

LAS CAPACIDADES ESTRATÉGICAS DE LA DEFENSA Y SU CONTRIBUCIÓN A LA ESTRATEGIA DE LA DISUASIÓN

The strategic capabilities of the defense and its contribution to the deterrent strategy

Ricardo Guzmán Uribe*

Resumen: El presente artículo estudia la relación entre la defensa, como función del Estado, y la disuasión, como modalidad de empleo de los medios de la defensa. En este contexto, se analiza la Política de Defensa Nacional y la Estrategia de la Defensa, como una forma de establecer las capacidades que el Estado y, en particular las Fuerzas Armadas, requieren para fortalecer y hacer efectiva la Defensa Nacional. Asimismo, se analiza cómo la Política de Defensa Nacional (2020), impacta en la estructuración de las capacidades estratégicas que sustentan la Estrategia de Disuasión del Estado.

Palabras clave: Defensa - Disuasión - Política de Defensa Nacional - Estrategia de defensa - Capacidades estratégicas

Abstract: This article studies the relationship between defense, as a state function, and deterrence, oriented to way of use of defence means. In this context, the National Defense Policy and the Defense Strategy are analyzed as a way that state establish the capabilities, particularly to the Armed Forces require to strengthen and make National Defense effective. Likewise, it is analyzed how the National Defense Policy (2020) impacts on the structuring of the strategic capacities that support the State's Deterrence Strategy.

Key words: Defense – Deterrence - National Defense Policy - Defense Strategy - Strategic capabilities

* Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile. Profesor Militar de la Academia de Guerra en asignatura de Geografía y Geopolítica. Magíster en Planificación y Gestión de Riesgos de Desastres de la Academia de Guerra. Actualmente se desempeña como Profesor de la Academia de Guerra. Email: ricardo.guzman@ejercito.cl

Introducción

Históricamente Chile ha manifestado una permanente preocupación por la defensa nacional, identificándola y presentándola como una función fundamental que contribuye al desarrollo del país. La larga extensión territorial del Estado hace que la protección de la soberanía sea una tarea primordial, Chile posee 7.801 km de frontera distribuidos de manera heterogénea con tres países limítrofes: Argentina (6.691 km), Bolivia (942 km) y Perú (168 km), se suma a ello el resguardo del territorio insular y antártico, lo que complejiza aún más la labor de la defensa en la protección de la soberanía nacional.

Si bien los objetivos e intereses nacionales presentan una cierta estabilidad en el tiempo, las amenazas que pueden afectar a la seguridad han evolucionado en función a los nuevos escenarios, tecnologías y recursos dispuestos para su aplicación, surgiendo amenazas multidimensionales que vienen a sumarse a las ya conocidas amenazas tradicionales, afectando a un mayor número de personas, instituciones o al Estado en su totalidad.

Es de esta forma que el Estado de Chile asume el desafío de la defensa nacional, desarrollando una política pública que presenta una “orientación defensiva y disuasiva”, para hacer frente a las distintas amenazas que pongan en riesgo los intereses nacionales. Si bien los Libros de la Defensa Nacional entregan lineamientos generales en relación con la función Defensa como política pública, es la Política de Defensa Nacional de Chile publicada el año 2020 la que hace posible establecer, en forma concreta, una estrategia de defensa y proyectar un efecto deseado en el desarrollo de capacidades estratégicas permitiendo establecer áreas y objetivos de misión.

En este contexto, el concepto de disuasión ha sido incorporado como un componente estratégico de la política de defensa nacional, constituyéndose como un pilar fundamental en la misión de la función defensa, alineándose integralmente con el

mandato constitucional. En tal sentido, el Ejército establece su misión y áreas de misión incorporando el concepto de disuasión en forma transversal, lo que se constituirá como materia de estudio durante el desarrollo del presente artículo.

El presente trabajo aborda el cometido del Estado para disuadir distintas amenazas con el fin de cautelar los intereses nacionales, donde su responsabilidad se conforma por la coordinación de acciones, la provisión de capacidades y generación de condiciones en el plano internacional para que la disuasión sea creíble y efectiva. En los primeros acápites se realiza una conceptualización de las nociones de Seguridad, Defensa y Disuasión. Posteriormente, se realiza una revisión del aporte de los instrumentos del poder nacional a la Defensa. Para finalizar, realizando un análisis de la contribución que realiza el sector defensa, a partir del desarrollo de capacidades estratégicas plasmadas en la Política de la Defensa Nacional para Chile 2020.

La Seguridad

En nuestro país la Constitución Política de la República, establece que es deber del Estado resguardar la seguridad, dar protección a la población y la familia, propender al fortalecimiento de esta, promover la integración armónica de todos los sectores de la nación (Constitución Política de la República, 2010). Dando cuenta de una priorización de tareas constitucionales asignadas al Estado, las cuales permiten garantizar el normal desenvolvimiento de la nación.

Por otra parte, el Libro de la Defensa Nacional establece que la seguridad de la nación es producto... “del conjunto de actividades que el Estado realiza para avanzar hacia el logro de sus objetivos y resguardar los intereses nacionales con relación a riesgos, amenazas o interferencias” (Libro de la Defensa Nacional 2017, p. 102). Así se relacionan los objetivos e intereses

nacionales en función de un normal desarrollo de las actividades nacionales, disminuyendo el posible impacto de riesgos y amenazas.

John Griffiths Spielman en su libro *Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano*, señala que “el Estado tiene una función clara y nítida de facilitar el desarrollo nacional, como un medio junto a la condición de seguridad para el logro del bien común general” (2011, p. 572). En ese mismo orden de ideas el autor clasifica la seguridad y el desarrollo como dos funciones del Estado, complementarias y a la vez interdependientes, cada una con su propio campo de acción, por tanto, es posible afirmar que existen algunos fenómenos que afectan al desarrollo y otros a la seguridad.

De igual forma, cabe destacar que la tarea de seguridad, no se circunscribe solamente al sector defensa, esta exige la participación de los distintos actores del Estado, con el fin de asegurar el bien común y favorecer el desarrollo. En este sentido la Política de Defensa Nacional 2020, señala que “Para generar y mantener un entorno de seguridad, el jefe de Estado articula diferentes instrumentos del poder e influencia estatales, tales como diplomacia, la información, el poder militar, la economía y el instrumento de poder interno”. (Ministerio de Defensa Nacional, 2020, p. 12).

La Defensa Nacional

Un concepto que pareciera amalgamarse con el de seguridad es el de defensa. Se puede establecer *a priori* que, así como la seguridad produce desarrollo nacional, la defensa produce seguridad. Al respecto, el Libro de la Defensa (2017) establece que:

Aunque la seguridad y defensa están íntimamente relacionadas, la defensa es un concepto más específico que la seguridad, referido al desarrollo y empleo de

capacidades militares para las tareas definidas por la Constitución y las leyes. La defensa no produce por sí sola la condición de seguridad deseada, pero sin duda es uno de los factores esenciales para obtenerla. (2017, p.102)

En consecuencia, la defensa contribuirá a la seguridad del país, tanto por medio de la preparación para el empleo legítimo de la fuerza, su contribución a la disuasión y la participación de sus medios en misiones de cooperación internacional.

Asimismo, Griffiths (2011) realiza un análisis del concepto defensa declarado en las políticas de países en la región, concluyendo que “se aprecian diversas nociones, algunas con énfasis en lo externo y otras con misiones en los dos planos: externo, en defensa de la soberanía, e interno, en la defensa del orden institucional”, luego agrega que “La defensa nacional no solo existe para la defensa de la soberanía e integridad territorial, sino que también, para otorgar paz, seguridad y estabilidad internacionales” (pp. 578, 579). Con lo anterior, el autor identifica un campo de acción más amplio para la función defensa, lo que conlleva, desde hacer frente a las amenazas de naturaleza militar externas hasta objetivos asociados a la política exterior del Estado.

Por otra parte, pareciera ser que este acercamiento entre la función defensa y el rol de las Fuerzas Armadas les resta participación a los demás organismos del Estado. No obstante, es precisamente el Libro de la Defensa Nacional (2017) el que señala que para garantizar el efecto que busca la función defensa, es necesario que se satisfaga entre otras la siguiente condición “que el ejercicio de la función abarque la suma de actividades de los organismos del Estado necesarios para la defensa, ya que su ámbito excede los límites de lo estrictamente militar” (p. 98).

Resulta interesante observar el último punto, ya que se asemeja en cierto modo al concepto de seguridad, cuyo propósito

es buscar la complementariedad entre las capacidades y competencias que poseen las distintas instituciones responsables, logrando integrarse en un poder nacional¹ que contribuya de manera eficiente a la protección de los intereses nacionales.

El Concepto de Disuasión

Si el poder conceptualizar la seguridad y la defensa es una tarea compleja, el intentar acercarnos a una definición única del término disuasión resulta una labor aún más intrincada. El origen moderno del concepto disuasión se remonta a la II Guerra Mundial en donde el uso de armas no convencionales inspiró a Beaufré a escribir sobre la teoría de la disuasión nuclear. Este autor señala que “el arma nuclear es la que ha impuesto la plena conciencia en la noción de disuasión, hasta ponerla a la altura de factor principal de la estrategia” (1966, p. 49).

Por otra parte, Bustos y Rodríguez (2004) sostienen que “por tratarse de un concepto que tiene carácter de medio y no de fin, es posible extrapolar su empleo mucho más allá de la amenaza nuclear” (p. 16). Además, los autores agregan otro hito importante en el desarrollo de esta noción, estableciendo el fin de la Guerra Fría como “el momento en donde los recursos militares convencionales recobran el énfasis en la solución de contenciosos, lo que valida la postura sobre la plena validez de la disuasión convencional” (2004, p. 16).

Una vez analizada la relación temporal del concepto durante el siglo XX, es preciso establecer una definición clara del término, para lo cual podemos extraer algunas definiciones seleccionadas por Bustos y Rodríguez:

- La idea más clásica de disuasión la establece Beaufré al plantear que “la disuasión tiende a impedir que una potencia

¹ Poder nacional es la expresión integrada de los medios de todo orden que dispone efectivamente una nación para alcanzar y mantener, en el ámbito interno e internacional, sus objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos existentes.

adversaria tome la decisión de emplear sus armas, o más generalmente, que actúe o reaccione frente a una situación dada, es un resultado psicológico el que se busca mediante la amenaza”.

- Por su parte, Barry Buzan describe que “la esencia de la disuasión radica en la creación de amenazas militares que impiden a los demás actores realizar acciones de agresión”.
- Otra definición es la que plantea Leo Hamon al sostener que “la disuasión es asimilable al arte de la persuasión. Para vencer la resistencia de un pueblo hay que suscitar en su espíritu, a la vez, el temor a ser destruido y a la esperanza de obtener alguna ventaja”.
- Por otra parte, Henry Kissinger sostiene que “la disuasión es la resultante de la integración entre la fuerza y la diplomacia, como imperativo de una política de poder, que contribuya a la creación de un sistema de equilibrio de poder internacional”.

En otra línea y desde un enfoque más contemporáneo, durante el año 2016, y como parte del seminario² “La ocupación del territorio nacional y la disuasión para su defensa”, el doctor Rafael Calduch Cervera³, plantea una visión aritmética del concepto, la que se analiza a continuación (2016):

- La disuasión es la suma de la rivalidad o antagonismo de intereses/objetivos más acciones recíprocas, más amenaza de uso de poder coactivo, sumado al compromiso cooperativo, lo que permitirá generar o inhibir conductas, con el propósito de evitar la escalada del conflicto y/o uso de la fuerza.
- El efecto disuasorio corresponde a la multiplicación de capacidad estimada, por intención estimada, por efecto estimado.
- Finalmente, la disuasión previene la escalada del conflicto,

² Seminario internacional desarrollado por Ejército de Chile en el marco del mes de la Patria en el Edificio Ejército Bicentenario, el 01 de septiembre 2016.

³ Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

mantiene la tensión política y provoca eventualmente una carrera armamentista.

Asimismo, al analizar los diferentes autores referentes en el estudio de la disuasión (Barry Buzan (1991), Leo Hamon (1969), John Mearsheimer (1983) y John Collins (1980)), es plausible evidenciar y establecer los siguientes elementos comunes:

- La disuasión se presenta como un enfoque preventivo, de carácter psicológico dirigido hacia la mente del adversario, con el propósito de mantener un *statu quo* sin llegar a hacer uso coercitivo de los medios militares para la solución de controversias.
- La disuasión forma parte de la capacidad negociadora de un Estado, se desarrolla en todos los campos de acción del poder nacional y constituye una herramienta del conductor político en el contexto de las relaciones internacionales.
- Desde una mirada estratégica, busca un efecto en la percepción adversaria en relación con la fortaleza de las capacidades que posee el país disuasor y de su voluntad política para emplear el poder nacional, en resguardo de su interés nacional.
- La disuasión constituye el adecuado equilibrio entre el desarrollo y la defensa de un país.

Otra interesante visión del concepto, se basa en la sentencia latina “*si vis pacem parem bellum*”, la cual se traduce como “si quieres vivir en paz prepárate para la guerra”, es la que presenta Arancibia, donde establecerá tres elementos fundamentales para una efectiva estrategia disuasiva (1986, p. 51):

- Disponer de la fuerza necesaria para infligir al adversario pérdidas importantes.
- Que la fuerza sea real y no sobre papel, el enemigo potencial tiene la información precisa, en el mundo actual es difícil engañarlo.

- Que exista voluntad nacional de utilizar esa fuerza en el caso que sea necesario.

En ese mismo orden de ideas, al analizar la respuesta del país disuadido, en función del mensaje disuasivo, podemos indicar que la disuasión impide el conflicto amenazando con el uso de la fuerza. En este contexto su éxito dependerá de dos elementos fundamentales “el psicológico, que consiste en la credibilidad y el convencimiento del disuadido de que existe la capacidad y voluntad para cumplir la amenaza”, y el segundo elemento “la comparación entre pérdidas y ganancias que realice el disuadido considerando que actúe o se abstenga de actuar” (Paúl, 1999, p. 119).

Al respecto, el ámbito psicológico presenta algunas dificultades para medir el nivel de credibilidad o convencimiento que se necesita transmitir a un país disuadido. Además, otro elemento difícil de dimensionar es la voluntad del Estado para cumplir la amenaza. En este contexto, el desarrollo de estos conceptos intangibles constituye un enorme desafío para la política de defensa nacional, en especial al establecer una visión concurrente de los actores del Estado para transmitir un mensaje disuasivo, factible, aceptable, creíble y adecuado.

Asimismo, la búsqueda de capacidades disuasivas que permitan fortalecer la disuasión en el ámbito de la defensa pareciera ser que también es desarrollada bajo un enfoque multisectorial, donde distintos actores del Estado realizan acciones en el marco de su ámbito particular, tendientes a contribuir al mensaje disuasivo. En este sentido, Bustos y Rodríguez indican que la capacidad disuasiva no solo radica en el poder militar, sino en el conjunto de potencialidades nacionales que cimientan la estatura político-estratégica del Estado (2004, p. 16). Esta vinculación entre el poder militar, la estatura política estratégica y la disuasión dan cuenta de una visión globalizada del concepto, la cual abarca elementos

tangibles e intangibles, los que finalmente irán modelando la estrategia de disuasión del Estado.

Por otra parte, en el ámbito de la defensa nacional, la disuasión se presenta desde dos perspectivas: desde la acción que lo causa y desde el efecto que se busca. Cuando nos referimos al efecto la disuasión se aproxima a una dimensión psicológica y subjetiva que se produce en el potencial adversario, de esta forma se indica que “no se pretende paralizar toda acción contra el interés nacional, sino generar en el potencial adversario la convicción de que el costo de interferir coercitivamente contra intereses vitales propios será más alto que los beneficios a obtener” (2017, p.131), así, será posible inhibir al potencial adversario en su actuar coercitivo, influyendo para que adopte cursos de acción no coactivos.

Del mismo modo, cuando nos referimos a la acción, la disuasión es susceptible de ser materializada por medio de la estrategia de un Estado para conseguir el efecto buscado. En este contexto, el Libro de la Defensa del año 2010, ya entonces señalaba que “una estrategia de esta naturaleza deberá focalizarse en el desarrollo de capacidades nacionales y, particularmente, las de carácter militar”. Luego agrega que “en la estrategia que defina, el Estado asigna fundamentalmente, aunque no exclusivamente, funciones al sector de la defensa y al sector de las relaciones exteriores (p.186). Lo anterior nos permite inferir que la estrategia de disuasión no solo se logra con la participación del sector defensa y el sector relaciones exteriores, sino también incluye otros actores de la esfera nacional que permitirán dar mayor credibilidad a la función.

En este sentido, el texto concluye indicando que “no se puede disuadir sin la existencia de la fuerza militar, pero, en última instancia, se disuade en virtud de la estatura político-estratégica que el país haya alcanzado” (2010, p.186).

Al analizar la primera concepción del concepto disuasión, la “acción”, esta pareciera ser muy amplia y podría conducir a error

el hecho de pensar que todas las acciones que realiza un Estado tienen por objetivo lograr la disuasión. No obstante, la segunda concepción, el “efecto”, si bien es menos tangible, se presenta como una aproximación más adecuada al concepto; primero, porque transita en el ámbito de las percepciones; es decir, la recepción de una acción que forma la impresión consiente de una realidad estimada, y segundo, porque el efecto logrado es posible medirlo.

A la luz de lo analizado previamente, es posible para el autor del artículo establecer el siguiente concepto de disuasión:

La disuasión es el efecto que se provoca en la percepción de una potencial amenaza, el cual es medido a través de su conducta, con el propósito de que esta no realice acciones hostiles en contra del Estado. Esto, sustentado en las capacidades nacionales, con énfasis en las capacidades militares, la credibilidad del mensaje y la voluntad política de su empleo.

Contribución de los Instrumentos del Poder Nacional en la Defensa

En este apartado, se estima pertinente conceptualizar algunos elementos del poder nacional, especialmente los asociados a los instrumentos del poder, con la finalidad de identificar los actores del Estado que influyen en éste y que podrían contribuir con sus capacidades a la función defensa.

En este contexto, John Collins en su libro *La gran estrategia* (1975), indica que “los intereses, objetivos, políticas y compromisos de la seguridad, constituyen fines u orientaciones para que un país pueda alcanzarlos”, agregando luego que los “medios” para lograrlos son los elementos del poder nacional: el poder político sobre las mentes y actos de los hombres en el propio país y en el extranjero; las ventajas y vulnerabilidades geográficas; la economía (en especial los recursos naturales, la

capacidad industrial y las finanzas); la población (cantidad, ubicación, temperamento, moral y educación); las bases científicas y tecnológicas; y las instituciones militares, con sus componentes activos y de reserva y como elemento integrador el liderazgo (p. 32-33).

Es así como el autor identifica como elementos del poder nacional a la política, la geografía, la economía, la población, las Fuerzas Armadas y la tecnología; los que, en conjunto, permiten alcanzar objetivos y ejercer influencias en el contexto internacional. Es de suma importancia la articulación que realice la conducción política del Estado de los medios, en función de alcanzar los objetivos nacionales, sumado a la voluntad política de su empleo.

Por otra parte, Griffiths vincula los instrumentos del poder nacional con la seguridad del Estado indicando que estos se encuentran a su disposición, con la finalidad de que den vida a la estrategia política para lidiar con las amenazas a la seguridad. En este sentido indica que “el énfasis en el empleo de cada uno define la estrategia de seguridad a adoptar. Lo importante, es privilegiar los instrumentos adecuados de acuerdo con la naturaleza de la amenaza” (2011, p. 598).

Luego, el autor realizará una clasificación de los instrumentos del poder nacional, señalando que existen los duros (como el uso de la fuerza, respaldado por la acción jurídica) y los blandos (tales como el uso de medidas complementarias como las jurídicas, sociales, diplomáticas y económicas).

Con esta clasificación se puede inferir que el uso del poder bélico cumple un rol clave en la seguridad, esto viene a corroborar el análisis realizado al libro blanco de la defensa. En efecto, en ambos textos se identifica una acción colaborativa por parte de los instrumentos del poder nacional, en materias de seguridad y defensa, sin embargo, no se especifica la contribución que deben realizar los instrumentos del poder distintos al ámbito defensa, entregándole al sector defensa gran

parte de la responsabilidad.

Del mismo modo, es preciso señalar que en el año 2019 fue promulgado el Decreto N° 386, el que norma el proceso de planificación de la defensa, señalando que esta se divide en dos segmentos: la planificación primaria, que entrega orientaciones superiores de nivel político, emitidas por el Presidente de la República o el Ministro de Defensa Nacional, destinadas a preparar al país como un todo, para hacer frente a los riesgos y amenazas que pudiesen afectar su seguridad exterior, y la planificación secundaria, circunscrita al nivel estratégico de la defensa.

En lo referido a la planificación primaria, la responsabilidad de su elaboración recae en la Subsecretaría de Defensa y su producto primario es la Directiva Presidencial (entre otros). En ella se establecen los lineamientos respecto a la forma en que el Estado enfrentará situaciones que podrían afectar gravemente la seguridad exterior del país en un plazo determinado (Decreto N° 386, 2019, p. 2). En este orden de ideas, la Directiva permite articular a los distintos organismos del Estado que son importantes y contribuyen de alguna manera a la defensa. Ahora bien, cabe destacar que estos elementos no son más que orientaciones políticas de carácter general y en ningún caso consideran acciones concretas que permitan identificar capacidades nacionales que contribuyan a la función defensa.

Las capacidades disuasivas de la Defensa y su contribución a la Estrategia de Disuasión

La disuasión es vista como un “efecto” creado en la percepción adversaria, con relación a dos elementos claves: las capacidades disuasivas del país y de su voluntad política para el empleo del poder nacional. Además, se desprende que este efecto es producido por “el adecuado equilibrio entre el desarrollo y la defensa del país disuasor” y además exige “hacer creíble su

voluntad y capacidad de emplear la fuerza militar si fuera necesario” (Libro de la Defensa Nacional, 1997, p. 89).

Derivado de lo anterior, es necesario establecer qué se entiende por capacidades disuasivas. El Ministerio de Defensa Nacional, a través de su doctrina conjunta, realiza un esfuerzo para conceptualizar el desarrollo de capacidades, en el cual señala que las capacidades son “aquellas que el Estado requiere mantener, incrementar o desarrollar para alcanzar los niveles de eficacia frente a demandas de defensa, cooperación internacional y desastres naturales” (Doctrina para la acción Conjunta de las Fuerzas Armadas, 2011, p. 14). Otra aproximación a la definición se encuentra en el Diccionario Militar Conjunto de Estados Unidos, el cual define a la capacidad como “toda habilidad para ejecutar un curso de acción específico” (DoD, 2009, p. 74). Considerando las definiciones anteriores, se propone el siguiente concepto de capacidad disuasiva:

Actitud, talento, habilidad o cualidad con que cuenta el Estado para lograr un efecto disuasivo frente una potencial amenaza, esta capacidad debe ser determinada, desarrollada y sostenida en el tiempo.

A partir del concepto definido, ¿Cómo puede medirse el efecto logrado a través de la capacidad de un Estado? Al respecto, el doctor Rafael Calduch Cervera, señala que “la disuasión contiene elementos cuantificables y otros susceptibles de descripción y estimación, pero de difícil cuantificación real” (2017).

Figura 1

El Efecto Disuasorio



Fuente: Elaboración del autor

De la Figura 1 se puede establecer que el efecto disuasorio es igual a la capacidad estimada del poder coactivo, multiplicada por la voluntad estimada de aplicar el poder coactivo en caso de incumplimiento del rival de las condiciones establecidas para evitar la escalada y, finalmente, multiplicada por los efectos previstos para el uso del poder coactivo.

Obviamente si alguno de estos elementos no se presenta, el efecto disuasorio no se produce. Ahora bien, ¿Cómo se evalúa cada uno de estos elementos? En términos descriptivos, se puede evaluar mediante una escala de categorías de valoración (por ejemplo, mucho, bastante, normal, poco, muy poco, nada). Sin embargo, el contar con elementos “capacidades” tangibles e intangibles complejiza la medición⁴.

No obstante, hay que ser conscientes que se trata de valores estimados y no el resultado de una cuantificación directa, ya que características o elementos intangibles como la confianza o

⁴ Al respecto Calduch agrega que “si deseamos cuantificar, es decir, describir con el rigor matemático el problema se complica ya que hay que diferenciar entre los elementos directamente cuantificables, porque estadísticamente son variables, por ejemplo: los recursos materiales, económicos, humanos, de aquellos otros elementos “intangibles” que se corresponden estadísticamente con atributos, por ejemplo: la voluntad política de aplicar el poder coactivo. Para estos últimos (atributos) solo podemos cuantificar de forma estimativa mediante técnicas como el análisis Delphi, el análisis estadístico de tendencias históricas o la aplicación del teorema de Bayes”.

desconfianza, la moral de combate, la voluntad política, en general, los que intervienen en la conducta humana, están siempre condicionados por un factor imprevisible de forma rigurosa y completa como es la capacidad de elección o libre albedrío.

En consecuencia, podemos inferir que la medición del efecto disuasivo a través del empleo de capacidades intangibles es prácticamente inviable y solo será posible realizar una estimación de los resultados, a diferencia de la utilización de capacidades tangibles, como, por ejemplo, las asociadas al sector defensa, las cuales sí permitirán cuantificar el efecto disuasivo de manera concreta, permitiendo de esta forma modelar la estrategia disuasiva en función del escenario estratégico imperante.

Por otra parte, al analizar los Libros de la Defensa Nacional desde su primera edición 1997 hasta la última el año 2017, resulta atractivo observar la incorporación del concepto disuasión en la política nacional. Es así como el año 1997 se declara que “La política de defensa de Chile es, en el plano político-estratégico, de carácter disuasivo y su orientación fundamental es defensiva” (1997, p. 88). El concepto declarado durante el año 1997 en la primera edición del texto se aleja del uso coercitivo de la fuerza, permitiendo de esta manera, que la herramienta contribuya al manejo de conflictos en forma pacífica al crear conciencia en el adversario que el costo a pagar será más alto que los beneficios a obtener. De esta forma el “efecto” que se busca es desanimarlo en forma anticipada a cualquier intención de interferir contra los intereses vitales del país.

Por su parte, en el texto publicado el año 2010, el concepto disuasión ya no es mencionado en el capítulo “Política de Defensa Nacional” y se incluye en el concepto del “empleo de la fuerza”, afirmando que “Chile es un país que privilegia el derecho por sobre la fuerza y respeta, en consecuencia, el ordenamiento jurídico internacional que norma el empleo de ella”. Asimismo, se establecen tres modalidades de uso de la

fuerza: “legítima defensa, disuasión y cooperación internacional” (2010).

En el contexto de la legítima defensa, el Estado de Chile reconoce el uso legítimo de la fuerza militar, adhiriéndose a lo establecido en la Carta de Naciones Unidas “el derecho inmanente de la legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado en contra de un miembro de las Naciones Unidas” (Carta de las Naciones Unidas, 1945, art. 51). En el ámbito de la cooperación internacional el Estado de Chile “concibe esta colaboración con la comunidad internacional como una forma de empleo de la fuerza” (2010, p.186). En efecto el concepto de cooperación internacional ya había adquirido una relevancia mayor desde la publicación del Libro de la Defensa Nacional del año 2002.

Con relación a lo anterior, Bustos y Rodríguez (2004) indican que “para su ejecución efectiva, la disuasión requiere de herramientas estratégicas idóneas que permitan sustentar el mensaje disuasivo, que además del correspondiente potencial militar, cuente con el complemento de todos los elementos del poder nacional disponibles” (p.38).

Con lo anterior, pareciera quedar aún más claro que el efecto disuasivo se logra con la participación equilibrada de los instrumentos del poder nacional, contribuyendo de esta forma con sus particulares capacidades a la estrategia disuasiva.

Es preciso mencionar, además, que la Política de Defensa Nacional indica que el concepto de disuasión al que aquí se alude, se refiere a la disuasión convencional, ya que Chile mantiene vigente sus compromisos internacionales en materias de proliferación de armas de destrucción masiva. De esta manera el Estado de Chile desecha la posibilidad de desarrollar una estrategia de disuasión nuclear.

En efecto, esta declaración constituirá un obstáculo en sí mismo, toda vez que la disuasión convencional es difícil de lograr en cuanto a acción y efecto. Bustos y Rodríguez sostienen que la

dificultad para desarrollar una estrategia de disuasión convencional radicaría en que “la amenaza que produce no es lo suficientemente inductora, tanto porque sus efectos no producirán un daño global incontrolable, como porque no es posible sostenerla en el tiempo en forma constante” (2014 p.33).

De igual forma, se indica que los componentes de la disuasión convencional son: intereses por preservar, medios para comunicar un mensaje disuasivo, forma de coerción, fuerzas capaces de ejecutarla y la voluntad política del empleo de la fuerza. Al respecto se sostiene que “la voluntad política para el empleo de la fuerza es un factor insoslayable en una estrategia de disuasión, por cuanto es la única forma de organizar, impulsar, orientar y articular los distintos esfuerzos que contribuyen al efecto disuasivo buscado por el Estado” (2014, p.38).

Lo anterior, constituye un gran desafío para el Estado de Chile, no solo por la capacidad de mantener actualizada la estrategia de disuasión, en función a las amenazas convencionales y no convencionales que atenten a los intereses nacionales, sino también por determinar los elementos que constituyen capacidades nacionales de distintos sectores, que pueden contribuir a transmitir un mensaje disuasivo creíble y efectivo.

La Política de Defensa Nacional y el fortalecimiento de la Estrategia Disuasiva

Lo descrito precedentemente permite observar una convergencia entre la función defensa y la disuasión como concepto; sin embargo, también es posible visualizar algunas carencias principalmente en el ámbito nacional. Estas surgen a partir de la intangibilidad de las capacidades disuasivas de los distintos actores del Estado y el rol absoluto que le corresponde asumir a las Fuerzas Armadas en la disuasión.

En este sentido, la Política de Defensa Nacional de Chile publicada el año 2020 pareciera ser un punto de inflexión en el fortalecimiento de la disuasión del Estado, sustentada en las capacidades nacionales, con un claro énfasis en las capacidades militares. Lo anterior, es posible observarlo en el carácter directivo de la política, respecto de la Estrategia de la Defensa, su efecto en el desarrollo de capacidades estratégicas y en la conducción política del sector, donde además se incluyen orientaciones para la Política Militar (2020, p. 9).

Asimismo, el Libro de Defensa Nacional publicado el año 2017, logra una primera aproximación a la generación de líneas de acción en el nivel político, para permitir sostener una estrategia disuasiva, basada en una estructura de nivel nacional, perdurable en el tiempo y que se manifieste como una orientación del Estado en estas materias. Lo anterior, es posible observarlo a partir de la implementación del nuevo modelo de planificación basado en capacidades, la formulación del nivel de ambición⁵ del poder político y el establecimiento de las áreas de misión... “que proporcione una visión general del quehacer de la Defensa Nacional y entregue un marco de referencia común para la planificación del desarrollo de capacidades...” (2017, p.114).

Del mismo modo, es preciso mencionar que el Presidente de la República extiende su autoridad a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público y la seguridad exterior de la República, esta se expande al sector defensa y sus Fuerzas Armadas, para lo cual se define la Estrategia de la Defensa, la que se manifiesta como la articulación de los fines (objetivos de la defensa y áreas de misión), modos (conceptos estratégicos del empleo de la defensa) y medios (capacidades estratégicas), para el cumplimiento de las tareas asociadas a las áreas de misión y la planificación de desarrollo de la fuerza (2020, p. 51).

⁵ Corresponde a lo que la conducción política de la defensa espera que las instituciones militares sean capaces de hacer en el largo plazo y es una expresión, fundamentalmente cualitativa, de las capacidades que se desea alcanzar en ese horizonte temporal.

Figura 2

Estrategia de la Defensa



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, 2020, Política de Defensa Nacional de Chile, p. 51.

En este contexto, y bajo la mirada de los “modos”, la política pública señala, en el ámbito de la seguridad externa, que los conceptos estratégicos:

145

Incorporan una articulación coherente de las Áreas de Misión Defensa de la Soberanía e Integridad Territorial, además de Cooperación Internacional y apoyo a la Política Exterior, para lograr la condición de seguridad externa, reflejando una postura estratégica de disuasión y cooperación. (2020, p. 58)

Lo anterior, es concordante con lo declarado en los libros blancos de la defensa, en lo referido a la política de defensa y su enfoque eminentemente disuasivo. Al respecto, la Estrategia de Defensa de Chile estará orientada a “minimizar mediante la disuasión y la cooperación internacional, la probabilidad de

amenaza o del uso efectivo de la fuerza u otros medios contra su población, su integridad territorial o su independencia política...” (2020, p. 59).

Resulta interesante analizar esta modalidad de empleo ya que permite observar un tránsito desde una concepción declarativa del concepto disuasión, a una formulación explícita de carácter directivo, donde es plausible establecer distintos “modos” de empleo de la fuerza que contribuyen a alcanzar el efecto disuasivo esperado, sin dejar de observar las normas del derecho internacional dispuestas en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

En consecuencia, los “modos” con que cuenta el sector defensa contribuyen a fortalecer la estrategia de disuasión: la presencia y el despliegue territorial de fuerzas en zonas de relevancia estratégica para proteger objetivos físicos, áreas terrestres, zonas marítimas y espacios aéreos, para una capacidad de respuesta rápida y efectiva de defensa, ante una agresión externa; la capacidad de protección a infraestructura crítica ante ataques cibernéticos o físicos; así como la capacidad de resiliencia, contención y recuperación de daños, atribución del origen de la agresión y tiempo corto de respuesta; la capacidad de emplear o proyectar fuerzas y otros medios ofensivos en forma rápida, eficaz, en múltiples dimensiones y alcances, para neutralizar o destruir objetivos estratégicos de un agresor, manteniendo la iniciativa y la libertad de acción. (2020, pp. 59-60)

Por otra parte y en relación a los “medios”, la Estrategia de la Defensa, los representa por la habilidad de generar efectos, lo que constituye las “capacidades estratégicas”, las cuales surgen a partir de la disponibilidad e integración funcional de: material, entrenamiento, recursos humanos, organización, doctrina, infraestructura, sostenibilidad e información (MERODISI) (2020, p. 79), dando origen de esta forma a las capacidades estratégicas, agrupadas en siete áreas generales de capacidades

estratégicas de la Defensa Nacional.

Tabla 1

Capacidades Estratégicas

N°	ÁREA GENERAL	CAPACIDAD ESTRATÉGICA
1	Superioridad Operacional	Empleo multi-dominio (empleo sincronizado y conjunto de fuerzas en las dimensiones terrestre, marítima, aeroespacial, del espectro electromagnético y del ciberespacio).
		Accionar en forma simultánea o secuencial en varios frentes, incluyendo la capacidad para actuar en la profundidad del dispositivo adversario.
		Contar con los atributos de agilidad y rapidez en el proceso de toma de decisiones, como en la acción.
		Operar en el ambiente de la información.
2	Protección	Proteger objetivos estratégicos propios.
		Alerta y alerta temprana y neutralización de ataques en todas las dimensiones.
		Resiliencia para neutralizar actos hostiles contra sistemas vitales de la defensa en el ciberespacio y defensa contra operaciones de información adversarias.
		Protección de la población y de la infraestructura vital para el sostenimiento del país, ante emergencias producidas por desastres naturales o antrópicos.
	Inteligencia,	Proveer antecedentes para la toma de

N°	ÁREA GENERAL	CAPACIDAD ESTRATÉGICA
3	vigilancia y reconocimiento (ISR)	decisiones, que no son posibles obtener con otras herramientas.
		Alerta temprana y capacidad de análisis para interpretar y dar valor a señales.
		Anticipación estratégica.
4	Mando y Control integrado	Capacidad de adaptarse a diferentes estructuras de mando conjunto, interagencial y combinado.
5	Movilidad y proyección	Bases para sostenimiento, protección, predespliegue o despliegue, así como medios de transporte o marítimo.
6	Sostenibilidad	Capacidad de sostenimiento durante el ciclo de vida de plataformas o unidades, sistemas de infraestructura, además del apoyo al personal que opera los medios.
7	Despliegue territorial	Presencia efectiva de medios de la Defensa en diferentes áreas geográficas del país.
		Cooperación en el control de zonas fronterizas e integridad territorial.
		Capacidad de despliegue temporal y potenciamiento de áreas de interés.

Fuente: Política de Defensa Nacional de Chile, 2020, pp. 81–86.

Asimismo, se señala que “el potencial que representan las capacidades comprendidas en el área “superioridad operacional”, junto a la demostración de voluntad política, son los elementos fundamentales para lograr el éxito de la disuasión por parte del Estado” (2020, p. 82). Ello, permite concluir que las capacidades estratégicas de la Defensa y particularmente los efectos deseados que estas buscan alcanzar, cumplirán un rol fundamental como “capacidades disuasivas” en el contexto de la Estrategia de

Disuasión del Estado.

Finalmente, y ante la interrogante ¿Cómo fortalecer las capacidades disuasivas? la Política de Defensa plantea algunas orientaciones sustentadas en que la defensa, como función del Estado, requiere el compromiso del aparato estatal y la inversión de recursos, para generar, desarrollar y mantener las capacidades estratégicas. En efecto, será el poder político quien tomará las decisiones asociadas al desarrollo de capacidades estratégicas en función de la realidad nacional y los riesgos que presenta el entorno estratégico. De esta manera, es posible inferir que una robusta planificación para el desarrollo de capacidades estratégicas fortalecerá de manera tácita la credibilidad del mensaje disuasivo, la voluntad política de su empleo y, por ende, el efecto disuasorio esperado.

De igual manera, es factible observar el fortalecimiento de las capacidades disuasivas en las propias orientaciones para el desarrollo de las capacidades estratégicas:

Personal y entrenamiento – desarrollo de la fuerza – efectividad – polivalencia, polifuncionalidad y adaptabilidad – visión conjunta e integral superior – tecnología e industria de defensa – capacidades espaciales de la defensa – capacidad para generar inteligencia – capacidad de ciberdefensa – capacidad para enfrentar amenazas híbridas. (2020, pp. 87-96).

Tanto para el desarrollo de las capacidades estratégicas, así como para el fortalecimiento en las áreas anteriormente señaladas, se requiere de la conducción política institucional desarrollada a través de políticas públicas y directivas ministeriales; asimismo de un mecanismo de financiamiento sostenible en el tiempo y un robusto sistema de control y transparencia.

Conclusiones

La defensa nacional constituye una de las funciones fundamentales del Estado, contribuyendo a alcanzar la condición de seguridad que permita el normal desarrollo de la Nación. Es en este sentido, que el poder político ha desarrollado esfuerzos por fortalecer los elementos que articulan el sistema de defensa, desde la publicación del primer Libro de la Defensa Nacional el año 1997 hasta la reedición de este en el año 2017 donde, con un carácter declarativo, se mencionan los elementos constitutivos de una política de defensa que ha orientado durante los últimos años la conducción de la defensa nacional.

A su vez, la disuasión ha constituido un elemento central en la defensa nacional. En este contexto y tratándose de un concepto complejo, por el hecho de transitar en el ámbito de las percepciones, es que se hace necesario estructurar un concepto de disuasión aplicable a nuestra doctrina de defensa y que, a su vez, facilite la determinación de capacidades estratégicas que permitan cumplir las tareas asignadas a la defensa, planteamiento que se condice con las citas de los autores referenciados.

Si bien es cierto, el análisis de las distintas normativas de defensa permite concluir que tanto la defensa como la disuasión son tareas del Estado y requieren la conducción política y la integración de los instrumentos del poder nacional. Asimismo, es plausible inferir que las principales capacidades se encuentran contenidas de manera tangible en el sector defensa.

En este contexto, la publicación de la Política de Defensa Nacional de Chile año 2020 constituye un hito para la función defensa; no solo por su carácter directivo, sino que también por incorporar las capacidades estratégicas que la defensa requiere en función del cumplimiento de las tareas contenidas en las áreas de misión, donde además se establece la Estrategia de la Defensa Nacional, la cual integra de manera explícita parte de la estrategia

de disuasión, permitiendo inferir que las mismas capacidades estratégicas, antes mencionadas, constituirán parte importante de las herramientas disuasivas del Estado.

Finalmente, es factible señalar que el desarrollo eficiente de las capacidades estratégicas exigen la necesidad de mantener una orientación sectorial y coordinación multisectorial para asegurar que sean sostenidas en el tiempo, lo que permite ir modelándolas de acuerdo con la realidad nacional, el ambiente estratégico y los intereses nacionales, de manera que puedan cumplir el efecto deseado evitando que potenciales amenazas, incluyendo las declaradas en la Política de Defensa como híbridas, tomen la decisión de accionar de manera violenta en la dialéctica de voluntades ante objetivos contrapuestos.

Referencias

Academia de Guerra del Ejército. (1983). *La seguridad nacional*. Santiago, Chile.

151

Arancibia, J. (1986). *Ejército y libertad*. Tenerife, España.

Beaufré, A. (1966). *Disuasión y estrategia*. Madrid España. Institutos de Estudios Políticos de Madrid.

Bustos, M. y Rodríguez, P. (2004). *La disuasión convencional, conceptos y vigencia*. Colección Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Santiago, Chile.

Buzan, B. (1991). *Introducción a los Estudios Estratégicos. Tecnología Militar y Relaciones Internacionales*. Servicio de Publicaciones del E.M.E, Colección “Ediciones Ejército”, España.

Cichero, J. (2008). *La disuasión convencional en un entorno regional complejo: Análisis del aporte del Ejército al*

Efecto disuasivo del Estado de Chile. Memoria para optar al grado académico de Magíster en Ciencias Militares, con mención en Planificación y Gestión Estratégica. Academia de Guerra. Santiago, Chile.

Collins, J. (1975). *La gran estrategia*. Artículo del Círculo Militar Buenos Aires, Argentina.

Collins, J. (1980). *Los principios de la disuasión*. Air University Review. Washington DC, Estados Unidos.

Department of Defense. (2009). *Dictionary of Military and associated terms, Joint Publication 1-02*. Washington, D.C. Estados Unidos.

Estado Mayor General del Ejército. (2014). *Proceso de desarrollo de capacidades militares y administración del ciclo de vida* RAA-03008, División Doctrina. Santiago, Chile. Primera Edición.

152

García, P. (2015). Planificación de la fuerza, más allá de amenazas y capacidades. Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra, *Revista Ensayos Militares*, Volumen N° 2. Santiago, Chile.

Griffiths, J. (2011). *Teoría de la seguridad y defensa en el continente americano*. Santiago, Chile. RIL Editores.

Hamon, L. (1969). *Estrategia contra la Guerra*. Madrid, España. Editorial Guadarrama.

Hoffman, S. (1963) *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*. Madrid, España. Editorial Tecno.

Infante, M. (1980). *El interés nacional, alcances del concepto* RPE 19. Universidad de Chile. Santiago, Chile.

Liddell Hart, B. (1960). *Disuasión o defensa*. Buenos Aires

Argentina. Editorial Pleamar.

Maersheimer, J. (1983). *Conventional Deterrence*. Cornell University Press. New York. United States.

Ministerio de Defensa Nacional. (2011) *Doctrina para la acción conjunta de las Fuerzas Armadas*. Santiago, Chile.

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

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

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

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

Ministerio de Defensa Nacional. (2019) *Decreto N° 386 Establece los niveles y documentos asociados a la planificación del empleo de los medios de la defensa y deroga el decreto N° 3 de fecha 06 de febrero 2018*. Santiago, Chile.

Ministerio de Defensa Nacional. (2020) *Política de Defensa Nacional de Chile*. Santiago, Chile.

Organización de las Naciones Unidas (1946). *Carta de las Naciones Unidas*. <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>.

Paul, A. (1999). *Política y Fuerzas Armadas*. Santiago, Chile. Valparaíso, Chile. Editorial Revista de Marina.