
ROL Y FUNCIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL SIGLO XXI: UN ENFOQUE DESDE LAS NUEVAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD[∞]

VÍCTOR GUZMÁN MARTÍNEZ*

RESUMEN

Las nuevas estrategias adoptadas por una serie de países han debido considerar, de manera clara y precisa, el rol y la función de las fuerzas armadas y de orden y seguridad en un estado de derecho, donde las democracias hoy enfrentan un escenario distinto. En este contexto, el presente estudio analiza las visiones de Brasil y Chile en esta materia, con Estados Unidos de América como referente. Del mismo modo, se ha estimado pertinente revisar el marco teórico conceptual que debe tenerse presente al momento de recurrir a las fuerzas antes mencionadas, o al recientemente instalado sistema híbrido como concepto nuevo donde FF.AA. y Policías actúan coordinadas dependiendo de las circunstancias que deban enfrentar. A pesar de los esfuerzos desplegados, no se ha logrado consenso en materia de los cambios estructurales de la seguridad interna o externa y la compatibilización de los mismos a nivel regional.

Palabras clave: *Democracia, Estado, estrategias, Fuerzas Armadas, Fuerzas Policiales, rol.*

ROLES AND FUNCTIONS OF THE ARMED FORCES IN THE XXI CENTURY. A VISION FROM THE NEW SECURITY STRATEGIES

ABSTRACT

The new security strategies recently adopted by a series of states have clearly and precisely considered the Armed Forces and

* Oficial de Ejército en retiro. Oficial de Estado Mayor, Licenciado en Ciencias Militares, profesor de Academia, Academia de Guerra del Ejército. Magíster en Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra. Egresado del Programa de Magíster de Política de Defensa, Academia de Guerra. Diploma de Seguridad Internacional del Centro de Asia-Pacífico para Estudios de Seguridad, Estados Unidos de América. Diploma en Análisis Político. Departamento de Ciencia Política, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como jefe del Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE. Chile. vguzman@anepe.cl

[∞] Fecha de recepción: 130913
Fecha de aceptación: 121113

Police roles and responsibilities under the rule of law of a normal democracy that nowadays faces a different scenario. In this context, this essay analyses the visions of Brazil and Chile related to this issue, placing the United States of America as a referent. In that sense it has been considered pertinent to review the theoretical and conceptual framework that have to be considered when the Armed and Police Forces are required or when there is a need for use them under the model of the recently installed hybrid system, where these means act in coordination, depending on circumstances. In spite of the efforts displayed, consensus about structural changes to the internal and external security and their compatibility at a regional level has not yet been accomplished.

Key Words: *Armed Forces, democracy, Police Force, role, state, strategy.*

Introducción

El Estado Nación busca intensamente soluciones y la ciudadanía las demanda y exige¹ con innovadores sistemas de presión, para los desafíos y amenazas que hoy impactan a la sociedad en volumen y cantidad nunca antes visto (terrorismo, crimen organizado, narcotráfico, tráfico de personas, migraciones ilegales, corrupción, tráfico de armas, pobreza extrema, deterioro del medio ambiente, ciberterrorismo y enfermedades, etc.) y que probablemente mutarán hacia otras dimensiones en el corto plazo, estén las instituciones preparadas o no para enfrentarlas. En este contexto, se ha visto la necesidad de replantear las estrategias de seguridad y defensa; reformular las políticas sociales; desarrollar políticas de integración social; y, proponer una serie de iniciativas que permitan mejorar la gobernabilidad democrática².

Este complejo panorama ha sido tomado en consideración por las autoridades encargadas de formular políticas y nuevas leyes que se hagan cargo de las necesidades actuales de seguridad, que presentan cambios radicales ya que hoy esta tiene un carácter más preventivo pues debe mantener fuera todo riesgo, peligro o amenaza a personas y bienes. “La definición de dicho concepto, que

¹ Bobbio, Norberto (2008) *El Futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica, México. pp. 11 y 137. El problema de ingobernabilidad surge de la sobrecarga que tiene el Estado de demandas generadas por el descontento de la ciudadanía y la falta de premura por parte del Estado para darles respuesta.

² Rojas Aravena, Francisco (2011) *Violencia en América Latina: La inequidad, el crimen organizado y la debilidad estatal inhiben el desarrollo humano*. Proyecto Repensar América Latina. UNESCO: América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las Ciencias Sociales p. 311

ahora debe contemplar la fragmentación e integración producto de la globalización, la desigualdad económica en aumento, rápidos cambios sociales, desafíos relacionados con la identidad cultural, ideológica y religiosa de los pueblos, crisis económica mundial, armas de destrucción masiva, problemas medioambientales, expresiones ciudadanas cada vez más violentas, falta de confianza en la clase política³, ha resultado en un exhaustivo estudio que ha desembocado en nuevas estrategias adoptadas por algunos países y en estudio en otros. Dichas estrategias de seguridad han debido considerar también, de manera clara y precisa, el rol y la función de las fuerzas armadas y de las fuerzas policiales en un estado de derecho de las democracias que el Estado debe proteger. Una iniciativa de esta naturaleza solo podrá hacerse realidad sobre la base de sólidos consensos a nivel nacional que se proyecten para facilitar la construcción de una visión regional, respaldada por la cooperación internacional, tanto pública como privada. Junto con esto, habrá que ampliar una colaboración continua para la paz como objetivo prioritario en materia de relaciones internacionales, sin perder de vista que, en América Latina y el Caribe, la multidimensionalidad es crucial para hacer frente a las amenazas arriba descritas⁴, puesto que en el ámbito de la Defensa Nacional la soberanía y el territorio nacional debe defenderse, como también debe enfatizarse la cooperación interestatal y así favorecer la estabilidad regional. Una vez analizadas las estrategias para la seguridad nacional, otro objetivo de este trabajo es el de analizar la seguridad multidimensional para enfrentar los desafíos emergentes de índole transnacional, junto con la importancia que reviste contar con presupuestos adecuados para hacer frente a las nuevas realidades y obligaciones.

Definiciones teórico conceptuales

Cualquier estrategia o modelo de Seguridad de un Estado-Nación debe comenzar con la definición de lo que es Seguridad y Defensa, puesto que el alcance que adquieren ambos términos podría significar que la percepción que otros Estados tengan de él determinarán el grado de compromiso que un país confiere a sus relaciones con otros en dicho ámbito, por lo tanto, tendrá una connotación internacional no solamente en términos estratégicos y políticos, sino también económicos. El alcance y orientación que se otorgue a estos dos conceptos determinan entonces las relaciones internacionales con los demás Esta-

³ Guzmán Martínez, Víctor (2012) *Estatus militar de Brasil y su estrategia de seguridad y defensa*. Academia de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, Chile, p. 4.

⁴ Rojas Aravena (2011) *op. cit.* p. 311

dos en los temas relacionados con la Seguridad y la Defensa. En este contexto, el Libro de la Defensa Nacional de Chile define el concepto de Defensa como:

“... la acción y efecto de conservar la posesión de un bien o de mantener un grado suficiente de libertad de acción que permita alcanzar tal bien”, la Defensa Nacional se puede definir como el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario, en contra de sus objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial. Su propósito es alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos nacionales libre de interferencias exteriores. Debe entenderse que entre los medios de la Defensa las Fuerzas Armadas conforman el órgano esencial y que dichos medios están orientados por una política estatal que expresa la voluntad del Estado de Chile para usar tales medios en la paz, mediante la disuasión o la cooperación, y en la guerra, mediante acciones bélicas, para enfrentar interferencias externas que amenacen el logro de [nuestros] objetivos nacionales”⁵.

En cambio, el concepto de Seguridad se define como todas aquellas actividades necesarias para proteger los intereses del país cuando este se ve enfrentado a riesgos y amenazas o interferencias que afecten su desarrollo social y económico. Es así como la “defensa contribuye a la seguridad del país tanto por medio de su preparación para el empleo legítimo de la fuerza, su contribución a la disuasión y la participación de sus medios en misiones de cooperación internacional”⁶. De hecho, el Libro de la Defensa Nacional III (2010) transita desde un concepto de política de seguridad nacional a una “Estrategia de Seguridad” concebida a partir de la articulación o coordinación entre distintas políticas públicas; sin embargo, la estrategia de seguridad no debería entenderse como una política que enmarque a todo el conjunto de políticas públicas bajo la perspectiva de la seguridad nacional.

Entonces, en lo que compete a las Fuerzas Armadas, cuyo rol dependerá de las circunstancias de cada Estado, la seguridad es un concepto funcional de la ciencia política que se aplica de manera circunscrita al Estado, entre cuyas funciones básicas está proveer al orden civil, garantías de tranquilidad ante amenazas externas. Sin embargo, ya desde fines de los 80, Barry Buzan alertó sobre las complejidades de “lo nacional” en la noción de seguridad, ya que el

⁵ Libro de la Defensa Nacional (2010).

⁶ *Ibid.*

objeto de la seguridad es la nación, lo que presenta interrogantes acerca de la relación entre Estado y Nación. Si Nación y Estado coinciden se tiene mayor claridad acerca de qué valores “nacionales” pueden estar en riesgo y qué prioridades “nacionales” tendrá la defensa y la seguridad. Pero como hay naciones que están divididas en dos Estados, o no tienen Estados, o bien hay Estados con dos o más naciones en su interior, las fuentes de inseguridad se multiplican, pues las vulnerabilidades y las amenazas no son necesariamente militares sino que provienen de fuentes muy diversas. URSS y Yugoslavia, representan el mejor ejemplo de la diversidad de estas fuentes y su impacto en la seguridad. Por lo tanto, el criterio primario para definir debilidades y fortalezas de la seguridad y la defensa es el llamado principio de unificación⁷.

La “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa” (ENSYD) de Chile presentada al Senado por el presidente Sebastián Piñera se encuentra en este trámite legislativo desde agosto de 2012, pese al carácter prioritario que esta instancia ha adquirido a nivel global.

En la visión de la seguridad chilena, pese a reconocer la transnacionalidad de las amenazas a la seguridad, se enfatiza en la diferenciación entre seguridad y defensa, y aún más, se especifica que “...Bajo ninguna circunstancia esta complementariedad debe interpretarse como que las Fuerzas Armadas asuman tareas relativas al orden público o que son propias de las Fuerzas de Orden y Seguridad” (ENSYD, 11). De este enunciado se desprende una clara diferenciación del papel que en los escenarios interno y externo deben cumplir las Fuerzas de Seguridad Pública y las Fuerzas Armadas⁸.

Chile es claro en que sus objetivos nacionales más trascendentales son aquellos que buscan el desarrollo político, social y económico de la nación. Sin embargo, la búsqueda del bien común y el logro de dichos objetivos no tienen sentido alguno si el Estado no protege su propia supervivencia. Chile aborda esta responsabilidad incorporándose a esquemas de integración y cooperación internacional. Estas actividades no están exentas de dificultades, malentendidos y disputas. Por ello, resulta aconsejable que en todo proceso negociador esté presente la estatura político estratégica del país y, en esto, las Fuerzas Armadas constituyen un importante factor. Pero, si el componente militar es necesario en

⁷ Buzán, Barry (1991) New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs-), Vol. 67, No. 3 (Jul., 1991), pp. 431-451.

⁸ Avendaño Rojas, Andrés, *et al.* (2013) Las estrategias de seguridad nacional de Chile y España. Un Análisis comparativo. Documento de Trabajo 04/2013.

el respaldo a la acción negociadora del país en procesos conducentes al desarrollo; su presencia se hace imprescindible cuando se trata de mantener al país libre de amenazas externas que pongan en peligro el logro de sus objetivos. Por tal razón, nuestro país mantiene con sus fuerzas armadas en tiempo de paz fuerzas en presencia suficientes con un alto grado de alistamiento operacional. Las FF.AA. aportan de manera indirecta al desarrollo nacional mediante el respaldo a la gestión diplomática evitando riesgos, amenazas e interferencias externas, ello a través de la disuasión; también realizan un aporte complementario a la seguridad interior y ante catástrofes, en caso de alguna conmoción interna, grave alteración del orden público y/o alguna calamidad de carácter público; y por último, un aporte directo mediante la asesoría para la planificación de estrategias de desarrollo nacional y regional, en las investigaciones académicas que permiten acceder a beneficios y espacios que mejoran la calidad de vida de los conciudadanos, y en la ayuda a la población ante situaciones de emergencia, así como en la construcción de obras viales en zonas complejas necesarias de revitalizar. Asimismo, el compromiso con la comunidad que busca robustecer su integridad humana y física, impulsará su desarrollo y facilitará el logro del bien común mediante contribuciones adicionales propias de sus capacidades en el ámbito científico y tecnológico, de la investigación académica y de las operaciones de paz⁹. Es decir, las FF.AA. de Chile cumplen un importante papel en el ámbito de la Defensa y de la Seguridad.

Huntington, en su clásica apreciación, sostiene que las FF.AA., dentro de un Estado moderno, deben cumplir tres funciones esenciales:

- a) expresar los intereses de la sociedad en materia de seguridad y defensa,
- b) asesorar al poder político en ambas materias, y,
- c) ejecutar misiones que el poder político les asigne¹⁰.

Por su lado, Waltz estima que la propia estructura internacional obliga a los Estados a dotarse de un instrumento militar, a lo menos en un sentido básico¹¹. Sin ese instrumento la cualidad de Estado queda en entredicho. Apreciaciones posteriores indican que estas reflexiones teóricas deben “aterrizarse” a realidades específicas.

Al día de hoy, en general, cabría plantear dichas misiones y luego definir quien las asigna del modo siguiente:

⁹ Doñas, Luis A. (2010) Position Paper para los Talleres Libro de la Defensa Nacional. Seminario N° 10.

¹⁰ “Civilian control of the military: a theoretical statement”, en *Political Behavior: a Reader in Theory and Research*, pp. 380-385, Heinz Enlan *et al.*, Glencoe Illinois, Free Press, 1956.

¹¹ “El hombre, el Estado y la guerra. Un análisis teórico”, CIDE, México DF, 2007.

- a) que los intereses del Estado y la Sociedad estén debidamente garantizados con un instrumento militar adecuado a sus necesidades,
- b) que el instrumento militar esté acorde a las normas que rigen en el Estado y que las misiones se enmarquen en un contexto de profesionalización de la actividad militar tanto en el sentido de estar especializado (saber hacer lo que les compete) como subordinado a las decisiones que tome el Estado en materias de Seguridad y Defensa.

De hecho, en Chile existe una estructura similar o diferente a la de otros países para cumplir con las exigencias de la función de seguridad. Sin perjuicio de esa realidad, analizaremos en seguida la correspondencia de la relación político-militar con las políticas de seguridad nacional dentro del desenvolvimiento del país. Para ese fin, hemos dividido el desarrollo histórico de esa relación y sus efectos en las políticas de seguridad nacional en las etapas que indicamos:

- Una visión general de las relaciones entre los gobiernos y las Fuerzas Armadas antes de 1990;
- Una mirada a partir de 1990 con el retorno de la democracia, enfatizando la materialización de la relación durante el proceso de transición político-militar posterior;
- Una reflexión de lo ocurrido a partir de 1997 con la difusión de los Libros de la Defensa Nacional y el cambio de mando en el Ejército; y
- Finalmente, un panorama del actual estado de la relación una vez reformada la Constitución Política en el 2005¹².

Resuelto el tema de las relaciones entre el instrumento militar y la Seguridad, corresponde preguntarse sobre la existencia del llamado principio de unificación, es decir de la convergencia o divergencia que presentan las políticas Exterior y de Defensa de un país. Ese criterio permite divisar hasta dónde la voz de los militares es tomada en cuenta en el diseño de un Estado.

Un tercer asunto es el debate sobre los gastos militares. Su importancia radica en la polémica que se gesta a partir de si se le toma como simple dato fáctico y estadístico o como síntoma de belicismo. Desde el punto de vista teórico, y para bien o para mal, corresponde verlo como una inversión, pues refleja la alta política de un país al responder a intereses, necesidades y proyecciones estratégicas de los Estados. En tal sentido, Molano distingue cinco tipos de gas-

¹² Molina Johnson, Carlos (2008) *La relación cívico-militar y su incidencia en las políticas de seguridad nacional: la experiencia chilena*, *Revista Política y Estrategia* N° 110.

tos militares, a saber: necesario¹³, compensatorio¹⁴, congruo¹⁵, de cooptación¹⁶ y competitivo (expansivo)¹⁷.

Ahora bien, la visión teórica antes expuesta suele colisionar con ciertas características observables en las realidades latinoamericanas. Podría decirse, de modo general, que en los últimos años los países latinoamericanos viven situaciones enteramente nuevas donde crisis de diverso signo no solamente conviven con espacios de cierta estabilidad sino que ponen en tensión algunos supuestos teóricos. Así entonces, por un lado, se observan cambios constitucionales para prolongar los mandatos presidenciales, enfrentamiento entre poderes del Estado, falta de confianza en las instituciones, malestar en vastos sectores con los modelos económicos imperantes, recortes severos a la libertad de prensa y aumento vertical de la violencia organizada, pero, por otro, las sociedades mantienen procedimientos democráticos formales, eligen presidentes, parlamentarios y representantes locales, se convoca a plebiscitos y no podría decirse que las situaciones de tensión vayan a desembocar en golpes militares. El ejemplo de Honduras indica que la región atraviesa por momentos donde se privilegian arreglos al interior de los estamentos civiles.

Mirado en el contexto de las últimas décadas, podríamos sostener que los militares latinoamericanos han pasado de la intervención a la omisión. Sin embargo, tampoco debería verse la situación de forma tan tajante. Muchas situaciones extremas, donde los gobiernos suelen verse en apuros, terminan con la solicitud del poder político, es decir de la civilidad, para que las FF.AA. intervengan en asuntos específicos, sea para controlar situaciones de violencia extrema en sectores de una ciudad o para enfrentarse a las bandas de narcotraficantes, o bien para atender desastres naturales que sobrepasan las capacidades civiles¹⁸, una tendencia generalizada que fue analizada en términos positivos en la reunión de los ministros de Defensa en noviembre de 2010.

¹³ Nivel mínimo de gasto requerido para la preservación de la integridad del territorio y su población, y soberanía política. Molano Rojas, Andrés "Gasto militar en América Latina: ¿gigantes o molinos de viento?" Perspectiva N° 29, Bogotá, junio-septiembre, 2012, pp. 22-24.

¹⁴ Aquel que da cuenta del interés por ajustar sus activos militares a los desarrollos científicos y tecnológicos corrigiendo efectos de obsolescencia o bien para atender situaciones específicas consideradas relativamente graves.

¹⁵ Aquel que refleja el estatus y posición relativa del Estado dentro del sistema internacional.

¹⁶ Aquel que refleja el interés de un Estado por mantener o aumentar el respaldo de sus FF.AA. o bien porque procura una mayor militarización de la sociedad por medio de la creación de milicias.

¹⁷ Aquel que va ostensiblemente más allá de los requerimientos en función de la disuasión o neutralización de amenazas y que busca alterar un determinado *statu quo* o situación de equilibrio, sea en términos globales o regionales.

¹⁸ Pion-Berlin, David "Militares y democracia en el nuevo siglo", Nueva Sociedad N° 213.

Es tal la disparidad de situaciones nacionales en materia de Seguridad y Defensa, que resulta tan difícil como inconducente buscar patrones comunes de conducta o bien establecer criterios de validez universal. A modo de ejemplo, involucrar a las FF.AA. en la lucha contra la droga requiere de cambios doctrinales y de misión militar, añadiendo la dificultad adicional de que el éxito final dependerá de la calidad de la democracia y solidez institucional de cada país, toda vez que uno de los objetivos de las bandas de narcotraficantes es ir creando “espacios vacíos” donde imponer su autoridad para crear parcelas de su propia legitimidad. La amplia gama de posibilidades de reacción impide que todos los países adopten medidas similares.

El siglo XXI exige un cambio radical en la definición de seguridad nacional de los Estados que cada día son más interdependientes y que hoy enfrentan múltiples amenazas provenientes de diversas fuentes que no son precisamente otros Estados. El tema es que hoy, los Consejos de Seguridad y las demás entidades encargadas de la toma de decisiones ya no se pueden dar el lujo de esperar largos días de deliberación para declarar un estado de emergencia¹⁹.

La inseguridad emergente requiere que “el Estado [...] debe hacerse parte de una estructura de seguridad hemisférica que bajo principios de cooperación y multidimensionalidad, avance hacia el control y la neutralización de amenazas y riesgos compartidos”²⁰, y así allanar el camino para que, a partir de la cooperación, se busquen soluciones y se trate el tema de mejor manera, de modo tal de unir esfuerzos y coordinar las estrategias para la solución pacífica de las controversias; promoviendo relaciones de confianza, cooperación e integración política, económica y cultural.

*El concepto de seguridad es altamente complejo, las personas y los Estados pueden definirla de distintas maneras en diferentes momentos. No obstante, lo que los conceptos de seguridad tienen en común es que se basan en el temor de un ataque real o potencial a las autoridades públicas, a las personas y a la propiedad*²¹.

Para llegar a una definición primero será necesario partir por el concepto teórico del realismo político, que busca describir y prescribir las relaciones entre

¹⁹ Nayef R.F. Al-Rodhan (2008.) *The three Pillars of Sustainable National Security in a Transnational World*. Transaction Publishers, New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.).

²⁰ Orozco Carmona, Santiago (2010) Seguridad hemisférica en América. Concepto, historia y actualidad* Nuevas amenazas, armamentismo Suramericano, Narcotráfico y crimen organizado en México. Revista *Ratio Juris* Vol. 5 N° 11 pp. 120-121.

²¹ Nayef R.F. Al-Rodhan. *Op cit.* p. 10

los Estados; pero, en un mundo anárquico, donde no existe una autoridad regional, hemisférica o global que regule el comportamiento de los Estados, el Estado no tiene otra opción que depender de sus propias capacidades para asegurar su existencia y por ende opta por la auto preservación²².

Rol y funciones de las Fuerzas Armadas

Estados Unidos de América

Las misiones principales de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos son las de proteger sus intereses nacionales y lograr los objetivos planteados en la Estrategia Nacional de Seguridad 2010. En este escenario, EE.UU. se ha propuesto recalibrar las capacidades de las Fuerzas Conjuntas y efectuar inversiones selectivas con el fin de cumplir con éxito las misiones que a continuación se indican:

- Antiterrorismo y guerras asimétricas.
- Disuadir y derrotar las agresiones.
- Proyectar poder a pesar de los desafíos Antiacceso/Rechazo de área.
- Proporcionar una presencia estabilizadora.
- Llevar a cabo operaciones de estabilidad antirrebelión.
- Llevar a cabo operaciones humanitarias, Auxilio en catástrofes y otras²³.

Para lograr sus metas, EE.UU. ha debido considerar su realidad presupuestaria a raíz de la crisis económica mundial y otros factores que han mantenido a sus Fuerzas Armadas comprometidas con la guerra antiterrorista a partir de los trágicos ataques de 9-11-2001. En términos simples, para EE.UU., la estrategia, en todos sus niveles, es el cálculo de objetivos, conceptos y recursos dentro de ciertos límites de riesgo aceptables para generar resultados favorables. En el Documento Conjunto 1-02 del Ministerio de Defensa de EE.UU. se define estrategia como “el arte y ciencia de desarrollar y emplear instrumentos de las fuerzas nacionales de manera sincronizada e integrada con el fin de conseguir objetivos en un escenario nacional y/o multinacional”²⁴. Ambas definiciones son útiles, pero ni la una ni la otra transmiten totalmente el rol y la complejidad del pensamiento estratégico en los niveles más altos del Estado, donde estrategia

²² *Ibid.* p. 19.

²³ Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense (January 2012) Department of Defense, U.S. government pp. 4-6.

²⁴ Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense (January 2012) Department of Defense, U.S. Government, p. 1 (Traducción no oficial de Víctor Guzmán).

es el arte y la ciencia de desarrollar y utilizar los poderes políticos, económicos, sociopsicológicos, militares del Estado, en conformidad con la normativa, para crear efectos que protegen o anticipan intereses nacionales relativos a otros Estados, actores, o circunstancias y, por tanto, busca una sinergia y una simetría de los objetivos, conceptos y recursos de modo tal de aumentar la probabilidad de éxito en las políticas respectivas, con las consecuencias favorables de tal resultado. Es importante recurrir a una teoría estratégica dado que proporciona la terminología, las definiciones, las explicaciones de las presunciones y premisas subyacentes, proposiciones substantivas traducidas a hipótesis verificables y métodos a utilizar para probar las hipótesis y así modificar una teoría cuando corresponda²⁵.

De hecho, en el año 2009, Hillary Clinton, secretaria de Estado de Estados Unidos de América planteó la necesidad de un “nuevo” enfoque para las políticas de relaciones exteriores, trasladándose de un mundo multipolar a uno de multiasociaciones con el fin de hacer frente de manera más eficaz a los “nuevos” desafíos globales. Menos de dos años después, la estrategia nacional militar de ese país reconoció el giro hacia un mundo “multinodal” caracterizado por “coaliciones cambiantes y motivadas por intereses propios, sobre la base de un poder diplomático, militar y económico”²⁶. Esta búsqueda de una conceptualización actualizada en materia de seguridad también obliga a revisar los efectos de la globalización, que por una parte ha aumentado el número de actores e interacciones en el ámbito de la seguridad transnacional y, por otra, ha disminuido la comunidad de intereses, las normas y los valores de los regímenes internacionales, a los cuales organizaciones y tratados están acostumbrados. Entonces, “el pragmatismo, la flexibilidad y la eficacia rempazan al normativismo, al formalismo y la legitimidad, pasando a ser los primeros los principios fundamentales de la seguridad internacional. En otras palabras, la multipolaridad muta a una multimodalidad, desafiando las mentalidades y teorías tradicionales²⁷.

Definitivamente, Estados Unidos de América ha cambiado el discurso, hoy busca establecer sociedades con sus aliados para compartir costos y responsabilidades que el liderazgo global implica, aliados cuyos intereses y puntos de vista están transformándose en una visión común de libertad, estabilidad y prosperidad²⁸. Para asegurar el éxito de estas misiones y dado que no es posible predecir cómo evolucionará el escenario estratégico, EE.UU. mantendrá sus

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Arteaga, Félix (2012) *Expert Comment Senior Analyst for Security & Defense* | 19/2012 - 13/9/2012 Instituto Real Elcano, España.

²⁷ Baylis, John *et al.*, (2008). *The Globalization of World Politics*. Oxford University Press, USA (2008) p. 232.

²⁸ *Ibid.*

capacidades militares y el Ministerio de Defensa (DoD), administrará las fuerzas de modo tal de proteger su habilidad de regenerar capacidades que se pudieran requerir en el futuro: exigencias imprevistas, la mantención del capital intelectual y de la estructura jerárquica, capacidades que podrían ser requeridas para perfeccionar elementos y disciplinas clave de las fuerzas, las que podrían fluctuar desde establecer escenarios de guerra hasta nuevos programas de capacitación y entrenamiento para fuerzas conjuntas. Por último, al adaptar su estrategia y tamaño de las fuerzas, se harán todos los esfuerzos posibles por mantener una base industrial adecuada, como también sus inversiones en ciencia y tecnología, mientras fomentan la innovación de los conceptos operacionales. Durante los últimos diez años, Estados Unidos y sus coaliciones aliadas y socios han aprendido duras lecciones y aplicado enfoques operacionales en los ámbitos del antiterrorismo, antiinsurgencia y asistencia de las fuerzas de seguridad sin escatimar en gastos cruciales que permitan mantener el capital científico-tecnológico necesario para enfrentar los desafíos, a pesar de los recortes presupuestarios.

Para los efectos de este breve análisis es importante tomar en consideración los pasos alcanzados por Estados Unidos de América en esta materia, puesto que la nueva estrategia de ese país busca socios y no precisamente aquellos aliados que otrora protegía. En este sentido cabe entender que la crisis económica es un factor relevante en los recortes presupuestarios de todos los Estados, incluyendo esta potencia del norte.

Entonces, la defensa nacional es el conjunto de acciones y medidas del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, la soberanía, los intereses nacionales contra las amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas. Es, por ende, una función intransferible del Estado²⁹. La Estrategia Nacional de Defensa es inseparable de la Estrategia Nacional de Desarrollo y de Seguridad. Es el vínculo entre el concepto y la política de independencia nacional, por un lado, y las FFAA para resguardar esa independencia, por el otro. La base de la Defensa Nacional es la identificación de la Nación con las FF.AA. y de las FF.AA. con la Nación³⁰.

Brasil

Para Brasil, la seguridad es una condición que permite al país la preservación de la soberanía y la integridad territorial, la realización de sus intereses

²⁹ Política de Defensa Nacional, 2012.

³⁰ Estrategia Nacional de Defensa, 2012.

nacionales, libre de presiones y amenazas, y la garantía a los ciudadanos del ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales³¹.

Brasil, el país que ocupa prácticamente la mitad del territorio sudamericano, sexta economía mundial y líder natural de la región y, con una visión de país digna de imitar, ha efectuado una profunda revisión de sus políticas de seguridad y defensa que ha resultado en una nueva estrategia que ha puesto énfasis en el rol de sus Fuerzas Armadas, las que hoy deben ser parte integral de la sociedad brasileña, con un profesionalismo y capacidad técnica tal que les permita ampliar la protección de sus fronteras, reprimir ilícitos, proteger el medio ambiente y entregar servicios médicos y ayuda social a la población de las regiones apartadas, en coordinación con los demás estamentos gubernamentales para garantizar la seguridad interna. Al mismo tiempo, su capacidad disuasiva presenta grandes desafíos para la mantención de la paz y el desarrollo de la región³².

La Estrategia Nacional de Defensa de Brasil consta de tres ejes fundamentales:

- 1) Atribuciones de las Fuerzas Armadas en la paz y en la guerra. Para cumplir las directrices estratégicas se proponen prácticas y capacitaciones operacionales además de una clara evolución tecnológica. Para ello será necesario un cambio de la cultura, de las costumbres y de las competencias propias de cada Fuerza de modo de integrarlas y sistematizarlas para la defensa nacional en el área espacial, el de la cibernética y el de la energía nuclear, operando en red.
- 2) Reorganización de la industria nacional de material de defensa, para asegurar que la atención a las necesidades de equipamiento de las Fuerzas Armadas se apoye en tecnologías bajo dominio nacional.
- 3) Composición de los efectivos de las Fuerzas Armadas con un Servicio Militar Obligatorio que funcione como un espacio republicano, en el que la Nación se encuentre por encima de las clases sociales.

Además, dicha Estrategia Nacional de Defensa Incorpora la Amazonia, con lo que adquiere un impacto regional, hemisférico y global de carácter geoestratégico tremendamente significativo, pues de este modo y con todos los recursos que su siempre en aumento presupuesto de defensa le permite, protege la mayor reserva de biodiversidad del mundo. Algunas características de la Amazonia brasileña son la extensión de 5.2 millones de kilómetros cuadrados, la existencia de 1/3 de los bosques tropicales de la tierra y la mayor diversidad

³¹ Política de Defensa Nacional, 2012.

³² Guzmán Martínez, Víctor (2009) *Estatus... op. cit.* pp. 4-5.

biológica del planeta; igualmente tiene la mayor cuenca de agua dulce del mundo. De esta manera se destaca un área geográfica de alto contenido estratégico que traspasa ahora el ámbito netamente ambientalista para ubicarse en un escenario de defensa, en el cual la participación y la acción militar va a incidir en la implementación de políticas públicas sobre la conservación y utilización de la Amazonia. Brasil reafirma de manera enfática, en la Estrategia de Defensa, su soberanía sobre la Amazonia brasileña, y advierte que no permitirá que sea debilitada por organizaciones o individuos que sirvan de instrumentos para intereses extranjeros. Un concepto emerge a partir de esta noción de defensa: la “soberanía ambiental”, y frente a ella una de las amenazas sería la “intervención ambiental”³³, concepto nuevo que se ha incorporado al ámbito de la Defensa.

En tanto, Brasil definió los lineamientos de su nueva estrategia de Seguridad, considerando los puntos que a continuación se indican:

1. Disuadir la concentración de fuerzas hostiles en las fronteras terrestres, en los límites de las aguas jurisdiccionales brasileñas, e impedirles el uso del espacio aéreo nacional.
2. Organizar las Fuerzas Armadas bajo la égida del trinomio monitoreo/control, movilidad y presencia.
3. Desarrollar las capacidades de monitorear y controlar el espacio aéreo, el territorio y las aguas jurisdiccionales brasileñas.
4. Desarrollar la capacidad de responder rápidamente a cualquier amenaza o agresión: la movilidad estratégica.
5. Profundizar el vínculo entre los aspectos tecnológicos y operacionales.
6. Fortalecer los tres sectores de importancia estratégica: el espacial, la cibernética y la energía nuclear.
7. Unificar las operaciones de las tres Fuerzas
8. Volver a posicionar los efectivos de las tres Fuerzas.
9. Concentrar la presencia de unidades del Ejército, de la Marina y de la Fuerza Aérea en las fronteras.
10. Priorizar la región amazónica.
11. Desarrollar, para fortalecer la movilidad, la capacidad logística.
12. Desarrollar el concepto de flexibilidad en el combate.
13. Desarrollar prácticas y capacitaciones operacionales.
14. Promover en los militares brasileños los atributos y predicados exigidos por el concepto de flexibilidad.
15. Revisar, a partir de una política de optimización del empleo de recursos humanos, la composición de los efectivos de las tres Fuerzas.

³³ *Ibid* p. 6.

16. Estructurar el potencial estratégico alrededor de las capacidades.
17. Preparar efectivos para el cumplimiento de misiones de garantía de la ley y del orden, en los términos de la Constitución Federal.
18. Estimular la integración de América del Sur.
19. Preparar las Fuerzas Armadas para desempeñarse en responsabilidades crecientes en operaciones de mantenimiento de la paz.
20. Ampliar la capacidad de atender a los compromisos internacionales de búsqueda y salvamento.
21. Desarrollar el potencial de movilización militar y nacional para asegurar la capacidad disuasoria y operacional de las Fuerzas Armadas.
22. Capacitar la industria nacional de material de defensa para que conquiste autonomía en tecnologías indispensables para la defensa.
23. Mantener el servicio militar obligatorio³⁴.

Es preciso agregar aquí un punto 24 relacionado con las políticas de seguridad interna en Brasil que pareciera poseer. “Un régimen híbrido: una democracia electoral [que algunos detractores ven como...] enclaves autoritarios en el aparato estatal”³⁵. Entendiendo que “en los regímenes democráticos, las competencias institucionales de la policía y el Ejército están claramente separadas, el caso de Brasil no se trata precisamente “de un régimen autoritario o de una democracia afianzada, [...donde...] las competencias institucionales de la policía y las del Ejército están claramente separadas. La policía se ocupa de los adversarios y el Ejército, de los enemigos. La policía intenta resolver conflictos de índole social, mientras que el Ejército defiende la soberanía del país contra enemigos que deben ser aniquilados”³⁶. Pero, en Brasil, hay una suerte de politización de las Fuerzas Armadas y una militarización de la policía, con ambas instituciones llamadas a “salvar a la nación de los problemas internos”³⁷. Los motivos que el gobierno de Brasil tiene para recurrir a estas fuerzas conjuntas parecieran tener relación con la falta de equipamiento adecuado de la policía, institución que con sueldos bajos y entrenamiento deficiente debe enfrentar las amenazas que se ciernen y que ponen en peligro la estabilidad del Estado. Desgraciadamente, esto agregado a casos de corrupción cada vez más frecuentes ha transformado a las fuerzas policiales en “parte del problema y no parte de la solución”. En síntesis, frente a problemas internos, el gobierno debe recurrir

³⁴ Guzmán Martínez, Víctor (2012) *op. cit.*, pp. 7-8

³⁵ Zaverucha, Jorge (2008) *La militarización de la seguridad pública en Brasil*. Revista NUEVA SOCIEDAD N° 213, enero-febrero de 2008, <www.nuso.org> pp. 132, 143-144.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

a las Fuerzas Armadas, institución cuyas capacidades físicas y profesionales ayudan a detener ofensivas, proteger el medio ambiente, reforzar servicios de salud, patrullar las fronteras, etc. Son precisamente estos factores los que han llevado “a la dilución de la Defensa en el espacio de la Seguridad, por ser este un concepto más amplio y que responde mejor a los retos que se le plantean y se extiende a otros ámbitos buscando el tratamiento integral de la problemática del Estado”³⁸. En este contexto, “la Defensa es la forma de oponerse a un peligro o a una amenaza; [...mientras que...] la Seguridad es mucho más exigente y difícil de alcanzar, tiene un carácter más preventivo” con el fin de proteger a personas y bienes³⁹.

Chile

La Constitución Política de la República establece que el Presidente de la República tiene bajo su responsabilidad la defensa del país que, tal como se señala en el Libro de la Defensa Nacional versión 2010 (LDN, p.107). En ese mismo texto se señala que “la conducción de la defensa es una función de carácter eminentemente político, tanto en tiempo de paz como en situación de conflicto, puesto que, en cualquier sistema de gobierno, es una atribución privativa de quien ejerce la jefatura del Estado” (LDN, p. 124). Por su parte, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, la ley N° 20.424 del 2 de febrero de 2010, en su artículo 1°, establece que “el Estado tiene el deber de resguardar la seguridad exterior del país y dar protección a su población. El Presidente de la República tiene autoridad en todo cuanto tiene por objeto la seguridad externa de la República”. En ese mismo artículo, se instituye que “para los efectos de ejercer dicha autoridad y conducir la defensa nacional, el Presidente de la República dispone de la colaboración directa e inmediata del Ministro de Defensa Nacional”.

Asimismo, la ley N° 20424 establece un conjunto de procesos, estructuras y actores que dan fisonomía al sistema de defensa de nuestro país, dentro del cual las autoridades que lo integran “adoptan decisiones en distintos niveles –sobre todo el político y el estratégico–” (LDN, p.113). Dentro de esas autoridades, además del Presidente de la República y del Ministro de Defensa Nacional, se encuentran los Comandantes en Jefe de las instituciones castrenses y el Jefe del Estado Mayor Conjunto que, en caso de conflicto internacional, es el mando militar responsable de conducir estratégicamente las fuerzas terrestres, navales, aéreas y conjuntas asignadas a las operaciones.

³⁸ Avendaño Rojas, Andrés, *et al.* (2013) *op. cit.* p. 18.

³⁹ *Ibid.*

La articulación de procesos, estructuras y actores derivada de la ley N° 20.424 ha creado las condiciones orgánicas para enfrentar escenarios de paz, de crisis internacional y de guerra externa, en cada uno de los cuales la fuerza militar es el medio principal de la defensa. Por lo tanto, surgen dos líneas de conducción: la línea de desarrollo de la fuerza en tiempo de paz y la línea de empleo de la misma para enfrentar situaciones de conflicto internacional. Con respecto a la primera, el Presidente de la República ejerce la conducción política con la activa participación del Ministro de Defensa Nacional. Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea ejercen el mando de sus instituciones, integrando al mismo tiempo la Junta de Comandantes en Jefe, principal órgano consultor militar presidido por el Ministro, al que también pertenece el Jefe de Estado Mayor Conjunto, autoridad responsable de preparar las fuerzas terrestres, navales, aéreas y conjuntas asignadas a las operaciones por las instituciones armadas, básicamente conforme a las previsiones de la planificación secundaria de la defensa nacional y las actividades consideradas en la programación de entrenamiento conjunto, ambas debidamente sancionadas por el Ministro de Defensa Nacional. En relación con la segunda, en su artículo 1°, la ley N° 20.424 establece que “en caso de crisis internacional que afecte la seguridad exterior del país, el Presidente de la República dispondrá la activación de los planes de la defensa nacional respectivos. En caso de guerra exterior, el Presidente asumirá la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas, en los términos y en la forma establecida por la Constitución y las leyes. En ambas circunstancias, el Presidente de la República ordenará el empleo de las fuerzas militares, entregando bajo el mando del Jefe del Estado Mayor Conjunto la conducción estratégica de los medios asignados”. Por consiguiente, en cualquiera de esos escenarios, la conducción política continúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República, quien la sigue ejerciendo con la colaboración inmediata y directa del Ministro de Defensa Nacional, y la conducción estratégica de las fuerzas consideradas en la planificación secundaria de la defensa es de responsabilidad del Jefe del Estado Mayor Conjunto. Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea prosiguen ejerciendo el mando de los medios institucionales que no han sido asignados a las operaciones y formando parte de la Junta de Comandantes en Jefe.

Para permitir lo anterior, es importante destacar que, a diferencia del pasado cuando el Ministro de Defensa Nacional se comportaba como *primus inter pares* entre los campos de acción de la defensa, ahora su figura se ha fortalecido sobre la base de tres mecanismos principales: 1° dispone de una Secretaría de Estado que efectivamente le permite conducir la gestión del sector defensa a fin de colaborar eficientemente al Presidente de la República, 2° su colaboración al

Jefe de Estado, mayoritariamente ejercida en períodos de paz, se extiende, de manera orgánica y moderna, durante situaciones de crisis internacional y guerra externa, y 3º preside, en cualquier escenario, la Junta de Comandantes en Jefe. Las normas de la ley N° 20.424 así lo establecen y las prácticas de las mismas a partir de su vigencia no solo han demostrado un salto cualitativo, desde una conducción ministerial limitada a la administración parcial del sector defensa a una posición donde la conducción del mismo es ejercida plenamente a favor de la conducción política, sino que, además, han demostrado lo favorable que ha resultado esta innovación para garantizar efectivamente el funcionamiento del sistema de defensa⁴⁰.

Chile no está ausente en el nuevo paradigma referido a la protección de los Derechos Humanos, el debate que había dominado la agenda de las relaciones internacionales durante la última década del siglo XX y los primeros años del XXI fue el de la intervención humanitaria, esto es, la cuestión de cuándo, si correspondiera, resulta apropiado que los Estados utilicen la fuerza armada en otro Estado, con el propósito de proteger a las poblaciones vulnerables que se encuentran en peligro en ese otro Estado. Ello plantea un dilema entre el respeto a los principios de soberanía y no intervención y la necesidad de proteger a las poblaciones en peligro en casos de violaciones graves, masivas y sistemáticas de sus derechos humanos y/o del derecho internacional humanitario. Hoy, las categorías tradicionales que se han utilizado para analizar, justificar y establecer la legalidad de la intervención armada unilateral han sido insuficientes para comprender la complejidad de la interacción material entre la legalidad, la moralidad y el deseo político de los Estados por intervenir frente a casos de violaciones ya indicadas y sus respectivas justificaciones por parte de los Estados.

Finalmente, la nueva ley del Ministerio de Defensa Nacional (ley N°20.424) considera que dicha cartera no tiene una función meramente coordinadora o administrativa respecto de las Fuerzas Armadas: le corresponde, siempre bajo la orientación del Presidente de la República, propiamente la conducción de las mismas. Y en lo que corresponde a la Ley de Financiamiento para las Fuerzas Armadas, se considera que en un país desarrollado no debería haber zonas excluidas de la deliberación democrática. Dicha ley es una demostración de la madurez de la democracia chilena, dejando atrás décadas de desconfianza civil-militar. En este sentido, la aprobación de la ENSYD dependerá precisamente del grado de confianza que permita una participación de la Defensa en roles asignados tradicionalmente a la Seguridad, cuando así se requiera.

⁴⁰ Molina Johnson, Carlos (2012) *Conducción de la Defensa*. Columna de Opinión, Academia de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE.

La estrategia de seguridad nacional en su diseño

El rol del parlamento en la estrategia de seguridad nacional

Este acápite es uno de los más importantes en el proceso de elaboración de las estrategias de seguridad nacional (ESN) que deben contemplar el rol de las FF.AA. en todos los aspectos que lo saquen de su función tradicional, decisiones que deben estar amparadas por “una ley de amplio consenso político”⁴¹.

Es tradición, justificada por los intereses estratégicos en juego, que las decisiones de seguridad y defensa sean elaboradas por círculos limitados –políticos y militares– y como consecuencia de ello, permanezcan ajenas en gran medida al filtro del debate público, tanto ciudadano como parlamentario. Así, una incorporación mayor –paulatina– del debate parlamentario sobre estrategia de seguridad y defensa debe contribuir a lograr una mayor cercanía de la ciudadanía y, al mismo tiempo, a su homologación con el resto de políticas públicas⁴².

En toda democracia, específicamente en materia de seguridad, es esencial contar con el respaldo político y con el conocimiento ciudadano, “que busca reforzar el carácter de Estado de su política de seguridad y defensa y profundizar en las características propias del Buen Gobierno, entre las que destacan la transparencia y la máxima proximidad a la ciudadanía”⁴³.

Comisiones de Seguridad

En este caso, el presente estudio hará referencia a la Comisión de las Fuerzas Armadas de la Cámara de Representantes de Estados Unidos de América⁴⁴ a modo de referente, puesto que podría contribuir al análisis del caso chileno. En la Casa de Representantes, la Comisión arriba mencionada tiene competencia legislativa y potestades de fiscalización y control sobre las siguientes materias –*verbatim*–:

- a) Política de defensa;

⁴¹ Ministerio de Defensa de España (2009) *HACIA UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL PARA ESPAÑA CONSTRUYENDO ROLES. DEMOCRACIA Y FUERZAS ARMADAS*. CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL. Documento de Seguridad y Defensa N° 25. pp. 20.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ La información obtenida en esta parte corresponde a la entregada por la Cámara de Representantes en la página (<http://armedservices.house.gov>).

- b) Funcionamiento de las operaciones militares.
- c) Organización y reforma del Departamento de Defensa.
- d) Programas antidrogas.
- e) Adquisiciones para la defensa.
- f) Bases de la política industrial en el sector defensa.
- g) Transferencia tecnológica y control de exportaciones;
- h) Interoperatividad conjunta.
- i) Planes de reducción y no proliferación, entre otros.

Dicha comisión cuenta con seis Subcomisiones permanentes, una Subcomisión Fiscalización e Investigación y un Panel para la reforma de las adquisiciones de defensa.

La Subcomisión de Fuerzas de Tierra y Aire fiscaliza las adquisiciones de la Armada y la Fuerza Aérea, la Guardia Nacional y la Reserva y tiene como objetivo central asegurar que el soldado estadounidense esté completamente equipado para cumplir sus misiones y proteger a la nación⁴⁵.

La Subcomisión del Personal Militar, además de tener a cargo el bienestar del personal, integra y emplea los componentes de reserva, las prestaciones de salud de los militares, educación y otros asuntos similares con el objetivo de dotar las tropas y sus familias de los beneficios necesarios para su correcto desempeño.

La Subcomisión de Fiscalización e Investigación conduce estudios e investigaciones que competen a la Comisión de las FF.AA. de la Cámara de Representantes y que se relacionan con posibles fraudes, abusos, malversación de fondos o irregularidades en la administración, elaboran los informes correspondientes y no se limitan a la denuncia de irregularidades o corrupción, sino que también proponen medidas para mejorar esos programas o políticas⁴⁶.

La Subcomisión de Preparación o Alistamiento tiene la responsabilidad de cumplir con los presupuestos y la implementación de las políticas del sector defensa. Fiscaliza y supervigila el nivel de preparación y alistamiento de las fuerzas, entrenamiento, logística y funcionamiento de los programas de mantención, construcciones militares, e instalaciones para los uniformados y sus familias. Al mismo tiempo, supervisa al personal civil del sector defensa, la seguridad energética, y el impacto ambiental de las actividades y proyectos desarrollado por las Fuerzas Armadas y las empresas dependientes del Departamento de Defen-

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

sa. Asimismo, esta Subcomisión también asegura que las tropas cuenten con el equipamiento y entrenamiento adecuados para el desarrollo de sus misiones⁴⁷.

Por su parte, la Subcomisión Naval y de Proyección supervisa los programas de la Armada y de los Infantes de Marina (*Marine Corps*). Además, analiza la capacidad de las fuerzas navales frente a los nuevos escenarios de batalla, fortaleciendo, por ejemplo, el componente aéreo de las fuerzas navales y proveyendo a los *Marine Corps* de contingente con el equipamiento necesario para las operaciones de combate⁴⁸.

La Subcomisión de Fuerzas Estratégicas fiscaliza las armas estratégicas con las que cuenta el país, entre las que se cuentan; misiles balísticos, programas espaciales, y los programas de seguridad nacional del Ministerio de Energía. Se excluyen de la competencia de esta Subcomisión los programas de no proliferación. El objetivo del Subcomité es contribuir a la seguridad nacional de EE.UU. preparando la defensa nacional frente a ataques nucleares o de misiles⁴⁹.

Finalmente, la Subcomisión de Amenazas Emergentes y Capacidades tiene la responsabilidad de supervigilar los programas de contraterrorismo proliferación de armas de destrucción masiva. También fiscaliza las Fuerzas de Operaciones Especiales, la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada en Defensa (DARPA), los programas de información y tecnología, entre otras materias. Esta Subcomisión tiene como mandato global, contribuir a la seguridad nacional a través de la prevención de ataques terroristas y amenazas no convencionales⁵⁰.

La Comisión de las FF.AA., para cumplir sus funciones de legislación y fiscalización, se divide en campos o áreas específicas. Es decir, los legisladores se especializan en distintos temas del sector defensa (nuevas amenazas, no proliferación, personal militar, alistamiento y capacidades, etc.), vital al momento de la toma de decisiones y formulación de las políticas respectivas⁵¹.

La Seguridad Multidimensional frente a los desafíos transnacionales

Vistas las estrategias para la seguridad nacional, este trabajo se ha propuesto analizar la seguridad multidimensional para enfrentar los desafíos emergentes de índole transnacional, para lo cual es necesario buscar una definición flexible que contemple el mencionado enfoque multidimensional de la seguridad

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

hemisférica, que vaya más allá de la Declaración de Bridgetown, tomando en consideración los valiosos aportes de la Escuela de Copenhague y la complementación con la que contribuye Bartolomé, Nayef R.F. Al Rodham, entre otros.

Las amenazas no convencionales a la seguridad reconocen apenas tres regularidades: sus protagonistas son actores no estatales; no siempre emplean la violencia como herramienta racional de política y, en caso de usarla, lo hacen fuera de los formatos tradicionales asociados a la lógica clausewitziana, incursionando en lo que usualmente se conoce como asimetría. Más allá de esos elementos, esta esfera se caracteriza por su heterogeneidad, que se incrementa por diferentes procesos de securitización, dando lugar a una situación que fue simbólicamente definida como “incertidumbre estratégica” o “mundialización del miedo”. Es decir, una permanente percepción de inseguridad que alcanza a todos los individuos, sin que puedan evitarlo, en la cual los peligros y amenazas no reconocen una fuente clara ni limitaciones territoriales o políticas a su accionar⁵².

A lo anterior, se suman las amenazas transnacionales mal llamadas “nuevas amenazas” que trascienden los límites del Estado⁵³. Bartolomé continúa su análisis cualitativo de Sudamérica llegando a tres importantes conclusiones en la interpretación de la insurgencia, por ejemplo:

1. Que es un fenómeno en crecimiento;
2. Que ya no se circunscribe exclusivamente a la zona andina, con las particularidades geográficas y culturales que ello supone, sino que se hace extensiva a otros puntos de la región; y
3. En términos espaciales, se deja de concebir como un fenómeno casi exclusivamente rural, para incorporar al análisis los entornos urbanos.

Los riesgos y amenazas traspasan las fronteras, transformándose en problemas transnacionales. Resumiendo, hoy enfrentamos una situación híbrida, en la cual los Estados asumen responsabilidades tanto con organizaciones y actores intergubernamentales como no gubernamentales (ONGs) y actores transnacionales que complican la función del orden internacional cada vez más complejo y difuso. Claramente, es necesario un rediseño del sistema que sea capaz de

⁵² Bartolomé, Mariano César (2012) ‘Más allá del crimen organizado: la reformulación del concepto de insurgencia y su impacto en el entorno estratégico sudamericano’, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) III Jornadas de Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 25-26 de octubre de 2012. Instituto Universitario de Investigación de Seguridad Interior. www.iuisi.es

⁵³ *Ibid.* p. 5.

manejar las redes globales y las complejidades multidimensionales que emergen en un constante sinfín. En este sentido se han dado pasos importantes con la creación en el 2006 del Departamento de Seguridad Pública de la OEA (DSP) con el objeto de promover, fortalecer y profesionalizar políticas públicas de seguridad ciudadana de largo plazo, integrales y con respeto pleno de los derechos humanos, promoviendo la coordinación más activa entre los Estados donde la legislación, el intercambio de información, la capacitación policial y de los sistemas penitenciarios y carcelarios, identificación de pandillas; y con una sección especial dedicada al control del crimen organizado transnacional y en especial el tráfico ilícito de armas de fuego y la trata de personas, entre otras funciones, asumiendo además, la secretaría ejecutiva de las Reuniones de Ministros de Seguridad Pública de las Américas (MISPA), cuya primera reunión se celebró en octubre de 2008 en México⁵⁴.

Conclusiones

El rol y funciones de las FF.AA. en el siglo XXI están íntimamente ligados a las tendencias que marcan la época contemporánea y que se asocian a la consolidación de los procesos democráticos. Al analizar el plano regional, se observan diversas iniciativas de cooperación e integración a las que ningún país de América Latina y el Caribe está en condiciones de sustraerse, por lo que los canales de comunicación interinstitucional en el ámbito de la defensa son fundamentales. Un rol clave desempeñan las organizaciones multilaterales en la promoción y cumplimiento de las normativas que aseguren estabilidad y seguridad. En este sentido, Brasil viene dando muestras en los últimos años de un liderazgo serio, que perciben no solo los países de la región sino también en el plano global por lo que las líneas de cooperación con aquel país aparecen como fundamentales para Chile, especialmente en lo que se refiere a “la reorganización de su Ejército definido en tres periodos de corto, mediano y largo plazo para alcanzar las metas establecidas, plazos bastante ambiciosos que dependen de los presupuestos destinados a la defensa que se han ido cumpliendo cabalmente y en conformidad con la planificación. Los años definidos como los indicadores son 2014, 2022 y 2030. Esto significa que para el año 2014 Brasil ya podría desplegar dispositivos militares con material de guerra en la frontera, con unidades renovadas y mejor equipadas, mientras que simultáneamente se resguarda la seguridad de todo el territorio y no se descuida la defensa de su soberanía en todas sus dimensiones, a lo que lógicamente hay que agregar los avances tecnológicos.

⁵⁴ *Ibid.*

La nueva cultura institucional de las Fuerzas Armadas de Brasil ha sido objeto de una readaptación de una situación netamente militar disuasiva a una de acercamiento con la ciudadanía, a la que ofrece velar por su seguridad y protección con nuevas capacidades estratégicas, logísticas y humanitarias.

Los conceptos clásicos de Seguridad y Defensa están siendo superados por las complejidades del mundo en que vivimos y que demandan compromisos en diversos continentes, sea estos en forma de misiones de estabilización post-conflicto, o en atención de catástrofes humanitarias, climáticas y otras de tipo no convencional.

En esos complejos escenarios emergentes conviven y se entremezclan las nuevas tecnologías de la comunicación (TICs) y las herramientas de sistemas multimedia y comunicación (MYC) ponen en el centro de atención nuevas áreas a ser consideradas en los marcos de la seguridad y la defensa como es la protección de las infraestructuras críticas del país. Cabe recordar que las FF.AA. mantienen una capacitación continua en esta materia.

Especialmente relevante es hacer sentir a todos los actores involucrados en la gestión del Estado, a los privados y a los propios individuos, que la defensa y la seguridad son un bien que debe ser cautelado por todos sin excepciones. En este sentido, la gobernabilidad juega un papel esencial. Cabe reflexionar entonces, que los niveles de defensa y seguridad dependen de la época que vivimos, más que nunca antes y, obviamente, de las debidas atenciones presupuestarias que demandan estos escenarios complejos, junto con la voluntad política que permita realizarlas.

Para el Chile del futuro, su realidad se percibe positivamente por su “economía abierta al mundo y un horizonte estratégico que incluye desafíos transnacionales”⁵⁵ que contemplan “las garantías para el flujo de su comercio internacional; la estabilidad política en las zonas de su interés; el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado; la vulnerabilidad energética y la presión sobre los recursos naturales”⁵⁶. Producto de la globalización, “la cooperación emerge con fuerza y “la inserción internacional del país y su desarrollo amplían sus compromisos y [consecuentemente] “queda más expuesto a riesgos y amenazas, lo que demanda mayores niveles de seguridad”⁵⁷. Para tal efecto, Chile al igual que Estados Unidos y Brasil, está consciente de las necesidades presupuestarias que dicha inserción requiere y sus FF.AA. se adaptan al “nuevo sistema de financiamiento que reemplaza la Ley Reservada del Cobre tiene un doble propósito:

⁵⁵ Consulta de S.E. el Presidente de la República, Sebastián Piñera Echenique, al Honorable Senado de la República sobre la “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa” 2012-2024.

⁵⁶ *Ibid.* p. 69.

⁵⁷ *Ibid.*

por una parte, fortalecer el control democrático de las inversiones; y, por otra, incrementar la eficiencia y la estabilidad presupuestaria del sector defensa⁵⁸, que contempla el financiamiento de la adquisición de capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas, además de “un mínimo de asignación garantizado y la existencia de un Fondo de Contingencia Estratégico aplicable a situaciones de crisis internacional o conflicto armado, catástrofes y oportunidades de adquisición. Las inversiones de la defensa deben hacerse en función de la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa, de la que se derivarán los requerimientos de medios específicos⁵⁹”.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.* p. 70.

Bibliografía

Libros

- AL-RODHAN, Nayef R.F. The three Pillars of Sustainable National Security in a Transnational World. Transaction Publishers, New Brunswick (U.S.A.). 2008. s.p.
- ARREDONDO, Ricardo (s.f.) “Intervención humanitaria y responsabilidad de proteger. Hacia un nuevo paradigma de protección de los derechos humanos”.
- BAYLIS, John *et al.* The Globalization of World Politics. Oxford University Press, USA (2008) 622 pp.
- BOBBIO, Norberto. El Futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica, México. 2008. 137 pp.
- GRIFFITHS Spielman, John. Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano. Análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile. Santiago, Chile. 2011. Ril Editores, Santiago, Chile
- GUZMÁN Martínez, Víctor. Estatus militar de Brasil y su estrategia de seguridad y defensa. Academia de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, Chile. 2012.
- GUZMÁN Martínez, Víctor. Visiones actualizadas en materia de seguridad y su futuro carácter multidimensional. Academia de Estudios políticos y Estratégicos, ANEPE, Santiago, Chile. 2012.
- REQUENA Y DÍEZ de Revenga, Miguel. Editor. (2010) Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa– UNED. Tomos I, II y III, varios colaboradores.
- ROJAS Aravena, Francisco. Violencia en América Latina: La inequidad, el crimen organizado y la debilidad estatal inhiben el desarrollo humano. Proyecto Repensar América Latina. UNESCO: América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las Ciencias Sociales. 2011. p. 311.

Revistas

- ENLAN, Heinz *et al.*, "Civilian control of the military: a theoretical statement", En Revista: *Political Behavior: a Reader in Theory and Research*, 1956. pp. 380-385, Glencoe Illinois, Free Press,
- GULO, Marcelo, Apuntes para una teoría crítica de la Relaciones Internacionales. [En línea] [Fecha de consulta 20 de octubre] <http://mundorama.net/2011/08/29/apuntes-para-una-teoría-critica-de-las-Relaciones-Internacionales>
- MOLINA Johnson, Carlos. La relación cívico-militar y su incidencia en las políticas de seguridad nacional: la experiencia chilena. En Revista: *Política y Estrategia*. N° 110. 2008.
- PANSA, Rafael. El rearme brasileño. En Revista: *América Latina*. Síntesis Mundial, mayo de 2012. Pp. 12-13.
- PEÑAS Esteban, Francisco Javier. ¿Es posible una teoría de Relaciones Internacionales? En Revista: *Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 1, marzo de 2005, www.relacionesinternacionales.info
- PION-BERLIN, David "Militares y democracia en el nuevo siglo", En Revista: *Nueva Sociedad* N° 213.
- ZAVERUCHA, Jorge. La militarización de la seguridad pública en Brasil. En Revista: *Nueva Sociedad* N° 213, enero-febrero de 2008, www.nuso.org

Artículos

- AVENDAÑO Rojas, Andrés, *et al.* Las estrategias de seguridad nacional de Chile y España. Un Análisis comparativo. Documento de Trabajo 04/2013.
- BARTOLOMÉ, Mariano César. La seguridad internacional post 11S: contenidos, debates y tendencias. 1ª edición – Buenos Aires, Argentina. 2006. Instituto de Publicaciones Navales.
- ARTEAGA, Félix Expert Comment Senior Analyst for Security & Defense | 19/2012 - 13/9/2012 Instituto Real Elcano, España.
- BUZÁN, Barry. New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs-), Vol. 67, N° 3 (Jul., 1991), pp. 431-451

GRIFFITHS, Martin –editor– (2007) *International Relations Theory for the Twenty-First Century. An introduction.* Various contributors. Routledge, New York, NY 10016.

GRIFFITHS Spielman, John (2007) *Seguridad* Bates Gill PhD. (2012) *Introduction, International security, armament and disarmament.* Stockholm International Research Institute. <http://www.sipri.org/2012/00>

GRIFFITHS Spielman, John. “Seguridad en Latinoamérica: una mirada crítica desde Chile”. UNISCI. 2008. Discussion Paper 18: pp. 147-158.

GRIFFITHS Spielman, John. “Chile y los desafíos globales de seguridad”. UNISCI Discussion Paper 21: 14- 26. 2009

GUEDES da Costa, Thomaz. “Grand Strategy for Assertiveness: International Security and U.S.-Brazil Relations.” University of Miami, Center for Hemispheric Policy. 2010.

KORB, Lawrence J. *et al.* *Building a Military for the 21st Century: New Realities, New Priorities.* Center for American Progress. www.americanprogress.org 2008.

MAYORGA, Fernando y CÓRDOVA, Eduardo (2007) *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina Programa Análisis y evaluación de la gobernanza* www.institut-governance.org

Documentos Oficiales

BRASIL. Ministry of Defense. (n.d.). *National Strategy of Defense: Peace and Security for Brazil.* (2008) http://merlin.ndu.edu/Brazil_English2008.pdf

CHILE. Consulta de S.E. el Presidente de la República, Sebastián Piñera Echenique, al Honorable Senado de la República sobre la “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa” 2012- 2024.

CHILE. *Libro de la Defensa Nacional de Chile* (2010).

SUSTAINING U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense (January 2012) Department of Defense, U.S. government.

YARGER, Harry R. *Strategic theory for the 21st century: The little book on big strategy,* US Government. 2006 <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil>

Seminarios

DOÑAS, Luis A. Position Paper para los Talleres Libro de la Defensa Nacional. Seminario N° 10. 2010.

RUNZA, Ricardo. Informe de Inteligencia Amenazas y riesgos estratégicos a la seguridad internacional originados en territorio sudamericano y que tienen o pueden tener impacto en otros países externos a la región. 2012.

SEMINARIO Internacional FLACSO, CHILE Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina y el Caribe 20-22 de agosto de 2003 - UNESCO

ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56-2) 2598 1000

Fax: (56-2) 2598 1043

Página web: www.anepe.cl

Correos Electrónicos: publicac@anepe.cl

anepe@anepe.cl

