

Con este marco conceptual, el 4 de febrero de 2011 se promulga la Ley N°20.500, "sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública". Aquí el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones públicas, obligando a cada órgano de la administración del Estado a establecer mecanismos permanentes de participación ciudadana.

Este eje programático ha definido que la incorporación de la ciudadanía a la gestión pública dará mayor legitimidad a las instituciones, al integrar la más diversa representación de los intereses nacionales. Así, el quehacer gubernamental se nutre del aporte de los ciudadanos, fomentando la transparencia, la eficacia y la eficiencia de los servicios y las políticas públicas. El Estado instala vasos comunicantes institucionales; influjos de información social, política y cultural, nutriendo la configuración de planes, programas, procesos y conceptos.

En este infinito flujo de información, se reconoce y aprovecha la amplia y variada diversidad de comunidades religiosas, extranjeras, culturales, étnicas, laborales, artísticas, intelectuales y sexuales, entre otras, capaces de dotar de un contundente soporte social a la administración del Estado.

La correcta implementación de la Ley N°20.500 es supervigilada y potenciada por el Ministerio Secretaría General de Gobierno y su División de Organizaciones Sociales (DOS). Este organismo desarrolla pautas técnicas y transfiere las propuestas metodológicas entre los diferentes ministerios y servicios, prestando asesoría para garantizar el cumplimiento de plazos y objetivos.

Chile, además, forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership-OGP) desde septiembre de 2011, para lo cual ha asumido compromisos concretos en políticas de transparencia, participación ciudadana y modernización del Estado.

El accionar de Chile, en el marco de la OGP, se ha concentrado en cinco retos que articulan el plan del país: mejorar los servicios públicos, incrementar integridad pública, tener una gestión más efectiva y eficiente de los recursos públicos, crear comunidades más seguras e incrementar la responsabilidad corporativa y la rendición de cuentas del sector privado.

De esta forma, se han materializado diferentes herramientas que responden a los principios y valores promovidos por la OGP, tales como Chile Atiende, la Ley de Transparencia, Ley de Lobby y Ley de Participación Ciudadana.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEFENSA

Esta profunda transformación en los mecanismos de administración del Estado, que propuso la Ley N°20.500, se ha ido incorporando de manera paulatina, adaptándose a las particularidades de cada organismo. La Defensa Nacional, sector que por la implementación de la Ley N°20.424 vive importantes transformaciones en su estructura administrativa, se integra con mayor gradualidad a este nuevo paradigma, atendiendo las especificidades de la función militar.

Junto con ello, el Ministerio de Defensa presenta particularidades administrativas que ameritan la elaboración de diferentes estrategias de participación ciudadana. Este es un organismo del Estado centralizado, sin representación ministerial regional (Secretaría Regional Ministerial). De esta forma, la vinculación con la comunidad debe desarrollarse mediante unidades militares, las que se encuentran distribuidas en diferentes zonas del territorio. Éstas funcio-

nan como plataformas administrativas alternativas, atendiendo especialmente las zonas costeras y extremas.

Con estas condiciones, en 2014 y tres años después de haberse promulgado la Ley N°20.500, el Ministerio de Defensa inicia la implementación de mecanismos de participación. Con la entronización del segundo periodo de gobierno de Michelle Bachelet, se crea la unidad a cargo de liderar este proceso de transformación, ubicándose orgánicamente en la más alta dependencia. Se convoca, además, a la conformación de un comité de participación. Aquí están representados los organismos relacionados al sector, como la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA), el Estado Mayor Conjunto (EMCO), la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) y la Defensa Civil.

Siguiendo las indicaciones del instructivo presidencial distribuido el 6 de agosto de 2014, en donde se señala las vías para implementar la Ley N°20.500, el Ministerio de Defensa Nacional instala los primeros mecanismos de participación:

CONSULTA PÚBLICA

En diciembre de 2014, el Ministerio de Defensa presentó un borrador del nuevo Reglamento de Concesiones Marítimas, abriendo a la ciudadanía la posibilidad de actualizar y mejorar la normativa. El uso de redes sociales y dispositivos tecnológicos permitió al ministerio recibir una serie de observaciones formuladas por los usuarios del sistema, quienes fueron invitados a participar de este proceso a través de medios institucionales. Ellos y ellas contribuyeron a mejorar el régimen jurídico que regula el desarrollo de proyectos y actividades en el borde costero litoral de la república, así como en ríos y lagos de competencia del Ministerio de Defensa Nacional.

CUENTA PÚBLICA PARTICIPATIVA

Jorge Burgos Videla, quien cumplía funciones como ministro de Defensa en 2014, dio cuenta pública de las acciones emprendidas por el organismo durante el año de gestión. Esta cuenta pública, en formato audiovisual, fue viralizada por la plataforma Youtube, e invitaba a la ciudadanía a opinar, reclamar y sugerir propuestas e ideas para mejorar el trabajo ministerial.

CONSEJO DE LA SOCIEDAD CIVIL

En abril de 2015, los representantes de la Unidad de Participación del Ministerio de Defensa Nacional convocaron a una serie de organizaciones de la sociedad civil a un seminario informativo. A este encuentro asistieron agrupaciones militares, educacionales, religiosas y del ámbito de la salud, para conocer la normativa, los requisitos y los objetivos del Consejo de la Sociedad Civil. Posteriormente, se abrió un periodo de postulaciones. Diez personas jurídicas presentaron sus antecedentes y en agosto de 2015 se constituyó el primer Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Defensa Nacional, un mecanismo de participación ciudadana de carácter consultivo y democrático, que busca fortalecer la relación entre la sociedad civil organizada y los organismos del Estado. En enero de 2016, este consejo se reunirá nuevamente para definir su reglamento de funcionamiento.

Enzo Pistaccio, Jefe de la Unidad de Participación Ciudadana del Ministerio de Defensa, comenta que la implementación de esta ley ha ejecutado concretas acciones de avance. Sin embargo, reconoce en este proceso de transformación un problema transversal al sistema político y social.

CONCLUSIONES

La participación ciudadana es un mecanismo que mejora la eficiencia y eficacia de la administración del Estado, elevando los estándares de gobernabilidad. Por este motivo, es pertinente, y altamente recomendable, promover su implementación institucional en el sector de la Defensa, que es y seguirá siendo un indicador que mide la calidad de la democracia.

Lo anterior se funda en que la conceptualización más básica de la Defensa hace del territorio, la soberanía, el patriotismo y la identidad nacional sus elementos constitutivos. Pero trabajar con estos imaginarios requiere de importantes cuotas de retroalimentación colectiva. En este sentido, la participación ciudadana podrá contribuir a que se alcance la representación de los más diversos intereses nacionales, permitiendo a la Defensa configurar fundamentos para su quehacer que sean sostenibles, legítimos y responsables.

Recientemente, el Ministerio de Defensa Nacional se ha incorporado a un proceso de transformación sociopolítica, siguiendo los principios materializados en la Ley N°20.500. Este organismo ha ejecutado acciones públicas concretas con miras a la correcta implementación de esta normativa. Sin embargo, se advierte la necesidad de fortalecer las políticas públicas de participación a nivel nacional, comprometiendo nuevas acciones sociales e institucionales que permitan avanzar hacia un cambio de paradigma socio cultural, con un amplio convencimiento democrático, inclusivo y representativo.



BIBLIOGRAFÍA

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Auditoría a la Democracia. (2014). Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo [online]. Disponible en: <http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic-governance/auditoria-a-la-democracia.html>
- Vargas, A. (2012). Adecuación de la defensa a la gobernabilidad democrática en América del Sur. *Ciencia Política*, [online] 7(14), pp.61-93. Disponible en: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/41517>
- Elisfish, Á. and Robledo, M. (2012). *Gobernabilidad Democrática de la Defensa en Chile. Un índice para el periodo 1990-2010*. [online] Flacsochile.org. Disponible en: <http://www.flacsochile.org/publicaciones/gobernabilidad-democratica-de-la-defensa-en-chile-un-indice-para-el-periodo-1990-2010/>
- Biblioteca Congreso Nacional (2010) Historia de la Ley N° 20.424 *Estatuto orgánico del Ministerio de Defensa Nacional*. 1st ed. [ebook] Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=re-cursoslegales/10221.3/3965/1/HL20424.pdf>
- Soto Silva, J. (2010). La conducción de la defensa en Chile 1960 al 2010: ¿un problema de los militares o de todos los chilenos? *Política y estrategia*, 115, pp.98-121.
- Biblioteca Congreso Nacional (2011) *Historia de la Ley N° 20.500 Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública* 1st ed. [ebook] Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=re-cursoslegales/10221.3/34010/1/HL20500.pdf>

Habermas, J. (1986), *Historia y Crítica de la Opinión Pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, España, Editorial Gustavo Gili.

Correa, E. y Noé, M. (1998). *Nociones de una ciudadanía que crece*. [online] Flacsochile.org. Disponible en: <http://flacsochile.org/biblioteca/pub/publicos/1998/libro/002297.pdf>

Ministerio de Planificación y Cooperación, (1992), *Participación de la comunidad en el desarrollo social: logros y proyecciones*, Santiago de Chile: Gobiernos de Chile.

SOBRE LA AUTORA

Catalina Gaete

Periodista de la Universidad de Chile y diplomada en Estudios de Seguridad y Defensa por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Ingresó al mundo de la Defensa Nacional con una investigación periodística que establece un análisis comparado entre el sistema de vida militar y la sociedad civil. Este trabajo fue publicado por Radio Universidad de Chile, en septiembre de 2014. En octubre de 2015, completó un curso de especialización impartido por la Organización de Estados Americanos (OEA), sobre Estrategias para los Gobiernos Abiertos de las Américas, donde adquirió herramientas para formular proyectos de transparencia, participación y colaboración ciudadana. Actualmente, se desempeña como asesora de contenidos en el Ministerio de Defensa.





GESTIÓN DEL CAPITAL HUMANO

Gerardo Stiven Ramírez

Resumen: El cada vez más complejo escenario social para gestionar el Capital Humano en las Instituciones de la Defensa Nacional, ha hecho reflexionar respecto de la importancia de fortalecer los procesos de gestión interna en las Fuerzas Armadas, robusteciendo las arquitecturas estratégicas de éste, implementando un moderno y dinámico sistema de Recursos Humanos, desde una mirada sistémico estratégica. Ambos elementos permitirán evaluar las conductas y competencias de las personas que sirven en las Instituciones, en la búsqueda de satisfacer sus legítimas aspiraciones profesionales y personales.

INTRODUCCIÓN

La gestión del Capital Humano en las instituciones que componen la Defensa Nacional, no es ni ha sido diferente a la evolución de los procesos de similares organizaciones en nuestro país. La gestión de las personas que son contratadas por cualquier organización, tanto civil como militar, implica su contratación, el diseño y desarrollo de los recursos relacionados a su devenir profesional, la generación de planes de carrera, opciones de retiro y calificación de sus competencias y lo más importante, la utilización y la compensación a sus servicios para optimizar la rentabilidad del negocio a través de desempeño de los empleados.

En las Fuerzas Armadas, cada una de las instituciones cuenta con gestores y administradores representados por Comandos de Personal y/o Direcciones del Personal, organismos que generan las acciones para que el ciclo de personal, entendiéndose este por el ingreso, desarrollo de carrera, tránsito del capital humano, calificación y desvinculación, se lleve a efecto conforme lo establece la norma.

En este sentido, el Decreto Fuerza de Ley N° 1 de 1988, "Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas", describe claramente los lineamientos técnicos que generan la entendida entonces Administración de Personal, complementando este proceso con lo que establece la "Ley de Planta" para cada una de las Instituciones, generando así el marco de Dotaciones de Personal que se requieren para el cumplimiento de su misión constitucional.

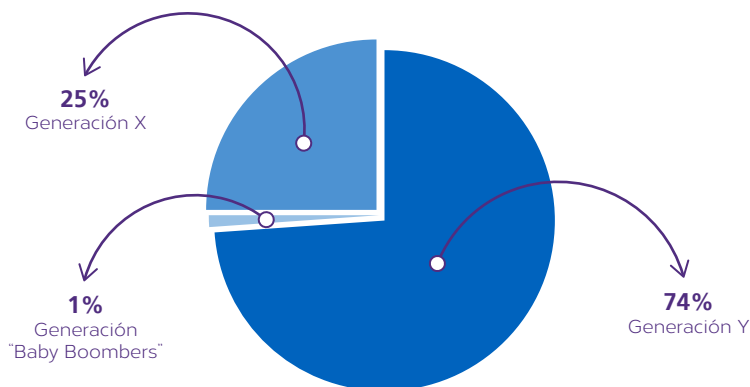
La sociedad actual exige que las organizaciones sean más eficientes en la gestión de las personas que trabajan para ellas, más aun, cuando se trata de un servicio que se presta a la nación, donde la relación contractual no es solamente por una paga, sino más bien, por un llamado a servir.

REALIDAD SOCIAL NACIONAL

Entre otros asuntos, los aspectos socioculturales que están impactando a la sociedad nacional, se encuentran en las fuerzas del cambio y los procesos que las encausan, los que ya a todas luces no están del lado de las instituciones sino del lado de la sociedad y probablemente lo estarán cada vez más.

A aquello se suman los continuos avances científicos y tecnológicos, los que han introducido recurrentes cambios en las actividades sociales, económicas, en la producción, en la organización del trabajo y en las formas de vida en general de las personas. La formación permanente resulta indispensable para poder adaptarse a las nuevas situaciones.

Figura N°1. Distribución generacional en el ejército (año 2014)



<p>Baby Boomes (1946-1964) Entre 67 y 49 años de edad</p> <ul style="list-style-type: none"> · Generación del esfuerzo y el compromiso · Valor de la estabilidad · Tradicionalistas · Credibilidad interna · Confianza en el liderazgo · En vías de desvinculación 	<p>Generación Y (1980-1995) Entre 34 y 19 años de edad</p> <ul style="list-style-type: none"> · Enfocados en la carrera profesional · Logro · Privilegian la administración de su tiempo · Empleos con flexibilidad horaria · Dominio de tecnologías, acceso ilimitado a la información
<p>Generación X (1965-1979) Entre 48 y 35 años de edad</p> <ul style="list-style-type: none"> · Equilibrio de trabajo y vida personal · Flexibles · Estímulo al autodesarrollo · Trabajo en equipo · Impaciente · Lealtad a las relaciones · Adaptabilidad a nuevas tecnologías 	<p>Generación Z (1996-2005) Futuros alumnos de Escuelas Matrices</p> <ul style="list-style-type: none"> · Nativos digitales · No existe brecha de género · Tolerancia y apertura · Valoran la diversidad · Valoran la flexibilidad

Fuente: Elaboración propia.

En esa línea, las nuevas demandas de las personas por la calidad y expectativas de vida y del bienestar, como se ha mostrado en la educación, exigen el diseño de procesos altamente complejos, participativos, sometidos a un fuerte componente de ensayo y error, retroalimentando permanentemente resultados parciales.

A modo de ejemplo, las diferencias generacionales se aprecian en seis factores organizacionales:

- a. La relación que tienen con la autoridad.
- b. El vínculo con la organización.
- c. La relación con sus pares.
- d. El estilo de trabajo.
- e. La forma de liderazgo.
- f. Los estilos de aprendizaje.

Como es posible observar, los estilos de trabajo de los Baby boomers son más bien estructurados, mientras que los integrantes de la Generación X tienen una forma de trabajar flexible. Para quienes hoy están ingresando a las Fuerzas Armadas, jóvenes de la Generación Y, pertenecen a una generación más flexible privilegian la administración de su tiempo, prefieren flexibilidad horaria y tienen un manejo avanzado de las nuevas tecnologías.

Se trata entonces de coordinar y gestionar problemas no-lineales (que no pueden ser resueltos bajo la mirada causa-efecto). Es decir, ello no puede ser abordado por la forma tradicional de diseño lineal de las políticas institucionales. Esto exige un cambio de escala en el modo de abordar los problemas.

En consecuencia, las personas postulantes a las Fuerzas Armadas o que actualmente están en el primer tercio de la carrera profesional, pertenecen a una generación que se identifica más con las tecnologías de punta y su capacidad de interacción con ellas, lo que implica menor capacidad para convivir en ambientes laborales demandantes y exigentes. Son más individualistas que la generación anterior y reivindican la autonomía en sus opiniones y actuaciones, situando su ámbito personal por sobre las de orden laboral y social.

Buscan un reconocimiento a su responsabilidad individual, quieren libertad para decidir en su entorno laboral, el que debe ser agradable y desafiante. Buscan amplias oportunidades de aprendizaje, como también generar una comunicación abierta en redes sociales, blogs, entre otros, desean flexibilidad temporal y espacial para ejercer sus funciones.

LA PROFESIÓN MILITAR

Las Fuerzas Armadas son un grupo social constituido por personas, ideas, métodos y formas que desempeñan el rol exclusivo en el uso de la fuerza, con el propósito de la Defensa del Estado. Su cometido lo llevan a cabo inserto en la sociedad nacional, aunque su preocupación fundamental no es otra que las consideraciones de tipo militar, de tal forma que su profesionalidad se resume en ser expertos en un dominio: el de la fuerza de las armas.

Particularmente, en ellas cobran especial valor en el profesional militar, un sentimiento de identidad corporativa y una responsabilidad fundamental de ética y transparencia respecto del estado y sociedad al cual se debe y sirve. Su base y conformación se construye en una doctrina común con una muy homogénea matriz de ideas, opiniones, actitudes y comportamientos que lo estructuran y cohesionan en su accionar, defendiendo su integridad y desarrollo institucional.

Se consideran universalmente cinco rasgos profesionales que lo particularizan:

- a. Largo y continuo aprendizaje del arte y ciencia militar, lo que apunta a una dilatada formación y a un conocimiento altamente especializado.
- b. Identidad clara y suficiente de lo que significa ser militar, adhiriendo a los principios y valores de la profesión, fundamentalmente al concepto de *Disponibilidad*, que significa estar en condiciones de empleo cuando y donde se le requiera.
- c. Ética específica, basada en una sólida formación de principios y valores que generan confianza y credibilidad en los mandos subordinados.
- d. Pautas disciplinarias de actuación, con una comprensión superior del mando militar, quien ejerce el poder de la autoridad que se confiere. Ello,

además obedece al concepto de autodisciplina, lo que implica la práctica de conductas respetuosas y deferentes en las relaciones interpersonales y obedientes a la doctrina vigente.

- e. Organización burocrática dinámica, que evoluciona en sus sistemas, órdenes y métodos, con respeto siempre de la jerarquía de la estructura que articula el sistema militar, altamente participativa y respetuosa a la vez de la opinión fundada.

AUTORREALIZACIÓN Y VOCACIÓN MILITAR

Al ingresar a las Fuerzas Armadas, sin duda que se busca la felicidad en una actividad en la cual el profesional militar procura sentirse realizado. Fundamentalmente se siente respetado y considerado, comprende perfectamente que constituye un aporte a la cadena de valor a su trabajo. Entre otros aspectos, esto se refiere a recibir permanentemente estímulos de sus mandos para ser innovadores y creativos, motivando a su vez e inspirando también a aquellos que conforman su organización proporcionando retos y significado a su trabajo.

En este sentido, el desarrollo de la vocación militar debe ser alimentado, una prioridad que genera desafíos permanentes, los que se traducen en atractivos para el desarrollo no solamente militar sino del ámbito personal. Esta necesidad de realización y crecimiento es la que conforma el motor de la motivación, en un ambiente de respeto y de genuina consideración por el otro.

Elementos necesarios de considerar:

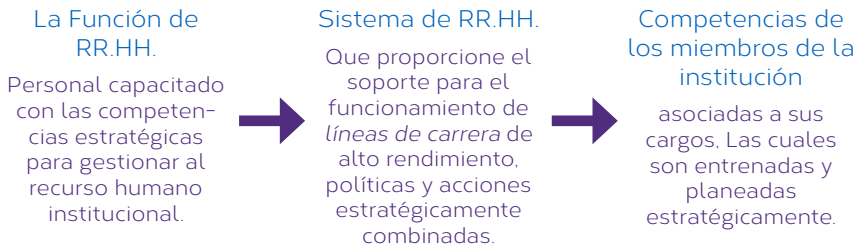
RELACIONADOS CON LA ARQUITECTURA ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS

Del estudio de los procesos directivos y ejecutivos asociados a la gestión del Capital Humano a la nueva doctrina de empleo de sus medios y a las nuevas herramientas de gestión de personas, es dable indicar que éstos deben articularse en una moderna arquitectura estratégica de recursos humanos” aplicada a la totalidad del Sistema de Personal. Este diseño, básicamente consiste en desarrollar lo siguiente:

- a. **Organizar la Función de Recursos Humanos**, con personal capacitado en el área de gestión y administración del capital humano conforme lo siguiente:
 - *Dirección del Personal o Comandos Generales de Personal*, como ente directivo de la función Personal, con personas con competencias estratégicas y conocimiento a nivel Máster en Gestión de Recursos Humanos y de Gestión de Organizaciones.
 - *Comando de Personal*, como ente ejecutivo de la función personal, con personas con competencias técnicas para administrar el Capital Humano Institucional, en el ciclo completo de personal.
 - En los *Comandos de Unidades*, con personas con estudios de nivel Diplomado en Gestión de Recursos Humanos. Lo que implica conocimiento de especialistas, en los ámbitos de gestión y administración.
 - En *Altas Reparticiones, Comandos y Unidades* con personas con conocimientos de usuario, con Cursos o Diplomados en Administración de RR.HH., para utilizar y llevar a cabo las actividades que permitan el funcionamiento del sistema desde las bases.
- b. **Implementar el Sistema de Recursos Humanos**, a base de la estructura de *Líneas de Carrera de Oficiales, Cuadro Permanente, Tropa Profesional y Empleados Civiles*, que consideren políticas y acciones estratégicamente articuladas, para generar el *desarrollo, tránsito y proyección* de las personas para las cuales éstas fueron estructuradas.
- c. **Las Conductas de los Miembros de la Institución**, que considera el desarrollo de trabajos asociados a la construcción de los perfiles de cargo del personal y paralelamente, la evaluación de las competencias personales y profesionales de los miembros encuadrados en sus respectivos organismos de trabajo.

A ello se suma la necesidad de transformación del actual sistema de calificaciones, que permita medir objetivamente las conductas, preparación profesional y motivación del personal de Planta de las Instituciones, al servicio de la organización, alineadas éstas con sus respectivas líneas de carrera –estratégicamente planeadas– donde cada uno pueda crecer profesionalmente y disfrutar de la vida militar y felicidad personal, como fin último de su desarrollo.

ARQUITECTURA ESTRATÉGICA DE RR.HH.



RELACIONADOS CON LA ESTRUCTURA Y DESARROLLO DE LA PLANTA INSTITUCIONAL

La realidad del comportamiento de las plantas de Oficiales, Cuadro Permanente, Empleados Civiles y Tropa Profesional de cada Institución, obligan a generar acciones *estratégicamente articuladas* con las otras funciones de los Estados Mayores para, en concordancia con el marco legal y reglamentario vigente y de ser necesario modificar éste último, como asimismo del marco presupuestario institucional, se puedan llevar a efecto, *políticas de contención y generación de recursos humanos adicional*, como parte del ciclo completo de personal.

RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE CARRERA DE OFICIALES, SUBOFICIALES, EMPLEADOS CIVILES Y TROPA PROFESIONAL

Se deben considerar líneas de carrera, que deben posibilitar el desarrollo y proyección profesional de Oficiales, Suboficiales, Empleados Civiles y Tropa Profesional, abriendo instancias y oportunidades para orientar los talentos y motivaciones de las personas que conforman la institución, en sus respectivas áreas de desempeño.

Ello obliga a estudiar y proponer las modificaciones que sean necesarias en los Cursos de Formación y Especialización que llevan a efecto las instituciones, como también las capacitaciones, tanto en Chile cómo en el extranjero, que permitan el *perfeccionamiento programado de carrera* y que genere la *movilización de*

saberes, para actuar en forma eficiente en un contexto determinado y de acuerdo a un “estándar” de desempeño esperado.

Lo anterior debe necesariamente estar asociado a un modelo de calificaciones que permita identificar la presencia de competencias y medir el desempeño esperado, considerando para aquellos que no alcancen el nivel adecuado, establecer una metodología de *reconfiguración profesional* o definitivamente de *desvinculación* de la institución en forma asistida.

RELACIONADOS CON UNA ESTRUCTURA SISTÉMICA ASOCIADA AL PENSAMIENTO SISTÉMICO

Esto implica emplear en la Planificación Estratégica de Recursos Humanos como base científica la Teoría General de Sistemas, generando así las condiciones para activar el Sistema de Gestión de Capital Humano el que nos permitirá observar el mundo militar laboral que nos rodea de una manera distinta a la forma usual –en un principio de causalidad– como funciona actualmente y al cual estamos acostumbrados, situación que nos ha impedido idear, mantener y reconfigurar el capital humano suficiente en calidad y cantidad que necesitan las instituciones.

La generación de una *estructura sistémica* de la función personal, obliga a diseñarlo en el contexto del Sistema de Personal, a base de aquellos subsistemas propios que representan el ciclo de personal, como también generar aquellos que sea necesario conforme se requiera, propios de organizaciones inteligentes que desean crecer y mantenerse en el tiempo.

Este sistema debiera estar constituido por los siguientes subsistemas, conforme se determine, los que incluso podrían modificar su estructura sistémica a futuro o de otra organización de carácter ejecutivo que se estime conveniente tener:

- Planificación Estratégica de Recursos Humanos.
- Psicología Militar.
- Gestión de Carrera por Competencias.
- Ingresos.
- Designaciones y Destinos.
- Calificaciones.

- Capacitación y Preparación.
- Desarrollo y Control de la Planta.
- Mantenimiento de la Planta.
- Monitoreo de Personas.
- Egresos y Desvinculación Asistida.
- Monitoreo de Satisfacción Laboral, Estudios de Clima y Cultura Organizacional.
- Gestión Financiera.
- Gestión Jurídica.
- Control de Gestión y Contraloría de Recursos Humanos.

La creación de este sistema obliga a aplicar en este proceso el concepto de *pensamiento sistémico*, este último asociado a generar inteligencia de segundo nivel, que se conoce como Inteligencia de Interacción, superior al fenómeno y principio de causalidad, entendiéndose por ello la figura de *causa-efecto* que consiste en una variable dependiente de otra independiente, para que este efecto vuelva al inicio del proceso, ya que este último sin duda volverá a ser causa, influyéndola.

Este segundo nivel de aprendizaje y de *desarrollo del potencial humano* radica en *generar prácticas diferentes*, moviendo competencias para administrar la diversidad que convive en los diferentes grupos generacionales que afectan todas las dimensiones de la gestión de personas, buscando equilibrar los *quiebres organizacionales* que afectan el estado de naturaleza de las instituciones, fundamentalmente en la generación de *capital humano* suficiente en cantidad y calidad, posibilitando así encontrar respuestas novedosas e innovadoras, sin perder la esencia de la cultura y tradición militar.



SOBRE EL AUTOR

Gerardo Stuvan

General de Brigada en retiro del Ejército de Chile, Licenciado en Ciencias Militares, Oficial de Estado Mayor, Profesor de Academia en Historia Militar y Estrategia, Master en Gestión de Recursos Humanos, de la Pontificia Universidad de Comillas, Madrid –España, Magister en Recursos Humanos de la Universidad Gabriela Mistral, Santiago– Chile, Magister en Planificación y Gestión Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército. Además, posee diplomados en Liderazgo Estratégico y Coaching en la UAI y de Desarrollo Organizacional en la UDP.





INCLUSIÓN SOCIAL

Carolina Céspedes Benavente

Resumen: El presente artículo devela cómo los patrones de identidad cultural que desarrollan las sociedades respecto de la participación de sus integrantes, van de la mano con las políticas públicas que se desarrollan al respecto. Permite valorar cómo la inserción social y los ambientes adecuados para potenciar capacidades, han sido un pilar fundamental para la creación de espacios inclusivos en la Defensa Nacional y, de esta forma, construir una sociedad más representativa.

INTRODUCCIÓN

La diversidad es un concepto que muchas veces ha sido utilizado para explicar la variedad de individuos y grupos que integran una sociedad, y que forja nuestra identidad cultural en forma permanente, ya que si bien seguimos un patrón, ésta va cambiando conforme nuestra sociedad se desarrolla e impulsa nuevas iniciativas. Esto nos ha hecho visible realidades que antes se encontraban fuera de la discusión.

Con el explosivo crecimiento de los medios de información de masas, a los cuales no los considero medios de comunicación ya que es casi nula la interacción que con ellos tenemos para catalogarlo como un proceso comunicativo, han surgido espacios de expresión que nos permiten conocer más de cerca de los distintos componentes de nuestra sociedad, que cada vez más manifiestan su intención de ser participantes activos en todos los procesos, abriendo espacios.

Si tenemos que hacer memoria de lo que hemos ido escuchando estos últimos cinco años—solo por referir un período de tiempo— surgirán temas como el género, la diversidad sexual, los pueblos originarios, la discapacidad, entre otros. Hoy son ejes centrales de discusiones, tanto entre la sociedad civil, como en los organismos del Estado, y que se presentan como ejes fundamentales en la elaboración de políticas públicas y sobre los cuales se han instaurado instancias de discusión en las distintas carteras ¿será esto una casualidad? Claramente no, ya que la apertura de la información y el mejoramiento de los accesos para todos nos han mostrado que existen individuos y grupos que no pueden gozar de sus derechos constitucionales por pertenecer a un sector considerado minoritario.

Entendiendo como *inclusión social* la posibilidad de todos los individuos y grupos, sin excepción, de utilizar sus habilidades propias para participar en actividades tanto públicas como privadas, se hace muy difícil no reparar en la exclusión que hoy existe y que afecta, en distinta medida, a quienes han sido menos considerados en los procesos.

El sector Defensa no es la excepción y ha estado trabajando en políticas públicas en vías de la inclusión. Esto nos da una luz de que hasta hoy no to-

dos han podido acceder a aportar en sus temas de interés por diversos motivos, que van desde la falta de normativa vigente y actualizada para abrir más las posibilidades, hasta temas más profundos que provienen del temor de los individuos que hoy están dentro de las Fuerzas Armadas a conocer las particularidades de los grupos. Es en este orden que ya se han organizado mesas de trabajo y seminarios en lo relativo a pueblos originario y género, además de haber empezado a integrar en la discusión la diversidad sexual y la discapacidad.

Durante la realización de este artículo recogí testimonios de personas con capacidades diferentes, que me revelaron algunas cosas bastante particulares. La primera fue cómo ellas percibían este temor del entorno a preguntar por su condición; la segunda, y a mi juicio la más importante, lo difícil que resulta convivir con quienes consideramos *distintos*, de acuerdo a las percepciones recogidas de quienes luchan por un espacio. Y aquí nace otra interrogante ¿Cómo un país que se considera en vías de desarrollo no puede realzar las capacidades de todos sus nacionales? Claramente esta tarea es de todos, ya que no podemos exigir solo a las autoridades que se hagan cargo de este tema, sino que tiene que existir conciencia colectiva de que la inclusión hoy en día no es una opción, sino que es una obligación, y su no cumplimiento –que conlleve una discriminación comprobable– sea sancionada por la ley.

La realidad es que existen documentos legales que respaldan la participación representativa de todos quienes integramos esta sociedad, pero uno de los más recientes e inclusivos es la Ley Antidiscriminación, que en su artículo primero nos señala: “... esta ley tiene por objetivo fundamental instaurar un mecanismo judicial que permita restablecer eficazmente el imperio del derecho toda vez que se cometa un acto de discriminación arbitraria. Corresponderá a cada uno de los órganos de la administración del Estado, dentro del ámbito de su competencia, elaborar e implementar las políticas destinadas a garantizar a toda persona, sin discriminación arbitraria, el goce y ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos por la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes” (Ley N° 20.609, 2012).

DISEÑO DE LA INCLUSIÓN EN LA DEFENSA NACIONAL

Tal como lo expresa la Ley Antidiscriminación, es responsabilidad de los órganos del Estado estas políticas. De esto nace una problemática más profunda, ya que no basta crear programas si no realizamos un trabajo educativo con quienes forman parte del sector Defensa, quienes son los encargados de implementarlos.

Esta temprana conclusión no es al azar, porque si nos enfocamos en uno de los primeros temas relativos a la *inclusión* que acaparó la atención de los organismos del Estado, y que precisamente fue Defensa quien tomó el liderazgo de él, decía relación con las mujeres y la igualdad de género, lo que se tradujo en una política de Estado denominada Plan de Acción Nacional para la Implementación de la Resolución 1325 (2008) y que ya va en su segunda versión lanzada el año recién pasado. Con este ejemplo de acción para incluir a una parte de la sociedad que históricamente ha sido relegada, en relación a los resultados obtenidos, aún no se ha llegado a la meta esperada, ya que si bien Defensa cuenta con líderes tanto masculinos como femeninos, la mayoría las instituciones que lo integran aún tienen barreras exclusivas para las mujeres en algunos terrenos. Esto se explica también porque las decisiones aún son tomadas por grupos homogéneos y poco representativos, lo que se replica a todas las áreas relativas a minorías.

La evolución que ha experimentado la sociedad en temas de participación ciudadana y de utilización de los medios de información para expresar apoyo o disconformidad frente a ciertos tópicos son una herramienta fundamental para *tomarle el pulso* a los nacionales y dejar de enfocarnos solo en los ciudadanos, ya que en ellos vuelcan sus ideales y experimentan la externalización de sus deseos que finalmente se traducirá en aprobación o rechazo a las políticas públicas. Estas tendencias se pueden evidenciar a temprana edad en el uso que se da a las redes sociales.

El diseño de políticas de *inclusión*, por tanto, debe estar encomendado a especialistas en las distintas materias, no como ocurre hoy en día que las mesas de trabajo están integradas, en su mayoría, por miembros activos y en retiro de

las instituciones de la Defensa Nacional, que no poseen estudios formales sobre los distintos temas que forman parte de la *inclusión social*. Tampoco son representativos de la sociedad actual, pese a que el liderazgo lo ejerce el Ministerio de Defensa en forma directa a través de sus subsecretarías. En el lugar donde se debe trabajar (las Instituciones) aún no existe una estructura adecuada de funcionamiento que ponga dentro de su sistema a estos temas que son prioritarios para el gobierno.

Pero el diseño es solo el primer eslabón de la cadena, ya que luego de éste se necesita realizar la ejecución, el monitoreo y, finalmente, la evaluación de los objetivos planteados. Para ello se requiere capacitar a los integrantes de las Fuerzas Armadas y acrecentar el equipo de especialistas que puedan guiar este proceso. Es cierto que para esto se necesita un presupuesto establecido, pero mientras no se estudie a cabalidad la problemática de la *inclusión*, no se podrá valorizar su programación y ejecución en forma correcta, ordenada y coordinada con la visión no solo de cumplir los objetivos planteados por las autoridades, sino que con la plena convicción de que se están protegiendo las garantías constitucionales de todos los chilenos.

PROCESOS INCLUSIVOS

Nuestro país se encuentra en buen pie de desarrollo en comparación a países de la Región en temas de *inclusión social*, de acuerdo a un estudio publicado recientemente por la Americas Quarterly, que realiza estudios sobre “temas políticos, económicos y culturales en el Hemisferio Occidental, con foco en Latinoamérica” (Americas Quarterly, 2016). Nuestro país aparece dentro de los primeros tres lugares de los índices analizados en varios de los tópicos, como por ejemplo el acceso a una vivienda adecuada, matrícula en la escuela secundaria, acceso a un empleo formal, respeto a los Derechos Civiles y Políticos y, finalmente se encuentra en primer lugar en el índice de población que vive con más de US\$ 4 diarios. Se encuentra en el puesto número cinco de 17 países considerados, siendo superado por Uruguay, Estados Unidos, Argentina y Costa Rica (Americas Quarterly, 2015).

Lo anterior es un indicio de desarrollo de políticas inclusivas y nos da luces de que uno de los procesos que más interesa al momento de plantear programas está iniciado, que es lo referido a la educación. Pero, más allá del análisis del estudio en sí, se hace necesario establecer una relación entre todos los tópicos que interesan a la *inclusión* con el sector Defensa, ya que es imprescindible analizar los programas como un todo y no en forma compartimentada, como se hace hasta hoy. Es por esta razón que la concepción de implementación de políticas inclusivas debe iniciar, como todo programa, de lo general a lo particular, para generar una conciencia colectiva de que este mecanismo debe funcionar con todos sus engranajes. Las iniciativas no coordinadas no cooperan al desarrollo y cumplimiento de objetivos comunes.

Para dar consistencia a los procesos inclusivos se hace necesario construir un sistema que soporte este aparato necesario para la sociedad, en el que todos puedan potenciar sus habilidades, aportar desde sus conocimientos y sin ser foco de discriminación.

Muchas veces, estos temas no encuentran su curso natural ya que los organismos están manejados por personas con su acervo cultural y creencias, que pueden incurrir en prácticas discriminatorias que no representan los principios institucionales de la Defensa. Este uno de los puntos más importantes a atacar y, mientras se produce la capacitación, las más altas esferas deben monitorear el cambio con equipos multidisciplinarios y especializados en los temas en cuestión, para asegurar que este proceso de transición se realice sobre cimientos sólidos, que no vulneren la aplicación futura de los programas.

CAPACITACIÓN

Para lograr la *inclusión social*, debemos visualizar la problemática actual y generar los procesos educativos que nos permitan capacitar al sector Defensa en su totalidad para enfrentar los nuevos escenarios. Esto se debe lograr con pleno respeto a todo cuerpo legal vigente, con foco en la eliminación de prejuicios y con contenidos que revelen estas realidades a todos quienes forman parte del servicio público.

Luego de este proceso, las instituciones de la Defensa debieran poder identificar sus vulnerabilidades, puesto que tendrán los conocimientos para diseñar, implementar y ejecutar sus propios programas de acuerdo a las necesidades ya definidas. Todos los organismos podrán y deberán realizar un monitoreo constante y balanceado sobre los objetivos propuestos, y ver el real efecto que produce en su masa crítica y público objetivo, ya que la evaluación de la gestión podría no siempre ser positiva. Durante el proceso de lecciones aprendidas se identificarán los tópicos a mejorar y los nuevos desafíos presentes para volver a iniciar el ciclo.

Figura N°1. Inclusión Social



Fuente: Elaboración propia.

¿Por qué darle la característica cíclica a este proceso? Básicamente porque no podemos cerrar los ojos ante las amenazas que siempre estarán presentes para las políticas estáticas, ya que las exigencias de la modernidad, la aparición de nuevos grupos y tendencias, nos obligan a estar en permanente análisis. Por esa razón es que como parte del Estado, las instituciones de la Defensa no pueden quedar ajenas a la evolución social.

Es quizás esto lo que representa la mayor debilidad, ya que no existen estructuras formales dentro de las instituciones de la Defensa Nacional que se dediquen abiertamente a tratar temas de inclusión respecto de la diversidad se-

xual, de discapacidad o de pueblos originarios. Pese a que se realizan discusiones al respecto, aún no se evidencia evolución significativa. El tema de género y de inclusión de la mujer ha tenido más tribuna y ha experimentado avances desde el año 2000 a la fecha, pero, de todos modos, aún no se acerca a los objetivos estratégicos planteados por las políticas de Estado.

CONCLUSIONES

La gran fortaleza que podemos encontrar en temas de *inclusión* es que ya existe un marco legal que respalda la protección de los derechos y libertades individuales, como por ejemplo la Ley Antidiscriminación, que establece normas de igualdad de oportunidades y de *inclusión social* para personas con discapacidad (Ley N° 20.422, 2010), entre otros. Esta ley fue necesaria, pese a que ya existían principios constitucionales que los resguardaban en forma más general.

Aquí aparece la principal oportunidad de acercamiento a la sociedad, ya que existe un respaldo sólido en lo legal y en la voluntad política de incluir a todos, con sus habilidades particulares, para ser parte de nuestro sistema de Defensa. Esto significa que con la inclusión de esto en un ítem específico en el presupuesto de los organismos que la componen, se pueden lograr los objetivos y mostrar lo que en esencia deben ser la Defensa Nacional, instituciones de todos los chilenos. Así, identificando cada fase, cada amenaza, cada fortaleza, entre otros aspectos, podemos finalizar cada vez el ciclo con la visión de los cambios constantes y empezar uno nuevo, que represente el perfeccionamiento del anterior y la voluntad existente de ser cada vez más representativos de una sociedad en proceso de modernización.



BIBLIOGRAFÍA

Ley N° 20.609. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 24 de julio de 2012.

Americas Quarterly. (2015). *The Social Inclusion Index 2015*. [online] Disponible en: <http://www.americasquarterly.org/charticles/social-inclusion-index-2015/>

Ley N° 20.422. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 10 de febrero de 2010.

SOBRE LA AUTORA

Carolina Céspedes

Periodista y especialista en género, con vasta experiencia en instituciones de la Defensa Nacional, especialmente en la protección e integración de grupos vulnerables. Durante sus catorce años de experiencia en este tema, ha desarrollado trabajos docentes y en terreno, tanto en Chile como en el extranjero, con el propósito de contribuir a la generación de capacidades en todos los grupos que integran la sociedad.





PODER LEGISLATIVO

Verónica Barrios Achavar
Juan Pablo Jarufe Bader

Resumen: El presente artículo da cuenta de las principales atribuciones del Congreso Nacional chileno en relación con la Política de Defensa Nacional. Entrega una breve contextualización en torno a la institucionalidad del sector, para luego describir los principales roles del Poder Legislativo en este ámbito. El trabajo también considera la labor de las comisiones legislativas de ambas cámaras, así como la experiencia de las comisiones investigadoras y de las jornadas temáticas organizadas en torno a problemáticas específicas de la Defensa.

INTRODUCCIÓN

La conducción de la Defensa Nacional recae en el Presidente de la República, quien cuenta con la asistencia de las principales autoridades de la Defensa, como son el ministro del ramo, el subsecretario de Defensa Nacional, el subsecretario para las Fuerzas Armadas y el Jefe del Estado Mayor Conjunto.

El titular de la cartera tiene por principal rol proponer y evaluar las políticas de defensa y militar, respectivamente, así como las planificaciones de nivel primario y secundario ¹.

A su vez, el subsecretario de Defensa tiene entre sus prerrogativas la proposición al ministro de la planificación primaria de la Defensa Nacional, preocupándose de que guarde consonancia con la planificación secundaria ².

En tanto, el subsecretario para las Fuerzas Armadas se encarga de preparar los documentos vinculados con nombramientos, ascensos, retiros, renunciaciones, destinaciones, comisiones de servicio al extranjero, así como cualquier acto administrativo que se dirija a resolver peticiones o beneficios que involucren al personal activo o pasivo del sector ³.

.....

1. El Ministerio de Defensa es “el órgano superior de colaboración del Presidente de la República, en las funciones de gobierno y administración de la Defensa Nacional”, como lo consignan el artículo 3 de la Ley N° 20.424, de 4 de febrero de 2010, de Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional (Ley N° 20.424, 2010); y el artículo 1° del Decreto N° 248, del Ministerio de Defensa Nacional, de 27 de enero de 2012, que aprueba Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional (Decreto N° 248, 2012).
2. El artículo 14 de la Ley N° 20.424 señala que la subsecretaría de Defensa es “el órgano de colaboración del Ministro en asuntos de política de defensa”. El artículo 15 de la norma mencionada, especifica las funciones que debe cumplir el subsecretario de Defensa.
3. El artículo 20 de la Ley N° 20.424, dispone que la subsecretaría para las Fuerzas Armadas es “el órgano de colaboración del Ministro, en aquellas materias que dicen relación con la formulación de políticas y con la gestión de los asuntos y procesos administrativos, que el Ministerio de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas requieran para el desarrollo de la fuerza y el cumplimiento de sus funciones”.

El jefe del Estado Mayor Conjunto, por su parte, asesora en asuntos inherentes a la conducción estratégica, frente a eventos que puedan demandar los estados de excepción constitucional y, en particular, los casos de guerra externa o crisis internacional ⁴.

En este contexto, el Congreso Nacional posee un conjunto de facultades en materia de Defensa, entre las cuales se puede mencionar la atribución exclusiva de declarar si han o no lugar las acusaciones contra los generales o almirantes de las ramas castrenses; la aprobación del ingreso y salida de tropas, tanto hacia territorio extranjero como desde territorio nacional; y la atribución exclusiva de entregar su dictamen al Presidente de la República, en los casos en que este se lo solicite (Barrios y Jarufe, 2014).

Por su parte, las Comisiones de Defensa Nacional se rigen por las reglas que imperan sobre el resto de las comisiones permanentes, encargándose entre otras funciones de conocer los proyectos que se tramiten, tanto en primer como segundo trámite constitucional y, en el caso del Senado, pronunciarse acerca de las observaciones formuladas por el Ejecutivo, respecto a cualquier iniciativa legal ya visada por el Congreso.

REGULACIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL

Entre los objetivos permanentes del Estado, vinculados con la Defensa Nacional, se encuentran el aseguramiento de la soberanía y la proyección internacional (Ministerio de Defensa, 2010).

El Primer Mandatario cuenta con la iniciativa exclusiva en materias de índole militar, como la declaración de guerra y la fijación de tropas sobre el territorio del país.

El Congreso Nacional cuenta con una serie de facultades respecto a las Fuerzas Armadas, las que se detallan a continuación.

.....

4. El artículo 25 de la Ley N° 20.424, define al Estado Mayor Conjunto como “el organismo de trabajo y asesoría permanente del Ministro de Defensa, en temas vinculados con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas”.

ESTADOS DE EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL Y DECLARACIÓN DE ACUSACIONES

De acuerdo al artículo 54 N° 2 de la Carta Magna, el Congreso Nacional cuenta con la potestad exclusiva de pronunciarse respecto a los estados de excepción constitucional.

A su vez, el artículo 52 N° 2 letra d), del Texto Fundamental, delega en la Cámara de Diputados la atribución exclusiva de declarar si han o no lugar las acusaciones que, no menos de diez ni más de veinte de sus miembros, “formulen en contra de los generales o almirantes de las instituciones de la Defensa Nacional, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación” (Constitución Política de la República de Chile, 1980).

Junto a lo anterior, el artículo 53 de la misma norma le entrega al Senado la atribución exclusiva de tomar conocimiento de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable, en virtud del artículo anterior. Esta institución actúa como jurado, declarando la inocencia o culpabilidad del acusado.

En el caso de la declaración de culpabilidad, esta tiene que ser pronunciada por la mayoría de los senadores en ejercicio, procediendo la destitución del cargo y la imposibilidad para desempeñar funciones públicas, sean o no de elección popular, por un lapso de cinco años.

PLANIFICACIÓN DE LA FUERZA

A partir de la publicación de la Ley N° 20.424, que consagra el Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, el titular de esta cartera adquirió una serie de obligaciones para con el Congreso Nacional, fundamentalmente en el ámbito de la información de adquisiciones, políticas y planes de la Defensa Nacional (Jarufe, 2014).

Estos deberes recaen en instituciones como el Ministerio de Defensa Nacional, la Subsecretaría de Defensa, la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor Conjunto.

De forma particular, pone el foco en la entrega de datos relacionados con la planificación de desarrollo de la fuerza y los proyectos específicos en que se materializa.

Enseguida, el artículo 15 letra d) le asigna a la Subsecretaría de Defensa la función de proponer al ministro el texto de los informes dirigidos al Poder Legislativo, referentes a las políticas y planes de la Defensa Nacional, en aquellas materias que sean de su competencia.

El mismo artículo 15, en su letra l), le confiere a la misma subsecretaría la misión de proponer al secretario de estado el texto de los informes remitidos al Congreso Nacional, que tengan alguna vinculación con los proyectos de adquisición e inversión en sistemas de armas, que ya se encuentren aprobados.

Asimismo, el artículo 25 letra c) de la norma, le entrega al Estado Mayor Conjunto la responsabilidad de proponer al Ministro de Defensa un documento con los reportes al Poder Legislativo sobre políticas y planes de la Defensa Nacional, en coordinación con la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, y con énfasis en la planificación del desarrollo de la fuerza y el estado de avance de su ejecución.

Finalmente, el artículo 35, en sus letras a) y b), precisa que ambas cámaras del Congreso Nacional conocerán, en sesiones de carácter secreto:

- Los respectivos informes del ministerio sobre la planificación de desarrollo de la fuerza.
- La planificación financiera asociada y el estado de avance en su ejecución.
- Los informes sobre proyectos ya aprobados de adquisición e inversión en sistemas de armas, con su respectiva fórmula de financiamiento, “en todo aquello que revista el carácter de secreto o reservado”.

ENTRADA Y SALIDA DE TROPAS

Otro ámbito en que el Congreso posee prerrogativas respecto a la función militar, es el de la entrada y salida de tropas, tanto hacia territorio extranjero como desde suelo nacional.

Al respecto, la entrada en vigor –con fecha 13 de diciembre de 2008– de la Ley N° 20.297, que modifica la Ley N° 19.067, estableciendo normas para la participación de tropas chilenas en operaciones de paz, le asigna mayores competencias al Poder Legislativo en esta materia.

En tal sentido, el artículo 1 de la norma dispone que el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, “debe ser visado por un Decreto Su-

premo firmado por el Presidente, expedido por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional y también por el Ministerio de Relaciones Exteriores”, no obstante lo cual, requiere contar con el acuerdo previo del Senado.

De igual modo, el artículo 4 establece el mismo requisito para la salida de contingentes nacionales fuera del país.

Asimismo, el Presidente debe enviar al Senado y a la Cámara de Diputados un informe con los resultados de cada misión nacional en el exterior. Este reporte debe ser emitido en un lapso de quince días, tras el fin de la operación respectiva.

La venia del Senado debe contar con el voto favorable de la mayoría de sus miembros presentes.

Además, el artículo 11 establece que, transcurrido un año desde el acuerdo original, o cada año a partir de ese instante, el Presidente debe pedir el acuerdo del Senado para prolongar la estadía de las tropas nacionales en el extranjero.

Es dable relevar también que, en virtud del artículo 13, las carteras de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional deben remitir en conjunto, tanto al Senado como a la Cámara de Diputados, un informe semestral sobre la situación de las tropas nacionales desplegadas en operaciones de paz internacionales, incorporando el estado de avance en el cumplimiento de sus objetivos y las actividades realizadas.

Por último, una vez finalizada la participación de tropas chilenas en una determinada misión, el Presidente tiene la obligación de enviar, dentro de sesenta días, un informe al Senado y a la Cámara de Diputados, que contenga un detalle de los resultados obtenidos, el nivel de logro de los objetivos trazados, la situación del personal y los costos involucrados.

CITACIÓN A COMISIONES INVESTIGADORAS

La vinculación entre Congreso Nacional y Defensa también se expresa, de acuerdo al artículo 54 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, a través de la citación a una Comisión Especial Investigadora.

En el caso de las ramas castrenses, y según Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (1990), esta acción debe ser canalizada por medio de una citación al superior jerárquico de la respectiva institución, a través del ministro de Estado que corresponda (ver ítem XIX).

COMISIÓN DE DEFENSA DEL SENADO

Conforme al artículo 17 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, tanto el Senado como la Cámara de Diputados contemplan, en sus respectivos reglamentos, la existencia de comisiones permanentes. Entre ellas se encuentra la Comisión de Defensa Nacional del Senado.

En tal sentido, según el artículo 36 del Reglamento del Senado, cada comisión debe conocer los proyectos que se tramitan, tanto en primer como segundo trámite constitucional, así como las observaciones formuladas por el Ejecutivo, respecto a cualquier iniciativa legal ya visada por el Congreso.

En tanto, el artículo 38 del mismo Reglamento, dispone que cada comisión debe reunir los antecedentes pertinentes para informar a la Sala de la corporación, respecto a las materias que llegan a su conocimiento. Para ello, puede invitar a especialistas, requerir informes, o escuchar a instituciones y personas atinentes a cada tema.

COMISIÓN DE DEFENSA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Las comisiones permanentes se encuentran reguladas en los artículos 213 y siguientes del Reglamento de la Cámara de Diputados, que establece que habrá comisiones permanentes, unidas, especiales, mixtas e investigadoras.

A la fecha, la Cámara cuenta con 29 comisiones permanentes y cuatro creadas por ley. Para la conformación de cada una, el reglamento establece que los partidos políticos que formen parte de la Cámara, estarán representados en cada comisión por un número proporcional al de diputados con que cuenten. Finalmente, como precisa el artículo 214, los miembros de las comisiones son elegidos por la Cámara, a propuesta de la Mesa, y de no pedirse votación, se da tácitamente por aprobada.

En otro ámbito, las comisiones permanentes, en coordinación con la Mesa, deben establecer un sistema de relación con la ciudadanía, por medio de la realización de jornadas temáticas, en virtud de las cuales tienen que agrupar dos jornadas dentro de cada período prelegislativo, con el objeto de desarrollar uno

o varios temas de interés e interactuar con los ciudadanos relacionados con la temática en cuestión (artículo 218 bis).

COMISIONES INVESTIGADORAS

Las comisiones investigadoras constituyen un organismo colegiado, creado por acuerdo de la Cámara de Diputados en ejercicio de sus facultades fiscalizadoras, y con la competencia que le fije la Corporación, según lo previene el artículo 297 del Reglamento.

En materia de Defensa Nacional, desde el 10 de diciembre de 2015, con fecha de término 1 de junio de 2016, se conformó la Comisión Investigadora encargada de indagar las responsabilidades administrativas involucradas en el fraude fiscal ocurrido en el Ejército, a través de la apropiación indebida de fondos derivados de la Ley Reservada del Cobre, desde el año 2011.

Presidida por el Diputado Jaime Pilowsky, esta instancia ha recibido en sesión al Ministro de Defensa Nacional, José Antonio Gómez; al Comandante en Jefe del Ejército, General Humberto Oviedo; al Contralor del Ejército, General de Brigada Rodrigo Carrasco; a quienes cumplían funciones durante el año 2014, Coronel Samuel Poblete, Tesorero del Ejército; al Comandante de la División de Mantenimiento, General de Brigada (R) Héctor Ureta; y al Comandante de Apoyo a la Fuerza, General Iván González.

Conjuntamente entre los citados se encuentran el director y el periodista del Diario The Clinic, Patricio Fernández y Mauricio Weibel, respectivamente; así como funcionarios que ejercían el cargo en el Comando de Apoyo a la Fuerza (CAF), durante los años 2011 a 2015, a saber: generales (R) Miguel Muñoz Farías, Jorge Salas Kurte y Antonio Cordero Kehr; a la vez que el ex Comandante en Jefe del Ejército, General (R) Juan Miguel Fuente-Alba Poblete.

JORNADAS TEMÁTICAS

Las jornadas temáticas constituyen una instancia de relación con la ciudadanía, que tienen por objeto desarrollar uno o varios temas de interés, siendo siempre de carácter públicas.

Es dable recordar que, en el período 2014-2015, la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados realizó la jornada temática Los Desafíos de Cooperación Internacional de Chile a la Paz y Seguridad Global, cuyo principal objetivo fue debatir sobre el futuro de la cooperación internacional de Chile a la paz y seguridad internacional, de acuerdo a las exigencias y demandas del actual contexto mundial frente a crisis y conflictos, y a la trayectoria del país en las operaciones de paz bajo el mando de Naciones Unidas.

CONCLUSIONES

Como se estableció al inicio del presente documento, la Defensa Nacional es una materia que atañe, en primer término, al propio Jefe de Estado, quien para tal efecto es asistido por el Ministro del ramo, el Subsecretario de Defensa Nacional, el Subsecretario para las Fuerzas Armadas y el Jefe del Estado Mayor Conjunto.

Por su parte, el Congreso Nacional es el órgano constitucional de representación popular del país, en el cual reside la soberanía de la Nación. Conformado por las cámaras del Senado y Diputados, su principal función es ser la entidad colegisladora junto al Presidente de la República, participando en la elaboración, estudio y discusión de las leyes que rigen en Chile.

En el ámbito de la Defensa, en tanto, cuenta con un conjunto de prerrogativas, entre las que destaca el pronunciamiento en torno a los estados de excepción constitucional; el conocimiento de las políticas y planes de la Defensa Nacional; y la aprobación a la entrada y salida de tropas nacionales, tanto hacia territorio extranjero como desde suelo nacional.

De igual modo, la Cámara de Diputados puede conformar comisiones investigadoras para indagar ciertas materias de interés público, como ha ocurrido en el caso de temas vinculados con la Defensa Nacional.

Finalmente, la relación entre el Congreso y la ciudadanía es un ámbito en creciente desarrollo, como lo atestiguan las últimas actividades de esta índole que han sido organizadas en dependencias del ente legislativo.



BIBLIOGRAFÍA

- Jarufe, J. and Barrios, V. (2014). *Atribuciones del Congreso Nacional respecto a las Fuerzas Armadas*. 1st ed. [ebook] Disponible en: <http://bcn.cl/1rk1a>
- Decreto N° 248, Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 27 de enero de 2012. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1036757>.
- Jarufe, J. *El Ministerio de Defensa y su deber de informar al Congreso Nacional*. 1st ed. [ebook] Disponible en. <http://bcn.cl/1rk1b>.
- Ley N° 20.424. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 4 de febrero de 2010.
- Decreto 100, Constitución Política de Chile. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 17 de septiembre de 2005.
- Ley N° 19.067, Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 13 de diciembre de 2008. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=283311>.
- Ley N° 20.424, Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, de 4 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20424&idVersion=2010-02-04>.
- Ley N° 18.918. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, de 5 de febrero de 1990. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30289>
- Libro de la Defensa Nacional (2010). 1st ed. [ebook] Disponible en: <http://www.defensa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile/libro-de-la-defensa-2010>
- Senado.cl. (2013). Senado Tramitación de proyectos. [online] Disponible en: http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=8913-02
- Senado.cl. (2008). Senado Tramitación de proyectos. [online] Disponible en: http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=6201-02.

Senado.cl. (2013). Senado Tramitación de proyectos. [online] Disponible en:
<http://bcn.cl/1rkct>

Senado.cl. (2013). Senado Tramitación de proyectos. [online] Disponible en:
<http://bcn.cl/1rkct>

Senado.cl. (2016). Senado Tramitación de proyectos. [online] Available at: http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=8913-02

SOBRE LOS AUTORES

Verónica Barrios

Geógrafa Universidad de Sao Paulo, Brasil; Magíster en Estudios Internacionales Universidad de Chile; Diplomada en Guerra Política y Curso Superior para Oficiales Extranjeros, Colegio Fu Hsin Kang, Taiwán; Diplomada en Seguridad e Inteligencia Centro de Adiestramiento del Buró de Seguridad, Taiwán; Diplomada en Integración y Cooperación en América Latina Instituto para la Integración de América Latina y Banco Interamericano de Desarrollo, Argentina.

Juan Pablo Jarufe

Periodista, Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Ciencia Política, mención Defensa y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica de Chile.





CIENCIA, TECNOLOGÍA E INDUSTRIA

Ulises Faúndez Tejos

Resumen: Los crecientes vínculos entre desarrollo tecno-científico, el factor industrial y la Defensa Nacional, describen un ámbito dinámico, complejo y de suyo sinérgico. Esa relación simbiótica es apreciada en sus múltiples dimensiones e intervinientes, correlacionando posibilidades, características y gestión del campo tecnológico, con los requerimientos de la Defensa Nacional.

INTRODUCCIÓN

Sea en tiempos de paz, crisis o conflicto, los Estados-Nación requieren organizaciones castrenses bien equipadas, capaces de accionar ante catástrofes, agresiones o circunstancias de tensión extrema, cuando se pierde el orden del desarrollo social, económico y cultural, y la sociedad debe enfrentar situaciones no buscadas, para amagarlas y superarlas, teniendo expectativas ciertas de éxito.

Para lograr lo anterior, resulta indispensable crear, mantener y actualizar permanentemente, una Política Tecnológica de Defensa Nacional (PTDN), de la cual derive una Estrategia Tecnológica de Defensa Nacional (ETDN), considerando en ella tanto lo existente como lo emergente, las necesidades y planes del país para satisfacerlas (Ministerio de Defensa de España, 2010).

Dicha dualidad debe relacionarse directamente con los *procesos de planificación* de dicho campo, considerando: objetivos estratégicos nacionales, capacidades industriales, estado del arte tecnológico y disponibilidad de recursos para adquisición.

Sus objetivos más relevantes se refieren principalmente a:

- Priorizar aquellos aspectos del progreso tecnológico aplicables al campo de Defensa.
- Establecer niveles de coordinación entre actores tecnológicos nacionales e internacionales capaces de vincularse sinérgicamente.
- Buscar formas de cooperación entre proveedores y usuarios para alcanzar el equilibrio entre economía de medios, gestión eficiente y maximización de lo invertido.

Por su parte, el ámbito específico de la ETDN debe sustentarse en tres estrategias previas del nivel político estratégico:

- Estrategia Nacional de Desarrollo y Seguridad
- Estrategia de Defensa Nacional
- Estrategia de Desarrollo Tecnológico.

La ETDN no constituye un entidad aislada, superpuesta ni plenamente autónoma, por el contrario, está inserta de manera orgánica en la planificación político-estratégica del país, su capacidad para percibir amenazas y definir requerimientos.

DESAFÍOS TECNOLÓGICOS

Debe considerar y cumplir al menos dos condiciones insoslayables:

- Capacidad de alcanzar el requerimiento de *dualismo y sinergia* (Faúndez, 1979), es decir, proyección objetiva y utilización opcional alternativa de los medios según circunstancia.
- Condición de *inserción flexible* (Faúndez, 1979), modalidad de convenir, contratar y desarrollar líneas tecnológicas con diferentes países y empresas, sin condiciones de exclusividad para adquirir sistemas tecnológicos y equipamientos para la Defensa Nacional.

Dichas condiciones facilitarán la ETDN, regulando condiciones, normas, voluntad y participación de actores y gestores, para fomentar y vincular los aportes de centros de investigación tecno-científicos, universidades y empresas civiles. Estas pueden ser capaces de orientar o reconvertir sus líneas de producción junto a organismos del Estado, para proveer tecnologías sensibles, cooperar en mitigación de catástrofes, vinculándose con organismos de finanzas públicas y la industria de las Fuerzas Armadas (FF.AA).

La ETDN debe considerar, a la vez, variables y factores tales como:

- *Avance tecnológico*, determinando el *equilibrio posible* entre objetivos tecnológicos progresivos, necesidades específicas y ofertas del mercado, cuya ecuación establecerá lo disponible respecto de lo deseable.
- *Formas de vinculación temática* entre actores, sean ofertantes, generadores de tecnología o administradores de proyectos.
- *Gestión de información tecnológica*, equipos humanos capaces de evaluar, vincular y proyectar la información necesaria para determinar prioridades y formas de relación con las fuentes proveedoras.

También es necesario normalizar sobre las formas de evaluación de las inversiones requeridas, estableciendo vínculos entre programas tecnológicos, armonizados con sistemas logísticos. Ello hará posible proyectar operativamente la ETDN descrita para:

- *Instalar una red de información de entrada múltiple*, capaz de recibir y transmitir requerimientos y necesidades, comparando posibilidades con factibilidades y requerimientos tecnológicos del campo de Defensa.
- *Establecer formas de vinculación específica, pragmática y objetiva con la sociedad*, buscando una realimentación positiva con factores productivos, científicos, profesionales y de complementación tecnológica.
- *Apoyar la gestión gubernamental del campo de Defensa* para fines de apreciación, evaluación y planificación presupuestaria e innovación tecnológica.
- *Propender a la incorporación activa, creativa y eficaz de actores esenciales* para el sector, tales como universidades, institutos profesionales, centros de investigación y empresas emergentes.

Figura N°1. Vinculación entre los elementos descritos



Fuente: Elaboración propia.

Para el desarrollo progresivo de la ETDN, la ecuación definitoria entre cambio tecnológico, disponibilidad presupuestaria y opciones accesibles, debe considerar que los países potencia no están dispuestos a vender aquellos sistemas que consideran esenciales para sus propios esquemas defensivos. En conse-

cuencia, la capacidad creativa de negociadores y gestores prospectivos permitirá articular tecnologías alternativas, rediseño de subsistemas e incorporación de interfaces para generar nuevas capacidades tecnológicas. La compra *llave en mano*, sin tener claridad sobre posibles usos alternativos de los nuevos sistemas, puede limitar las formas del empleo tecnológico.

Figura N°2. Acciones y proyecciones derivadas desde la ETDN.



Fuente: Elaboración propia.

MARCO JURÍDICO REGULATORIO

Más allá del marco regulatorio general de la Defensa Nacional y directivas específicas para adquirir cada sistema de armas, el ámbito tecnológico carece de un desarrollo normativo que facilite su progreso. Sólo las normas de creación y funcionamiento de las industrias militares de las FF.AA están reguladas por Ley (Ley N° 18.912, 1990) (Ley N° 18.296, 1984) (Ley N° 18.297, 1984), señalando sólo que son corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica, administración autónoma y patrimonio propio, destinadas a construir y reparar piezas y partes de equipamiento tecnológico de sus respectivos ámbitos castrenses, pudiendo establecer acuerdos con otras entidades nacionales y ex-

tranjeras para mejor cumplir con sus objetivos. Se relacionan con el Estado de Chile a través del Ministerio de Defensa Nacional.

PERFILES CRUZADOS ENTRE OPORTUNIDADES Y AMENAZAS

La disponibilidad de sistemas originados en generaciones tecnológicas específicas, está determinada por la voluntad de los ofertantes por sobre la necesidad del requirente, por decisiones macro-políticas y voluntad de los países poseedores, quienes privilegian sus percepciones de seguridad versus amenazas, la inversión amortizada y su expectativa de vender a otros los sistemas de la generación tecnológica que ya ha sido reemplazada. Un país demandante como el nuestro enfrenta sus necesidades de seguridad y percepción de amenazas con expectativas y posibilidades, no siempre establecidas por una ETDN. El desafío reside en definir entre opciones limitadas y accesibilidad presupuestaria, condicionantes no siempre superables.

Los países poseedores ofrecen, generalmente, dos tipos de sistemas tecnológicos para Defensa:

- Sistemas mayores, completos, de penúltima generación.
- Subsistemas de nivel avanzado pero cuyo impacto para el comprador no significa un efecto disuasivo concreto.

En consecuencia, los gestores tecnológicos locales deberán integrar y potenciar ofertas limitadas con aportes de proveedores alternativos, generando formas sinérgicas de inserción y reconversión, mediante criterios pragmáticos, basados en la premisa de umbrales óptimos, la realidad y el autoconocimiento.

PERFILES CRUZADOS ENTRE FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Durante décadas, las FF.AA chilenas han mantenido y desarrollado las industrias militares ya citadas (Ley N° 18.912, 1990) (Ley N° 18.296, 1984) (Ley N° 18.297, 1984), alcanzando progresivamente mayor eficiencia y capacidades destacables para generar versatilidad, creatividad y reconversión de sistemas.

Se evidencia una notoria asimetría con la contraparte civil, cuyo origen y objetivo no es servir a la Defensa Nacional, sino a sus propios objetivos de producción de bienes y servicios. Por tanto, la instalación de una PTDN ayudaría a clarificar los alcances y términos de la ETDN, ofreciendo opciones concretas a la industria civil para invertir en proyectos de mediano y largo plazo, en cooperación con industrias extranjeras, de ser necesario. Si lo anterior no se internaliza, los empresarios no considerarán estos giros como rentables, pues al carecer de demanda, la proyección de la producción resulta incierta.

Las industrias civiles de los países potencia demuestran capacidad para desarrollar líneas productivas de proyección mundial, en escalas y perfiles de negocio con alta inversión, apoyo de sus Estados, gestión acorde con la sensibilidad del rubro y volúmenes de producción asociados a líneas de soporte y post venta, que no son oponibles desde nuestros mercados locales. De allí que el principio de *inserción flexible*, debe ser la respuesta de la industria local creando y movilizandando ideas y métodos, integrando *nichos tecnológicos* con *nichos de mercado* en el mediano y largo plazo (Tecnologías Disruptivas y sus efectos sobre la Seguridad, 2015).

BRECHA ENTRE LO EXISTENTE Y LO DESEABLE

Dotar a las Fuerzas Armadas con sistemas tecnológicos acotados y sólo provenientes de las potencias constituye una forma objetiva de dependencia. La vigencia efímera de muchos sistemas, sus costos de mantención y el recambio generacional tecnológico, deben equilibrarse con las razones político-estratégicas, macro-estratégicas, de economía de defensa y de poder nacional, teniendo en cuenta la necesidad frecuente de reinversión.

Por tanto, es dable pensar en procesos de análisis sobre evolución tecnológica para conjugar necesidades con opciones, oportunidades con capacidades específicas y disponibilidad financiera con planes de financiamiento de largo plazo, para evitar circunstancias temporales adversas. Así será posible generar información útil para la toma de decisiones en el nivel político-estratégico.

Si se agrega la contingencia internacional, la percepción de amenazas o la prevalencia de situaciones de tensión que obliguen temporalmente a incrementar la fuerza disuasiva nacional, el tema se complejiza puesto que la incorporación tecnológica siempre es más lenta que su evolución, adecuación e interoperabilidad con los sistemas ya existentes. Por tanto, previsión prospectiva y conciencia de plazos deben considerar la vorágine tecnológica, evitando estímulos de situaciones puntuales, que no favorecen la proyección de la fuerza, de manera efectiva.

TENDENCIAS Y BRECHAS

Países como China, India, Rusia y Estados Unidos incrementan progresivamente sus capacidades tecnológicas, especialmente en defensa, mediante informática proyectada en comunicaciones de eficacia creciente y captación de información satelital, respaldada por presupuestos incrementales, soporte decisivo para su prevalencia (Instituto de Ciencia Política. Universidad de Chile, 2005).

En los períodos de contracción económica dichos países no han disminuido ni el soporte científico ni la inversión en tecnologías de uso múltiple, pues están convencidos de que la tecnología de vanguardia es capaz de movilizar y facilitar el avance de los otros rubros técnico-industriales, como un asunto de trascendencia estratégica. En el caso de la Comunidad Europea, el Tratado de Lisboa (Unión Europea, 2007) significó que las políticas industrial, espacial y de investigación tecno-científica se extendieron al ámbito de Defensa, apoyando adicionalmente a seguridad interior, control de fronteras y gestión de catástrofes, ámbitos cada vez más demandantes de tecnología eficaz.

Los países desarrollados desean mantener un potencial industrial vinculado fuertemente con el campo de Defensa, entendiendo que deben salvaguardar su actual posición macro-estratégica planetaria. OTAN ha declarado lo propio (Realinstitutoelcano.org.,2010) al reconocer que es necesaria una estrecha colaboración con la industria para cumplir requisitos mínimos de capacidad militar, específicamente en cuanto a normalización e inter-operatividad de sis-

temas, para consolidar una macro-política industrial de defensa colectiva; a la vez, fortalece los esfuerzos nacionales por expandir el potencial industrial civil, generando más y mejores puestos de trabajo, creciente especialización y fortalecimiento de las PYME (Parlamento Europeo, 2013). Normalización, certificación e inter-operatividad, son rasgos distintivos de dicho esfuerzo, mejorando específicamente cadenas de suministros logísticos y programas de reposición de equipos y partes.

La diplomacia, los tratados internacionales y las asociaciones económicas internacionales no producen automáticamente la cooperación en este ámbito, porque la competencia por la primacía internacional subsiste, difuminada por sucesivos acuerdos en el medio civil. Sin embargo, al gestionar el campo de defensa, el comportamiento es diferente. La era digital propone nuevos desafíos para la protección de la infraestructura tecnológica frente al accionar de hackers y crackers que desafían normas, crean barreras tecnológicas y amenazan directamente la plena operatividad de sistemas de comunicaciones, flujos portadores de información sensible, capacidad de sistemas de armas y servicios de apoyo, que deberían permanecer dispuestos en plena capacidad para hacer creíble la disuasión.

Esas reiteradas tentativas de vulneración tecnológica motivan un alerta permanente para los sistemas que almacenan. Por ello, es indispensable mejorar controles de gestión tecnológica, sistemas de acceso jerarquizado y protección cada vez más eficaz de este ámbito pues lo que antes se consideraba opcional a los recursos disponibles, cobra relevancia decisiva en un escenario mundial donde las tecnologías de información, son el *insumo fundamental* para mantener y desarrollar subsistemas de acceso privilegiado, especialmente en los distintos niveles de la Defensa Nacional.

El nivel político estratégico del Estado debe generar puntos de vista convergentes para considerar los riesgos y amenazas que caracterizan dicha irrupción tecnológica, proveyendo las salvaguardias para enfrentar posibles sabotajes, confusión y desconfianza, aun cuando el peligro permanece latente en el tejido de redes y sistemas, desafiando la capacidad de respuesta del Estado.

CIBER – DEFENSA

Entender la sociedad de la información significa reconocer la existencia de enemigos reales y potenciales en el ciberespacio virtual. Por tanto, proteger la infraestructura de almacenamiento y transmisión de la información crítica, en ámbitos tan sensibles como gobernabilidad y defensa, resulta fundamental para salvaguardar sectores indispensables para el funcionamiento del país: energía, distribución de alimentos, telecomunicaciones, banca, agua potable, transporte y servicios de emergencia, entre otros (ITU, 2016). Un ciber-ataque masivo a uno o varios de esos subsistemas generaría condiciones críticas para el Estado como incumplimiento de garantías constitucionales y pérdida de confianza de la ciudadanía.

Esta nueva forma de agresión requiere formas defensivas adicionales y distintas a nivel Estado. Se debe considerar la ciber-defensa como un asunto que involucre desde el gobierno hasta el más humilde ciudadano para proteger la infraestructura crítica del país, entendiendo que desde el entorno digital siempre pueden surgir nuevos riesgos.

CONCLUSIONES

Las reflexiones y decisiones sobre la vigencia del concepto y la gestión, tanto de la PTDN como de la ETDN deben renovarse entendiendo que, el discurrir de la acción de adversarios potenciales puede afectar infraestructuras críticas, que lo reactivo es siempre tardío y que localizar el origen del ataque sólo sirve para atestiguar de dónde provino lo que ya está consumado. Por ende, tanto la ETDN como la PTDN deben ser periódicamente revisadas para disminuir la inseguridad de nuestro Estado-Nación.

En consecuencia, es esencial la instalación de dichas instancias en el contexto de potenciales escenarios, no sólo de confrontación tecnológica o de conflictos de información, sino de la vulneración de infraestructuras sensibles que permiten al gobierno mantener su gobernabilidad pues la percepción y gravitación del daño que su descuido significa, será percibido por los ciudadanos de manera inmediata.

En un entorno virtual y digital, en que cada persona reconozca la importancia del campo de Defensa –más allá del intercambio internacional normal que continúa en expansión–, las características esenciales que definen el medio tecnológico de vanguardia (portabilidad y miniaturización) continuarán incrementándose. La dimensión *tecno-seguridad para la Defensa* requiere la instalación de instancias institucionales que den sentido a un esfuerzo colectivo y coordinado que concentre lo mejor del rol tecnológico en este campo, reconociendo formas específicas para generar y sostener la PTDN y su derivada la ETDN, en acuerdo con las condiciones reales de desarrollo nacional.



BIBLIOGRAFÍA

Ministerio de Defensa de España. *Estrategia Tecnológica e Innovación para la Defensa*.

Subdirección General de Tecnología y Centros. Edit ETID. Cap I, pag. 11 a la 15.
2010. Madrid, España.

Faúndez, U. (1979). *Aplicaciones de Teleobservación*.

Ley N° 18.297. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 16 de marzo de 1984.

Ley N° 18.912. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 16 de febrero de 1990.

Ley N° 18.296. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 1 de febrero de 1984.

Tecnologías Disruptivas y sus efectos sobre la Seguridad. (2015). 1st ed. [ebook] Madrid, España, p.7. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2015/DIEEET12-2015_Tecnologias_Disruptivas_EfectosSeguridad.pdf

Instituto de Ciencia Política. Universidad de Chile, (2005). *Industria Nacional de Defensa. Investigación Aplicada e Innovación Tecnológica: Redes Cruzadas*. Informe final proyecto ODYSAT. Santiago. Chile.

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, Lisbon, 13 December 2007, Volume 50, pág. 3. Disponible en: treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXII-1&chapter=22&lang=en

Realinstitutoelcano.org. (2010.). *OTAN. Cumbre de Estrasburgo 2009 y Cumbre de Lisboa 2010*. [online] Madrid, España, p.2. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>

Parlamento Europeo. (2013). *On the European Defence Technological and Industrial Base (A7-0358/2013)*. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0358+0+DOC+XML+Vo//EN>

ITU. (2016). *Global Cybersecurity Agenda (GCA)*. [online] Disponible en: <http://www.itu.int/en/action/cybersecurity/Pages/gca.aspx>.

SOBRE EL AUTOR

Ulises Faúndez

Académico del Departamento de Control de Gestión y Sistemas de Información de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. De profesión Geógrafo por la misma universidad, ha cursado estudios de postgrado en relaciones internacionales, derecho aeroespacial, teledetección aeroespacial y defensa, política tecnológica, planificación estratégica, inteligencia estratégica y análisis de sistemas tecnológicos, tanto en Chile como en Francia, Estados Unidos, India, Brasil, Argentina y la República de China. Autor de publicaciones en medios profesionales, ha sido profesor visitante en varias universidades extranjeras. Es graduado como profesor de seguridad nacional en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) de Chile..





ECONOMÍA Y RECURSOS

Juan Francisco Cobo Estévez

Resumen: La economía de defensa es un ámbito crítico para la Defensa Nacional, ya que permite administrar los recursos que materializan la capacidad militar en favor de la supervivencia del Estado. Esta capacidad debe estar planteada en base a un contexto dinámico, en donde es necesario hacer inversiones de corto, mediano y de largo plazo. Así también, debe lograr un uso eficiente de todos los recursos disponibles, buscando una mayor productividad y una mayor legitimidad en la ciudadanía.

LA DEFENSA DE LA NACIÓN

El significado de la palabra Defensa según la Real Academia de la Lengua Española (RAE, 2016) es la acción y efecto de defender o defenderse, donde esta última palabra está asociada entre otras cosas a “mantener, conservar, sostener algo contra el dictamen ajeno”. Si llevamos estos conceptos al nivel de la Defensa Nacional, o mejor dicho de la Defensa de la Nación, su significado sería mantener, conservar y sostener una serie de objetivos fundamentales que están relacionados, a lo menos, con la supervivencia de la misma.

Al respecto podemos ver que el Libro de la Defensa Nacional del año 2010 define un listado de objetivos que se debe lograr la Defensa como son los siguientes:

“Conservar la independencia y soberanía del país; Mantener la integridad del territorio nacional; concurrir a la creación de condiciones de seguridad externa fundamentales para lograr el bien común de la nación; en el plano del orden institucional contribuir a la preservación de la institucionalidad de Chile como república democrática y del Estado de Derecho; contribuir al desarrollo nacional y cooperar al logro equilibrado y armónico de las distintas capacidades del país, apoyar la proyección internacional de Chile”.

LA ECONOMÍA DE DEFENSA

Dado que es necesario disponer de una capacidad militar para lograr los objetivos nacionales, la *economía de defensa* busca administrar, de la mejor forma posible, los recursos disponibles en el tiempo –corto, mediano y largo plazo–, tanto en paz como en guerra, con el fin de mantener la capacidad militar, desarrollarla y/o optimizarla, siempre asumiendo que son escasos y que tienen un uso alternativo para el bienestar de la sociedad.

A nivel de las cifras que se manejan en la Defensa Nacional uno puede observar que los egresos –muchos hablan de gasto pero también hay inversiones–, en base al presupuesto que se aprueba todo los años, se ha reducido en térmi-

nos reales durante los últimos cuatro años. Con respecto a la participación de la Defensa ha tenido en promedio un 5,1% los últimos ocho años (Ministerio de Hacienda, 2016) donde en la primera mitad fue de 6,8%, mientras que los otros últimos cuatro años fue en torno al 3,2%, lo que presenta una tendencia a la baja (Ministerio de Hacienda, 2016). También podemos observar que el porcentaje de los egresos en Defensa con respecto al PIB nacional representan un 2,2 % para los últimos ocho años, sin grandes variaciones a nivel anual (Stockholm International Peace Research Institute, 2016).

Si observamos cómo se distribuyen los recursos en función de las organizaciones que componen el sistema en Defensa, podemos observar que lo más relevante es el gasto de las Fuerzas Armadas (Ministerio de Hacienda, 2016) y dentro de ellas se destaca el personal que se lleva un gran porcentaje de los gastos (Ministerio de Defensa, 2010) en torno a un 60% y un 20% en inversión (Resdal.org, 2014). Otros ítems son la operación y la infraestructura.

MAYOR PRODUCTIVIDAD DE DEFENSA

Lograr una mayor productividad en el uso de los medios que tiene la Defensa es un objetivo deseable por la sociedad, ya que siempre hay un uso alternativo de los mismos en otros ámbitos prioritarios de la Nación. Por lo tanto buscar nuevas formas de combinar los medios disponibles y/o usar menos medios, sin sacrificar el logro de los objetivos planteados, es un desafío que toda administración debe tener en constante evaluación. Al respecto hay una serie de ámbitos que pueden ser evaluados y vistos como una oportunidad de mejora.

- Lograr más Defensa con los medios disponibles.
 - La participación de las FF.AA. en la gestión de catástrofes es un ámbito de acción en donde, dada las capacidades actuales de las FF.AA., incrementos marginales permiten lograr nuevos objetivos para la Defensa (defensa de la vida de los ciudadanos) con un alto impacto hacia la comunidad y que legitima mucho más su rol.
 - Aumentar la Participación en Operaciones de Paz con el fin de lograr una mayor experiencia en situaciones de conflicto

- Lograr la Defensa actual con menos recursos:
 - Reducción de personal en áreas no claves para el desarrollo de las actividades críticas. Replantear el desarrollo de carrera, ascensos y retiros con el fin de mantener al personal de alto desempeño por varios años más en las instituciones
 - Incorporación de una reserva profesional que permita disponer de capacidades a menor costo, reduciendo los costos de operación y de pensiones
 - Reducción de los beneficios de seguridad social (Pensiones) que hoy en día llega a equiparar los gastos del presupuesto anual de defensa (Libro de la Defensa Nacional, 2010)
 - Reducción de activos que no están asociados directamente con la defensa y poseen las FAS: terrenos, edificaciones, maquinarias, animales, etc.
 - Optimización en el uso de la infraestructura común de las FAS con el fin reducir activos y gastos operacionales
 - Estandarización de equipamiento y agregación de demanda por parte de las instituciones de las FAS
 - Externalización de servicios que en el mercado son más eficientes y que no son estratégicos.

MARCO LEGAL ASOCIADO

A nivel nacional tenemos una serie de leyes que la regulan y que tienen incidencia en la *economía de defensa* como son la Constitución, la Ley de Presupuesto que se aprueba anualmente y la Ley Reservada del Cobre N° 13.196, que permite la asignación de recursos permanentes para las FF.AA. las cuales constituyen más de un 90% de los recursos para la Defensa. Por otro lado hay otras leyes como la N° 16.256 FORA (Fondo Rotativo de Abastecimiento), la Ley de Navegación DL 2.222, la ley asociada a los fondo de Salud (Ley N° 17.174, 1967) que también tienen alguna incidencia, pero menor en los recursos de la Defensa (Ministerio de Defensa, 2010).

ORGANIZACIONES QUE PARTICIPAN EN LA ECONOMÍA DE DEFENSA

El sistema de Defensa está compuesto por una serie de organismos que participan tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de las acciones en las cuales se materializa la Defensa. En el caso de la asignación, aprobación de recursos y ejecución de los mismos, hay un conjunto de organizaciones que tienen relevancia, como los siguientes:

1. El Congreso Nacional (Poder Legislativo) con el Senado y la Cámara de Diputados y sus Comisiones de Defensa respectivas, los cuales analizan y aprueban las leyes de presupuesto y controlan la gestión de las organizaciones del Estado.
2. El Ministerio de Hacienda por medio de la Dirección de Presupuesto los cuales están “encargados de la eficiente asignación y uso de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión” (Ministerio de Hacienda, 2016), por lo tanto ellos son una contraparte para las definiciones de los recursos asignados a la Defensa Nacional
3. El Ministerio de Defensa Nacional el cual es el colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en la conducción de la Defensa Nacional, tanto en paz como en guerra, correspondiéndole la planificación y dirección general de las actividades de Defensa. Este ministerio tiene además una serie de organizaciones que dependen de él y pueden ser relevantes en la *economía de defensa* como son:
 - El Estado Mayor Conjunto que es un órgano asesor del Ministerio en el ámbito de la asesoría y planificación estratégica y ejercer el mando “militar” de las fuerzas terrestres, navales, aéreas y conjuntas asignadas a las operaciones, en conformidad a la *planificación estratégica de la Defensa Nacional* (Ministerio de Defensa, 2016).
 - La Subsecretaría de Defensa la cual propone al Ministro de Defensa, las políticas de defensa, militar y la planificación primaria de la defensa, realiza los procesos de evaluación y seguimiento de los proyectos del

sector, incentiva el desarrollo tecnológico aplicable a la Defensa y supervisar las industrias publicas sectoriales, buscado entre otras cosas asegurar un eficiente sistema (Ministerio de Defensa, 2016).

- La Subsecretaría para las Fuerzas Armadas la cual colabora con el Ministro Defensa en las materias, que tienen relación con la formulación de políticas y con la gestión de los asuntos y procesos administrativos financieros del Ministerio y las Fuerzas Armadas.
- Las FFAA son los medios que dispone la Defensa Nacional para poder resguardar la soberanía y el mantenimiento integral territorial, defender a la nación de amenazas o presiones externas. Son el brazo ejecutor de la defensa. Para lograr este poder es necesario realizar constantes mejoras, inversiones, entrenamientos, entre otros, en base a las planificaciones definidas, lo que se vincula directamente con los recursos asignados a la Defensa.

OPORTUNIDADES Y AMENAZAS DEL ENTORNO

OPORTUNIDADES

Las oportunidades que presenta el sector Defensa y que tienen relación con la *economía de defensa* son las siguientes:

1. La participación de las FF.AA. en las Catástrofes y Desastres que se han venido dando durante los últimos ocho años en forma intensiva, y que han significado la concurrencia de distintos actores del sistema de defensa en diferentes etapas en la zona afectada (prevención, rescate y reconstrucción). Estas acciones le han dado una mayor legitimidad a la Defensa frente a la comunidad, mejorando la percepción de su utilidad frente a los recursos desembolsados, como se pudo apreciar en los incidentes de los últimos años:
 - La Erupción Volcán Chaitén 02 Mayo 2008.
 - El Terremoto y Tsunami, 8.8 Mw 27 Febrero 2010.
 - El Terremoto Norte Grande, 8.2 Mw 01 Abril 2014.
 - El Incendio Valparaíso Sector La Pólvora, 12 Abril 2014.
 - El Aluvión en Chañaral 25 de Marzo 2015.

- El Terremoto y Maremoto en Coquimbo, 8.4 Mw 20 de Septiembre 2015.
- 2. La participación ciudadana en la Defensa, que puede verse como una oportunidad ya que permite generar una instancia de mayor transparencia del accionar de los actores de defensa frente a los distintos representantes de la comunidad nacional. Al respecto ya se ha creado un consejo de participación ciudadana a finales del año 2015 y que entrará a participar en una serie de actividades del Ministerio de Defensa.
- 3. Un proyecto ley que está en la actualidad en el Congreso Nacional que mejora la asignación de recursos perfeccionando la Ley del Cobre de los años 50.

AMENAZAS

Las Amenazas que presenta el sector Defensa y que tienen relación con la *economía de defensa*:

1. Externas

La permanencia de zonas territoriales en disputa a nivel vecinal con los países como Bolivia y Perú, ambos con temas que llegaron a la Corte Internacional de Justicia de la Haya, con los cuáles tenemos temas pendientes según las partes antagonistas. Potencialmente también pueden surgir problemas en el mediano plazo con Argentina dado los temas pendientes en Campos de Hielo Sur y la proyección continental sobre el territorio antártico. Estas amenazas significarán para la Defensa un desafío que debe ser contemplado en la planificación estratégica y, por lo tanto, en la asignación de recursos. Adicionalmente, se ha podido observar durante los últimos ocho años un aumento significativo de los gastos e inversiones en Defensa (más que se duplica el egreso en estos años) tanto de Perú y Argentina (Stockholm International Peace Research Institute, 2016) (Resdal.org, 2014), lo cual se puede traducir en un rearme a nivel vecinal, que puede influir en los egresos de Defensa de Chile.

La economía internacional puede afectar negativamente los ingresos fiscales y postergar la asignación de recursos asociados al sector Defensa. En este contexto, la baja en el precio del cobre y la desaceleración de los países de los cuales dependemos comercialmente hace que tengamos menos ingresos y pér-

dida de los términos de intercambio que nos hace tener un dólar más caro. Esto impacta en la compra de bienes indexados a esa moneda, los cuales están relacionados, por lo general a equipamientos de Defensa.

2. Internas

A nivel de las amenazas internas los actores del sistema de Defensa pueden perder legitimidad debido a los casos de corrupción en comisiones por compras de armamentos y a la gestión de dineros (facturas falsas) asociados a la Ley del Cobre de Chile, los cuales afectan la credibilidad pública en el uso debido de los recursos.

CONCLUSIONES

Chile durante las últimas dos décadas ha tenido los recursos necesarios para poder desarrollar las capacidades de Defensa, que le permiten tener una superioridad de medios (International Institute for Strategic Studies, 2014) y que le debiese permitir el logro de los objetivos militares existentes.

La legitimidad del gasto en las FF.AA. se ve cuestionada por los recursos provenientes de la Ley del Cobre y perjudican hoy y pueden continuar haciéndolo en el futuro.

La presupuestación anual de los montos asignados a la Defensa por parte del Ministerio de Hacienda genera cierta inestabilidad de recursos, los cuales pueden cambiar en función del Gobierno de turno y poner en riesgo el desarrollo de nuevas capacidades de Defensa en el futuro.

La brecha que es necesaria de cubrir son las debilidades que se presentan hoy en el sistema de Defensa para poder cumplir los objetivos definidos, como son los problemas de legitimidad frente al uso de los recursos y la credibilidad en los procesos de compra donde han existido casos de corrupción.



BIBLIOGRAFÍA

- Libro de la Defensa Nacional. (2010). 1st ed. [ebook] Available at: <http://www.defensa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile/libro-de-la-defensa-2010>
- Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, (2016). [online]. Disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-2128.html> y <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-multipropertyvalues-2129-21327.html>
- Stockholm International Peace Research Institute. (2016). *SIPRI Military Expenditure Database*. [online] Disponible en: http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database
- Resdal.org. (2014). *Atlas comparativo de la Defensa en América latina y el caribe* [online] Disponible en: <http://www.resdal.org/assets/atlas-2014-completo.pdf>
- Ministerio de Defensa (2016). *Organigrama del Ministerio de Defensa Nacional*. [online] Disponible en: <http://www.defensa.cl/organica-ministerio-de-defensa/>
- Rae.es. (2016). Real Academia Española. [online] Disponible en: <http://www.rae.es/>
- International Institute for Strategic Studies (2016). *The Military Balance 2014*. [online] Disponible en: <http://www.iiss.org/en/militarybalanceblog/blogsections/2014-3bea/january-1138/milbal-advertorial-dfa6>

SOBRE EL AUTOR

Juan Francisco Cobo Estévez

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile, MBA de la Universidad Adolfo Ibáñez y Magíster en Seguridad y Defensa de la Academia de Estudios Políticos y Estratégicos.





PRESENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL EN EL TERRITORIO

Patricio Álvarez Kocher

Resumen: Hasta ahora el concepto de *integración social* se ha comprendido como un supuesto fundante de la Política de Defensa Nacional. En este artículo revisaremos lo que conlleva esto y la serie de implicancias teóricas y operativas que hasta ahora no han sido integradas al debate. Al mismo tiempo, se realiza un acercamiento a las dinámicas locales de la integración de la Defensa, remarcando el papel de los territorios y destacando las nuevas posibilidades de hacer y construir política de Defensa desde lo local.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo plantea una discusión conceptual de la *presencia e integración social de la Defensa en el territorio nacional*, entendida como parte de los objetivos de la política de Defensa, que busca proyectar una relación óptima entre intereses y objetivos de la nación. Esto se encuentra dentro del marco de la reforma y modernización institucional de los organismos de Defensa.

A través de la revisión crítica de los conceptos que constituyen dicho objetivo, se releva la necesidad de precisar y caracterizar las nociones de presencia, integración social, Defensa y territorio, como parte de los desafíos futuros en esta materia.

INTEGRACIÓN SOCIAL

El concepto articulador es la *integración social* que “tiene una gran variabilidad semántica, (...) llevando a una cierta ambigüedad, ya que siendo utilizada comúnmente con distintos sentidos, (...) su significado queda implícito sin una definición previa” (Herrera 1994, p.74). Al revisar las nociones de *integración* que son utilizadas en los documentos del Estado relativas a Defensa –tales como la Constitución de la República y Libro de la Defensa 2010–, podemos visualizar cómo esa ambigüedad se manifiesta conceptualmente en categorías genéricas que prevalecen sobre las analíticas, dificultando la generación de categorías institucionales coherentes a los objetivos planteados por el Estado.

El concepto de *integración* como ejemplo de lo anterior está planteado en el Libro de la Defensa del año 2010 desde perspectivas complementarias, pero diferenciadas en cuanto al papel que tiene el Estado en su concepción, realización y resguardo.

El concepto de *integración social* se circunscribe a tres líneas troncales que configuran los ejes de la arquitectura de la Defensa Nacional. Estableciendo los objetivos y las orientaciones propias de la acción del Estado, en pos de la seguridad del país:

1. La *integración social* como deber del Estado en cuanto resguardo de la integración armónica de todos los sectores de la nación.

2. La *integración social* como parte de los principios que orientan el ordenamiento jurídico y político del país. Particularmente como base de los objetivos socioeconómicos prioritarios.
3. La *integración social* como parte de los tratados y convenios limítrofes vigentes de Chile, bajo la noción de Integración entre republicas y cooperación internacional.

Figura N° 1. Determinantes de la presencia e integración social de la Defensa en el Territorio



Fuente: Elaboración propia.

El concepto de *integración social* aparece entonces desde una epistemología marcada por su dualidad como acción y efecto. Por un lado, la acción de integrar se enmarca dentro de un proceso aditivo de “integración armónica de to-

dos los sectores de la Nación” (Constitución de la Republica, Artículo N°1, inciso 5) y por otro se entiende como un punto de cierre o llegada de ese proceso aditivo, en la idea de “soberanía y jurisdicción ejercida en todo el territorio chileno continental e insular, así como en los espacios aéreos y marítimos que pertenecen a Chile” (Libro de la Defensa Nacional, 2010, P.5).

La doble condición de la *integración social* supone entonces que:

- En su dimensión de acción puede contener tanto las expectativas de la reunión de los elementos territoriales como también las acciones concretas para conseguir dicha reunión de elementos.
- La acción de *integrar* es, por lo tanto, conceptualmente constituyente del territorio, ya que supone un proceso liminal, multifactorial y dinámico de reunión de elementos territoriales e identitarios.
- La *integración social* se plantea como un punto de confluencia efectiva de los elementos territoriales, donde el proceso integrativo ha superado los estados de marginación través de la adopción de características comunes en organización y administración territorial.

En este sentido, los supuestos constitucionales de la Defensa ¹ quedan asociados a una noción de *integración social* que está contenida casi íntegramente en las aspiraciones del Estado ²: funciona conceptualmente como un ilativo entre las aspiraciones y las acciones realizadas por la política de Defensa, lo que resulta particularmente confuso a la hora de definir los roles concretos de los actores claves en la ejecución de dicha política estatal.

La indefinición conceptual va manteniendo y profundizado criterios de exclusión y exclusividad que muchas veces han sido resueltos en el prolongado e

..... •

1. La preservación de la nación, el mantenimiento de su independencia política, el mantenimiento de su soberanía y mantenimiento de la integridad del territorio nacional
2. Mantenimiento de una convivencia ciudadana pacífica y solidaria; la conservación y enriquecimiento de la identidad nacional y del patrimonio cultural; el logro de un desarrollo económico alto, sostenido y sustentable; el logro de un desarrollo social acorde con el desarrollo económico, sobre la base de la capacidad individual e iguales oportunidades para todos.

intenso vínculo entre comunidades y Fuerzas Armadas. La delimitación conceptual de la *integración social* nos permite indagar en la forma en que se ha ido superando dicha segmentación.

La existencia de unidades de las Fuerzas Armadas en zonas aisladas y alejadas de los centros vitales del país, y la respuesta de estas en contexto de catástrofe, ha supuesto una efectiva inserción social de estas en los territorios. La innegable interacción de estas unidades con las comunidades locales desde relaciones de hecho y producto de las necesidades funcionales que se generan en los territorios, permite una integración civil-militar que no está consignada de manera efectiva en los conceptos que organizan y dan marco a la acción de la política de Defensa.

Partimos de la base que existe un *espacio territorial del Estado* (Ministerio de Defensa, 2010, p.32), es decir, un espacio nacional, formado por una *comunidad de comunidades* (Latorre, 1998, p13), que se entiende como un soporte geográfico en donde se desenvuelven las actividades socio administrativas del Estado-Nación. Lo anterior lleva implícita la idea de homogeneidad, propia de lo nacional, al mismo tiempo que desarrolla una variable espacial propia del impulso de las identidades y comunidades, entendida como lo local, lo que realza la heterogeneidad expresada en el territorio.

Debemos tener en cuenta el papel que ha tenido el Estado en los procesos de construcción del territorio en los últimos 20 años (Fuente-Alba, 2014) y constatar que estos se encuentran reducidos dentro de las piezas básicas de la concepción moderna de Estado-Nación, a través de la triada, tal como Estado, territorio y población. La geografía del país ha sido un factor crítico en esta construcción, lo que nos ha llevado a repensar la noción que fija el territorio nacional como el factor más estable del que depende el poder de una nación (Morgenthau, 1986).

Existe la constatación institucional de una abismal distancia entre el lugar en *dónde suceden las cosas* y el paradigma territorial centralista, propio de la noción administrativa del Estado-Nación chileno (Sanz, 2014). En términos antropológicos, "espacio, territorio y región, y los procesos derivados de sus dinámicas, constituyen la esencia de la espacialidad de la vida social; ellas mis-

mas son formas creadas socialmente; no son meros vacíos, sino que participan activamente en los sistemas de interacción, y son el producto de la instrumentalización de espacio/poder/saber, que provee las bases para espacializar y temporalizar el funcionamiento del poder” (Montañez y Delgado, 1998, p.2).

La Defensa Nacional es definida 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” (Ministerio de Defensa, 2010, p.107). En términos de Defensa, la misión permanente de mantener la integridad territorial y ejercer soberanía, permite dar cuenta del papel fundacional que tiene la política de Defensa como eje vinculante de las diversas territorialidades. Esta es una misión constitucional, legal y subyacente (Cervera, 2012) definida por primera vez hace muy poco por una política explícita de desarrollo de localidades aisladas, siendo protocolizada a través del Decreto Supremo N° 608, de fecha 15 de julio del año 2010³.

Desde una perspectiva política, el decreto y el entramado institucional generados se plantean *el desarrollo territorial integral, equitativo y solidario* y ponen en el centro de la política la especialidad de dichas localidades. Sin embargo, desde la noción del Estado, y por lo tanto de la Defensa, lo que emerge es la fragilidad geopolítica y las vulnerabilidades y amenazas a la soberanía. Esto es vital para entender las distintas ponderaciones que se dan a nivel institucional, y que finalmente accionan el trabajo de las Fuerzas Armadas.

La noción de soberanía en este marco de aislamiento se complejiza. Se establece una clara diferencia entre la perspectiva política de carácter proyectiva, planteada como un desafío futuro, y la perspectiva de las Fuerzas Armadas y los actores locales, proyectada desde una ocupación concreta (Fuente Alba, 2014) lo que genera las siguientes dimensiones relevantes:

.....

3. El Gobierno había creado inicialmente la Comisión Nacional para el Estudio e Incorporación de las Fronteras Interiores al Desarrollo Nacional. En la actualidad dicha misión quedó anclada al Ministerio del Interior a través de la Comisión Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas y Especiales (CIDEZE). En este sentido tanto el Senado como la Cámara de Diputados de la República mantiene discusiones y generan proyectos en la Comisión de Zonas Extremas.

- Una dimensión geográfica, objetiva y palpable, sobre la que el Estado define su jurisdicción y ejerce su dominio.
- Una dimensión sociopolítica encargada de vincular la institucionalidad del Estado con el desarrollo humano local, (bienestar y sentido de pertenencia).
- Una dimensión geoeconómica del control de los recursos naturales estratégicos, es decir una idea de recursos que son el potencial de las actividades productivas futuras. Todo esto atravesado por la protección, la conservación y el cuidado de su medioambiente.

En la actualidad se amplía la ecuación Defensa-Desarrollo (Ministerio de Defensa, 2010) a una lógica de integración del territorio y seguridad de sus habitantes.

Esta transformación de la mirada resitúa la concepción de lugar y el papel del territorio como el eje principal del desarrollo nacional (Sanz, 2014), reposicionando la territorialidad local como un activo del desarrollo y la seguridad del Estado. Si bien en la conceptualización institucional se avanza en la idea del territorio como factor de poder y se asume la debilidad institucional y las falencias en la integración nacional.

CONCLUSIONES

El Estado no logra ponderar con claridad “como las condiciones actuales del escenario internacional han modificado la forma de ver el espacio propio” (Sanz, 2014, p.22). Sigue existiendo una incoherencia institucional al no advertir que el núcleo vital del *desarrollo armónico* de un Estado se encuentra en la consolidación de un desarrollo local-nacional que luego escala a la proyección internacional, no de manera inversa.

Desde el debate conceptual surge una necesidad de integrar los procesos adversos, derivados de una concepción imprecisa de la *presencia e integración social de la Defensa en el territorio*. Las falencias sociales de la integración, propias de esta invisibilización de los territorios, se reconocen en procesos de ausencia institucional, desintegración social y desterritorialización. Sin embargo, la re-

visión conceptual permite también enfocarse en las salidas y mecanismos locales de solución o mediación a dichas problemáticas, destacando puntos de mejora que son concretos y que se encuentran a la base de la presencia de las Fuerzas Armadas en los territorios.

En lo local existe una habituación por parte de la institucionalidad de Defensa a funcionar bajo un liderazgo cooperativo de instancias civiles y militares. Existiendo una concepción civil de las problemáticas, y una logística y organización centrada en las capacidades, saberes y tradiciones locales para afrontar los problemas cotidianos, es posible vislumbrar además una valoración común de la función de Defensa.

Estos aprendizajes se encuentran a la base de la superación conceptual de la noción de *integración social*. El desafío pasa entonces por integrar dentro de la política del Estado los discursos de la Defensa que se generan y operan en los propios territorios, lo que nos lleva a asumir que esta presencia ha generado una experiencia, que tiene actores y discursos locales, que debe aparecer representado en la política nacional de Defensa.



BIBLIOGRAFÍA

- Cervera, E. (2012). *La estrategia Nacional de Seguridad y Defensa Chilena*. Santiago, Chile. Constitución de la República de Chile.
- Estrategia Nacional De Seguridad y Defensa 2012-2024. 9 de Agosto, 2012. Santiago, Chile.
- Fuente-Alba J., (2014). *Zonas aisladas y extremas: una visión institucional para la soberanía efectiva, Escenarios Actuales*. Ed 1, abril. Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM). Santiago, Chile, pp.5-12.
- Herrera, E. (1994). Reflexiones en torno al concepto de integración en la sociología de la inmigración. In: *Revista de sociología*, pp.071-76.
- Latorre, A. (1998) Política y Fuerzas armadas, Características y misiones constitucionales de las FF.AA, In: *Revista de la Marina*. Valparaíso, Chile.

- Libro de la Defensa Nacional. (2010). 1st ed. [ebook] Disponible en: <http://www.defensa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile/libro-de-la-defensa-2010>
- Montañez, G. (1997). *Geografía y ambiente: enfoques y perspectivas*. Santa Fe, Bogotá: Ediciones Universidad de la Sabana.
- Montañez, G. and Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. In: *Cuadernos de Geografía*, 7th ed. pp.1,2.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.
- Ratzel, F. (1987), "El Territorio, la Sociedad y el Estado". *Cuadernos de Geopolítica. Cuadernos de Geopolítica*, Santiago, Chile.
- Montañez, G. and Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. In: *Cuadernos de Geografía*, 7th ed. pp.1,2.
- Sanz, J. (2014). La revalorización del territorio como factor de poder. Desde una visión geopolítica. *Jofré. Escenarios Actuales*. 1th ed. Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM), pp.13-22.

SOBRE EL AUTOR

Patricio Álvarez

Antropólogo con un diplomado de Corresponsal de Defensa por la Academia de Guerra del Ejército de Chile y un diplomado en Intervención de Crisis por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Forma parte del equipo de investigadores del Núcleo de Estudios de Conflicto Territorial de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano desde donde levante líneas de trabajo asociadas a la antropología del conflicto y a los conflictos socio-ambientales. Actualmente, se desarrolla como investigador en las áreas de salud local, migración, juventud y conflictos interétnicos.





RESPONSABILIDAD SOCIAL

Adolfo Vera Nova

Resumen: La Responsabilidad Social (RS) de una institución se hace cargo de los impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad. En el caso de Chile, el Ministerio de Defensa puede citarse como pionero en este tipo de iniciativa. Sin embargo, para una nueva agenda se propone que desde el nivel político-estratégico se lidere la medición de impacto de una RS acreditada que integre a las Fuerzas Armadas y también al resto de los organismos dependientes, permitiendo alcanzar y sostener estándares de país desarrollado.

CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD SOCIAL

La definición del término *responsabilidad social* (RS) varía según la fuente que se consulte, el país y hasta la región donde estemos.

La norma ISO 26000, publicada en noviembre de 2010, es un documento que pretende universalizar este tema. De acuerdo con esta norma, la RS es la responsabilidad de una organización ante los impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad y el medioambiente, a través de un comportamiento transparente y ético que ¹:

- Contribuya al desarrollo sostenible, incluyendo la salud y el bienestar de la sociedad.
- Tome en consideración las expectativas de sus partes interesadas.
- Cumpla con la legislación aplicable y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento.
- Esté integrada en toda la organización y se lleve a la práctica en sus relaciones.

Según el Banco Mundial, “la RS se basa en el reconocimiento de que las empresas tienen derechos y responsabilidades que van más allá de la maximización de las ganancias en el corto plazo” ².

En general, la RS es el compromiso contraído por las acciones u omisiones de cualquier individuo o grupo que generen un impacto en la sociedad, pudiendo recaer éstas en una persona, organización, gobierno o institución. Dichas acciones suelen traer consigo una valoración positiva o negativa por parte de la comunidad.

MARCO REGULATORIO VOLUNTARIO

Como indica Waddock (2008), “en ausencia de una estructura global que asegure que las organizaciones sean transparentes, responsables, externamente evaluadas, auditadas, y sostenibles en el tiempo, ha emergido un infraestruc-

.....

1. <http://iso26000.com.ar/2010/11/responsabilidad-social-concepto-iso26000/>
2. <http://www.expoknews.com/responsabilidad-social-definicion-y-clasificacion/>

tura de responsabilidad social corporativa de tipo voluntaria que ha reformado la capacidad de respuesta de la empresas ante estos hechos y ha fomentado el cambio hacia nuevas prácticas y comportamientos” (p.87).

Según argumenta Udayasankar (2007), “la participación de las organizaciones en modelos de RS puede ser explicada usando diversas bases de motivación, las que a su vez pueden ser clasificadas en dos extremos; del tipo estratégico y del tipo altruista. En términos prácticos, este autor explica que tanto la evidencia científica como la reacción de los consumidores han señalado a las empresas que su participación en RS sería recompensada, resultando en mejoramientos del desempeño” (p.167).

En efecto, una de las más importantes iniciativas internacionales en este sentido, es el *Global Compact* o Pacto Global que fue presentada en 1999 por el Secretario General de Naciones Unidas en el Foro Económico de Davos. En éste acuerdo se establecen nueve principios universales de derechos humanos, normas laborales y medio ambiente ³.

ORIENTACIÓN A PROCESOS E INNOVACIÓN

Como sostiene Pavelin (2008):

“Mientras la relación entre la estrategia corporativa y los hechos sociales es sujeto de un bien establecido marco teórico y académico, en el contexto de la innovación esto ha recibido muy poca atención. Sin embargo, como el cambio corporativo es intrínseco al proceso mediante el cual las firmas mejoran su desempeño social, existe la necesidad de relacionarlo con la incorporación de nuevas tecnologías” (p.711).

Lo anterior tiene como fin transformar los impactos de los negocios en la sociedad, generando que las firmas adapten sus producciones y procesos (Vollebergh, 2005). Lo que se puede evidenciar, “es que la actual infraestructura de RS está

3. Disponible en Internet URL: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=31513&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html ; <http://www.globalreporting.org>

centrada en la integración de éste con los modelos de negocios y sus eventuales impactos en la sociedad, interesados y sustentabilidad” (Waddock 2004, p.5).

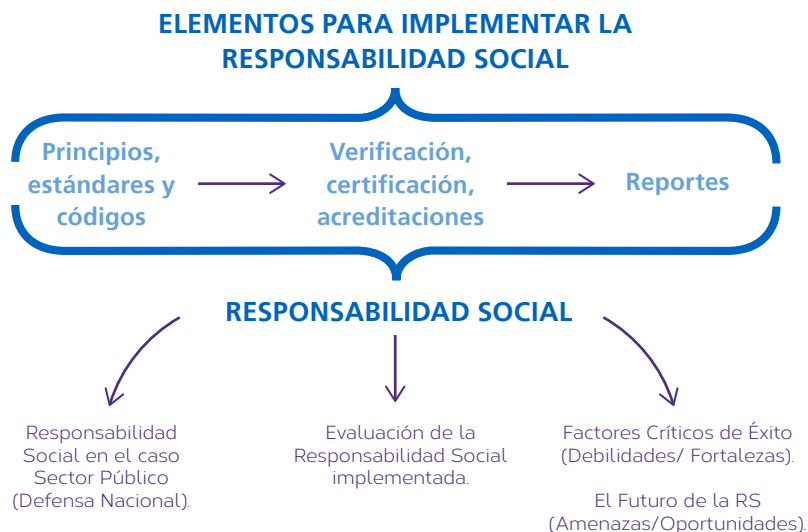
PRINCIPALES ELEMENTOS

En cuanto al aseguramiento de la RS, Waddock (2006, pp.87-89), indica que se pueden distinguir tres elementos:

- Principios, estándares y códigos de conducta.
- Verificaciones creíbles, monitoreo y certificaciones que aseguren que las empresas y corporaciones están haciendo lo que prometen.
- Sistemas de reportes generalmente aceptables para los ámbitos ambiental, social y de gobernabilidad.

Para ilustrar el estado del arte de la RS y evaluar el grado de implementación y formas de medición en las instituciones de la Defensa Nacional de Chile, se propone el siguiente esquema.

Figura N°1. Elementos para la implementación y medición de la RS



Fuente: Elaboración propia.

PRINCIPIOS, ESTÁNDARES Y CÓDIGOS DE CONDUCTA

Desde inicios de los 90s ha habido una explosión de códigos de conducta, estándares y principios relacionados con las actividades de negocios. En un amplio ámbito, los citados códigos estuvieron orientados a los hechos relacionados con la corrupción, desarrollados principalmente en respuesta a los escándalos de la industria de Defensa de los años ochenta (Trevino y Nelson, 2007). Hoy los códigos de conducta obedecen a dar respuesta a múltiples interesados (*stakeholders*).

Posiblemente, una de las normas más conocidas sean los diez principios de la Organización de Naciones Unidas (ONU) del *Global Compact* (UNGC), las que se concentran en los derechos humanos, laborales, sustentabilidad ambiental y corrupción.

VERIFICACIÓN, CERTIFICACIONES, ACREDITACIONES

Un segundo elemento para el aseguramiento de la RS incluye lo requerido por la sociedad, para garantizar que aquello prometido este bien hecho. Desde mediados de 1990, varias empresas de gran envergadura se han concentrado en el manejo de los distintos públicos interesados, en especial de sus cadenas de abastecimiento, las que han estado en permanente escrutinio y crítica por parte de distintas ONGs y activistas (Waddock, 2008, p.91).

Como ya ha sido referida, en una importante acción orientada a crear avances para el logro de la RS, la *Internacional Organization Standardization* (ISO), mejor conocida por su estándar de calidad, comienza a desarrollar el 2004 la norma ISO 26.000, para ser establecida en 2010. Este hecho es relevante porque de esta forma la industria europea inició la adopción de las normas ISO, dando el punto de partida al movimiento hacia la calidad continua ⁴.

.....

4. Documento disponible en Internet URL: http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?cs-number=46486

REPORTES

Debido a que inicialmente no hubo una guía sobre los formatos u otros requerimientos para los reportes de múltiple contenido, las empresas describían aquello que más les convenía y en los formatos que más les acomodaban, informando naturalmente lo que más les interesaba. Claramente, había una necesidad de estandarización. Para lidiar con eventuales inconsistencias, el *Global Reporting Initiative* (GRI) ha desarrollado una estructura de informes comunes que permiten en forma cruzada comparar las empresas de iguales industrias.

Así, la GRI se ha transformado en una coalición de multi-interesados que incluye información de miles de expertos en negocios, ONGs y otros tipos de organizaciones alrededor del mundo ⁵.

RESPONSABILIDAD SOCIAL EN LA DEFENSA

En Junio de 2007, el Ministerio de Defensa Nacional conformó un grupo de trabajo con representación de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, para estudiar la aplicación de los criterios de la RS en estas instituciones (Ministerio de Defensa, 2008, pp.3-23).

Uno de los objetivos de esta iniciativa fue considerar a las instituciones ligadas a la Defensa para que reportaran anualmente, y pudieran contarse entre las organizaciones del país que han acogido estas nuevas perspectivas de medición de desempeño, basadas en variables como la preocupación por el medioambiente, los vínculos y beneficios para la comunidad, el bienestar de su personal y, en definitiva, la sustentabilidad integral de una acción legitimada en el tiempo.

Además, se esperaba que una enunciación oficial y pública de los aportes de las instituciones de la Defensa en tiempos de paz, constituyera una evidente e importante oportunidad para avanzar hacia la consolidación de un modelo de relaciones civiles-militares, fundamentado en la cada vez más plena integración de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública con la ciudadanía.

.....

5. Ver completo en: <https://www.globalreporting.org/Pages/default.aspx>

En otras palabras asumir estratégicamente que el paradigma de la RS constituye un valioso recurso para sellar el compromiso de esas organizaciones con la vigencia de la democracia.

Es así como el Ministerio de Defensa es uno de los primeros organismos públicos de Chile que propuso incorporar a su gestión interna estrategias de RS, definiendo una política en la materia, formando equipos de trabajo, capacitando a sus funcionarios y comprometiéndose a elaborar un reporte de sustentabilidad, teniendo como objetivos (Ministerio de Defensa, 2008, p.20):

- Promover y asegurar el cumplimiento de los principios del Pacto Global de Naciones Unidas, desde la perspectiva de la Defensa y su condición de función pública, y en coordinación con las normas establecidas por el Estado de Chile ⁶.
- Formar y mantener capacitado al personal de las instituciones sobre los principios de la RS del Ministerio de Defensa, mediante programas comunes de formación difundidos por el escalón ministerial.
- Difundir la concepción de RS del Ministerio de Defensa a las instituciones armadas y a la comunidad.
- Iniciar, gradualmente, la contribución sistematizada a la sustentabilidad social, económica y ambiental del país.
- Enfatizar la coparticipación del personal y sus familias en proyectos solidarios externos e internos.
- Sistematizar el análisis de riesgo medioambiental en el ejercicio de las funciones militares y policiales.
- Dar cumplimiento a las normas medioambientales, tanto en los períodos de instrucción/entrenamiento como de ejecución.

De esta forma, describe el texto, se va definiendo el rol de la RS en la integración de las FF.AA al principal cometido de dicho programa adoptado, el cual es –esencialmente– mejorar la calidad de vida de los chilenos, así como también, recíprocamente, la de las instituciones, sintetizado en una concepción clave: la

.....

6. Los 10 Principios en: <http://www.pactoglobal.cl/los-principios>

cohesión social. Lo descrito, también fue incluido en el Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010.

POLÍTICA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL

El debate en torno a la equidad y al crecimiento ha incorporado, progresivamente, el concepto de sustentabilidad como condición necesaria para que estos procesos se sostengan en el tiempo. Es decir, no es posible pensar en desarrollo sin que este sea sustentable; ya no sólo se trata de progreso económico, sino también social y ambiental. El paradigma que recoge esta nueva perspectiva se conoce hoy como *responsabilidad social* (RS).

Es en ese contexto conceptual que ahora se postula la contribución que las instituciones armadas hacen al desarrollo del país. Las Fuerzas Armadas han realizado permanentemente acciones en beneficio de la comunidad; sin embargo, estas, en su mayoría, son desconocidas o sólo se visualizan y valoran en situaciones de catástrofe. De aquí la necesidad de relevar dicha contribución al país situándola en un marco que la sistematice y las coordine.

Este esfuerzo se plasmó el año 2008 con la Política de Responsabilidad Social del Ministerio de Defensa, cuyo principal objetivo es orientar y enmarcar todas las acciones institucionales que contribuyan al desarrollo sustentable del país. Estas acciones aportan tanto en materia social, económica y ambiental, como al fortalecimiento de la cohesión social y a la promoción de altos estándares de gestión organizacional.

En el marco de la Defensa, la contribución a la cohesión social del país se materializa a través de actividades y acciones que benefician a sectores sociales excluidos del desarrollo integral, y que promuevan la participación ciudadana y la interacción con la comunidad.

En el ámbito de la gestión organizacional se consideran políticas, programas, instrumentos o acciones como las siguientes: buenas prácticas laborales, modernización del proceso de gestión, inclusión del respeto a los derechos humanos en las doctrinas institucionales, apoyo al personal con respecto a su reinserción en el mundo laboral civil cuando pasa a retiro, y mecanismos de transparencia en materia de gasto e inversión.

En definitiva, la *responsabilidad social* del Ministerio de Defensa se refiere tanto a la contribución activa al progreso social, económico y ambiental de la comunidad, fundamentalmente a través de la participación de sus instituciones dependientes, como a una permanente y progresiva expresión de sus principios al interior de las Fuerzas Armadas.

ESTADO DE RESULTADOS

A siete años de la publicación de la política de *responsabilidad social* de Defensa de Chile, es posible mencionar que a nivel del ministerio, a la Subsecretaría para las FF.AA. le corresponde, “desempeñar todas las funciones administrativas que deba llevar en relación con asuntos de índole territorial, medioambiental, de responsabilidad social o de colaboración al desarrollo que sean de competencia del Ministerio o sus organismos dependientes, así como proponer las orientaciones gubernamentales para las políticas institucionales sobre la materia” (Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, n.d.). En la Cuenta Pública Participativa 2014, es posible visualizar las actividades de RS más significativas del Sector.

En relación a las instituciones de las Fuerzas Armadas éstas asumen tradicionalmente la RS de Defensa como una contribución que aporta al esfuerzo nacional para crear las condiciones de seguridad del país. Básicamente, tal aporte se materializa en acciones de apoyo directo a la comunidad y tareas orientadas al desarrollo nacional, incluyendo acciones en la dimensión de protección del medio ambiente (Ministerio de Defensa, 2010, p.338). Sobre el detalle de las actividades de RS mencionadas, en los respectivos sitios web institucionales se explicitan declaraciones y las tareas más importantes realizadas ⁷.

Sin embargo, en términos de los elementos claves para el aseguramiento de la RS, y sugerido por Waddock (2006), el único reporte con estándar internacio-

.....

7. Responsabilidad social de la Armada: <http://www.armada.cl/armada/la-armada/responsabilidad-social-institucional/2014-04-28/165458.html> ; En el caso de la FACH no se tiene a la RS como temática exclusiva pero el lector puede encontrar en: <http://www.fach.cl/antartica.html> ; <http://www.fach.cl/sar/> , entre otras, actividades relacionadas con RS Institucional.

nal lo elabora el Ejército de Chile desde el 2006 a la fecha. El objetivo por el cual se realiza ha sido dar cuenta del aporte institucional al desarrollo social, ambiental y económico del país, y complementariamente masificar y profundizar en los diferentes grupos de interés el conocimiento de la institución.

El Reporte elaborado por el Ejército implicó un cambio cultural, pues incluye lo que se ha realizado en forma eficiente, pero también aquello en que se ha cometido errores, al igual que las medidas implementadas para remediarlos, adoptando los criterios de la Global Reporting Initiative, incorporando desde el 2014 mejoras técnicas e integrando, además, los estándares de la ISO 26000. Los datos que contiene este informe fueron autenticados por los mandos responsables de las unidades pertinentes y se encuentran respaldados en la correspondiente documentación para efectos de verificación.

Sin embargo, como *debilidad detectada* cabe consignar que, por razones presupuestarias, por ser servicio público (Vera, 2011)⁸, no es posible para el Ejército realizar una verificación externa de los contenidos del reporte⁹.

CONCLUSIONES

Como ha sido posible constatar, el tema de la *responsabilidad social* forma parte de las importantes preocupaciones y misiones del sector. Sin embargo, pensando en una agenda de mediano plazo, sería relevante contemplar que, desde el nivel político-estratégico del Ministerio de Defensa, se liderara la medición de impacto de una RS metodológicamente implementada, no sólo desde las Fuerzas Armadas, sino también en el resto de los organismos dependientes, permitiendo hacia el 2020 superar las brechas de subdesarrollo detectadas, alcanzar y sostener estándares de país avanzado.



.....

8. Se asume que la Naturaleza del Bien Defensa Nacional corresponde a aquella definida por la Teoría de los Bienes Públicos. Una revisión de esta temática económica aplicada se puede consultar en: Vera (2011: 3-4).
9. *Ibíd.* Como referencia, el Ejército de EEUU de N.A. elabora su primer Reporte el 2007, pero con Verificación Externa sobre sus contenidos.

BIOGRAFÍA

- Ejército de Chile (2015). *Reporte de Responsabilidad Social 2014*. Santiago, Chile.
- Ley N° 20.424. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 4 de febrero de 2010.
- Libro de la Defensa Nacional. (2010). 1st ed. [ebook] Disponible en: <http://www.defensa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile/libro-de-la-defensa-2010>
- Pavelin, S., Porter L. (2008). The Corporate Social Performance Content of Innovation in the UK. En: *Journal of Business Ethics*. pp 711-725.
- Trevino, L., & Nelson, K. (2007). *Managing Business Ethics*. New Jersey: Wiley.
- Udayasankar, K. (2008). *Corporate Social Responsibility and Firm Size*.
- Vera, A. (2011). *Responsabilidad Social de Defensa y Desarrollo Sustentable en Chile* (Vol. 2). ANEPE. Santiago.
- Vollebergh, H. (2005). *The role of technological change for a sustainable development*.
- Waddock, S. (2004). *Companies, academics and the progress of corporate citizenship*.
- Waddock, S. (2006). *What Hill it take to create a tipping point for corporate responsibility?* Greenfield: Praeger.
- Waddock, S. (2008). *Building a new institutional infrastructure for Corporate Responsibility*. Boston: Boston College.
- Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. (n.d.). *Asuntos Institucionales*. [online] Disponible en: <http://www.ssffaa.cl/asuntos-institucionales-ssffaa/asuntos-institucionales/>

SOBRE EL AUTOR

Adolfo Vera

PhD. por la ULSETB (Bélgica), MSc por Cranfield University (Inglaterra), MBA por la Universidad de Chile e Ingeniero en Economía y Administración de la APM. Es especializado en Responsabilidad Social, Política Industrial y Proyectos. En el área académica y profesional ha sido Profesor en la Universidad de Chile, Universidad de Santiago, ANEPE, asesor en el Ministerio de Defensa, de Justicia y de Transporte.





CONFLICTO ARMADO

Jaime Riquelme Castañeda

Resumen: Este artículo reflexiona acerca de la situación de defensa y la probabilidad de un conflicto armado entre Chile y sus países vecinos. Analiza las políticas de defensa y la situación de paz vecinales. Reconoce un riesgo de conflicto armado que tiende a disminuir y advierte la necesidad de realizar mayores esfuerzos para disponer de las capacidades militares adquiridas en beneficio de la paz mundial.

INTRODUCCIÓN

Estudios realizados anualmente desde el año 2008, por el *Institute Economics and Peace* miden el nivel de tranquilidad del mundo, de las regiones y de la gran mayoría de los países (162), desde tres grandes criterios: seguridad y protección de la sociedad, militarismo y conflictividad nacional e internacional. En estos estudios la paz es definida de dos maneras. En forma positiva, se relaciona como el conjunto de actitudes, instituciones y estructuras de una sociedad que favorecen la paz; y en forma negativa, como la ausencia de violencia o de miedo a la violencia (Global Peace Index, 2015). El presente artículo se enfoca en la paz como la ausencia de violencia y a partir de dicha conceptualización se pretende generar un aporte.

La constitución política de Chile señala que es deber del Estado resguardar la seguridad nacional sin dejar claro qué se entiende por ésta. Sin embargo, reconoce que puede ser dañada por una guerra externa; y que las Fuerzas Armadas, bajo la dirección del Ministerio de Defensa Nacional, son las encargadas de defender al país y de recuperar la condición de seguridad (Constitución República de Chile). De lo anterior, se desprende que un conflicto armado con otro Estado o con otra parte no estatal es una alternativa que la política de defensa en Chile considera para recuperar la seguridad exterior del Estado. Ahora bien ¿Cómo es la conflictividad armada entre Chile y sus países vecinos? Este trabajo pretende responder aquella pregunta y en lo práctico pretende contribuir a mejorar los planes de la Defensa Nacional. Cabe señalar que toda la información se ha obtenido desde fuentes abiertas.

DESARROLLO

Para responder la pregunta que nos ilumina es necesario analizar la situación de defensa de Chile y sus países vecinos, reflexionar en torno a la política de defensa relacionada con los conflictos armados y en la situación de paz de los cuatro países. La política de defensa se revisa desde los documentos declarados por cada país ante el Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR. La

situación de paz, desde los estudios realizados por el Institute Economics and Peace. El primer análisis nos permite conocer las intenciones declaradas por cada Estado y el segundo análisis, los hechos.

La política de defensa de Chile, con un enfoque realista, considera la posibilidad cierta de un conflicto armado contra otro estado o actor armado no estatal externo, siempre en respuesta a una agresión (Resolución N° 3.314, 1974). Este conflicto armado es limitado por sus objetivos, duración, escenario y capacidades empleadas, así también sus efectos mitigados por el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

La política de defensa de Argentina también considera la posibilidad cierta de un conflicto armado con otro estado, sin mencionar un actor armado no estatal, en respuesta a una agresión militar externa o a un daño a sus intereses vitales (Ley N° 23.554, 1988). Este conflicto armado, también en el marco del DIH, tiene como propósito salvaguardar los intereses vitales de la Nación (soberanía, independencia, autodeterminación, integridad territorial, así también la vida y la libertad de sus habitantes) (Libro Blanco de la Defensa Argentina, 2010).

La política de defensa del Perú considera la solución pacífica de los conflictos y la prohibición del uso o amenaza del uso de la fuerza con estricto apego al Derecho Internacional. Sin embargo, estima emplear sus fuerzas armadas como “último recurso” en una acción militar defensiva. No define jurídicamente a la amenaza, si es o no un Estado, ni orienta con exclusividad el uso de la fuerza hacia amenazas externas (Libro Blanco de la Defensa Nacional Perú, 2005).

La política de defensa de Bolivia reconoce la existencia de amenazas internas y externas (Gobierno de Bolivia, 2016a) Asigna, con claridad, responsabilidades de defensa a las fuerzas armadas contra ambos tipos de amenazas, así como un rol imprescindible en la implementación de las políticas sociales. La defensa tiene el propósito de conservar la paz y mantener la seguridad del país. Su modelo de defensa militar es no agresivo (Gobierno de Bolivia, 2016b).

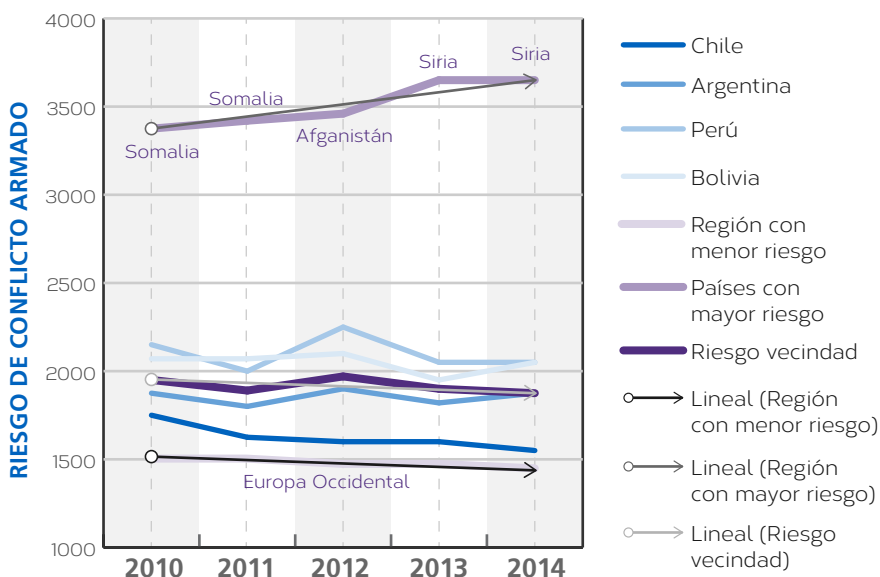
Chile y Argentina visualizan conflictos armados eminentemente interestatales, por tanto externos. Sin embargo, Perú y Bolivia, visualizan conflictos ar-

mados interestatales e intraestatales, por tanto externos e internos. Estos dos últimos países, en especial Bolivia, tienen una política de defensa claramente orientado a la seguridad interior del Estado. Los cuatro países declaran una política que es defensiva frente a cualquier agresión, ajustándose al Derecho Internacional. Por lo tanto, estas cuatro políticas demuestran una voluntad pacífica y ajustada al derecho internacional en la solución de cualquier conflicto con otro estado. Es probable que ninguno de estos países tome la iniciativa en un conflicto armado.

En cuanto a la situación de paz, existe evidencia de que en los últimos cinco años Chile, Argentina, Perú y Bolivia han alcanzado calificaciones de países pacíficos. En escala de 1 a 5, siendo 1 más pacífico y 5, menos pacífico. Entre 2010 y 2014 Chile ha alcanzado una calificación de paz promedio de 1.61 muy cercana a la calificación promedio de los países de Europa occidental, región más pacífica del mundo, que alcanza un promedio de 1.48. Argentina ha logrado una calificación promedio de 1.83; Perú, 2.07; y Bolivia, 2.02. Chile y sus países vecinos obtienen una calificación promedio 1.88 con una tendencia de aumento de la paz, al igual que Europa occidental.

En el otro extremo, se tiene que los países menos pacíficos del mundo, en el período analizado, han sido Somalia (2010- 2011), Afganistán (2012) y Siria (2013- 2014). La tendencia demuestra que los conflictos armados se producen en países menos pacíficos (calificación más cercana a 5). Así lo demuestran las calificaciones de estos países: 2010- 3.37; 2011- 3.39; 2012- 3.44; 2013- 3.65; y 2014- 3.64. Lo anterior permite suponer que países como Chile, Argentina, Perú y Bolivia que, mantienen una tendencia de mejora en su calificación de paz, tengan un menor riesgo de conflictos armados. El análisis realizado de las políticas de defensa en relación a los conflictos armados y la situación de paz de Chile y sus países vecinos permite afirmar que la conflictividad es baja. Para una mejor comprensión, ver **Figura N° 1**.

Figura N°1. Riesgo de conflictividad armada período 2010- 2014.



Fuente: original del autor. Basado en los estudios realizados por el Institute for Economics and Peace (10 de febrero 2016). *Global Peace Index (GPI)*, ediciones 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015. Sydney, Australia: Ed. IEP. Recuperados de <http://economicsandpeace.org/reports/>.

Para comprender cómo es la conflictividad armada entre Chile y sus países vecinos es necesario analizar la relación que existe entre la Defensa y el conflicto armado. Los principales elementos que componen esta relación son: la *política de defensa* de cada país y su orientación hacia las amenazas externas o internas; el *militarismo*, la *seguridad* (seguridad y protección social) y la *conflictividad* (conflictividad nacional e internacional) que son criterios de calificación de paz; y el *conflicto armado* y los fundamentos políticos que tiene cada país para determinar una agresión a los intereses vitales del Estado.

La *política de defensa* se relaciona con el conflicto armado a través del militarismo, la conflictividad y la seguridad, y se define como el conjunto de orientaciones (objetivos, tareas, prioridades) con que se ejecuta la función Defensa

(Ministerio de Defensa, 2010). El *conflicto armado* por otra parte se define como una incompatibilidad impugnada en la que el uso de la fuerza armada, entre dos partes (al menos una es el gobierno de un Estado), produce resultados superiores a veinticinco muertes, relacionadas directamente con los combates (Wallenstein y Sollenberg, 2001).

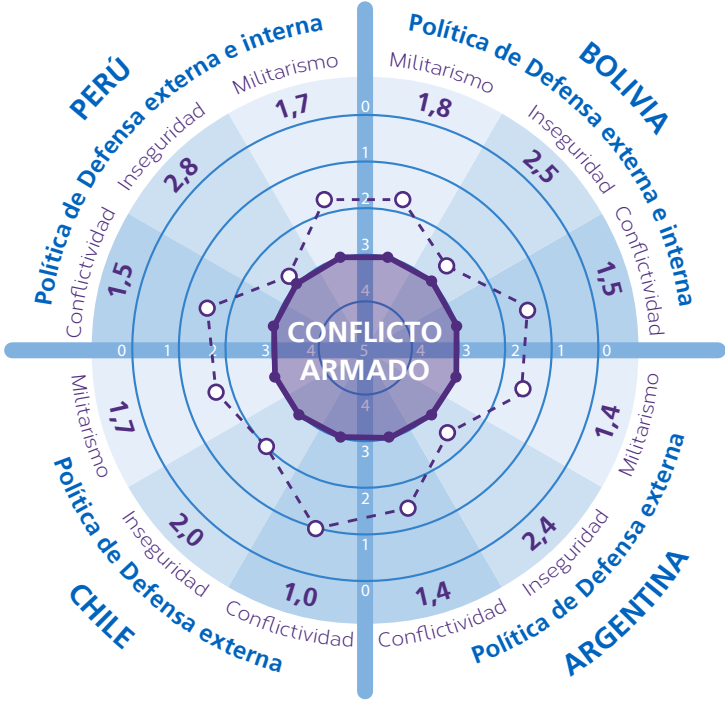
El *militarismo* se define como la capacidad militar de un país y se mide mediante: los gastos de defensa del producto interno bruto; la cantidad de personal militar cada cien mil habitantes; la cantidad de armas importadas cada cien mil habitantes; la cantidad de armas exportadas cada cien mil habitantes; la contribución financiera a operaciones de paz; la capacidad de armas nucleares y de alta capacidad de destrucción; y las facilidades de posesión de armas pequeñas para la población.

La *conflictividad* (conflictividad nacional e internacional) se define como la cantidad e intensidad de los conflictos armados en los que se ha participado y se mide mediante: cantidad y duración de los conflictos internos; cantidad de muertos en conflictos internos; cantidad, duración y rol jugado en conflictos externos; cantidad de muertos en conflictos externos; intensidad de los conflictos internos; y relaciones con los países vecinos.

La *seguridad* (seguridad y protección de la sociedad) se define como el nivel de seguridad interna y se mide mediante: la percepción de la criminalidad; la cantidad de policías por habitantes; porcentaje de desplazados y refugiados; inestabilidad política; terrorismo político; impacto del terrorismo; cantidad de homicidios cada cien mil habitantes; violencia de los crímenes; probabilidad de manifestaciones violentas; y cantidad de encarcelados cada cien mil habitantes (Global Peace Index, 2015).

La *política de defensa* de Chile se orienta a un conflicto armado cuando existen altos niveles de militarismo, conflictividad e inseguridad en el país y en cualquiera de sus vecinos. Además, cuando dicho país decide alguna política que produzca una percepción de agresión y de daño a los intereses vitales del Estado. Esta afirmación no intenta demostrar causalidad, sino describir el comportamiento de los elementos que componen esta relación. Para mejor la comprensión ver **Figura N°2**.

Figura N°2. Modelo de defensa y conflicto armado.



Fuente: original del autor. Los datos utilizados corresponden a los valores de militarismo, inseguridad y conflictividad de los cuatro países según los datos obtenidos en *Global Peace Index (GPI)*. Estos datos se han considerado en el modelo para facilitar su comprensión. En la medida que los criterios de un país alcanzan valores cercanos a 5, la política de defensa podría aproximarse a un conflicto armado. Lo anterior, puede verse agravado si la política de defensa del país se orienta exclusivamente a amenazas externas.

La alta calificación de paz que alcanza Chile y sus países vecinos; así como la orientación hacia amenazas internas que tienen las *políticas de defensa* del Perú y Bolivia; y la declaración de estricto apego al Derecho Internacional de las políticas de defensa de los cuatro países puede ser una oportunidad para la Defensa en Chile. Por otro lado, los altos niveles de inseguridad que alcanzan Perú

(2.8) y Bolivia (2.5) en el período 2010- 2014 puede ser una amenaza, porque de producirse un conflicto interno en dichos países, podría traspasar las fronteras chilenas, aumentando los niveles de inseguridad del país.

Chile cuenta con una *política de defensa* que ha mejorado en eficacia y eficiencia a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 20.424/ 2010 del Ministerio de Defensa. Dicha ley ha fortalecido el diseño e implementación, brindando mejores herramientas para la gestión de un conflicto armado. Sin embargo, se estima que la *política de defensa* de Chile, en este aspecto, no demuestra una adecuada adaptabilidad de acuerdo a estas mismas políticas del Perú y Bolivia, y a los resultados de los estudios científicos de paz, seguridad y defensa internacionales.

Durante el período 2006- 2013 Chile ha adquirido sistemas de armas de alta tecnología cuya capacidad supera con creces cualquier amenaza proveniente de estos países, así también su gasto en Defensa ha sido más de dos veces superior al de Perú y más de diez veces superior al de Bolivia (Stockholm International Peace Research Institute, 2014). Esto si se considera especialmente que dichos países orientan importantes esfuerzos en la seguridad interior del territorio.

CONCLUSIONES

La conflictividad armada entre Chile y sus países vecinos es de bajo riesgo porque las políticas de defensa de los cuatro países declaran ajustarse al derecho internacional y porque sus niveles de militarismo, inseguridad y conflictividad han sido bajos durante los últimos cinco años, lo anterior incluso durante el diferendo marítimo entre Chile y Perú sancionado en La Haya el año 2014. Lo anterior, responde a la pregunta principal de este artículo en cuanto a cómo es la conflictividad armada de Chile y sus países vecinos. Sin embargo, se hace necesario identificar brechas y proponer mejoras para optimizar aquella política de defensa que se relaciona con los conflictos armados.

Es importante que la *política de defensa* en Chile cuente con herramientas para evaluar su impacto en la política de Defensa de sus países vecinos. Así también, que demuestre estar basada en estudios científicos de paz, seguridad y defensa internacionales como los que, por ejemplo, desarrolla el Institu-

te Economics and Peace. Lo anterior, puede mejorar la brecha de adaptabilidad de esta política.

El futuro Libro de la Defensa Nacional edición 2017 podría ser una oportunidad para demostrar que la política de defensa nacional, relacionada al conflicto armado, se basa en estudios científicos y en el comportamiento de la defensa de los países vecinos.

El riesgo de conflicto armado entre Chile y sus países vecinos tiende a disminuir y la *política de defensa* se adaptará paulatinamente a este escenario. En ese sentido, es probable que se orienten mayores esfuerzos en disponer de las capacidades militares de conflicto armado adquiridas a favor de la participación de Chile en las operaciones de paz alrededor del mundo. La adaptabilidad de la *política de defensa* a los nuevos desafíos de la seguridad exterior del Estado será relevante para seguir mejorando la paz con sus países vecinos.



BIBLIOGRAFÍA

Global Peace Index 2015: Measuring Peace, Its Causes and Its Economic Value. (2015). 1st ed. [ebook] Sydney, Australia. Disponible en: http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Global-Peace-Index-Report-2015_o.pdf.

Constitución de la República de Chile.

La resolución N° 3.314/1974 de la Asamblea General “Definición de la agresión” (14 de diciembre de 1974). Disponible en: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/da/da_ph_s.pdf

Libro de la Defensa Nacional. (2010). 1st ed. [ebook] Disponible en: <http://www.defensa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile/libro-de-la-defensa-2010>

Ley N°23.554. Diario Oficial. Buenos Aires, Argentina, 5 de mayo de 2010.

Libro Blanco de la Defensa, Argentina. (2010). 1st ed. [ebook] Disponible en: <http://www.libroblanco.mindef.gov.ar/>

Gobierno de Bolivia, (2016) *Política de Seguridad y Defensa*. Recuperado del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa de la UNASUR: http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/BOL/Pol_seg_def.pdf

Gobierno de Bolivia, (2016) *Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia*. Recuperado del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa de la UNASUR: http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/BOL/BASES_DISC_POL_DOCTRINA_DEF.pdf

Wallensteen P. y Sollenberg M. (2001). *Armed Conflict 1989–2000, Journal of Peace Research*. Pp.629-644.

Stockholm International Peace Research Institute. (2015). *SIPRI Yearbook 2014*. Oxford University Press. Suecia [online] Disponible en: <http://www.americasquarterly.org/charticles/social-inclusion-index-2015>

SOBRE EL AUTOR

Jaime Riquelme

Doctor en Paz, Seguridad y Defensa por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, Magíster en Planificación y Gestión Estratégica por la Academia de Guerra del Ejército, Magíster en Administración de Empresas por la Universidad Arturo Prat y Licenciado en Ciencias Militares por la Escuela Militar del General Bernardo O´Higgins.





GESTIÓN DE CATÁSTROFES Y EMERGENCIAS

Juan Francisco Cobo Estévez

Resumen: La gestión de catástrofes, emergencias y/o desastres es un tema relevante en Chile dada la cantidad y magnitud de eventos producidos especialmente en los últimos años y que han tenido un impacto devastador en lo material y humano. La Defensa Nacional y en particular las Fuerzas Armadas tienen capacidades relevantes que no están siendo del todo utilizadas en dichos eventos y deben ser reconsideradas para un uso más activo y masivo, con el fin de salvar el máximo de vidas en el menor tiempo posible. Adicionalmente, se hace necesario evitar la duplicidad de capacidades con otras instituciones del Estado, logrando así una mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles.

INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de una situación de catástrofe, desastre y/o emergencia en general nos estamos refiriendo a eventos adversos o destructivos causados por el hombre o la naturaleza (terremotos, incendios, tsunamis, contaminaciones químicas, erupciones volcánicas, aluviones, inundaciones, huracanes, entre otros) de distinta magnitud, que en algunos casos se pueden desencadenar en muy breve tiempo, y que pueden llegar a causar pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales de manera generaliza en una zona, llegando en algunos casos a sobrepasar en la capacidad de respuesta de la comunidad local (emergencia), de la sociedad (desastre) o incluso a nivel nacional (catástrofes) (ONEMI, 2013).

Dependiendo de la naturaleza del evento será la forma de poder gestionarlo. Sin embargo, una característica clave es poder lograr una respuesta rápida y efectiva a una serie de necesidades básicas de supervivencia para poder así minimizar la pérdida de vidas humanas (Academia Nacional de Bomberos 2004). Al respecto se han identificado las siguientes necesidades claves: búsqueda y rescate de personas dentro de las primeras 48 -72 horas, asistencia médico quirúrgica en las primeras 72 horas, transporte de personal de rescate y heridos, control de incendios, vigilancia epidemiológica, control de tráfico y del público, rehabilitación de líneas vitales; maquinaria pesada y equipos de remoción, provisión de agua potable, control y manipulación de alimentos, materiales para alojamiento, restablecimiento de las comunicaciones y generación provisional de energía.

Si uno observa la experiencia internacional en torno a la gestión de este tipo de eventos encuentra un largo camino recorrido, y que surge de las guerras mundiales y sus devastadores consecuencias (la protección civil nace el 12 de agosto de 1949, en el marco de la actualización del Tratado de Ginebra: Protección a las víctimas de los conflictos armados internacionales) (ONEMI, 2013). Esta experiencia propone la necesidad de disponer de un plan integrado de protección civil compuesto por diferentes fases, llamado *ciclo de gestión de riesgo*, el cual consta de: prevención-mitigación-preparación- respuesta-rehabilitación,

(ONEMI, 2013). Con este proceso debidamente implementado se puede reducir de manera relevante el daño, evitar la pérdida de vidas humanas y materiales, y lograr en una etapa siguiente la recuperación necesaria de la zona afectada.

CHILE UN PAÍS DE CATÁSTROFES

Las características geofísicas del territorio chileno hacen que el país esté permanentemente expuesto a todo tipo de amenazas. En la última década se ha manifestado de manera reiterada, pasando de ser una amenaza probable a una realidad devastadora, como fueron los incidentes que se dieron entre los años 2008 y 2015:

- La Erupción del Volcán Chaitén, 02 Mayo 2008.
- El Terremoto y Tsunami, 8.8 Mw, 27 Febrero 2010.
- El Terremoto del Norte Grande, 8.2 Mw, 01 Abril 2014.
- El Incendio Valparaíso Sector La Pólvora, 12 Abril 2014.
- El Aluvión en Chañaral, 25 de Marzo 2015.
- El Terremoto y Maremoto en Coquimbo, 8.4 Mw, 20 de Septiembre 2015.

A nivel de ejemplo, y para cuantificar el impacto social y económico de este tipo de eventos, se puede observar que el terremoto del 27 de Febrero del 2010 fue una de las mayores catástrofes que Chile ha sufrido, y donde el Estado y diversos organismos tuvieron que reaccionar y que en gran medida se vieron sobrepasados.

La zona afectada abarcó seis regiones (Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule, Biobío y la Araucanía), cubriendo una longitud de 800 km, impactando a cerca de 12.8 millones de habitantes (cerca del 75% de la población del país), con 524 víctimas fatales, 220.000 viviendas destruidas, siendo los sectores más afectados la industria, la pesca, el turismo, las viviendas y la educación. Con un costo de cerca de US \$30 mil millones (un 18% del PIB) gastados en enfrentar la emergencia y en la reconstrucción (Superintendencia de Valores y Seguros, 2013).

Finalmente si uno compara a Chile a nivel internacional con los países del G-20 y otros seleccionados, este presenta el nivel más alto de daños en catástrofes como porcentaje del PIB de los últimos 32 años, según el informe de la OCDE del 2012 (Superintendencia de Valores y Seguros, 2013), lo que nos muestra que somos una nación donde se ha vuelto habitual tener que enfrentar catástrofes, desastres y emergencias, como muy pocos países a nivel mundial.

ROL DEL ESTADO Y LA DEFENSA NACIONAL

La constitución política de la República de Chile define que “Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia...”, también dice que debe “asegurar a todas las personas el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la personal” lo que significa que es un deber del Estado auxiliar a la población que en situaciones de este tipo (catástrofes, desastres y emergencias).

Para poder lograr estos objetivos el Estado ha asignado recursos y otorgado facultades a diversos órganos de su competencia a través del tiempo, como son a nivel de ejemplo: la creación de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, ONEMI, en el año 1974 (D.S N° 369 de 1974), el C.O.E. en el año 1983. (D.S N° 509 de 1983), la definición del Plan Nacional de Protección Civil en el 2002. (D.S N° 156 de 2002), la creación de direcciones regionales de ONEMI, entre otros. Sin embargo, luego del terremoto del 27 de Febrero del 2010 y de las desastrosas consecuencias que tuvo para el país, en donde quedó de manifiesto la descoordinación de los organismos del Estado, la ONEMI tuvo que crear un plan de desarrollo (2010 -2018) (Ortiz, 2014), para poder subsanar las deficiencias en la *gestión de riesgos*, lo cual ha permitido en la actualidad poder gestionar de mejor manera los eventos de los últimos años.

Con respecto participación de la Defensa Nacional en la gestión de las catástrofes que ha sufrido el país, sus organizaciones han aportado con diferentes capacidades en las diversas etapas del *ciclo de gestión de riesgos*, siendo parte de un sistema de protección civil (creado el 2002) que coordina diversos actores (instituciones públicas, ONGS, empresas privadas, personas naturales, incluso

otros estados y fuerzas armadas extranjeras), tanto en actividades de entrenamiento, como en situaciones reales de ayuda a la comunidad.

A nivel de detalle se puede observar la siguiente participación de las organizaciones de la Defensa:

FASES DE PREVENCIÓN-MITIGACIÓN-PREPARACIÓN

- Comité de Protección Civil Nacional: Sub Secretario de Defensa, Delegados Institucionales, Jefe Estado Mayor Conjunto.
- Comité de Protección Civil Regional, Provincial y Comunal: Delegados Institucionales Guarnicionales de las FF.AA.

FASES DE RESPUESTA-REHABILITACIÓN

- Comité Operaciones de Emergencia Nacional : Ministerio de Defensa -Jefe Estado Mayor Conjunto.
- Comité Operaciones de Emergencia Regional: Autoridad de Enlace Regional Ministerio de Defensa y Estado Mayor Conjunto Cdtes. Guarniconales de Unidades de las FF.AA.
- Comité Operaciones de Emergencia Provincial y Comunal: Delegados Guarniconales de Unidades de las FF.AA.

El rol de los diferentes actores se caracteriza por lo siguiente:

- El Ministerio de Defensa Nacional participa con sus representantes en el Comité de Protección Civil Nacional y en los Comités de Operaciones de Emergencia Nacional y Regional.
- El Estado Mayor Conjunto participa con sus representantes en el Comité de Protección Civil Nacional y en los Comités de Operaciones de Emergencia Nacional y Regional. Adicionalmente, posee un Departamento de Conducción Militar en Desastres que permite asesorar al Ministro de Defensa Nacional en este tipo de materias y está a cargo, entre otras cosas, de la coordinación del empleo de los recursos y capacidades institucionales en la gestión de emergencias y desastres como parte del Sistema Nacional de Emergencias y Protección Civil.

- Las Fuerzas Armadas participan en los Comités de Protección Civil Regional, Provincial y Comunal y en los Comités de Operaciones de Emergencia Regional, Provincial y Comunal por medio de delegados Institucionales Guarnicionales. Finalmente, las FF.AA son el brazo ejecutor que utiliza el Ministerio de Defensa para contribuir con la prevención, protección a la población y sus bienes, rescate y reconstrucción en los diversos eventos que han sacudido al país durante los últimos años.

MARCO LEGAL

La participación de las Fuerzas Armadas en las actividades asociadas al Plan de Protección Civil está amparada por un marco legal que contienen una serie de leyes, decretos supremos, dictámenes de contraloría y órdenes a nivel de ministerios, los cuales le permiten hoy en día actuar como parte del Sistema de Protección Civil, contribuyendo con sus capacidades en las diferentes etapas del *ciclo de gestión de riesgo*. A continuación se presenta un resumen de los principales documentos que se encuentran mencionados en diferentes fuentes (Ortiz, 2014) que se presentan a continuación y que han ido evolucionando en el tiempo.

PRESENTES EN LA CONSTITUCIÓN Y DICTÁMENES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- La Ley N° 16.282, Ley orgánica constitucional de los estados de excepción del año 1985, "Declarado el estado de emergencia, las facultades conferidas al Presidente de la República podrán ser delegadas, total o parcialmente, en los jefes de la Defensa Nacional que él designe".
- El Dictamen de la Contraloría General de la República N° 042822 del año 2008 menciona que a solicitud del gobierno las FF.AA pueden intervenir para cooperar con la ciudadanía ante situaciones de emergencia o catástrofe que no impliquen control del orden público.

MINISTERIO DEL INTERIOR, DECRETOS SUPREMOS

- Decreto Supremo Ministerio del Interior N° 156 del año 2002. Plan nacional de protección civil: Contempla la participación de las FF.AA en la gestión de la protección civil siendo parte de los comités de protección civil y comité de operaciones de emergencia.
- Decreto Supremo Ministerio del Interior N° 38, 18 de Enero de 2011. Hay una reestructuración del Comité de Operaciones Nacional de Emergencia, con el fin de apoyar a los COEs en la gestión de las emergencias, dentro de los cuales lo integran diversos ministerios, destacando el Ministerio de Defensa y el Jefe del Estado Mayor Conjunto.

MINISTERIO DE DEFENSA, PLANES Y ÓRDENES:

- Plan de Emergencia de Protección Civil del Ministerio de Defensa 04 de Octubre de 2012: Imparte misiones a las Instituciones de las FF.AA para contribuir al sistema nacional de protección civil, conforme al ciclo de la gestión de riesgo. Instituciones de las FF.AA contribuyen con capacidades en apoyo a autoridades que gestionan la situación de catástrofe.
- La orden del Ministerio de Defensa del 13 Enero 2011. Designa las autoridades de enlace regional en los COE. El Oficial más antiguo de las FF.AA asume el control e informa al Ministerio de Defensa de la situación de las FF.AA en la región.

OPORTUNIDADES Y AMENAZAS

OPORTUNIDADES

La importante participación de las Fuerzas Armadas en los eventos que se han producido en los últimos años le ha dado una mayor legitimidad a los organismos de la Defensa frente a la comunidad, mejorando la percepción de su utilidad frente a los recursos desembolsados. Actualmente se encuentra en trámite en el Congreso Nacional una ley que permite la creación de un Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil, y que permitiría perfeccionar el sistema al abordar de manera más integral y sistémica el proceso de *gestión del*

riesgo ante catástrofes, desastres y emergencias, donde las FF.AA tendrían una participación más activa (Senado de Chile, 2015).

AMENAZAS

A nivel de las amenazas están siempre presentes los incidentes que pueden ser de carácter catastrófico para el país y que por su falta de previsión signifiquen una participación de las FF.AA tardía y poco efectivas, que signifique el mayor costo de vidas. La descoordinación de actividades entre organizaciones que impliquen una respuesta tardía, en donde las FF.AA se ven involucradas y que signifique costo de vidas.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES

FORTALEZAS

El despliegue rápido de considerables medios, humanos y materiales en la zona de emergencia de manera organizada con alta flexibilidad son una fortaleza. Las Fuerzas Armadas tienen la autonomía para movilizarse hacia cualquier punto del territorio nacional con medios propios, ya sea por vía terrestre, aérea y marítima. La cercanía geográfica contribuye al despliegue, al estar sus unidades distribuidas a lo largo del territorio (regimientos, destacamentos, bases aéreas, bases navales, gobernaciones marítimas y capitánías de puerto, entre otros.). Además, tienen la posibilidad de desplegar una gran cantidad de recursos, tanto materiales como humanos, y que pueden llegar a ser esenciales para el rescate de víctimas, el apoyo humanitario, la seguridad de la población y contribuir a recuperar la infraestructura dañada como son:

- Personal entrenado para soportar condiciones hostiles y de riesgo.
- Hospitales de campaña, buques con capacidades de atención médica, transporte para evacuación médica (terrestre, marítima, aérea).
- Maquinaria pesada para el despeje de vías terrestres claves, puentes mecánico, entre otros.
- Sistemas de comunicación, de búsqueda y procesamiento de información (Drones, Aviones de Exploración, Satélites, entre otros).

La capacidad de apoyar con sus medios a salvar vidas dentro de las primeras horas de sucedido el evento, dado que la prioridad en un evento en desarrollo es la de salvar el máximo de vidas posibles. Son críticas todas las acciones que se puedan traducir en:

- Apoyar la búsqueda y rescate de personas dentro de las primeras 48 - 72 horas (Clave es el despliegue rápido de personal capacitado para el rescate).
- Dar Asistencia Médico Quirúrgica las Primeras 72 horas.
- Entregar transporte a personal de rescate y a heridos de diferente gravedad.

Es fundamental aprovechar los medios que hoy tienen las FF.AA con el fin de salvar la mayor cantidad de vidas de una manera rápida y coordinada, y que no se pudieran salvar en las fases anteriores al evento (Prevención, Preparación, Mitigación, Alerta) como se puede observar a continuación:

Tabla N° 1. Necesidades Fundamentales ante un Evento y Capacidades de las FF.AA

Necesidades Fundamentales en la Respuesta ante un Evento	Apoyo de las Fuerzas Armadas en base a sus capacidades
Búsqueda y Rescate dentro de las primeras 48 - 72 horas	X
Asistencia Médico Quirúrgica las Primeras 72 horas	X
Transporte de Personal de Rescate y Heridos	X
Vigilancia Epidemiológica	Sin Información
Control de Tráfico y del Público	X
Control de Incendios	X
Rehabilitación de Líneas Vitales	X
Provisión de Agua Potable	X
Control y Manipulación de Alimentos	X
Restablecimiento de las Comunicaciones	X
Materiales para Alojamiento	X
Generación Provisional de Energía	X
Maquinaria pesada y equipos de remoción	X

Fuente: Elaboración propia

DEBILIDADES

La falta de coordinación a nivel comunal y provincial que hace que los esfuerzos no sean los más efectivos debido a la redundancia de acciones, producto de descoordinaciones entre las diferentes organizaciones que participan en los COE es una debilidad. Adicionalmente hay una sub utilización de los medios disponibles de las Fuerzas Armadas debido a la poca injerencia en los procesos decisionales de despliegue y de diagnóstico de la situación inicial del incidente. Así también, la falta de preparación técnica y orientación hacia las situaciones de rescate y sus consideraciones asociadas. Por último, la dificultad para relacionarse con organizaciones civiles menos estructuradas y con menores capacidades que las FF.AA para cumplir con las misiones de rescate encomendadas.

CONCLUSIONES

Se estima que existe una brecha en la cantidad y calidad de medios necesarios para salvar vidas, dada las situaciones que le ha tocado vivir a Chile en estos últimos años, la demanda siempre será alta, por lo que toda ayuda disponible es necesaria. Sin embargo, las instituciones de la Defensa poseen hoy en día una serie de capacidades que deben ser aprovechadas, lo que traería en un corto plazo, y de una manera más óptima, la entrega de ayuda y protección a la población en este tipo de situaciones, evitando así la duplicidad de recursos con otros organismos civiles del Estado.



BIBLIOGRAFÍA

- Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2013). *Operaciones de Emergencia nivel I*, Manual Curso., Santiago Chile, 2013
- Superintendencia de Valores y Seguros, (2013). *Terremoto 2010 Análisis e Impacto del 27-F en el Mercado Asegurador*. [online] Santiago, Chile. Disponible en: <https://www.svs.cl/sitio/destacados/doc/TERREMOTO-9-1-13.pdf>
- Ortiz, R. (2014). Gestión del riesgo de desastres en Chile.
- Libertad y Desarrollo. (2015). *Un sistema nacional de emergencias para Chile*. 10 de abril de 2015, de Libertad y Desarrollo. Disponible en: <http://lyd.org/wp-content/uploads/2015/04/TP-1201-INSTITUCIONALIDAD-EMERGENCIA.pdf>
- Informe Sectorial del Ministerio de Defensa Nacional del año 2015. (2015). [online] Santiago, Chile: Ministerio de Defensa. Disponible en: http://www.gob.cl/cuenta-publica/2015/sectorial/2015_sectorial_ministerio-defensa-nacional.pdf
- Informe Sectorial del Ministerio de Defensa Nacional del año 2014. (2014). Santiago, Chile: Ministerio de Defensa.
- Academia Nacional de Bomberos (2004), *Manual Curso de Rescate Urbano*. [online] Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.cbs.cl/download.php?29e59cbe21ddccb-86dd1bfa5c13f8ee0&publicacion>.
- Senado de Chile, (2014). *Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil: concuerdan en la necesidad de priorizar su tramitación*. [online] Disponible en: http://www.senado.cl/sistema-nacional-de-emergencia-y-proteccion-civil-concuerdan-en-la-necesidad-de-priorizar-su-tramitacion/prontus_senado/2014-04-03/161935.html
- Arroyo de la Rosa R, (2012). *Activación de unidades militares especializadas en protección civil en América Latina y el Caribe*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2012/DIEEEM11-2012_ProteccionCivilLatinoamerica_RArroyo.pdf
- Emco, (2016). Gestión de Emergencias. [online] Estado Mayor Conjunto. Disponible en: http://www.emco.mil.cl/?page_id=106/

SOBRE EL AUTOR

Juan Francisco Cobo Estévez

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile, MBA de la Universidad Adolfo Ibáñez, Magíster en Seguridad y Defensa de la Academia de Estudios Políticos y Estratégicos. Se desempeña como Oficial de Reserva, Teniente Segundo Infante de Marina, en la Armada de Chile y es integrante de la Unidad de Rescate Naval (URENA) con certificación en rescate urbano (USAR). Ha participado en rescate en el aluvión de Chañaral 2015 y en el Ejercicio Multinacional de Asistencia Humanitaria Partnership of the América 2014 (POA), Chile.





OPERACIONES DE PAZ

Pablo Franco Severino

Resumen: El texto es una sinopsis del origen, evolución y marco legal de las Operaciones de Paz. Asimismo, es una proyección de las tendencias de las actuales operaciones de paz y un balance del rol que ha tenido Chile en estas misiones.

INTRODUCCIÓN

La búsqueda de la resolución pacífica de controversias en el plano internacional ha sido un constante en las relaciones internacionales. Ya desde la declaración de París del 16 de abril de 1856 relativa a la guerra en el mar, o el Pacto de Briand-Kellog donde los países firmantes renuncian a la guerra como medio de resolución de controversias, firmado en Agosto de 1928, considerado este último como el antecesor de las cartas de las Naciones Unidas, son ejemplo de ello.

Sin embargo, los métodos ocupados para que la Comunidad Internacional logre relaciones pacíficas entre sus miembros están sujetos principalmente al modelo de seguridad en el que está inserto. Con el fracaso del modelo anterior a la Segunda Guerra Mundial se crea la Organización de Naciones Unidas, ONU. A esta, a diferencia de la Sociedad de las Naciones, se le otorga competencias efectivas en orden al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en un contexto de Guerra Fría (Fuente, 2012).

En ese contexto, el objetivo del mantenimiento de la paz estaba limitado inicialmente a mantener el alto el fuego y estabilizar la situación sobre el terreno, dando un apoyo crucial a los esfuerzos políticos para resolver el conflicto por medios pacíficos.

Las primeras misiones estaban compuestas por observadores militares desarmados y tropas ligeramente armadas, que desempeñaban principalmente funciones de vigilancia, información y fomento de la confianza, lo que se conoce como Misiones de Paz de primera generación.

La primera Misión de Paz en la que participó Chile, la realizó doce años antes del nacimiento de la ONU, en 1935 en la Guerra del Chaco. Fue el punto de partida de una política exterior comprometida con la seguridad regional.

MISIONES DE PAZ DESDE UN NUEVO ENFOQUE DE SEGURIDAD

Con la creación de la ONU las *misiones de paz* han sido la más “potente y eficaz herramienta a disposición de las Naciones Unidas para ayudar a los

países a recorrer la vía difícil que va del conflicto a la paz”. Sin embargo, no define qué se entiende como Misiones de Paz, solo su resultado: una herramienta potente y eficaz. En la Carta de la ONU tampoco está contemplada su definición como tal. Empero, considera la intención de la organización internacional de “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”. Para aquello, se crea el arreglo pacífico de controversias (Capítulo VI), el uso de la fuerza para poner fin a la amenaza a la paz y a la seguridad internacional (Capítulo VII), y la función de las organizaciones regionales para atender a los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Capítulo VIII).

Lo más cercano a una definición de *misiones de paz* es la que da el antiguo Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Ghali en su documento Programa de Paz: “Despliegue de una presencia de Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes implicadas, lo que normalmente se hace recurriendo a personal militar y/o de policía, e incluso a personal civil” (Boutros-Ghali, 1992).

Por otra parte, el Estado chileno a definido las *misiones de paz* como “Todo despliegue internacional de medios civiles y/o militares, de orden y seguridad pública que, bajo el mando y control de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), o de un Estado de mando expresamente designado y autorizado por ésta, tiene la misión de contribuir a la consolidación de un cese de hostilidades.” Así queda recogida en el Decreto N° 94, de 1996, “La Política Nacional para la participación del Estado Chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz”. Este cuerpo legal, junto a la Ley N° 19067² y su modificación a través de Ley N° 20.297 define en líneas generales sobre cómo, dónde y cuándo Chile desplegará sus tropas en el extranjero.

En un primer momento se agruparon las misiones de paz en tres tipos:

.....

1. <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>
2. Establece normas permanentes sobre entrada de tropas extranjeras en el territorio de la república y salida de tropas nacionales del mismo

OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Su fin es preservar la paz en contextos de tensión. Como aparece en la página de la ONU, las *misiones de paz* tienen que cumplir con tres principios básicos: Consentimiento de las partes; imparcialidad; no uso de la fuerza, excepto en legítima defensa y en defensa del mandato.

OPERACIONES DE ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ

Son un complejo proceso a largo plazo de creación de las condiciones necesarias para una paz sostenible. Las medidas de consolidación de la paz se dirigen a las cuestiones fundamentales que afectan al funcionamiento de la sociedad y el Estado, y tratan de aumentar la capacidad del Estado para llevar a cabo sus funciones básicas de manera eficaz y legítima. Por ejemplo, las desarrolladas en Namibia, El Salvador, Angola, Camboya y Mozambique.

OPERACIONES DE IMPOSICIÓN DE LA PAZ

Se utiliza para restablecer la paz y la seguridad internacional en situaciones en las que el Consejo de Seguridad ha decidido actuar frente a una amenaza o quebrantamiento de la paz, o a un acto de agresión. El Consejo puede recurrir, cuando proceda, a organizaciones y organismos regionales para aplicar medidas coercitivas, sujeto a su autoridad y de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

Para desplegar una *misión de paz* hay que seguir algunos pasos:

1. Una consulta inicial donde se barajan las respuestas más adecuadas cuando un conflicto se genera o se agrava.
2. Evaluación técnica sobre el terreno. Tan pronto como las condiciones de seguridad lo permiten, esta misión analiza y evalúa la situación general de la seguridad, la política, el ejército, el contexto humanitario y los derechos humanos sobre el terreno, y sus implicaciones en una posible operación.
3. Sobre la base de las conclusiones y recomendaciones de la misión de evaluación, el Secretario General emite un informe al Consejo de Seguridad, el cual emite una resolución. La resolución establece el mandato y alcance de la operación, y detalla las tareas que se encargará de realizar. A continua-

ción el presupuesto y los recursos se someten a la aprobación de la Asamblea General y el nombramiento de altos funcionarios.

Cuando se aprueba la resolución del Consejo de Seguridad y se estima necesario que Chile participe en la *misión de paz*, se hace llegar una solicitud a través del embajador de Chile ante la ONU, quien se comunica con el Ministro de Relaciones Exteriores. De forma paralela, el agregado militar del país ante la ONU se lo comunica al Ministro de Defensa. Cada ministerio analiza la viabilidad de colaborar con la misión en cuestión. Una vez que se manifieste la voluntad política de participar, el Presidente de la República establecerá una Comisión Interministerial de operaciones de paz, solicitará el acuerdo del Senado para la salida de tropas con copia informativa a la Cámara de Diputados, el Senado analizará la solicitud del Mandatario y tendrá un plazo de treinta días corridos para pronunciarse. Con votación de mayoría simple el Senado autoriza el despliegue de Chile en la *misión de paz*.

MISIONES DE PAZ DESDE LA PERSPECTIVA DE LA DEFENSA

Como lo plantea el Libro Blanco de la Defensa (2002 y 2010) “la cooperación internacional en defensa adquirió una relevancia equivalente a la del concepto disuasión”.

Chile entiende que al estar en un mundo globalizado “su seguridad depende en lo esencial de su entorno estratégico más inmediato, la importancia de sus relaciones de seguridad con otros actores internacionales y la gravitación de una agenda internacional menos ligada a una definición exclusivamente territorial de la seguridad se han incrementado” (Ministerio de Defensa, 2010), dando importancia para la seguridad del país las crisis internacionales originadas en conflictos intra-estatales o en amenazas no estatales. Y que las funciones de las Fuerzas Armadas están a la par con el propósito de colaborar con la comunidad internacional, puesto que ayuda a generar entornos internacionales seguros y sostener impulsos hacia la integración, siendo las *misiones de paz* una forma de mitigar y prevenir conflictos (Ministerio de Defensa, 2010).

En este aspecto el Libro Blanco de la Defensa contempla modalidades de *Misiones de Paz* fuera de las tres nombradas (operaciones de mantenimiento de la paz, de establecimiento de la paz y de imposición de la paz), puesto que se agrega *Operaciones de Paz Multidimensionales*, entendiendo estas como “La transformación del ambiente internacional, ha dado lugar a una nueva generación de operaciones multidimensionales de paz de las Naciones Unidas. Se caracterizan por ser típicamente desplegadas en el peligroso período que sucede a un conflicto violento interno, y en su naturaleza está el emplear una mezcla de capacidades militares, policiales, y civiles, para llevar adelante con éxito la operación” (Ministerio de Defensa, 2010) este tipo de operación está inspirada en la Doctrina Capstone.

Otra modalidad es el Aplacamiento de Crisis Humanitarias, que se define como el empleo de sus medios militares para impedir graves daños a la población civil en una zona de conflicto armado.

Chile ha participado en 22 *misiones de paz*, (Segura Flores, 2002) mandatadas por la ONU. En la actualidad está presente en seis. Si dividimos las *operaciones de paz* en tres periodos, estas comprendería desde 1948 a 1988, donde esta inmenso en un contexto de Guerra Fría; de 1989 al 2000, momento de transición generado por una multiplicación exponencial de las *misiones de paz*; y el último periodo es después del Informe Brahimi (ONU, 2000) que tenía como fin evaluar las deficiencias del sistema existente y hacer recomendaciones de cambio concretas y realistas.

Así, Chile en el primer periodo participó en tres misiones, en el segundo periodo en diecisiete y en el último en doce. Con la experiencia adquirida por parte de las FF.AA y Fuerzas de Orden y Seguridad, la evaluación de su participación en *misiones de paz* se pueden resumir en:

- Integración de fuerzas y fortalecimiento de doctrina conjunta.
- Incorporación de esfuerzos policiales y civiles.
- Fomento de medidas de confianza mutua.
- Interoperatividad.
- Complementación de capacidades operativas.
- Fortalecimiento de la presencia regional en la comunidad internacional.

Sin embargo, la principal preocupación del despliegue del personal en *misiones de paz* son las posibles bajas y gastos asociados a estos despliegues. El documento llamado "Aplicación del informe del Grupo Consultivo Superior sobre las tasas de reembolso a los países que aportan contingentes" (ONU, 2012) propone una serie de medidas para hacer este reembolso más expedito.

Una dificultad añadida a lo anterior es la falta de una cultura de Defensa de la ciudadanía. No es fácil para la autoridad política explicar por qué se destina personal y dinero a un país que no es el nuestro, lo que hace complejo tomar la decisión de participar en estas misiones, incluso aunque la seguridad regional esté en juego.

TENDENCIAS FUTURAS

Como expone la ONU las *operaciones de paz* son "una de las herramientas más eficaces" que posee, para lograr la paz en los países en crisis. En los últimos 20 años se han desplegado más del 70 % de las *misiones de paz* por mandato de la ONU. Chile sigue esta misma tendencia.

De las dieciséis *misiones de paz* desplegada por la ONU actualmente, nueve se desarrollan en África y cuatro en Asia. En el año 2012 había quince misiones de las cuales siete estaban en África y tres en Asia. Con estos datos se pueden colegir que, bajo la visión de las ONU, los problemas de estabilidad en la seguridad internacional tienen como focos prioritarios África y Asia (Palacián de Inza, 2012).

En este aspecto, serán más continuos los escenarios donde juegan muchos actores, incluyendo a organizaciones criminales y terroristas, lo que dará paso *operaciones de paz* complejas (Baños, 2008) y formación específica, tanto a militares y civiles, en este tipo de escenarios.

En un contexto de modelo de seguridad cooperativa ³, las organizaciones

.....

3. La seguridad corporativa es la fórmula que ha alcanzado un mayor reconocimiento. Parte de la certeza de que ningún Estado o grupo de Estados, de manera aislada, pueden afrontar los problemas actuales. Este concepto promueve la idea de que es preciso construir la confianza, no solo entre Estados, sino también con otros actores no estatales a través de la discusión, la negociación, la cooperación y el compromiso.

internacionales de integración, como la Unión Europea, ya han creado estructuras paralelas a las *misiones de paz* de la ONU que cumple funciones similares. Desde este aspecto, otros organismos regionales que Chile es miembro –como UNASUR– siguen esta tendencia y desarrollan estas misiones en función de los intereses de seguridad de la zona.

CONCLUSIONES

En un mundo económicamente globalizado, la seguridad y defensa de un país no puede considerarse desde un aspecto meramente fronterizo. El libre tránsito en las vías marítimas, más allá de los límites marinos o la estabilidad de socios comerciales, como China, Unión Europea o Estados Unidos, son un problema de seguridad para nuestro país. En este marco, las *operaciones de paz* son una herramienta potente para –no solo– asegurar la estabilidad internacional, sino que también la de Chile. Por ejemplo, una crisis humanitaria en África puede generar un flujo de población hacia el país mayor de lo que pueda gestionar.

La vocación de Chile en insertarse y colaborar en el escenario internacional se pondrá a prueba en el futuro con la creciente expansión de las intervenciones de la ONU en el mundo, lo que obligará a un cambio de mentalidad por parte de la ciudadanía, inevitablemente impuesto por políticas de Estado y una redefinición de los conceptos de seguridad y defensa de nuestro país.



BIBLIOGRAFÍA

- Baños, P (2008) Nuevos retos para la Inteligencia Estratégica en las operaciones complejas. Revista *INTELIGENCIA Y SEGURIDAD* N°4
- Blanca Palacián de Inza (2012), *Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en curso de Naciones Unidas*.- Instituto de Estudios Estratégico Español.
- Fuente I, *Operaciones de paz para el siglo XXI: Un concepto en evolución*, Centro de Estudios y Análisis de Seguridad. [online] Disponible en <http://www.ugr.es/~ceas/Misiones%20de%20paz/Operaciones%20de%20paz%20para%20el%20siglo%20XXI.pdf>. Consultado 17 Feb 2016
- Boutros-Ghali B. (1992), *Un Programa de Paz*, Documento de Naciones Unidas (17 de junio de 1992). Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/24111>
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2010). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago, Chile.
- ONU (2008) Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: Principios y directrices - «Doctrina Capstone». Disponible en: http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf
- Segura Flores, V. (2010). Chile en el marco de la cooperación internacional: siete décadas en operaciones de paz. En: *El aporte de la defensa nacional en los 200 años de la independencia de Chile*, 1st ed. [online] Santiago, Chile: Iván Rojas Coromer. Disponible en: <http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/ANEPE-115-ok.pdf>

SOBRE EL AUTOR

Pablo Franco

Magíster en Análisis y Prevención del Terrorismo, Universidad Rey Juan Carlos I, y está doctorando en Seguridad Internacional, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado. Es postgraduado en Altos Estudios Internacionales, Universidad Rey Juan Carlos I. Además es experto universitario en Seguridad y Defensa, Gestión de Crisis y Comunicación, Universidad Alfonso X El Sabio, y DEA en “Conflicto político y proceso de pacificación”, Universidad Complutense de Madrid.



CAPÍTULO 2:
CONSTRUCCIÓN
DE ESCENARIOS
2025

ESCENARIO GLOBAL

Como resultado de la aplicación del método FAR de construcción de escenarios, en la exploración del entorno futuro en el que se habrán de desenvolver las políticas públicas y la institucionalidad de la Defensa Nacional de Chile, se ha llegado a inferir un escenario global más probable al año 2025, el cual anticiparía lo siguiente:

Las amenazas anti sistémicas en el mundo podrían presentar una dinámica de agravamiento, transitando desde significativas, pero con medios convencionales, hacia entidades amenazantes en posesión de armas de destrucción masiva. Por otra parte, las potencias dominantes serían China y los EE.UU., cuya relación bilateral se prevé situada en un punto intermedio entre competencia y tensión, pero distante de una situación de crisis. Como contrapartida, en Oriente Medio se proyecta una crisis de alta intensidad con los riesgos que implica la participación de actores en posesión de armas nucleares, que tienen poca experiencia en este tipo de gestión de crisis y con cuasi irreductibles niveles de odiosidad.

Europa ocuparía la posición de una superpotencia que renuncia a un rol protagonista global, privilegiando la prolongación de un largo periodo de paz, ejerciendo una tarea de contención frente a la Federación de Rusia y marcando un límite fuerte en sus fronteras del Sur - Este, en roles que importarían bajos niveles de tensión internacional y de buena convivencia al interior de la Unión Europea. Sin embargo, hacia el Este, en Asia, las circunstancias que se pronostican se caracterizan por una alta tensión, tanto por la cantidad de actores, su población, la intensidad de sus disputas y los arsenales que poseen. África, en tanto, se ubicaría ya bajo influencia predominantemente china, la potencia asiática obtendría ahí los recursos naturales que su enorme economía necesitará, en una relación simbiótica con socios de un continente que posee esos commodities, pero no así los capitales para invertir en su extracción y procesamiento.

Es muy probable que el deterioro medioambiental continúe a un ritmo rápido con las consecuencias que ya se han hecho conocidas diez años antes: aumento de la temperatura planetaria, escasez de agua, cambios meteorológicos radicales, elevación del nivel del mar, derretimiento de glaciares, migraciones, entre otros.

El escenario global al año 2025 presenta amenazas y oportunidades para nuestro país. La gran influencia de China en el continente africano y el deterioro medio ambiental vertiginoso, hasta situarse en un nivel crítico, podrían ser amenazas que dañen a la situación económica de nuestro país. Por otro lado, una baja tensión en Europa podría significar una oportunidad que la beneficie.

El escenario global más probable se describe en lenguaje meta-sintáctico con la siguiente combinación: C3=>4; P3/4; O5; E2; A3; F4; M4. En la tabla N°1 se describe también los escenarios optimista (C3=>2; P 2/3; O 4/5; E2; A2; F2; M1) y pesimista (C4; P5; O6=>7; E5; A5; F4; M 4/5) representados con una línea verde y roja, respectivamente. El escenario más probable se representa con una línea azul.

Tabla N°1. Matriz FAR de Escenarios Globales.

Amenazas Antisistémicas C	China-USA P	Medio Oriente O	Europa E	Asia A	África F	Medio Ambiente M
C1 Nulas	P1 Colaboración	O1 Paz	E1 Paz	A1 Paz	F1 Mayor influencia autónoma	M1 Recuperación medioambiental rápida
C2 Menores convencionales	P2 Entente	O2 Baja tensión	E2 Baja tensión	A2 Baja tensión	F2 Mayor influencia europea	M2 Recuperación medioambiental lenta
C3 Significativas convencionales	P3 Competencia	O3 Alta tensión	E3 Alta tensión	A3 Alta tensión	F3 Mayor influencia estadounidense	M3 Deterioro medioambiental lento
C4 Armas de destrucción masiva	P4 Tensión	O4 Crisis de baja intensidad	E4 Crisis de baja intensidad	A4 Crisis de baja intensidad	F4 Mayor influencia china	M4 Deterioro medioambiental rápido
	P5 Crisis	O5 Crisis de alta intensidad	E5 Crisis de alta intensidad	A5 Crisis de alta intensidad		M5 Crisis
	P6 Guerra convencional	O6 Guerra convencional	E6 Guerra convencional	A6 Guerra convencional		M6 Catástrofe
	P7 Guerra nuclear	P7 Guerra nuclear	E7 Guerra nuclear	A7 Guerra nuclear		

Fuente: original de los autores.

ESCENARIO REGIONAL

El escenario regional más probable al año 2025 proyecta una sociedad muy asimétrica, dividida entre ricos y pobres, educados e iletrados, satisfechos y descontentos; una economía creciendo débilmente dado que competiría con África como proveedor mundial de materias primas y alimentos, incapaz de dar el paso tecnológico necesario hacia el desarrollo. Estos dos aspectos fundamentales darán cuenta de una atmósfera política caracterizada por una fuerte tensión endógena.

La región no saldría de la esfera de influencia de los Estados Unidos, potencia con la que se espera mantenga una relación de significativa dependencia política, económica y militar. No habrá ayudado a obtener mayores grados de libertad regional la apreciación en el sentido que el año 2015 marcó el inicio de una tendencia al deterioro de la coherencia interna del MERCOSUR, una degradación profunda de la ALBA y la potente acción de una fuerza geopolítica e ideológica que es ejercida desde el Océano Pacífico y transmitida con fuerza por el bloque de la Alianza del Pacífico, para llegar al 2025 a un punto de transición en que los bloques regionales conocidos al 2016 parecerán irreconocibles, muy probablemente para dar paso a algo más parecido a la Alianza del Pacífico que a cualquier otra agrupación estratégica. De este modo se viviría una situación de nebulosa transicional en materia de integración regional.

En el mismo vector de fuerza señalado anteriormente, la región se vería atraída a un fuerte alineamiento con Occidente, específicamente en la línea de los Estados Unidos en la cuenca del Pacífico, lo que se aprecia como un riesgo, una amenaza, por cuanto la región estaría tomando partido en una competencia (EE.UU. – China) que le resulta ajena y poco conveniente.

Finalmente, la serie de controversias internacionales al interior de la región que no han derivado en guerras tampoco han dado paso a un tratamiento político de ellas. El procedimiento ante estos conflictos seguiría instrumentalizado por una combinación de instancias jurídicas y herramientas clásicas de control de crisis internacional, incluyendo la disuasión militar como elemento determinante.

El escenario regional al año 2025 insinúa amenazas más que oportunidades para Chile. La mayor dependencia de EEUU y la integración por bloques darían

paso a un alineamiento de la región con las potencias occidentales y sus intereses, asumiendo los riesgos del caso. Este realineamiento de naciones y rediseño de bloques generará un período de no integración en la región. En algunas naciones habrá una dinámica extra regional orientada a un fuerte alineamiento con las potencias occidentales, asumiendo los riesgos a la seguridad que ello implica.

La asimetría y segregación social generarían una política interna marcada por la tensión y la disconformidad. Las diferencias internacionales dentro de la región serán tratadas jurídicamente, sin la posibilidad de hacer uso de mecanismos políticos, manteniendo una vertiente militar en la gestión de crisis internacionales.

El escenario regional más probable se describe en lenguaje meta-sintáctico con la siguiente combinación: S3; F2; P3; U3, I3=>4; E2=>3; C2/3. En la tabla N° 2 se describe también los escenarios optimista (S2=>1; F1; P2; U2; I1; E2; C1) y pesimista (S 3/4; F 3/4; P 3/4; U3; I3=>4; E3; C3) representados con una línea verde y roja, respectivamente. El escenario más probable se representa con una línea azul.

Tabla N°2. Matriz FAR de Escenarios Regionales.

Sociedad S	Economía F	Política P	Relación con USA U	Dinámica Intraregional I	Dinámica Extraregional E	Tratamiento de Controversias C
S1 Simétrica	F1 Crecimiento fuerte	P1 Distensión	U1 Autonomía	I1 Integración sistémica	E1 No alineada	C1 Político
S2 Asimétrica	F2 Crecimiento débil	P2 Tensión débil	U2 Dependencia débil	I2 Integración parcial	E2 Débilmente alineada con occidente	C2 Jurídico
S3 Muy asimétricas	F3 Estancada	P3 Tensión fuerte	U3 Dependencia fuerte	I3 Integración por bloques	E3 Fuertemente alineada con occidente	C3 Instrumental de crisis
S4 Conflictuada	F4 Decrecimiento débil	P4 Crispación		I4 Sin integración	E4 Alineada con posiciones no occidentales	
S5 Crisis	F5 Decrecimiento fuerte	P5 Convulsión				
S6 Insurgencia	F6 Crisis					
S7 Revolución						

Fuente: original de los autores.

ESCENARIO VECINAL

El escenario vecinal más probable al año 2025 considera una relación bilateral de Chile con Argentina, transitando desde un estado de cooperación hacia una condición vinculante estrecha: camino a lo que sería considerada una alianza.

Las relaciones con Bolivia serían la antítesis de lo anterior, previéndose un punto de máxima tensión y limitando con circunstancias de crisis. No se observa que país altiplánico pueda dar un paso fuera del curso de acción conocido al 2016 (transformado ya en política nacional) de reto al *status quo* con Chile. Bolivia no acepta el estatus de frontera con nuestro país, el conflicto está establecido hace decenios, arraigado, alimentado y acumulando hostilidad, tendencia que se percibe extrapolable si los aspectos políticos de la relación bilateral se consideran inalterables.

Las relaciones bilaterales con Perú corresponden a una situación dicotómica. Por una parte Chile y ese país lideran el vuelco continental hacia la cuenca del Océano Pacífico, en el marco de una alianza cuya potencia se hizo evidente desde el mismo momento de su nacimiento (Alianza del Pacífico), en tanto que por otra parte las consecuencias de la Guerra de 1879 persisten en el alma peruana y tiñen su política bilateral con Chile, dando lugar a circunstancias que al 2025 se avizoran entre el desapego distante y una tensión apenas disimulada, que aflora con extrema facilidad, indeseable frecuencia y con evidentes características de diseño, sorprendiendo tácticamente a Chile casi sin excepción. Esto tal vez sea indicativo de una errada y optimista percepción estratégica de Santiago y de la sociedad chilena en general.

Se da en la cultura social chilena una suerte de imagen inversa. Se tiende a pensar que en verdad no hay problemas con el Perú y Bolivia, que si bien es cierto no fluye una corriente particularmente afectiva hacia Chile, su efecto no trasciende el mundo de los sentimientos populares y en lo profundo no habrían asuntos pendientes que arriesguen convertirse en amenazas. Por otro lado, con Argentina sí flota una idea amorfa y sutil, pero perceptible, en el sentido que las cosas podrían ser diferentes, que bajo la superficie distendida y amable se esconderían amenazas trascendentes, justamente el escenario contrario al que se muestra un ejercicio de reflexión planteado desde la ciencia política. Es proba-

ble que esté más fresca en la memoria colectiva la extremadamente intensa crisis contra el país trasandino (1978 - 1982) que la Guerra del Pacífico, pese a que las crisis con el Perú de 1973 - 1975 y 1978 - 1980 fueron también intensísimas ¹.

En razón de esta condicionante cultural, en el modo de entender las relaciones con nuestros vecinos, tal vez se debe al histórico interés del pueblo chileno de medir el grado de sistemicidad con las naciones limítrofes, porque las alianzas entre dos de ellos nos han llevado siempre a la guerra y temen que ello conduzca a ese mismo resultado. Por esta razón es importante para Chile tener una lectura de la relación trilateral Argentina-Perú-Bolivia, la que al 2025 se estima sería de muy buen nivel de entendimiento, ocupando un estado de significativa cooperación.

Siguiendo el análisis prospectivo en rotación geográfica, ahora hacia el Sur, se estima que nuestros intereses y pretensiones en el continente antártico serían favorables al año 2025. La tendencia de creciente actividad científica y logística centrada en la ciudad de Punta Arenas, como núcleo de actividad y servicios connaturales al rol de base de apoyo a los quehaceres del hombre en el Mar Austral y en el círculo Antártico, se estima es extrapolable. A ello se suma el impulso que el Estado de Chile ha entregado al desarrollo de Puerto Williams y a la ruta terrestre que a esa fecha habrá abierto una vía de comunicación por el lado chileno de Tierra del Fuego hasta el Canal Beagle. Se puede decir que existirán tres puertos de clara vocación e importancia antártica en América: Punta Arenas, Ushuaia y Puerto Williams. Dos de tres es una buena proporción, a la que debe sumarse una marina con medios *ad hoc* y experimentada aptitud operativa en esa zona, así como una red de bases antárticas de importancia y una creciente capacidad de soporte al tránsito aéreo.

Para terminar la revista del entorno, por el lado Occidental se prevé una intensificación de las demandas regionalistas con la fuerza y particularidades de la Isla de Pascua, las que se estiman escalarían hasta situarse en 2025 en pretensiones secesionistas muy significativas. Estas no serían de origen exógeno, ni inducidas por una tercera potencia de la Cuenca del Pacífico o en razón de

.....

1. Gallardo, Aquiles. "Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis"; Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile, 2005.

tener noticia de eventuales intereses de una tercera nación por hacerse de las islas chilenas de ultramar.

El escenario vecinal al año 2025 esboza amenazas y oportunidades para nuestro país. Existiría un riesgo secesionista insular occidental; una significativa probabilidad de crisis con Bolivia y de tensión con Perú; así también un muy buen entendimiento entre Argentina, Perú y Bolivia. Por otro lado, habría una muy buena relación con país trasandino y circunstancias favorables para las pretensiones chilenas en la Antártica.

El escenario vecinal más probable se describe en lenguaje meta-sintáctico con la siguiente combinación: A3=>2; B5/6; P4/5; V5; S2; I2/3. En la tabla N°3 se describe también los escenarios optimista (A3=>2; B3/4; P 2/3; V3; S1/2; I2) y pesimista (A4/5; B6; P6; V5/6; S3; I3) representados con una línea verde y roja, respectivamente. El escenario más probable se representa con una línea azul.

Tabla N°3. Matriz FAR de Escenarios Vecinales.

Argentina A	Bolivia B	Perú P	Relación Arg-Bol-Per V	Circunstancias de la Pretensión de Chile en Antártica S	Océánico e Insular Occidental I
A1 Integración	B1 Integración	P1 Integración	V1 Apatía	S1 De privilegio	I1 Total dominio chileno sobre islas y "mar presencial"
A2 Alianza	B2 Alianza	P2 Alianza	V2 Colaboración no sistémica	S2 Favorables no maximalistas	I2 Intrusiones y pretensiones extranjeras bajo control
A3 Cooperación	B3 Cooperación	P3 Cooperación	V3 Bilateral y multilateral básico	S3 Desfavorables	I3 Pretensión secesionista insular muy significativa
A4 Desapego	B4 Desapego	P4 Desapego	V4 Cooperación no significativa	S4 Muy desfavorables	I4 Influencia foránea y fuerzas centrífugas insulares difíciles de contrarrestar
A5 Tensión	B5 Tensión	P5 Tensión	V5 Cooperación significativa		I5 Sin control del mar e islas occidentales
A6 Crisis	B6 Crisis	P6 Crisis	V6 Alianza		
			V7 Integración		

Fuente: original de los autores.

ESCENARIO NACIONAL

El escenario interno en Chile considerado más probable al año 2025 se vislumbra con una economía que crece pero a tasa modestas, sin haber recuperado los niveles perdidos diez años atrás; el país no ha logrado encontrar una fuente potente de ingresos como lo fueron el salitre primero y el cobre después, pese a avances muy importantes en áreas como la agricultura, piscicultura, turismo y algunos clústeres industriales en torno a la minería y a industrias como las señaladas. Esto incluye la descentralización y las sinergias regionales con el mundo civil de empresas de Defensa como lo son ASMAR y FAMAE.

El clima social no se pronostica mejor. El lento crecimiento económico ha venido de la mano con una natalidad estancada, inmigración iletrada y envejecimiento de la población, lo que sobrecarga los sistemas de auxilio social y jubilación de reparto. Las reformas al modelo liberal habrían descomprimido el clima social en un sentido y ceñido en otros, quedando el país a medio camino, con una estructura jurídica híbrida pensada para un pasado industrial ya prácticamente inexistente y sin las flexibilidades que demanda una economía basada en actividades que no admiten discontinuidad (servicios portuarios, agricultura, piscicultura, turismo, por ejemplo).

La sociedad chilena sigue profundamente dividida entre *haves* y *have nots*, entre educados y no educados, entre los de arriba y los de abajo. Chile pareciera atrapado en niveles de bajo crecimiento y un ánimo de alta conflictividad, en el límite de una lectura crítica en el indicador de clima social.

Esta estimación de bajo crecimiento se proyecta concatenada a un continuo deterioro medioambiental, lento pero persistente frente al cual el país no ha tenido voluntad ni medios para revertir. Así, la desertificación avanza y afecta a la zona Centro-Sur, con evidente impacto, alcanzando las verdes regiones de Los Ríos y de Los Lagos. Una corriente migratoria hacia el Sur se hace ya evidente y contribuye una tendencia bien establecida a la cual el Estado no ha dado respuesta.

Los conflictos por agua habrán de ser frecuentes y tendrían incluso un correlato internacional (vecinal). Las ciudades del Norte y Centro se abastecen de agua de mar desalinizada en porción creciente y por primera vez se aprecia una

ventaja en el hecho de tener un territorio tan angosto: casi todos los centros poblados y núcleos de producción más importante se encuentran a menos de 200 kilómetros de la costa.

Este pobre desempeño económico, social y medioambiental tiene el correspondiente impacto sobre el grado de aceptabilidad de todo el constructo institucional de la nación, directamente bajo cuestionamiento generalizado, factor enlazado a un nivel insatisfactorio en materia de seguridad pública.

No obstante, en las proyecciones antes anotadas, Chile se situaría en un alto nivel de inserción internacional debido al efecto inercial en materia de comercio exterior, su red de pactos políticos, comerciales y de defensa. Su vocación de economía exportadora seguiría vigente. Su apertura a la cuenca del Océano Pacífico se habrá intensificado y su territorio constituiría ya una buena plataforma de servicios y puntos de embarque para los países del Centro y Este Sudamericano, especialmente Argentina, Sur del Brasil, Bolivia y Paraguay. De similar manera, sus compromisos de Defensa con las potencias occidentales de la cuenca se habrían fortalecido y Chile se proyecta lanzado sin retorno a relaciones mucho más estrechas con los EE UU, Australia, Canadá y Nueva Zelanda. Ya no ocuparía la cómoda posición de un país marginal y de espaldas al epicentro de los conflictos como la que tuvo en el pasado, cuando el foco político y comercial del globo era el Atlántico.

La ralentización nacional ha impedido al Estado poner en práctica una gestión territorial acorde con las necesidades, aunque Chiloé, Palena y la región de Aysén se habrían ya integrado al territorio nacional en razón del puente sobre el Seno del Reloncaví y la conclusión de la Carretera Austral Norte, dando lugar al cambio geoestratégico más trascendente de Chile desde fines del siglo XIX. En parte por esta apertura de territorios y por la sequía, el pobre desempeño de la economía, el mal clima social y la inseguridad pública, la corriente migratoria interna al 2025 presentaría un significativo vuelco al Sur austral. Todo ello sin la presencia del Estado nacional en sus roles de apoyo (rutas, administración de justicia, salud, educación, entre otros), marcando a este desplazamiento con un fuerte sesgo de espontaneidad.

Por igual deficiencia en la gestión pública, la Región de Magallanes seguirá siendo una isla territorial, condición que no ha variado desde la toma de pose-

sión del estrecho de Magallanes por parte de Chile en 1843, casi dos siglos atrás. Como descargo ante esta mala gestión, podrá exhibir ese año una nueva obra: la ruta transfueguina longitudinal desde el estrecho de Magallanes hasta el canal de Beagle, frente a Navarino, incorporando todo ese territorio y al centro poblado de Puerto Williams a esta aislada pero enorme región.

El escenario nacional al año 2025 delinea amenazas más que oportunidades para nuestro país. El clima social se proyecta en un indeseable estado entre conflictivo y crítico; y la seguridad pública y gestión territorial en un nivel insatisfactorio.

El escenario nacional más probable se describe en lenguaje meta-sintáctico con la siguiente combinación: E2; C3/4; M3; I2; A2; S3; G3. En la tabla N°4 se describe también los escenarios optimista (E1; C1/2; M2; I1; A2; S2; G2) y pesimista (E3; C4; M4; I3; A4; S4; G4) representados con una línea verde y roja, respectivamente. El escenario más probable se representa con una línea azul.

Tabla N°4. Matriz FAR de Escenarios Nacionales.

Economía E	Clima Social C	Medio Ambiente M	Institucionalidad I	Inserción Internacional A	Seguridad Pública S	Gestión Territorial G
E1 Crecimiento fuerte	C1 Paz	M1 Recuperación medioambiental rápida	I1 Consolidada	A1 Muy alta	S1 Muy satisfactoria	G1 Muy satisfactoria
E2 Crecimiento débil	C2 Intranquilidad	M2 Recuperación medioambiental lenta	I2 Cuestionada	A2 Alta	S2 Satisfactoria	G2 Satisfactoria
E3 Estancada	C3 Conflictuado	M3 Deterioro medioambiental lento	I3 En reforma	A3 Media	S3 Insatisfactoria	G3 Insatisfactoria
E4 Decrecimiento débil	C4 Crisis	M4 Deterioro medioambiental rápido	I4 Resistida	A4 Baja	S4 Muy insatisfactoria	G4 Muy insatisfactoria
E5 Decrecimiento fuerte	C5 Insurgencia	M5 Crisis	I5 Debilitada	A5 Nula		
E6 Crisis	C6 Revolución	M6 Catástrofe				

Fuente: original de los autores.

ESCENARIO SINTÉTICO

Si hacemos un análisis superponiendo los cuatro escenarios considerados de mayor probabilidad de ocurrencia al año 2025 (global, regional, vecinal y nacional) podemos obtener una síntesis de esas consideraciones espaciales en una sola, de tal manera que permite relatar el escenario más probable para Chile a diez años más. Teniendo presente las dimensiones antes nombradas, éstas serían en definitiva: global y de gran contexto, regional o de contexto cercano, vecinal o de contexto inmediato y nacional o endógeno. Ese es el ejercicio que se presenta a continuación.

Chile al año 2025 tendría un grado de inserción en el área de mayor dinamismo y peso estratégico del globo: la cuenca del Pacífico. Esto marcaría su primera experiencia histórica como actor en el principal espacio mundial, puesto que nunca antes el país ha pasado de jugar un rol menor y de casi sin importancia estratégica. Esta experiencia constituiría un desafío por sí mismo y de cosmovisión, en la medida de entender cabalmente el juego mundial y en qué estaríamos entrando. Estas circunstancias, totalmente nuevas para la superestructura de gobernanza en Defensa, deberán coetáneamente correr en paralelo con un cambio paradigmático. El país necesitará ser capaz de dar un salto desde la *governabilidad* al *liderazgo* en materia de Defensa.

Desde 1990 al 2016 el escalón político ha trabajado para tomar primero y afianzar después, su control sobre el instrumento militar, haciéndose de autoridad, control y direccionamiento. Empero, ahora el desafío es construir liderazgo, caracterizado por una capacidad para construir confianza, empoderar el rol de la Defensa en la arena civil, fortalecer la participación ciudadana y validar la función en el campo de la educación (desde la educación cívica hasta la terciaria). Una sociedad que no entiende la razón de existir del sistema de Defensa y que tampoco conoce su naturaleza, difícilmente legitimaría su funcionamiento en el lado internacional. La sociedad necesitará abrirse a la Defensa y ésta a la sociedad, dado que las dos estarán frente a un nuevo y peligroso mundo que demandará decisiones participativas.

En nuestra cuenca competirían dos superpotencias (China y EE.UU.) en un marco que se perfila caracterizado por la tensión, estado previo a la crisis. Las

amenazas anti sistémicas irían camino de considerar que las entidades que los encarnan dispondrían ya de armas de destrucción masiva (químicas, bacteriológicas, nucleares o una combinación de ellas). Medio Oriente, la región más conflictiva desde mediados del siglo XX, viviría a ese año circunstancias propias de un conflicto de alta intensidad.

Muy probable es que el arsenal nuclear haya crecido en naciones que nunca han tenido experiencia en disuasión nuclear. Se trata de potencias inexpertas y sin que le resulten propias las reglas occidentales que normaron la Guerra Fría entre la ex URSS y Occidente.

Asia, la región más poblada, se prevé inmersa en un clima de alta tensión, debido a las resistencias a la expansión China y las históricas diferencias entre cuatro grandes potencias: Japón, China, India y Pakistán.

Así entonces se contornea la idea de que el mundo se vislumbra como un lugar bastante riesgoso al año 2025 y por primera vez estaríamos siendo un actor del elenco principal en éste. Ello habría de requerir comprensión estratégica del caso y probablemente alguna capacidad para jugar un rol militar (una proyección de ejercicios como RIMPAC, por ejemplo). Chile firmó el *Trans Pacific Partnership* (TPP) el año 2016, junto a los EE.UU, Australia, Nueva Zelanda y Japón, entre otros, marcando una flecha en tal sentido y un jalón más en su ruta estratégica junto a los Estados Unidos iniciada en 1990, de manera que resultaría difícil desentenderse de la esfera de la seguridad y la defensa, en un compromiso político tan profundo.

La apreciación anterior prospecta y refuerza que nuestra región tendría una relación fuertemente dependiente de los Estados Unidos y alineada con Occidente.

Todas las consideraciones anteriores conforman un vector que apunta a una participación chilena en una estructura jurídica-comercial y política alineada con los EE.UU en el Pacífico. Consecuentemente, nuestro sistema de Defensa tendría que estar también orientado y preparado para jugar roles globales y regionales, en coherencia con los requerimientos de esta línea de fuerza. De esta manera, la Defensa necesitará poseer capacidades militares que le otorguen alta probabilidad de éxito, si se empeña en uno de esos escenarios; y éstas necesitarán estar encadenadas y resultar finamente concordantes con una estrate-

gia nacional de seguridad, para servir además como instrumento a iniciativas de seguridad internacional propias de la política exterior.

En el espacio regional no se percibe un alineamiento tan sistémico dado que solamente Chile, Perú, México, Colombia y Panamá estarían jugados por el lado institucional de la ingeniería occidental en la Cuenca del Pacífico. Al 2025 se prevé un desensamblaje del Mercosur y probablemente la inexistencia práctica del ALBA, pero no todavía un vuelco definitivo del bloque atlántico, para engrosar el número de membresías de la Alianza del Pacífico (o el nombre que adopte en su eventual reemplazo).

En este doble estándar de compromiso regional continuarían presentes (aunque en menor intensidad) las diferencias políticas intrarregionales que se observan al 2016, las que se necesitarán tener presente para el diseño estratégico de Chile y su vertiente de Defensa respecto de países que le son relevantes en la región (Argentina, Brasil, Bolivia y Ecuador, por ejemplo). Nuevamente queda de relieve la necesidad de contar con una flexibilidad en esta materia, más propia del concepto de liderazgo que de gobernabilidad plana (idea asociada al concepto de *administración*).

Para mal, esta falta de coincidencia política se manifestaría también en el tratamiento de controversias al interior de la región. No estarían disponibles para mandatarios y decisores políticos las palancas propias de su nivel para descomprimir crisis, aliviar tensiones o solucionar conflictos, sino que solamente contarían con instrumentos de calidad subalterna como lo son las instancias jurídicas y las clásicas maniobras diplomáticas y militares de gestión de crisis.

Bajando este orden de ideas al plano vecinal la situación parece ser más difícil. Las relaciones de Chile con Perú y Bolivia marcan desapego/tensión y tensión/ crisis respectivamente, lo que en un entorno regional, de pobre estándar en el tratamiento de sus controversias, prácticamente determinará, al año 2025, obligaciones en materia de Defensa clásicamente militares en esas dos fronteras.

Respecto a la relaciones con Argentina, el escenario más probable es optimista y abre posibilidades que necesitarán ser explotadas como oportunidades, incluyendo su arista de Defensa. Las amenazas en la relación bilateral podrían

venir de aspectos medioambientales en ecosistemas o recursos compartidos, especialmente agua.

Una oportunidad se presenta además en las buenas circunstancias previstas para las pretensiones antárticas de Chile. En materia de Defensa probablemente se necesitará potenciar su presencia y roles en isla Navarino y en la ciudad de Punta Arenas.

Por otro lado, se presentan amenazas ante las deficiencias de gestión territorial en la isla de Pascua y en la región de Magallanes.

Rapa-nui necesita un tratamiento especial de sintonía fina y de aplicación sutil por parte del Estado de Chile, empeños de Defensa incluidos. Se requiere un plan específico que incorpore presencia de alto impacto y efectividad (salud, puerto, apoyo a la actividad marítima, soporte a la presencia del hombre en el mar, entre otros).

En el contexto nacional respecto de la Patagonia Austral, la conectividad terrestre entre las regiones de Aysén y Magallanes constituirá un reto estratégico para Chile, plan en el cual la Defensa necesitará jugar un rol determinante, tal como lo hizo entre la Región de Los Lagos y la Región de Aysén, pero en un plazo mucho menor. Llegar a Magallanes 250 años después de haberla *incorporado* a la nación resultaría un tiempo peligrosamente largo, por lo que su rápida integración física al resto de Chile será una necesidad vital al año 2025. En esta tarea, el rol de la Defensa y sus instrumentos, militares y no militares, necesitarán adquirir dimensiones muy significativas y mucho mayores a las conocidas hasta ahora.

Finalmente, en cuanto al clima social al año 2025, el grado de conflictividad desde la ciudadanía para con la institucionalidad en general hará necesario realizar crecientes esfuerzos de la Defensa por mantener su legitimidad, valoración social y adecuado funcionamiento.



CAPÍTULO 3:
DESAFÍOS
DE LA DEFENSA
2025

El propósito de este apartado es, a modo de conclusión del estudio, prospectar los desafíos de la Defensa Nacional para el período 2016-2025 de tal manera de ofrecer un punto de referencia para la política sectorial durante los siguientes diez años.

Por un lado, se encuentran los datos recabados del estado del arte y expuestos en el Capítulo 1, que nos muestran la tendencia de la Defensa al año 2015 en diversos ámbitos; y la construcción de escenarios presentados en el Capítulo 2, que reflexiona sobre la tendencia de la Defensa al año 2025 en distintos escenarios.

A continuación presentamos una discusión de los principales resultados obtenidos en el estudio. El anexo 2, Matriz de Análisis de la Defensa Nacional 2015, expone los resultados obtenidos de los quince artículos que se presentan en el Capítulo 1. Este resumen da cuenta de las oportunidades, amenazas, fortalezas, debilidades, tendencias, brechas, soluciones y peligros a los que se enfrenta la Defensa Nacional en la actualidad (año 2016) en diversos temas, los que se estiman serán relevantes al periodo 2025. Así también se agregan reflexiones e ideas de fuerza a partir del estado del arte de cada tópico.

El anexo 3, Matriz de Discusión de la Defensa Nacional 2015- 2025, resume el análisis que los autores hacen respecto de los procesos y soluciones propuestas en cada artículo del Capítulo 1 y las tendencias y desafíos prospectados en el Capítulo 2, a partir de la construcción de los escenarios global, regional, veccinal y nacional al 2025.

DISCUSIÓN DE LA DEFENSA NACIONAL

La Cuenca del Pacífico será el principal campo de interacciones comerciales y políticas del planeta. Chile se focaliza y se sumerge con su territorio insular occidental y su punta polinésica. Sus doscientas millas de Zona Económica Exclusiva, su invención conceptual del *mar presencial* y su arquitectura de convenios y tratados entretejen su vinculación geoestratégica con el liderazgo estadounidense en dicha cuenca, lo que determinaría responsabilidades en el ámbito de la Defensa.

Corolario de lo anterior es que queda establecida así la necesidad de aunar esta línea geopolítica con un mayor potencial de la ciencia, tecnología e industria al servicio de la Defensa Nacional. No podemos dar a esta última una orientación distinta de la primera, se requiere un diseño político que le otorgue a Chile la necesaria consonancia entre el nuevo posicionamiento estratégico global y la necesidad creciente de un potencial de ciencia, tecnología e industria de Defensa que esté a la altura de dichas circunstancias.

Los arsenales involucrados y la intensidad de los antagonismos en Oriente y Medio Oriente, sumados a la tensa relación entre los Estados Unidos y China, proyectan un incremento de la complejidad, peligrosidad y multipolaridad del sistema internacional, extrapolándose al año 2025 la visión de un mundo en situación de mayor peligro. En ese ambiente Chile necesitará pensar sus roles en materia de Defensa en relación con la paz y seguridad internacional. La prospectiva apunta a que le resultaría muy difícil evadirlos, dado su creciente grado de inserción internacional e involucramiento en misiones de ultramar.

Todo el aparato público disponible para atender asuntos con otros países necesitará tener en la práctica una condición sistémica. La vinculación interministerial (entre Relaciones Exteriores y Defensa esencialmente) y las intra-organizacionales al interior de esas carteras habrán de requerir que la fase discursiva sea superada. Si no lo hacen, no tendremos ninguna capacidad real de éxito en el rol que aparentemente jugaremos de todos modos, en función de las mayores responsabilidades que los escenarios proyectan para Chile respecto de su compromiso con la seguridad del planeta. Más temprano que tarde se

exigirá probar, con aportes significativos de tropas y de medios, una convicción geoestratégica y de sistema de acción exterior, en pos de la paz y seguridad internacional que será puesto a prueba. La nación necesitará ensamblar un sistema que asegure la unidad de propósito y la capacidad para trabajar como un todo coherente en el sistema internacional.

La región (y en especial el sub continente sudamericano) desplazaría también su centro de gravedad estratégico hacia la misma cuenca del Pacífico, pero la fase transicional de naciones atlánticas y otras que han sido (o fueron) parte de ALBA la mantendrían aun con diferencias importantes de mirada geopolítica en su interior. Este doble estándar implicaría para Chile la necesidad de disponer de planes diferenciados para su quehacer en esta zona, incluida su vertiente de Defensa.

Las relaciones con el Perú y con Bolivia se caracterizarían por el desapego, la tensión y la crisis, tanto como por el tratamiento fundamentalmente jurídico de controversias, con apoyo de herramientas clásicas como maniobras diplomáticas y militares de gestión de crisis. No se darían pasos trascendentes hacia decisiones políticas que superen conflictos y antagonismos de larga data.

La relación con Argentina se proyecta promisoria, especialmente en razón de su reorientación estratégica hacia el Oeste. Empero, Chile necesitará asumir que ello no implicaría un distanciamiento de ese país con el Perú y con Bolivia. Tal vez el mayor riesgo para esta auspiciosa relación bilateral lo presente el medio ambiente (escasez de agua y diferencias por uso de fuentes compartidas y/o gestión de ecosistemas en común).

Consecuentemente, Chile se vería obligado a mantener un esfuerzo disuasivo militar clásico para su seguridad exterior, aunque exista una tendencia de disminución del riesgo de conflicto armado con sus países vecinos.

La condición isleña de Pascua y de las Regiones de Aysén y Magallanes y la consiguiente necesidad de disminuir el riesgo de distanciamiento y eventual sesgo secesionista del sentimiento colectivo en estas zonas (provocado en buena parte por las deficiencias de gestión territorial), habrá de demandar atención especial por parte del Estado de Chile y medios importantes e ingeniosos del sector de la Defensa, militares y no militares. El promisorio rol de Punta Arenas y Puerto Williams como puertos de proyección antártica demandaría

ser reforzado para el buen aprovechamiento de la posición geográfica frente al continente Antártico, como asimismo un enfoque político frente a potencias distantes pero con intereses ahí.

En estas y otras regiones distantes del centro se necesitarían instrumentos de diseños específicos que promuevan, visibilicen y acojan requerimientos de participación ciudadana local, para permitir que la población de estas zonas lejanas y aisladas se consustancie con las distintas caras de la función de Defensa y que ésta última se adecue a las demandas particulares de integridad territorial en lo local.

En general, se avizora la necesidad de una mayor presencia de la Defensa en el vasto y diferenciado territorio nacional, haciendo coincidir en cada región la oferta por servicios de Defensa con las particularidades de la demanda local.

Ha quedado demostrado que un factor de demanda cada vez más recurrente lo constituyen las catástrofes y emergencias en Chile. En esta trascendente función, Defensa posee capacidades únicas, altamente valoradas por la sociedad y no replicables por ningún otro conjunto de agencias del Estado. Las circunstancias se proyectan en el sentido que el sector necesitaría asumir el liderazgo efectivo en esto asuntos, entendiéndose como parte de sus funciones principales. La Defensa es y será clave en la gestión integral de las catástrofes y emergencias.

En lo que toca a la realidad interna chilena, ella se prevé caracterizada por: bajo desempeño económico, muy mal clima social, insatisfactoria gestión territorial y deterioro medioambiental, además de una institucionalidad bajo cuestionamiento. En este escenario, el riesgo de insatisfacción ciudadana respecto al sector Defensa en particular se prevé alta.

A su turno, el bajo desempeño económico resentirá la gestión pública de la Defensa con una tendencia a la baja en el presupuesto, y será cada vez más necesario contar con una industria sectorial innovadora y capaz de satisfacer los requerimientos del sector mediante soluciones creativas, eficaces y con eficiencia demostrable.

El clima social producirá desinterés en la ciudadanía por servir al país a través de las instituciones de Defensa. No habría muchos incentivos, ya sea si-

guiendo la profesión militar o ejerciendo un rol civil en este sector. En tanto se espera que las demandas de inclusión social sean crecientes, por lo que la gestión del capital humano será más desafiante y cada vez más compleja.

Por su parte, la insatisfactoria gestión territorial y el deterioro del medio ambiente producirán disgusto (si no enfado) en la ciudadanía, probablemente llevando en su seno el germen de un incipiente interés de colaborar con el propósito de mejorar la gestión de la Defensa en estos aspectos, el que debería ser acompañado de forma inteligente y de modo incentivador.

En esta misma línea, se espera una creciente relevancia del rol social dentro de un proceso de integración de la Defensa en el territorio, con una mayor visibilización de los actores locales y sus requerimientos; así también es esperable un aumento de la demanda por aspectos propios de responsabilidad social de parte de las instituciones de la Defensa. Será necesario generar mecanismos avanzados de participación ciudadana que mejoren la comunicación, el acceso, la consulta y el involucramiento de la ciudadanía en la gestión del sector.

El previsto cuestionamiento generalizado de la institucionalidad, en todos los sectores, habría de producir un aumento de la demanda ciudadana por hacer más efectiva la fiscalización de la Defensa, aumentando la probabilidad que el Congreso Nacional, a través de diferentes mecanismos, asuma un rol protagónico. El cambio, que se percibe ineludible, llevaría en su seno una dimensión cultural igualmente trascendente, como se ha señalado explícitamente en algunos puntos del análisis e implícitamente en otros. Una arista de ese cambio cultural está representada por la *accountability* y, específicamente, por asumir que la Defensa es una función republicana ligada a una legítima fiscalización del Poder Legislativo y, por otro lado, a los mecanismos de transparencia que habiliten el escrutinio público de la actividad. Ello habrá de requerir un estrechamiento de vínculos con la sociedad civil, requisito que ha surgido ya desde diversas perspectivas durante el presente ejercicio de análisis prospectivo.

La mayor complejidad del sistema internacional en lo global y regional; la creciente demanda de organismos internacionales que exigirán un mayor compromiso de Chile por la paz y seguridad internacionales; la mantención de un esfuerzo disuasivo militar para garantizar la seguridad exterior del país en lo

vecinal; la necesidad de customizar la presencia de la Defensa en el vasto y diferenciado territorio nacional; y la conflictividad social y el subsecuente disgusto con la institucionalidad de la Defensa (descontento que se prevé sería extensivo frente a toda la institucionalidad), son todos factores que hacen suponer que entre 2016 y 2025 la Defensa Nacional enfrentará un entorno de complejidad e incertidumbre crecientes.

En este entorno más complejo para la gestión pública del sector, y ante una mayor demanda social por seguridad en sus distintos bordes, se requerirá contar con una institucionalidad sólida y permanente, que mantenga y refuerce la legitimidad, valoración social y adecuado funcionamiento de la Defensa Nacional. Así también se requerirá que garantice la adecuada y oportuna toma de decisiones tendiente a asegurar la supervivencia del Estado, la soberanía nacional, la protección de la población y la integridad territorial.

En suma, la flecha prospectiva apunta a que a la Defensa se le exigirá más –mucho más–, con recursos cada vez más limitados, en un clima social difícil y bajo estricto escrutinio institucional y público.



DESAFÍOS FUTUROS

La Defensa Nacional durante el período 2016-2025 se enfrentará a antiguos y nuevos desafíos que en conjunto exigen una mayor capacidad de gestión pública. Dicha capacidad ha sido adquirida durante el período 1990- 2010 y se ha mantenido en una etapa de implementación temprana hasta 2015. Sin embargo, requerirá estar completamente consolidada y debidamente engranada para enfrentar los desafíos que la pondrán a prueba durante los próximos diez años.

Los nuevos desafíos de seguridad internacional a nivel global y especialmente en el marco de las relaciones de Chile con los países de la cuenca del Pacífico, demandarán de la Defensa un cambio de paradigma en su diseño. La seguridad y defensa orientada a lo vecinal transitará hacia uno orientado a lo global y vecinal. Se necesitará un desarrollo científico, tecnológico e industrial acorde a los nuevos compromisos y alineado con este nuevo paradigma. Para lo anterior, será importante contar con una política y estrategia en materia de tecnología de defensa que otorgue sentido a dicho desarrollo y que sea concordante con los nuevos compromisos.

Chile no podrá desentenderse de los mayores compromisos que ha adquirido en un mundo más peligroso, por lo que será necesario entonces mantener una coherencia entre los ideales que declara y los hechos de los que rinde cuenta. Para lo anterior, necesitará validar y legitimar el trabajo de los mecanismos multilaterales regionales y globales en materias de paz y seguridad internacional, demostrando un alto compromiso con éstas. La Defensa necesitará aumentar su valoración para que esté alineada con este compromiso.

Para lo anterior, se deberá generar una cultura de defensa y de seguridad internacional en la ciudadanía, que incentive la participación en operaciones de paz de civiles y militares. También se deberá institucionalizar las relaciones interministeriales entre Exterior y Defensa. Será importante entonces contar con una estrategia nacional de seguridad que genere una unidad de propósito entre las políticas respectivas.

Será clave además poseer capacidades militares que le otorguen a Chile una alta probabilidad de éxito cuando se empeñe en operaciones por la paz y seguridad internacional en este nuevo escenario global.

Las circunstancias sugieren que desde ya será necesario potenciar instancias académicas y de análisis para un mejor entendimiento del escenario global en el que estaríamos insertándonos. El país ya ostenta una posición clara dentro del ordenamiento internacional y crecientes niveles de compromiso con la seguridad en el globo; por ello se extrapola con naturalidad la necesidad de trabajar en una línea que otorgue coherencia a los ideales que se ven reflejados en su política exterior y el apoyo en los hechos al constructo internacional que adhiere.

Probablemente ayudaría a una mayor valoración pública de la Defensa si fuera visible una más significativa participación chilena en empleos multinacionales en favor de la paz y estabilidad. Sería un buen vehículo para que la sociedad se sintiera encarnando los esfuerzos de la Defensa a favor de valores e intereses superiores de la nación y de la humanidad en su conjunto.

En el espacio regional no habría un alineamiento tan sistémico y probablemente será necesario que Chile mantenga un doble estándar en sus relaciones exteriores. Para lo anterior, será importante generar instancias de cooperación en materias de Defensa con una amplia diversidad de países de la región.

Las relaciones de Chile con algunos de sus países vecinos le obligarán a mantener un esfuerzo disuasivo militar clásico a favor de la seguridad exterior, aun cuando exista bajo riesgo de conflicto armado. Será necesario, sin embargo, orientar mayores capacidades que antes hacia su participación en operaciones de paz y en una posible configuración de fuerzas combinadas a favor de la seguridad en la cuenca del Pacífico. Para lo anterior se deberá ajustar la política de Defensa a los nuevos desafíos de seguridad exterior, en los que los globales habrán de llegar a ser tanto o más probables que los vecinales, abriendo sus capacidades de conflicto armado hacia la cooperación por la seguridad internacional, pero manteniendo al mismo tiempo una política de defensa y estrategia militar de disuasión vecinal.

La insatisfacción por la deficiente gestión territorial en zonas como Isla de Pascua, Aysén y Magallanes da cuenta de la necesidad de fortalecer la pre-

sencia del Estado y la integración social de la Defensa en el territorio, conectando la oferta y la demanda de este sector desde las visiones locales. Para lo anterior, es importante que se integren dentro de la política de defensa aquellos discursos que se generan y operan en los propios territorios, facilitando una mejor presencia con esfuerzos civiles y militares, en favor de la integridad territorial, sin desnaturalizar la función militar. Un ejemplo de la demanda local se evidencia frente a situaciones de catástrofes y emergencias. La Defensa cuenta con capacidades únicas y no replicables para asumir la gestión integral de estos eventos. Para lo anterior, es importante que asuma esta responsabilidad dentro de sus funciones principales y que se fortalezca su liderazgo a nivel nacional, regional, provincial y comunal, asegurándole un rol protagónico.

El bajo desempeño económico del país, el clima social conflictivo, la deficiente gestión territorial y el cuestionamiento generalizado a la institucionalidad, obligaría a que la Defensa realice mayores esfuerzos en mantener y acrecentar su legitimidad, valoración social y adecuado funcionamiento, adaptándose a los cambios de la sociedad.

Será necesario fortalecer la ciencia, tecnología e industria asociada al sector Defensa en el país, para lo cual será importante implementar una política y una estrategia tecnológica que dé sentido a este desarrollo en concordancia con la industria nacional y constituya un aporte significativo al mejoramiento de la economía del país, a la gestión territorial, a la valoración social y, por cierto, al adecuado funcionamiento del sector.

El desinterés de la ciudadanía por servir a Chile en las instituciones de la Defensa obligaría al sector, más que antes, a adaptarse a los cambios sociales y a demostrar resultados de inclusión social. Para lo anterior, será importante diseñar y poner en marcha un sistema de gestión del capital humano para la complejidad y una sistema de inclusión social basado fuertemente en la educación y en el seguimiento constante de resultados.

La gestión del capital humano necesitará ser proactiva, frente a los cambios sociales, y evidente en materia de inclusión social. La Defensa es asunto de todos y el sector deberá saber recoger esa verdad (flexibilizando procedimientos,

adecuándose a las capacidades diferentes de los ciudadanos y a sus horarios de disponibilidad, entre otros).

La necesidad de generar mecanismos avanzados de participación ciudadana que contribuyan a mejorar efectivamente la gestión pública sectorial, hará necesario promover la Defensa Nacional como un valor de la sociedad y para la sociedad en escuelas, universidades y comunidades. Para ello será importante fortalecer esta instancia activamente, generando el sentimiento de que la Defensa es tarea de toda la colectividad nacional.

La coetaneidad prevista entre un período de constricción financiera fiscal y una reforma profunda de la Defensa, incluyendo una ampliación en el espectro de sus capacidades, determina una condicionante esencial: no habrá manera de aumentar capacidad con recursos en merma si no se obtiene por la vía de la eficiencia. Habrá que diseñar e implementar un sistema que no deteriore la probabilidad de obtener los resultados esperados.

Muchos de los conceptos surgidos del análisis se funden en la idea amplia de la responsabilidad social de la Defensa, más allá de su obvio deber de defender a la sociedad que la creó para tal fin principal. El futuro demandaría fortalecer la política de evaluación de impacto, para lo cual será importante incorporar una métrica a la clásica y reconocida función social, con el propósito de efectuar control de gestión. Esto deberá estar dentro del marco de una política integral que logre impactos sociales específicos, en un abanico ampliado de roles.

El prospectado aumento de la demanda ciudadana por una mejor fiscalización de la Defensa conduciría muy probablemente a un fortalecimiento del control legislativo en conjunto con la ciudadana, para lo cual cabría esperar que el Congreso Nacional estreche relaciones con la sociedad civil en el análisis de materias propias del sector, de tal forma de mantener una adecuada representación de los intereses ciudadanos.

El empoderamiento político y ciudadano respecto de la Defensa, después de más de una década de entrada en vigencia de las leyes N° 20.424 y N° 20.500 respectivamente, significará un necesario cambio de paradigma desde la *gobernabilidad* entre los años 1990 y 2015, hacia el liderazgo entre 2016 y 2025. Se prevé que el *liderazgo* se manifestará a través de una política basada en la confianza

hacia las Fuerzas Armadas, el traspaso de responsabilidades hacia la sociedad civil y una orientación educativa hacia la ciudadanía respecto de la naturaleza y significación del rol sectorial.

Finalmente, a raíz de la mayor complejidad e incertidumbre en el ámbito de la gestión pública de la Defensa será necesario que la Presidencia de la República cuente con una asesoría sólida, permanente y efectiva en materia de seguridad nacional. Para lo anterior será importante realizar una revisión a la propuesta de valor del actual Consejo de Seguridad Nacional para actualizarlo de acuerdo a los nuevos escenarios y garantizar que, sea cual sea la denominación que eventualmente adquiera, brinde una reflexión significativa para la toma de decisiones, que resguarda la supervivencia del Estado, la soberanía nacional, la protección de la población y la integridad territorial de Chile.



PALABRAS FINALES

Hacia el año 2025 Chile necesitará contar con una estrategia nacional de seguridad, vinculada a una estrategia de desarrollo, que coordine de manera sistémica la política exterior y la correspondiente política de defensa a favor de los nuevos y antiguos desafíos.

La política exterior requerirá: validar y legitimar el trabajo de los mecanismos globales y regionales en materias de paz y seguridad internacionales, generar una cultura de seguridad internacional en la sociedad chilena que incentive una significativa participación del país en las operaciones de paz alrededor del mundo, generar una cooperación flexible en materias de seguridad y defensa con una amplia diversidad de países de la región, y ofrecer mayores capacidades militares y no militares a favor de la seguridad mundial.

En relación con la seguridad exterior, la política de Defensa necesitará disponer de capacidades militares que le otorguen a Chile una alta probabilidad de éxito en la contribución a la paz y seguridad internacional; y orientar mayores esfuerzos hacia la seguridad global, expandiendo sus aptitudes para emplearse eventualmente en conflictos en el marco de operaciones de paz en el mundo, sin dejar de contener y sustentar la capacidad de proveer seguridad vecinal.

En relación con la integridad territorial, la política de defensa requerirá: incorporar los discursos que se generan y operan en los propios territorios, facilitando una mejor presencia de la Defensa en zonas aisladas como Isla de Pascua, Aysén, Magallanes e incluso la Antártica, y asumir como una de sus funciones principales la gestión integral de las catástrofes y emergencias que afectan al país a nivel nacional y local.

En cuanto a la gestión de los recursos, la Defensa habrá menester: implementar un sistema de gestión del capital humano para la complejidad y un sistema de inclusión social que evidencie resultados, contar con una política y estrategia en materia de tecnología que permita que la Defensa esté a la altura de los compromisos internacionales y en coordinación con las restricciones presupuestarias que se avizoran para la época, implementar un sistema de

alta eficiencia basado en efectividad que igualmente asegure los resultados que la sociedad espera de la institucionalidad, e implementar, de manera integral, una métrica del impacto de la Defensa en la sociedad.

En cuanto al liderazgo y la toma de decisiones, la política de defensa precisará: fortalecer activamente la participación ciudadana, facilitar la fiscalización legislativa concatenada con un creciente escrutinio de parte de la sociedad civil, disponer de una capacidad de asesoría en materias de seguridad nacional acorde a los nuevos escenarios; basarse en la confianza en las Fuerzas Armadas, y encontrar la manera de inducir un incremento sustancial de valoración social de la Defensa en todo el espectro de la población.

Los nuevos desafíos de la Defensa tendrán relación principalmente con un cambio de paradigma, transitando desde una seguridad exterior casi exclusivamente vecinal hacia uno de significativa consideración de la seguridad global; un esfuerzo en la integridad territorial de mayor relevancia y no subsidiario; una gestión de recursos fuertemente sistémica y de largo plazo; y una conducción política con liderazgo, basada en la confianza, el empoderamiento y la educación, más que de gobernabilidad sustentada en el control y monitoreo estricto, y a veces suspicaz, de la sujeción a la institucionalidad y sus escalones de jerarquía.

El gran desafío de la Defensa Nacional al 2025 será demostrar a la ciudadanía con hechos concretos, palpables, observables y mensurables, que la propuesta de valor de su institucionalidad no es sólo para una Guerra. Será una gran prueba de liderazgo político, que estamos seguros, será sorteada con éxito.



ANEXOS

ANEXO 1:

DEFINICIONES DE CAMPO DE ESCENARIOS

Como se mencionara en la Introducción, los escenarios del capítulo 2 han sido elaborados sobre la base del método *Field Anomaly Relaxation* (FAR) en que los campos se han cimentado en siete variables consideradas como las más gravitantes en cada uno de ellos. Esas variables se denominan sectores en el método FAR.

A continuación y con el propósito de facilitar lo que debe entenderse por la escueta nominación (a la cabeza de cada columna y que individualiza cada una de estas variables estructurales en las cuatro matrices), se presenta una breve definición de cada uno de los *sectores*.

MATRIZ FAR DE ESCENARIOS GLOBALES

AMENAZA ANTISISTÉMICA (C)

Este sector describe los estados que pueden llegar a tener las capacidades destructivas de entidades (individuos o colectivos sociales) que retan y/o atentan contra el sistema que rige las normas del orden mundial.

CHINA-USA (P)

Se refiere a la orientación dominante de las relaciones bilaterales entre China y los Estados Unidos y define el espectro de los posibles estados de dicha interacción.

MEDIO ORIENTE (O)

Señala la esencia de la característica más destacada de cada condición o ambiente dentro del rango de posibles circunstancias políticas en el Medio Oriente.

EUROPA (E)

Señala la esencia de la característica más destacada de cada condición o ambiente dentro del rango de posibles circunstancias políticas europeas.

ASIA (A)

Señala la esencia de la característica más destacada de cada condición o ambiente dentro del rango de posibles circunstancias políticas asiáticas.

ÁFRICA (F)

Refiere la fuente de la influencia predominante sobre las naciones del continente africano, consideradas en su conjunto.

MEDIO AMBIENTE (M)

Este factor abarca las situaciones que se consideran posibles en el futuro del medio ambiente natural (ecosistema) del planeta.

MATRIZ FAR DE ESCENARIOS REGIONALES

SOCIEDAD (S)

Refiere la característica principal de cada uno de los posibles estadios del colectivo regional, considerado como ente social a nivel agregado.

ECONOMÍA (F)

Refiere la característica preponderante de cada posible dinámica de la economía regional, considerada la hacienda de la región como objeto de nivel agregado.

POLÍTICA (P)

Este sector da cuenta de la condición o ambiente dentro de la escala de posibles circunstancias políticas del colectivo social regional, individualizando cada una de ellas con una o dos palabras que definen su característica más sobresaliente.

RELACIÓN CON USA (U)

Caracteriza el rango de soberanía o capacidad de autogobierno de los países de la región respecto de la influencia de los Estados Unidos y los grados de dependencia que se pueden desprender de ella.

DINÁMICA INTRARREGIONAL (I)

Establece los posibles estadios de integración entre los países de la región.

DINÁMICA EXTRA REGIONAL (E)

Registra el grado de alineamiento político de la región respecto de Occidente.

TRATAMIENTO DE CONTROVERSIAS (C)

Refiere el modo más característico mediante el cual los países de la región abordan la mayoría de sus controversias internacionales.

MATRIZ FAR DE ESCENARIOS VECINALES

ARGENTINA (A)

Este sector muestra los estados que pueden tener las relaciones de Chile con Argentina.

BOLIVIA (B)

Señala los estados que puede tener la relación de Chile con Bolivia.

PERÚ (P)

Señala los estados que puede tener la relación de Chile con Perú.

RELACIÓN ARG-BOL-PERÚ (V)

Refiere las posibilidades de la relación trilateral entre Argentina, Bolivia y el Perú.

CIRCUNSTANCIAS DE LA PRETENSIÓN DE CHILE EN LA ANTÁRTICA (S)

Señala la característica que mejor describe cada condición o ambiente dentro del rango de circunstancias posibles de la pretensión de Chile en el continente antártico.

OCEÁNICO E INSULAR OCCIDENTAL

Cubre el espectro de intensidades de dominio político efectivo por parte del Estado chileno sobre sus territorios insulares oceánicos y aguas circundantes.

4. MATRIZ FAR DE ESCENARIOS NACIONALES

ECONOMÍA (E)

Cubre los posibles estados de la dinámica de la economía nacional.

CLIMA SOCIAL (C)

Barre las posibilidades del medio ambiente social chileno en términos de conflictividad (desde paz entendida como “tranquilidad en el orden” hasta revolución armada).

MEDIO AMBIENTE (M)

Refiere las posibilidades de la dinámica asociada al orden de la naturaleza, desde un restablecimiento acelerado de las condiciones previas al impacto de la acción del hombre, hasta una catástrofe ecológica.

INSTITUCIONALIDAD (I)

Lista una escala que gradúa la fortaleza de la estructura institucional chilena en términos de su aceptación por parte de la población.

INSERCIÓN INTERNACIONAL (A)

Refiere el espectro de los posibles niveles de interacción de Chile con el resto de las naciones y los sistemas multilaterales.

SEGURIDAD PÚBLICA (S)

Escala de los niveles de satisfacción de la población chilena respecto de la seguridad pública.

GESTIÓN TERRITORIAL (G)

Escala de los niveles de satisfacción de la población chilena respecto de la gestión territorial desplegada por el Estado.

ACLARACIONES DE LA GRÁFICA DE ESCENARIOS

En cada matriz FAR se grafican tres escenarios (optimista, pesimista y más probable).

Cuando la traza del escenario está claramente dentro de una celda (denominada *factor* en el método FAR), debe entenderse esa celda como el estado pronosticado y debe interpretarse teniendo una naturaleza estática. Lo mismo ocurre cuando el punto coincide con el límite entre dos celdas, ese es un estado igualmente estático pero intermedio entre dos estados limítrofes. Finalmente, cuando la línea del escenario se identifica con una flecha, se está indicando una situación en proceso de cambio, de naturaleza dinámica, en tránsito desde un estado al otro en el sentido de la flecha.

ANEXO 2:
**MATRIZ DE ANÁLISIS DE LA DEFENSA
NACIONAL 2015**

N°	Temas	Oportunidades	Amenazas	Fortalezas	Debilidades	Brecha	Solución	Tendencia	Peligro	Reflexión	Idea fuerza
1	Arquitectura internacional	Proliferación de mecanismos multilaterales de seguridad y defensa.	Contexto internacional marcado por la complejidad y la fragmentación.	Presencia, prestigio y confiabilidad en diferentes instancias multilaterales de seguridad y defensa.	Menor estatura política relativa y económica en el sistema internacional.	Legitimar gobernanza en el escenario político global.	Validar y legitimar el trabajo de los mecanismos multilaterales regionales e internacionales en materia de paz y seguridad internacionales.	Incremento de la complejidad y multipolaridad del sistema internacional.	Contradicción que menoscaba la confiabilidad.	Es necesario mantener coherencia entre los ideales declarados y los hechos en temas de seguridad internacional.	Alto compromiso con la paz y seguridad internacionales.
2	Liderazgo y Gobernabilidad.	El empoderamiento del Ministerio de Defensa y de la ciudadanía mediante las leyes 20.424 y 20.500.	No producir cambios necesarios en forma oportuna ante el nuevo paradigma de la "seguridad ampliada".	Altos niveles de institucionalidad y control civil de la defensa.	La gobernabilidad no es un paradigma que permita mejorar la eficacia y eficiencia de la defensa.	Ejercer un liderazgo efectivo de la defensa hacia la ciudadanía.	Paradigma del liderazgo de defensa basado en confianza, empoderamiento y educación hacia la ciudadanía.	Aumento de la complejidad en la gestión pública de la defensa.	Niveles de eficacia y eficiencia de la defensa estancados.	Cambio de paradigma de la gobernabilidad al liderazgo de la defensa.	Liderazgo más que gobernabilidad.
3	Consejo de Seguridad Nacional	Proceso constituyente como instancia de mejora.	Subestimación por su origen.	Carácter de asesoría.	Proceso de asesoría discontinuo y convergente en un ámbito que exige prevención, seguimiento y espíritu crítico.	Fortalecer la propuesta de valor del CO-SENA en beneficio de la seguridad del país.	Revisar el CO-SENA para actualizarlo de acuerdo a los nuevos escenarios.	Aumento de la demanda social de seguridad.	Asesoría de seguridad nacional de relevancia relativa.	Es necesario fortalecer la asesoría en materia de seguridad nacional.	Asesoría significativa de seguridad nacional.
4	Relaciones interministeriales	Inserción plena en las corrientes globales.	Ámbito internacional caracterizado por la volatilidad e incertidumbre tanto de riesgos como de amenazas.	La política de defensa es un elemento relevante de apoyo a la política exterior.	Descoordinaciones entre las políticas de exterior y defensa a raíz de diferencias organizacionales y culturales.	Acentuar rasgos cooperativos en una política de defensa eminentemente disuasiva.	Diseñar e implementar una estrategia nacional de seguridad y defensa.	Incremento de la presencia de Chile en instancias multilaterales.	Daño a la política exterior del país.	Es necesario institucionalizar las relaciones interministeriales.	Unidad de propósito entre las políticas de exterior y defensa.
5	Participación ciudadana	Existe una ley de participación ciudadana (2011) y un instructivo presidencial (2014) que la fomentan.	La estructura centralizada del Ministerio de Defensa sin representación ministerial regional.	El Ministerio de Defensa ha instalado los primeros mecanismos de participación ciudadana.	Las organizaciones civiles de defensa son escasas, poco especializadas y poco representativas.	Construir la sociedad civil de la defensa.	Fortalecer la participación ciudadana nivel nacional.	Aumento de la comunicación, acceso, consulta e involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública de la defensa.	Deslegitimación de la política de defensa por ausencia de debate en su diseño e implementación.	Es necesario promover la defensa en toda la sociedad nacional.	La defensa es de todos y para todos.
6	Gestión de capital humano (GCH)	Avances científicos y tecnológicos como motor de cambio en la GCH.	Mayores demandas sociales de eficiencia en la GCH.	Unidad de doctrina.	Gestión de la diversidad del capital humano.	Generar prácticas diferentes en la GCH.	Implementar un Sistema de GCH para la complejidad.	Complejidad creciente en la GCH.	Insatisfacción del capital humano y pérdida de la cultura y tradición militar.	La GCH necesita adecuarse intencionalmente a los cambios de la sociedad.	Proactividad organizacional en la GCH.
7	Inclusión social	Mayores espacios de expresión para conocer la diversidad y su demanda de participación social.	Insatisfacción de individuos y grupos minoritarios por no gozar de sus derechos constitucionales.	Proceso de políticas de defensa inclusivas iniciado y basado en una ley de antidiscriminación.	Temor a convivir con la diversidad.	Generar una estructura formal de funcionamiento que produzca resultados significativos.	Implementar un sistema de inclusión social basado en educación y seguimiento.	Demanda creciente de inclusión social.	Percepción de lejanía entre la Defensa y la Sociedad.	Existe la necesidad de demostrar resultados en la inclusión social.	Inclusión social acreditada.
8	Poder legislativo	El Ministerio de Defensa tiene el deber de informar las políticas y los planes al Congreso Nacional.	Complejidad creciente de los asuntos de seguridad y defensa.	Dirección legislativa de la defensa en términos de legitimidad y empleo de la fuerza militar.	Fiscalización legislativa "preventiva" de los actos del gobierno en el ámbito de la defensa.	Aumentar la capacidad de fiscalización legislativa de la defensa.	Estrechar relaciones con la sociedad civil en materias de defensa.	Aumento de la demanda ciudadana de fiscalización de la defensa.	Ineficacia en la fiscalización legislativa de la defensa.	Es necesario fortalecer la fiscalización legislativa en conjunto con la ciudadanía.	Legislación representativa de los intereses ciudadanos en defensa.
9	Ciencia, tecnología e industria	Vinculación creciente entre desarrollo tecnológico-científico, industria y defensa.	Condiciones de mercado internacional que no siempre permiten satisfacer los requerimientos tecnológicos.	Industria militar con relativa versatilidad, creatividad y capacidad de reconversión de sistemas.	Industria civil sin estímulos para abrirse en el rubro de la defensa.	Equilibrar previsión prospectiva y conciencia de plazos de la defensa con la vorágine tecnológica.	Implementar una política y estrategia tecnológica de defensa.	Necesidad creciente de potencial industrial de defensa.	Deficiencia tecnológica que desprotege la seguridad nacional	Se necesita fortalecer el desarrollo de la ciencia, tecnología e industria de defensa.	Dar sentido al desarrollo de la ciencia, tecnología e industria de defensa.
10	Economía y recursos	Alta valoración de la ciudadanía hacia el rol que cumple la defensa en la gestión de catástrofes y emergencias	Baja valoración de la ciudadanía hacia la administración de los recursos de defensa.	Superioridad militar indiscutida hacia los países vecinos.	Elevado gasto en pensiones del personal de las fuerzas armadas.	Mejorar la gestión de los recursos de defensa.	Diseñar e implementar un sistema de alta eficiencia que no vulnere la efectividad de la defensa.	Tendencia a la baja en el presupuesto de defensa.	Pérdida de la efectividad de la defensa.	Es necesario aumentar los niveles de eficiencia sin vulnerar la efectividad de la defensa.	Economía de defensa basada en efectividad.

N°	Temas	Oportunidades	Amenazas	Fortalezas	Debilidades	Brecha	Solución	Tendencia	Peligro	Reflexión	Idea fuerza
11	Presencia e integración social en el territorio	La política de defensa, por definición, es un eje vinculante de las diversas territorialidades y así se valora en lo local.	Existe una fragilidad geopolítica, así como vulnerabilidades y amenazas a la soberanía.	La integración "de hecho" de las fuerzas armadas con las comunidades locales.	La integración civil-militar no está consignada de manera efectiva en la política de defensa, lo que produce: ausencia institucional, desintegración social y desterritorialización.	Fortalecer el desarrollo local-nacional desde la institucionalidad de la defensa.	Integrar dentro de la política de defensa aquellos discursos que se generan y operan en los propios territorios.	Realce de lo social de la integración en lo local, con una mayor visibilización de los actores locales y sus requerimientos.	Desintegración territorial y pérdida de la soberanía en lo local.	Existe una desconexión entre la oferta y la demanda de defensa.	Mejor presencia de la defensa en el territorio.
12	Responsabilidad social	Cuerpo de conocimientos y experiencias amplio y validado internacionalmente.	Escasa innovación tecnológica en los procesos de RS.	Experiencia y vanguardia en el sector público.	Acreditación relativa de los reportes institucionales.	Ampliar estándares de desarrollo a todas las instituciones.	Implementar metodología de medición de impacto.	Aumento de la demanda ciudadana de RS.	Disminución de los niveles de confianza en algunas instituciones.	Es necesario fortalecer la política de evaluación de impacto.	Responsabilidad social integral.
13	Conflicto armado	La alta calificación de paz y la voluntad política por la solución pacífica de controversias de Chile y sus países vecinos.	Transferencia de la conflictividad interna de Perú y Bolivia hacia Chile.	Mejoramiento continuo en la eficacia y eficiencia de la Defensa.	Falta de adaptabilidad de la política de defensa respecto de la situación de paz con sus vecinos.	Basar la política de defensa en hechos y no en capacidades.	Ajustar la política de defensa a los nuevos desafíos de la seguridad exterior del Estado.	Disminuye el riesgo de conflicto armado entre Chile y sus países vecinos.	Disponer de capacidades de conflicto armado sin uso ni valoración social.	Es necesario orientar las capacidades de conflicto armado a la cooperación internacional.	Capacidades de conflicto armado para la paz y seguridad internacionales.
14	Gestión de catástrofes y emergencias	Amplia valoración social del empleo de la defensa en la gestión integral.	País que enfrenta catástrofes y emergencias en forma habitual.	La defensa cuenta con grandes capacidades organizacionales.	Menor capacidad de gestión local relativa.	Estrechar lazos entre los gobiernos locales y la defensa en la gestión integral.	Fortalecer el liderazgo nacional, regional, provincial y comunal de la defensa en la gestión integral.	Aumento de la frecuencia de catástrofes y emergencias.	Incremento en la pérdida de vidas humanas y en el nivel de destrucción producido.	La defensa cuenta con capacidades únicas y no replicables y es necesario que asuma el liderazgo como parte de sus funciones principales.	La defensa es clave en la gestión de catástrofes y emergencias.
15	Operaciones de paz	La ONU ofrece una competencia efectiva para contribuir a la paz y seguridad internacionales.	Riesgo de pérdida de vidas humanas y de material bélico.	Experiencia adquirida en la cooperación por la paz y seguridad internacionales.	Baja valoración de la ciudadanía en las operaciones de paz.	Aumentar la valoración de la ciudadanía en las operaciones de paz.	Generar una cultura de defensa y seguridad internacional en la ciudadanía.	Aumento de demanda por tropas chilenas.	Insatisfacción de la comunidad internacional por cooperación chilena poco significativa.	Es necesario aumentar la valoración y el compromiso por la paz y seguridad internacionales.	Incentivar las operaciones de paz

ANEXO 3:
**MATRIZ DE DISCUSIÓN DE LA DEFENSA
NACIONAL 2015-2025**

Escenarios	Tendencias 2025	Tendencias 2015	Desafíos 2025	Desafíos 2015	Tareas 2015- 2025
Inserción en el área de mayor dinamismo y peso estratégico del globo: la cuenca del Pacífico.	Esta experiencia constituiría un desafío por sí mismo, un desafío de cosmovisión, la necesidad de entender cabalmente el juego mundial y en qué estaríamos entrando.	Liderazgo y Gobernabilidad: Aumento de la complejidad en la gestión pública de la defensa. Consejo de Seguridad Nacional: Aumento de la demanda social de seguridad. Ciencia, tecnología e industria: Necesidad creciente de potencial industrial de defensa.	Cambio paradigmático desde la seguridad y defensa orientada a lo vecinal, hacia una orientada a lo global.	Liderazgo y Gobernabilidad: Cambio de paradigma de la gobernabilidad al liderazgo de la defensa. Consejo de Seguridad Nacional: Es necesario fortalecer la asesoría en materia de seguridad nacional. Ciencia, tecnología e industria: Se necesita fortalecer el desarrollo de la ciencia, tecnología e industria de defensa	Dar un sentido de seguridad global al desarrollo de la ciencia, tecnología e industria de defensa.
Chile firmó el Trans Pacific Partnership (TPP) el año 2016.	Alineación estratégica junto a los Estados Unidos.	Arquitectura internacional: Incremento de la complejidad y multipolaridad del sistema internacional. Liderazgo y Gobernabilidad: Aumento de la complejidad en la gestión pública de la defensa. Consejo de Seguridad Nacional: Aumento de la demanda social de seguridad. Operaciones de paz: Aumento de demanda por tropas chilenas. Relaciones interministeriales: Incremento de la presencia de Chile en instancias multilaterales.	Resultará difícil desentenderse en la esfera específica de la seguridad y la defensa en un compromiso político tan profundo.	Arquitectura internacional: Es necesario mantener coherencia entre los ideales declarados y los hechos en temas de seguridad internacional. Liderazgo y Gobernabilidad: Cambio de paradigma de la gobernabilidad al liderazgo de la defensa. Consejo de Seguridad Nacional: Es necesario fortalecer la asesoría en materia de seguridad nacional. Operaciones de paz: Es necesario aumentar la valoración y el compromiso por la paz y seguridad internacionales. Relaciones interministeriales: Es necesario institucionalizar las relaciones interministeriales.	
En el espacio regional no se percibe un alineamiento tan sistemático.	En este doble estándar de compromiso regional continuarían presentes.	Liderazgo y Gobernabilidad: Aumento de la complejidad en la gestión pública de la defensa. Consejo de Seguridad Nacional: Aumento de la demanda social de seguridad.	Flexibilidad en materia de Defensa.	Liderazgo y Gobernabilidad: Cambio de paradigma de la gobernabilidad al liderazgo de la defensa. Consejo de Seguridad Nacional: Es necesario fortalecer la asesoría en materia de seguridad nacional.	Generar instancias de cooperación en temas de defensa con una amplia diversidad de países en la región.
Tratamiento jurídico controversias con clásicas maniobras diplomáticas y militares de gestión de crisis.	Las relaciones de Chile con Perú y Bolivia marcan desapego/tensión y tensión/crisis respectivamente	Conflicto armado: Disminuye el riesgo de conflicto armado entre Chile y sus países vecinos. Consejo de Seguridad Nacional: Aumento de la demanda social de seguridad.	Obligaciones en materia de Defensa clásicamente militares en esas dos fronteras de Chile	Conflicto armado: Es necesario orientar las capacidades de conflicto armado a la cooperación internacional Consejo de Seguridad Nacional: Es necesario fortalecer la asesoría en materia de seguridad nacional.	Mantener una política de defensa y una estrategia militar disuasivas.
Amenazas ante las deficiencias de gestión territorial en la isla de Pascua y en las regiones de Aysén y de Magallanes. Oportunidad ante buenas circunstancias para las pretensiones antárticas.	Espíritu secesionista en zonas poco atendidas por el Estado y relevancia de Chile en actividades antárticas.	Presencia e integración social en el territorio: Realce de lo social de la integración en lo local, con una mayor visibilización de los actores locales y sus requerimientos. Liderazgo y Gobernabilidad: Aumento de la complejidad en la gestión pública de la defensa. Consejo de Seguridad Nacional: Aumento de la demanda social de seguridad.	Fortalecer la presencia del Estado e integración social de la Defensa en el territorio, desde las visiones locales.	Presencia e integración social en el territorio: Conectar la oferta y la demanda de defensa desde las visiones locales. Liderazgo y Gobernabilidad: Cambio de paradigma de la gobernabilidad al liderazgo de la defensa. Consejo de Seguridad Nacional: Es necesario fortalecer la asesoría en materia de seguridad nacional.	Incrementar esfuerzos militares y no militares de la Defensa en la integridad territorial.

Escenarios	Tendencias 2025	Tendencias 2015	Desafíos 2025	Desafíos 2015	Tareas 2015- 2025
Conflictividad desde la ciudadanía para con la institucionalidad	Insatisfacción ciudadana por la defensa.	Ciencia, tecnología e industria: Necesidad creciente de potencial industrial de defensa.	Realizar crecientes esfuerzos por mantener legitimidad, valoración social y adecuado funcionamiento de la defensa.	Ciencia, tecnología e industria: Se necesita fortalecer el desarrollo de la ciencia, tecnología e industria de defensa	Adaptar la Defensa a los cambios de la sociedad.
		Inclusión social: Demanda creciente de inclusión social.		Inclusión social: Existe la necesidad de demostrar resultados en la inclusión social.	
		Gestión del capital humano: Complejidad creciente en la CCH.		Gestión del capital humano: La CCH necesita adecuarse intencionadamente a los cambios de la sociedad.	
		Participación ciudadana: Aumento de la comunicación, acceso, consulta e involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública de la defensa.		Participación ciudadana: Es necesario promover la defensa en toda la sociedad nacional.	
		Gestión de catástrofes y emergencias: Aumento de la frecuencia de catástrofes y emergencias.		Gestión de catástrofes y emergencias: La defensa cuenta con capacidades únicas y no replicables y es necesario que asuma el liderazgo como parte de sus funciones principales.	
		Economía y Recursos: Tendencia la baja en el presupuesto de defensa.		Economía y Recursos: Es necesario aumentar los niveles de eficiencia sin vulnerar la efectividad de la defensa.	
		Liderazgo y Gobernabilidad: Aumento de la complejidad en la gestión pública de la defensa.		Liderazgo y Gobernabilidad: Cambio de paradigma de la gobernabilidad al liderazgo de la defensa.	
		Responsabilidad social: Aumento de la demanda ciudadana de RS.		Responsabilidad social: Es necesario fortalecer la política de evaluación de impacto.	
		Consejo de Seguridad Nacional: Aumento de la demanda social de seguridad.		Consejo de Seguridad Nacional: Es necesario fortalecer la asesoría en materia de seguridad nacional.	
Poder legislativo: Aumento de la demanda ciudadana de fiscalización de la defensa.	Poder legislativo: Es necesario fortalecer la fiscalización legislativa en conjunto con la ciudadanía.				



El Centro de Estudios de Defensa (CEDEF) es una fundación sin fines de lucro, creada en agosto de 2014, con el propósito de contribuir a la gestión pública de la Defensa en Chile, en la protección de la población, del territorio y de la soberanía nacional. Para tal efecto, desarrolla tres áreas relevantes: **participación ciudadana, consultoría especializada y formación de personas.**

Está conformado por profesionales y académicos del más alto nivel y mantiene alianzas estratégicas que contribuyen a su propósito. Es **miembro del Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Defensa Nacional** y ocupa la Vicepresidencia Ejecutiva durante el período 2015- 2017. Es reconocido por el Gobierno de Chile como un organismo de interés público y un colaborador del Estado y de las municipalidades.

Su propuesta de valor es ofrecer participación en políticas públicas, cooperación inter-agencial y público-privada, investigación y gestión global de impactos, programas académicos, y capacitación. Para lo anterior, sus pilares son la generación de soluciones integrales, la calidad de la investigación y la colaboración a nivel regional.



JAIME RIQUELME CASTAÑEDA

Militar, académico y voluntario con 25 años de experiencia en el sector Defensa. Ha desarrollado aportes especializados en temas de liderazgo, toma de decisiones, estrategia y gestión de crisis. Es Doctor en Paz, Seguridad y Defensa por el IUGM- UNED (España), Magíster en Planificación y Gestión Estratégica por la ACAGUE (Chile) y Magíster en Administración de Empresas por la UNAP (Chile). Es Fundador y Presidente del Centro de Estudios de Defensa CEDEF (www.fundacioncedef.org) y Vicepresidente Ejecutivo del Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Defensa Nacional. Es Oficial de Ejército especialista en Estado Mayor con vasta experiencia en tropas de infantería y en unidades de apoyo a operaciones especiales.



AQUILES GALLARDO PUELMA

Profesional de Relaciones Exteriores, académico e investigador con 30 años de experiencia en análisis prospectivo. Ha desarrollado aportes especializados en aplicación de sistemas en política exterior y en análisis metodológico prospectivo. Es Master of Public Administration por la Portland State University (EE.UU.), bajo la tutoría del Director del Futures Research Institute, e Ingeniero Civil Industrial por la Pontificia Universidad Católica (Chile). Ha desarrollado estudios de perfeccionamiento en Chile, Suíza y Austria. Es autor de tres libros publicados por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), por el Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) y por la Escuela Politécnica del Ejército del Ecuador. Es docente y consultor en diversas universidades y academias en Chile, Uruguay, Ecuador, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador.