



ESTUDIO COMPARADO DEL LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA DE PERÚ Y EL LIBRO DE LA DEFENSA DE CHILE

Álvaro Chiffelle Gómez*

- *Introducción.*

El presente trabajo se encuentra contextualizado en el libro blanco del Perú, el cual fue publicado el 2005 y los libros de la Defensa Nacional de Chile publicados en los años 1997 y 2002. La investigación tiene por finalidad efectuar una comparación de las Políticas de Defensa de Perú y Chile, para lo cual se han adoptado, en forma arbitraria, los siguientes puntos que se estiman darán una idea global del contenido de estos textos, siendo los puntos a comparar: Origen de la Política de Defensa y aspectos legales que involucra, Relación con la Seguridad Nacional, Autoridades u organismos que participan en el Sistema, Responsabilidades que se originan en la política de Defensa, Aporte al Desarrollo Nacional, Relaciones Civil-Militar y de participación y/o información ciudadana, Relaciones con la política Exterior, Relaciones con la Política Interior, Presencia de la Economía, Presencia de la Estrategia, Rol asignado a las FF.AA., Relación con la Ciencia y la Tecnología y apoyo a la Defensa Nacional, Elementos principales de la Política de Defensa.

- *Origen de la Política de Defensa y aspectos legales que involucra.*

Como concepto rector debemos afirmar que ambas Políticas de Defensa se encuentran contextualizadas en las

cartas fundamentales de Chile y Perú. En Chile la Constitución Política de la República define las FF.AA. en su artículo 101 y les asigna funciones en el artículo 101, inciso 2°. Además, el texto constitucional reserva funciones específicas para las instituciones castrenses en el artículo 18 del Capítulo II, sobre "Nacionalidad y Ciudadanía", donde se entrega a las FF.AA. y Carabineros de Chile el resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios y en el Capítulo IV en el título "Estado de excepción constitucional", donde se les asigna responsabilidades en las situaciones de guerra externa o interna, conmoción interior, emergencias y calamidades. En el artículo 24 inciso 2° de la constitución utiliza la noción "Seguridad Externa", distinguiéndola claramente del concepto de "Orden Público Interior"¹. En consecuencia, la seguridad externa constituye un ámbito de acción en sí mismo. De aquí que atender los problemas de la seguridad exterior, en tanto tales, en nada afectan a las otras misiones que la carta fundamental asigna a las Fuerzas Armadas.

Para el caso de Perú, en la Constitución Política en su artículo 44 establece los deberes fundamentales del Estado, éstos corresponden a dos campos: del Desarrollo y de la Defensa, donde los postulados de la Defensa se orientan a

* Capitán de Fragata, Oficial de Estado Mayor. ING. NV. ELN. Profesor de Academia. Magíster (c) en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Santiago.
1.- Libro de la Defensa Nacional 1997, pág. 18.

garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, defender la soberanía nacional y a proteger a la población de las amenazas contra la seguridad.

- Relación con la Seguridad Nacional.

Al tratar de identificar cuál es la conexión con una Política o Definición con otro concepto matriz que sustenta la Política de Defensa en el caso de Chile, la Seguridad no está explicitada como fin u objetivo en sí, sino como condición y medio para alcanzar el bien común. Cabe señalar² que el Estado de Chile no ha generado ningún conjunto de criterios y orientaciones que, con el carácter de un marco general, puedan ser entendidos como una Política de Seguridad Nacional. En relación a la apreciación Global Política Estratégica (AGPE), ésta corresponde a una pauta de análisis primario de la Defensa Nacional que data de 1950,³ época en que el Estado percibió la necesidad de disponer de un método que permitiera a sus autoridades políticas relacionar la situación nacional con los escenarios mundiales, continentales, regionales y vecinales durante un período. Para el logro de dichos objetivos, se adoptó una metodología de análisis utilizada para visualizar posibles escenarios de ámbito político o estratégico, así como para señalar los posibles efectos de las decisiones de un Estado sobre actores internacionales objeto de tales decisiones.

En el caso de Perú, el Estado garantiza la Seguridad de la Nación mediante el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, que tiene por función preparar, ejercer y dirigir la Defensa Nacional en todos los campos de la actividad nacional. La Política de Segu-

ridad y Defensa Nacional es una Política de Estado que tiene por finalidad orientar la selección, preparación y utilización de los medios del Estado para la obtención y mantenimiento de la Seguridad Nacional, tanto en el frente externo como en el interno. Esta política está constituida por el conjunto de lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos de los campos de acción del Estado: Defensa y Desarrollo, para hacer frente a los obstáculos, riesgos, amenazas o desafíos contra la seguridad y los intereses del Estado⁴.

De lo estipulado en el párrafo precedente podemos inferir que se trata a la seguridad como objetivo o fin último, asumiendo la Seguridad y Defensa en general como un solo concepto.

- Autoridades u organismos que participan en el Sistema.

Para el caso de Chile la Estructura Superior de la Defensa Nacional es la que se muestra en el gráfico inferior⁵.

De acuerdo a nuestra carta fundamental el enfoque que entrega el Estado de Chile no es como un sistema, dado que la misión de la Defensa es sólo contra amenazas de índole externas y en casos excepcionales en el ámbito interno (Ver título "Origen de la Política de Defensa y aspectos legales que involucra").



2.- Libro de la Defensa Nacional 2002, pág. 80, tercer párrafo.
 3.- Libro de la Defensa Nacional 2002, pág. 80, cuarto párrafo.
 4.- Libro Blanco del Perú 2005, pág. 61, Capítulo III.
 5.- Libro de la Defensa Nacional 2002, pág. 127, Parte IV.



En el caso de Perú lo definen como un sistema de Seguridad y Defensa Nacional que tiene como finalidad interrelacionar los elementos del Estado, cuyas funciones están orientadas a garantizar la Seguridad Nacional mediante la concepción, planeamiento, dirección, preparación, ejecución y supervisión de la Defensa Nacional⁶.

El Sistema de Seguridad y Defensa Nacional es presidido por el Presidente de la República y se encuentran integrado por:

- El Consejo de Seguridad Nacional.
- El Sistema de Inteligencia Nacional.
- El Sistema Nacional de Defensa Civil.
- Los Ministerios, Organismos Públicos y Gobiernos Regionales.

El Consejo de Seguridad Nacional es el órgano rector del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional teniendo como funciones las de aprobar la Política de Seguridad y Defensa Nacional; los requerimientos presupuestales originados como consecuencia del Planeamiento Estratégico para la Seguridad y la Defensa Nacional; las adquisiciones de equipamiento militar de carácter estratégico destinado a la Defensa Nacional procurando dentro de la función asignada a cada institución castrense la estandarización del equipamiento; las directivas sobre Segu-

ridad Nacional y los demás aspectos relacionados con la Seguridad Nacional. Su composición es la siguiente:

- El Presidente de la República, quien lo preside;
- El Presidente del Consejo de Ministros;
- El Ministro de Relaciones Exteriores;
- El Ministro del Interior;
- El Ministro de Defensa;
- El Ministro de Economía y Finanzas;
- El Ministro de Justicia;
- El Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas;
- El Presidente del Consejo Nacional de Inteligencia.

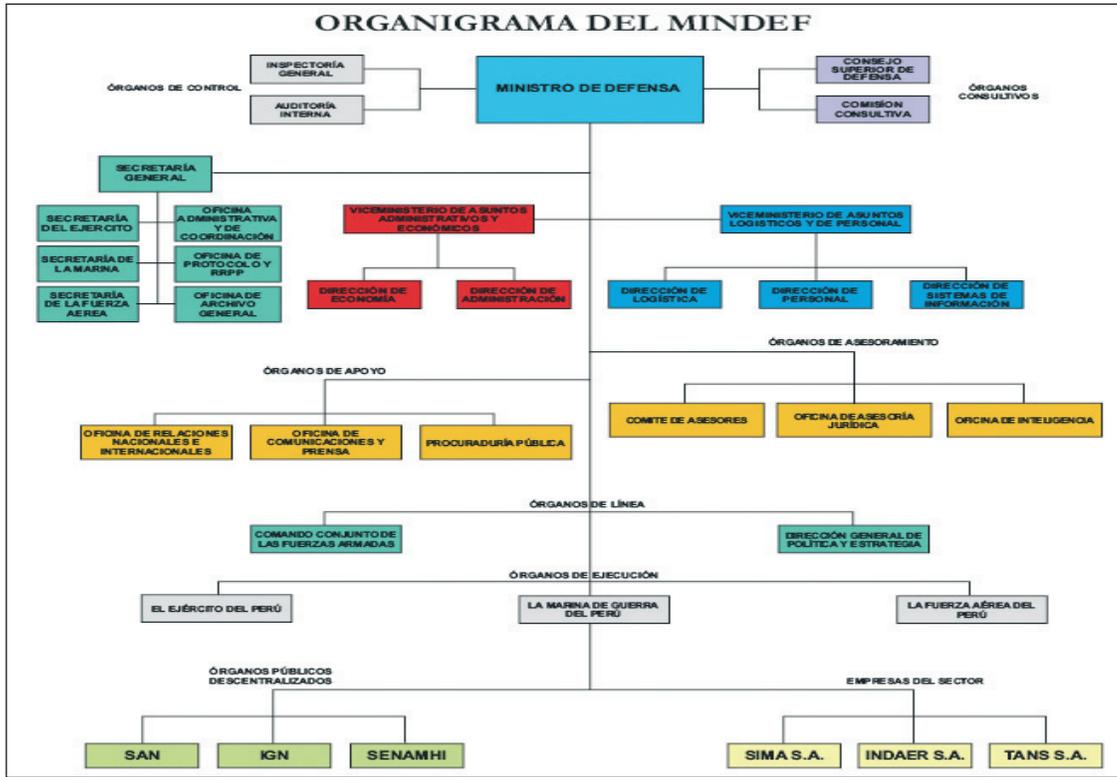
El Presidente de la República en su calidad de Presidente del Consejo de Seguridad Nacional, de acuerdo con la naturaleza de los asuntos a tratar y a petición de cualquiera de sus miembros, dispone la participación de cualquier otro funcionario del Estado, el cual tiene derecho a voz sin voto.

- **Responsabilidades que se originan en la política de Defensa.**

Chile se ha dado los siguientes objetivos para la Defensa Nacional:

- Conservar la independencia y soberanía del país.
- Mantener la integridad del territorio nacional.
- Concurrir a la creación de condiciones de seguridad externa fundamentales para lograr el bien común de la nación.
- Apoyar la proyección internacional de Chile.
- Contribuir a la mantención y promoción de la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con el interés nacional.

6.- Libro Blanco del Perú 2005, pág. 69, Capítulo IV.



Fuente: Libro Blanco de la Defensa de Perú.

- Contribuir al desarrollo nacional y cooperar al logro equilibrado y armónico de las distintas capacidades del país.
- En el plano del orden institucional, contribuir a la preservación de la institucionalidad de Chile como República democrática y del Estado de Derecho.
- Asimismo, por encarnar tradiciones y símbolos nacionales, contribuir al resguardo de nuestra identidad histórica y cultural, sin que ello obste para que a la vez facilite su renovación y enriquecimiento.
- Contribuir a las actividades que el Estado realiza con el propósito de fortalecer el compromiso ciudadano con la Defensa.

zados por una política estatal que expresa la voluntad del Estado de Chile para usarlos 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.

Podemos inferir que se carece de un Sistema Nacional y la responsabilidad de la Defensa corresponde al Presidente de la República, el cual como Jefe Supremo del Estado cuenta con la asesoría de carácter político y, en lo militar, de las FF.AA.

El Consejo de Seguridad Nacional en Perú es el órgano rector del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional teniendo como funciones las de aprobar lo siguiente: la Política de Seguridad y Defensa Nacional; los requerimientos presupuestales originados como consecuencia del Planeamiento Estratégico para la Seguridad y la Defensa Nacional; las adquisiciones de equipamiento mili-

tar de carácter estratégico destinado a la Defensa Nacional, procurando dentro de la función asignada a cada institución castrense la estandarización del equipamiento; las directivas sobre Seguridad Nacional; los demás aspectos relacionados con la Seguridad Nacional.

Como se puede inferir de Perú, la Defensa es vista como un Sistema dentro del cual interactúan varios organismos y las labores se ejecutan de acuerdo a la especificación de cada organismo de este sistema estructural. Se puede decir que posee una estrategia definida y explícita de defensa, la cual entremezcla con la seguridad y que sirve de coordinación para distintas responsabilidades que nacen en la Política de Defensa y Seguridad Nacional del Perú.

- **Aporte al Desarrollo Nacional.**

Las Políticas de Defensa son materializadas en gran parte por las FF.AA. y éstas efectúan su aporte al desarrollo nacional en diversos ámbitos. En el caso de Chile, mediante el apoyo a zonas aisladas y/o fronterizas, apoyo a la aperturas de rutas turísticas marítimas de zonas australes, políticas relacionadas con los intereses marítimos de la nación, colaboración a las políticas antárticas, actividades científico y meteorológicas en la antártica, remoción de contaminación y desechos de bases nacionales y extranjeras, evacuación humanitaria de bases extranjeras y nacionales en la antártica, política medio ambiental, y con las industrias militares, contribución a la ciencia y tecnología.

En el caso del Perú se fomenta la participación activa en la protección de la antártica, el medio ambiente, el desarrollo de la amazonía y la integración nacional, erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y la seguridad ciudadana, eliminación del terrorismo y afirmación de la Reconciliación Nacional⁷.

En este aspecto no es tan claro como en Chile el aporte que efectúa la Política de Defensa al desarrollo nacional, la diferencia radica en el traspaso tecnológico y la contribución de la industria militar a la ciencia y la tecnología.

- **Relaciones Civil-Militar y de participación y/o información ciudadana.**

Para Chile no se aprecia que exista una normativa que regule explícitamente la colaboración en casos de excepción.

En el Perú existe la oficina de Defensa Nacional especializada en cada ministerio y organismos públicos que dependen de la más alta autoridad de estas entidades. Así mismo la política de Defensa del Perú considera actuar en los ámbitos externo e interno⁸. Existe planificado en el sector defensa la discusión de temas de derechos humanos y defensa con la civilidad, constituyendo un acto concreto y estratégico que ayuda a la generación de confianza mutua entre ambos sectores de la sociedad.

- **Relaciones con la Política Exterior.**

Para el caso chileno, ésta tiene relación con las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (OPAZ), Medidas de Confianza Mutua (con Argentina y Perú), Instrumentos de Cooperación (Argentina, Perú y Brasil) y entendimiento y política sobre desminado humanitario.

Para el caso peruano se relaciona con las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, política antártica, medidas de fomento y confianza mutua, implementación del plan andino de cooperación para luchar contra el terrorismo, la práctica de iniciativas destinadas a promover la limitación en gastos de defensa, participación en el Sistema de Seguridad Continental y Regional.

Ambas políticas de defensa se encuentran actuando en forma coordinada con la política exterior de ambos países.

7.- Libro Blanco 2005, pág. 64, Capítulo III.

8.- Libro Blanco 2005, pág. 71, Capítulo IV.

- **Relaciones con la política Interior.**

En el caso chileno la Constitución en forma excepcional y bajo circunstancias específicas para las instituciones castrenses, en el artículo 18 del Capítulo II, sobre "Nacionalidad y Ciudadanía", entrega a las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile el resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios. En el Capítulo IV en el título "Estados de excepción constitucional" se les asigna responsabilidades en las situaciones de guerra externa o interna, conmoción interior, emergencias y calamidades públicas.

Podemos concluir que nuestra constitución es clara en asignarle a la política de defensa sólo el ámbito externo y cuando se relaciona con la política interna es en forma excepcional y regulada por nuestra carta fundamental.

En el caso peruano se aprecia una notoria diferencia en cuanto a los conceptos de los términos de Seguridad y Defensa. La defensa incluye el ámbito interior, lo que se manifiesta en la participación normada en políticas de orden público por parte de las FF.AA. y además se mezclan claramente los términos de Seguridad y Defensa; lo anterior puede ser por la historia de las últimas décadas que ha vivido el Perú en relación a su situación interna (institucionalidad política, democracia consolidada).

- **Presencia de la Economía.**

Las fuentes de financiamiento para las Fuerzas Armadas de Chile tienen dos grandes vertientes, la primera es a través del presupuesto fiscal anual y la segunda por la ley reservada del cobre, la que grava a Codelco con el 10% del ingreso a las exportaciones de este mineral, las cuales se distribuyen por tercios y son ocupadas sólo para renovación de equipamiento militar.

Chile ha crecido en riqueza en los últimos 30 años respecto de su PIB total y de su ingreso per cápita, lo que, unido a su estabilidad política, ha motivado un incremento de su prestigio. Este tipo de fenómenos llevan aparejados un mayor nivel de gasto militar, que deriva del hecho que el país adquiere mayor importancia relativa en el concierto mundial y se ve obligado a asumir otro nivel de obligaciones, relacionadas directamente con el gasto en defensa. En Chile, esa realidad se ha manifestado en la participación en misiones de paz, entre otras, en Kuwait, Timor Oriental y Haití. Aunque una parte significativa del costo de estas tareas se ha recuperado de las Naciones Unidas, el resto ha debido ser asumido por el país⁹.

Otras variables -según el mismo estudio- dejan de manifiesto que el gasto chileno es razonable dentro del entorno vecinal. En Ecuador el gasto per cápita es inferior a nuestro país -US\$ 47,8 v/s US\$ 73,8; pero que representa 3,64% del PIB-; mientras que para Chile sólo constituye un 2,1%. Un país más pobre gasta en términos relativos más que Chile en financiar su aparato de defensa. Perú gasta sólo US\$ 32,19 per cápita, pero su gasto total representa un 2,3% de su PIB. Brasil tiene un gasto de 2,1% de su PIB -igual al chileno- pero totaliza US\$ 9.118 millones anuales, que le asegura un aparato militar varias veces superior en tamaño que cualquier país sudamericano.

Para el caso peruano, recogiendo el sentir de la ciudadanía y el requerimiento del Sector Defensa, el Ejecutivo y el Congreso de la República decidieron estudiar la posibilidad de crear el "Fondo de Defensa Nacional", como complemento al presupuesto asignado a las fuerzas armadas, es así que el 23 de diciembre de 2004, se creó el Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional¹⁰, destinado única y exclusivamente para:

9.- Axel Buchheister, Instituto Libertad y Desarrollo, Gasto en Defensa.

10.- Libro Blanco 2005, pág. 137, Capítulo IV.



Avión de la Fuerza Aérea peruana.

- Adquisición de equipamiento destinado a la modernización de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.
- Repotenciación y renovación tecnológica del equipamiento de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.
- Reparación y mantenimiento del equipamiento de las Fuerzas Armadas y Policía.

Podemos concluir que Perú posee dos vertientes económicas para los gastos en defensa, la primera proviene del presupuesto otorgado por la Constitución Política en su artículo 170 y el otro por el Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

- **Presencia de la Estrategia.**

Para el caso de Chile la estrategia se encuentra orientada en términos de la Defensa Externa del País.

Para el caso peruano la estrategia se encuentra orientada a la seguridad interna y externa del país en forma explícita.

- **Rol asignado a las FF.AA.**

En Chile la Defensa Nacional está orientada hacia el ámbito exterior y en forma extraordinaria y específica cumple funciones en el ámbito interno.

Para Perú la Política de Defensa está orientada a los dos ámbitos: Exterior e Interior.

- **Relación con la Ciencia y la Tecnología y apoyo a la Defensa Nacional.**

Para Chile existe una participación de privados en el ámbito de la defensa nacio-

nal, como por ejemplo: Sisdef, DTS (Desarrollo de Tecnología y Sistemas), etc.

En el caso peruano las instituciones dedicadas al rubro son organismos estatales que cuentan con autonomía técnico administrativa en el cumplimiento de sus funciones, tienen especificidad y se encuentran adscritas al Ministerio de Defensa.

- **Conclusiones.**

- Origen de la Política de Defensa y aspectos legales que involucra.
 - En Chile y Perú: Se derivan de los preceptos constitucionales.
- Relación con la Seguridad Nacional.
 - Chile, la política de defensa no es concebida en forma sistémica.
 - Perú, es concebida como un sistema nacional.
- Autoridades u organismos que participan en el Sistema.
 - Chile, sólo las definidas por la política de defensa.
 - Perú, todos los definidos por el sistema, más aquellos que sean convocados por el Presidente de la República.
- Aporte al Desarrollo Nacional.
 - En Chile y Perú ambas contribuyen al desarrollo nacional.
- Relaciones Civil-Militar y de participación y/o información ciudadana.
 - Perú, es abierto, convocante y unitario entre civiles y militares, con actos concretos.
 - Chile, no se aprecia.
- Rol asignado a las FF.AA.
 - Chile, considera sólo el ámbito externo, eventualmente el interno.
 - Perú, abarca los ámbitos internos y externos.
- Relación con la Ciencia y la Tecnología y apoyo a la Defensa Nacional.
 - Chile, participación privada y pública en este ámbito.
 - Perú, no se aprecia este elemento presente en la política de defensa.