

INTERÉS NACIONAL, AMENAZA Y POLÍTICA DE DEFENSA: EL MAPA MENTAL DE UN LIBRO BLANCO¹

6

Vicente Torrijos Rivera
Luis Fernando Balaguera

1. Introducción

Desde la década de los noventa ha sido latente la discusión sobre la elaboración de libros blancos de defensa en América Latina. La coyuntura internacional de ese momento, marcada por la finalización de la Guerra Fría, el término de gobiernos autoritarios y la respectiva transición hacia la democracia en varios países de la región, así como la apertura económica y la globalización, inducía a repensar diversos aspectos de la política pública, entre ellos el referente al sector de defensa y seguridad nacional.

En esta área de la administración pública destacan los libros blancos de defensa, que son documentos en los que se presenta el marco general de la política de planeación de la defensa de un Estado, en el mediano plazo, y en términos generales de capacidades y funciones de los actores intervinientes en esta área (Bonilla, 2003, p. 150). Estos documentos comenzaron a ser formulados en América Latina en el contexto anteriormente descrito, bajo una serie de encuentros y discusiones sostenidas en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), que en su resolución 829 (1342/02) estableció los lineamientos generales para la elaboración de los libros blancos en la región.

En ese sentido, diversos Estados comenzaron a elaborar su respectivo libro blanco de defensa, en consideración de los múltiples beneficios que este proceso de elaboración y su producto final pudieran representarles. Los libros blancos han sido considerados una medida de confianza que fomenta las relaciones cordiales entre los países, lo que ha permitido disminuir las rivalidades entre países vecinos. Lo anterior, debido a que en ese documento de libre acceso se explicitan las intenciones

¹ Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación “Tendencias Evolutivas del terrorismo en Colombia – Las Farc- 2010/2019”, identificado con el número de referencia COL0025289, del Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

del Estado en materia de defensa, de esta manera terceros pueden identificar que no representan una amenaza a sus intereses (Keplak, 2003, p. 117).

Lo anterior también aplica para la ciudadanía, dado que esta puede conocer de primera mano el funcionamiento y los derroteros de las entidades del sector de defensa y seguridad nacional. Esto, sumado a la vinculación de la sociedad civil en el proceso de formulación, promueve el desarrollo de unas relaciones cívico-militares más estrechas y transparentes, deseables en los sistemas democráticos. De igual forma, estos documentos son una oportunidad de dar inicio a procesos de consolidación de políticas estatales, en lo que se refiere al sector defensa (Llenderozas, 2003, p. 122). La perspectiva a mediano plazo de estos documentos busca trascender las lógicas de cada gobierno en particular, para generar estrategias y tomar decisiones que puedan perpetuarse en el tiempo.

Asimismo, los libros blancos favorecen la construcción de la institucional propia de la defensa y seguridad nacional, dado que en el marco de estos documentos se han realizado procesos de evaluación de la eficiencia de la gestión de la defensa, lo que permite la identificación de las acciones de mejora respectivas (Pacheco, 2016, p. 104).

En el contexto actual, caracterizado por un sistema internacional incierto y volátil, en el que se proliferan los retos y amenazas no tradicionales, es más que pertinente continuar con la discusión sobre los avances y la conveniencia de la formulación de libros blancos. Por ello, el presente texto busca contribuir a esta discusión y al estudio de estos documentos, al presentar un análisis de diversos casos, con base en tres conceptos que contribuyen a vislumbrar con mayor claridad la estructuración y peso de estos documentos.

El primero de estos conceptos es el de ‘interés nacional’. Para abordarlo, se recurrirá mayoritariamente a los aportes del paradigma realista de la disciplina de las Relaciones Internacionales, especialmente a los desarrollos teóricos de Hans Morgenthau. Según este autor, el interés nacional se entiende como “interés definido en términos de poder” (Morgenthau, 1985, p. 13), lo que pone de manifiesto la naturaleza política del concepto.

No obstante, este autor reconoce que este concepto posee dos componentes puntuales, de acuerdo con su importancia para el Estado, que deben ser tenidos en cuenta por los respectivos tomadores de decisiones.

El componente principal, hace referencia a la garantía de la supervivencia del Estado en sus requisitos mínimos, es decir: la protección de su integridad física, la autonomía de su sistema político y su identidad cultural, frente a la intrusión de otros Estados (Morgenthau, 1952, p. 972). Solo hasta que este propósito sea

garantizado es posible optar por otras metas en la proyección internacional de un Estado, siendo este el componente secundario del interés nacional. En ese sentido, este factor varía de acuerdo con las prioridades de los gobiernos y la situación del Estado en la esfera internacional, pero sin comprometer la consecución del objetivo primario: garantizar la supervivencia del Estado.

Al ser un principio orientador de las acciones de un Estado en materia de política exterior (Batistella, 2002, p. 141), el concepto de ‘interés nacional’ permite relacionar de manera clara la proyección internacional de un país con su política de defensa. Lo anterior es de vital importancia para el desarrollo de los casos de estudio contemplados, debido a que la formulación de los libros blancos debe tomar en cuenta la articulación del sector defensa con el de las relaciones exteriores de un país, dados los múltiples asuntos en común que abordan estas áreas de la administración pública. Por ejemplo, las fuerzas armadas también constituyen un instrumento de proyección internacional del Estado, a la vez que son una herramienta para la defensa de este (Llenderozas, 2003, p. 133).

Ahora bien, otro de los conceptos que se ha seleccionado para el desarrollo de este escrito es el de ‘amenaza’, pues este es uno de los más determinantes en los estudios de seguridad. Lo anterior, porque es este concepto el que permite identificar los procesos y actores en los que debe enfocarse la investigación, la producción académica y la política pública de seguridad y defensa nacional.

Por ‘amenaza’ se entenderá “la situación en la que un actor pone en riesgo la seguridad de otro actor” (Pankratz, 2016, p. 18). Dado que los Estados poseen la necesidad de garantizar su supervivencia, este concepto se encuentra intrínsecamente relacionado con el de ‘interés nacional’ y el de ‘política de defensa’. En su identificación inciden factores como la vulnerabilidad frente a la amenaza en sí misma, las características del actor causante, su horizonte temporal y su impacto, tanto material como inmaterial (Davis, Perry, Hollywood y Manheim, 2016, pp. 108-110). No obstante, las condiciones del escenario moldean la percepción de la seguridad del Estado, de manera que el análisis de las amenazas es variable, como lo expone Pankratz (2016),

la interpretación del entorno no debe considerarse estática, sino que es algo que puede y va cambiar para el actor relevante, de acuerdo a influencias internas y externas, produciendo que las amenazas sean interpretadas de formas distintas en diversos momentos. (p. 19)

En este proceso de identificación incide de manera clara el factor político. Por ello, para Gray las amenazas pueden entenderse bajo la fórmula: amenaza

= capacidad + intención política (Gray, 2015, p. 24). Dado que esta última es extremadamente volátil y que no tiende a perdurar en la esfera internacional, la definición de 'amenaza' es un proceso de cambio constante que amerita la revisión periódica de los funcionarios adscritos a las diversas entidades del sector defensa. Al igual que las nociones más destacadas de las disciplinas que se dedican al estudio del poder, el concepto de 'amenaza' ha afrontado un proceso de transformación producto de los cambios históricos recientes. Entre estos se encuentran las fronteras porosas producidas por la globalización, el auge de los fenómenos transnacionales y la ampliación de la agenda en materia de seguridad.

Esto ha resaltado la importancia de identificar las amenazas bajo las características del contexto actual, lo que permite anticipar los efectos secundarios que pudieran producir estas situaciones y servirse del presente para determinar los escenarios más probables en el futuro cercano (Gray, 2015, pp. 40-45). Por ejemplo, en las situaciones que atañen a este texto, en la formulación de libros de defensa se han identificado amenazas externas, pero también de orden interno, relacionadas con factores de tensión de carácter político, económico y social (Bonilla, 2003, pp. 146-147).

Finalmente, y como concepto estructural del artículo, se entiende la política de defensa como una política pública, orientada a la provisión de un bien público a la sociedad, en este caso la seguridad (Sánchez, 2017). Al ser una política pública, la política de defensa está compuesta por un conjunto de medidas concretas, metas y objetivos que conllevan una asignación de recursos para beneficiar a un conjunto de individuos; sin embargo, pertenece a una estrategia más amplia del gobierno, lo que le permite articularse con otros sectores (Muller, 2006, pp. 52-53). Por ello, implica necesariamente una institucionalidad puntual que permita la consecución de los objetivos planteados por medio de acciones concretas (Vera, 2012, p. 126).

No obstante, debe precisarse que, para el desarrollo del presente texto, los libros blancos de defensa se comprenderán como un primer paso para la consolidación de la política pública de defensa, por lo que si bien hacen parte de esta política no implica que estos documentos abarquen la totalidad de esta (Llenderozas, 2003, p. 121).

Una vez explicitado el marco conceptual de este ejercicio académico es posible proseguir con los casos seleccionados para el mismo, son estos los de los países de Chile, Francia y Sudáfrica. En el caso chileno, se hará énfasis en la formulación del libro blanco en un escenario de transición y consolidación democrática, tras el fin de un régimen militar autoritario. Con Francia, se revisará el dilema entre integración y autonomía frente a diversos espacios de cooperación internacional

en materia de seguridad y defensa, como la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Igualmente, se destacarán las particularidades del caso europeo y de formulación del libro blanco en una democracia consolidada y un país desarrollado. En el tercer y último caso, Sudáfrica, se destacará la importancia del libro blanco para sociedades en posconflicto y para la consolidación de la paz tras conflictos internos de larga duración. Asimismo, se evidenciará la relación entre el libro de defensa y el desarrollo, al ser este país una de las potencias emergentes más boyantes.

2. Análisis de casos

Buscando dotar de sustento práctico las discusiones sobre los libros blancos, en este acápite se revisarán los casos de los libros blancos de Chile, Francia y Sudáfrica; además, se destacarán las particularidades de cada caso de acuerdo con los conceptos seleccionados. Lo anterior, debido a que una de las características de los libros blancos es “la adaptación a las condiciones determinantes del escenario político y estratégico, conforme a las visiones de gobierno relativas a la situación actual nacional, vecinal y regional” (Faundes, 2017, p. 187).

2.1 Chile

Chile fue uno de los países pioneros en la formulación de libros blancos en América Latina. En 1997, generó su primer Libro de Defensa Nacional, al que le han seguido las versiones de 2002, 2010 y 2017, para un total de cuatro libros blancos de defensa, hasta el momento. Para comprender la decisión del Estado chileno de realizar estos documentos, es necesario remontarse al contexto político en que se fraguó el primer ejemplar. Tras la finalización de la dictadura militar en este país, en 1990, y en el marco del proceso de retorno y consolidación de la democracia, se requería el establecimiento de mecanismos que facilitaran el desarrollo de una relación cordial entre civiles y militares. Esto se consideraba prioritario para la consolidación de las reformas del sector de la defensa, en el que volvía a regir la autoridad civil sobre el estamento castrense.

En este escenario surge, como una oportunidad de mejorar las relaciones cívico-militares, la formulación del primer Libro de Defensa Nacional de Chile, lo que facilitó la participación de los civiles en el sector defensa, que tradicionalmente había sido dominado por los militares (Faundes, 2017, p. 188). Por ello, para la elaboración de este documento no solo se recurrió a representantes de las insti-

tuciones militares, sino a múltiples sectores de la sociedad civil, como la academia, que pudieron realizar sus aportes y comentarios en el proceso de formulación del Libro de la Defensa Nacional.

De esta forma, se dio inicio a un proceso de democratización más profundo, donde múltiples sectores de la sociedad civil contribuyeron a establecer los derroteros del Libro de Defensa Nacional. Lo anterior fue histórico, ya que, como lo expresa Edmundo Pérez Yoma, exministro de defensa de Chile, esta fue la primera vez en el siglo xx en que se dio la oportunidad de desarrollar un debate amplio sobre las temáticas de la defensa nacional (Faundes, 2017, p. 187).

La participación de múltiples actores en este debate, no solo le otorgó una mayor legitimidad al documento final, sino que también sirvió como un ejercicio de transparencia de planeación estratégica tanto a nivel interno como a nivel externo, lo que reflejó la vocación defensiva del Estado chileno en cuanto el modo de garantizar su supervivencia, sin vulnerar a terceros y a través de la promoción de las relaciones cordiales entre los países vecinos y la cooperación internacional (Faundes, 2017, p. 194). De esta forma, es posible apreciar que, desde la formulación del primer libro blanco, se ha optado por desarrollar un enfoque de política defensa que privilegia el desarrollo de condiciones aptas, en el marco del sector defensa, que permitan garantizar la seguridad de la población.

Este primer libro blanco también está influenciado por contexto global, marcado por la globalización y el fin de la Guerra Fría, así como por el inicio del proceso de modernización de las instituciones del sector defensa (Faundes, 2017, p. 195). No obstante, al ser el primer libro blanco de defensa de este país, su enfoque fue doctrinario, por lo que, en el 2002, la segunda versión del Libro de Defensa Nacional de Chile se centró en ser más programático y más cercano a los aspectos generales de una política pública (Faundes, 2017, pp. 195-196).

En ese orden de ideas, el libro del 2002 responde a dos aspectos puntuales. El primero es la actualización del libro de 1997, mientras que el segundo es la adaptación al nuevo entorno de la seguridad internacional, marcado por la guerra contra el terrorismo (Faundes, 2017, p. 196). En busca de trascender los progresos alcanzados en cuanto a relaciones cívico-militares se refiere, y prestar una mayor atención a otros retos y desafíos de la defensa nacional, en 2010 se publica una nueva versión del Libro de Defensa Nacional (Faundes, 2017, p. 196).

Siete años después, se formula la cuarta y última versión del Libro de Defensa Nacional. En este caso, se vincula de manera más directa al sector defensa en la lucha contra el cambio climático y la ciberseguridad; a la vez que se incluyen los procesos de mejora derivados de la implementación de la ley 20.424 de 2010, que no pudo

ser incluida en el libro anterior, por la que se establece el Estatuto del Ministerio de Defensa Nacional (Subsecretaría de Defensa, 2016, p. 6). En este último libro de defensa también se realiza un cambio de consideración, en pro de una gestión más eficaz de la política de defensa. Se trata de la adopción de una metodología de planeación enfocada en el desarrollo de capacidades, por la que se busca fortalecer la gestión en un ambiente de incertidumbre y favorecer la planeación en el mediano y el largo plazo (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2017, pp. 109-110).

Ahora bien, en los libros de defensa de Chile el interés nacional primario ha sido esencial en la definición de la seguridad del Estado. Por ejemplo, en el libro de 1997 se precisó que la seguridad del Estado chileno era una condición que facilitaba la consecución de los objetivos nacionales; en ese sentido, se refería a la protección de la soberanía nacional y al orden institucional establecido (Fuentes, 2012, pp. 99-100). Dada la proximidad histórica de este libro con la dictadura militar, en él se realiza una distinción clara entre defensa y seguridad interior, además, se enfatiza en que la defensa debe estar al servicio de la población civil y la dignidad humana (Faundes, 2017, pp. 197-198).

En el libro de 2002 se establece una relación más directa entre la seguridad y el desarrollo y se señala que existen vulnerabilidades que, al trascender las competencias del sector defensa, deben ser asumidas de manera coordinada por otras agencias del Estado (Fuentes, 2012, p. 100). Igualmente, se identifica la cooperación internacional como una herramienta que contribuye a la estabilidad y la seguridad regionales (Faundes, 2017, p. 203). Así, contribuye a fortalecer los lazos existentes con los demás países de América Latina y fortalece la proyección internacional del Estado chileno.

En el libro de 2010 se mantienen las principales líneas establecidas en la versión anterior. Sin embargo, se realiza una distinción más clara entre el desarrollo y la seguridad, al determinar los distintos medios que deben contribuir a la protección de los individuos y que trascienden la esfera de la seguridad y defensa nacionales (Fuandes, 2017, p. 205). Igualmente, en este documento se hace referencia a las nuevas amenazas, se resalta la volatilidad del escenario actual y se enfatiza en el hecho de que las amenazas son cada vez más dinámicas, lo que hace necesario un análisis constante y minucioso del entorno estratégico (Fuandes, 2017, pp. 210-211).

Este enfoque de seguridad en el interés nacional primario, que también se mantiene en el libro de 2017, destaca la importancia que tiene la supervivencia del Estado como punto de partida para otros intereses del Estado chileno, como lo es continuar con su inserción en el sistema internacional a través del desarrollo econó-

mico. Por otra parte, los Libros de Defensa Nacional de Chile se han caracterizado por realizar el respectivo análisis estratégico del escenario de seguridad, pero sin hacer explícitas las amenazas identificadas para el Estado chileno.

En el libro de 1997 se reconocen amenazas regionales como el narcotráfico (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 1997; en Faundes, 2017, p. 200); mientras que en el de 2002 se reconocen amenazas transnacionales como las migraciones masivas y el terrorismo, sin descartar la posibilidad de un conflicto por diferendos limítrofes no resueltos (Faundes, 2017, p. 204). En los dos libros restantes se mantiene el énfasis en las amenazas transnacionales y se reconoce su complejidad y su diversidad de origen. Por ejemplo, en la última versión del Libro de la Defensa Nacional se hace énfasis en diversas áreas temáticas del documento en cuanto la lucha y contribución, desde el sector defensa, para mitigar los efectos adversos del cambio climático y los desastres naturales.

De esta forma, es posible apreciar que, en Chile, el proceso de los libros blancos de defensa se ha caracterizado por su aporte constante a la consolidación de una política de defensa nacional, la defensa del interés nacional primario y la descripción de amenazas y riesgos a la seguridad del país.

2.2 Francia

Francia es un país que ha optado por la publicación de libros blancos desde el año 1972. En esa primera versión, se enfatizó en el desarrollo de una doctrina de disuasión, de acuerdo con el consenso gaullista imperante en la política de defensa de aquel entonces (Nunlist y Watanabe, 2013, p. 1). En 1994 se formuló una nueva versión del libro blanco de defensa, focalizada en la transformación y proyección de las fuerzas armadas tras el fin de la Guerra Fría, donde se destaca la decisión de dejar de implementar misiles nucleares terrestres (Nunlist y Watanabe, 2013, p. 1).

Los libros de 1972 y 1994 se limitaban a establecer aspectos de orden militar, razón por la cual, en el año 2008, se realizó el primer libro blanco de la defensa de cuño francés, con un enfoque integral que buscaba dar cuenta del escenario del momento y generar líneas más amplias para el sector de seguridad y defensa nacional. En ese documento se le dio una gran importancia a la proyección internacional de Francia. Se precisó que debía fortalecer su participación en las operaciones de gestión de crisis en Medio Oriente, África y el sur de Asia; a la vez que se reintegraba a la estructura militar de la OTAN (Nunlist y Watanabe, 2013, p. 1).

Ahora bien, la publicación del libro de defensa más reciente, en el año 2013, responde a la necesidad de adaptarse a un escenario internacional dinámico e

incierto, marcado por procesos de reordenamiento del poder que alteran el *statu quo* establecido. Muestra de ello son dos situaciones particulares que afectan los intereses franceses: la inestabilidad en el norte del continente africano y la primavera árabe (Nunlist y Watanabe, 2013, p. 1). En el libro blanco, se establece que el interés nacional de Francia estará orientado a la supervivencia y mantenimiento de su proyección internacional como potencia media de alcance global. Por ello, las prioridades geoestratégicas de Francia son la protección de su territorio nacional y la preservación de la soberanía e independencia francesa; la preservación de la estabilidad en Europa y el área del Atlántico Norte; y la estabilidad del vecindario sur extendido de Europa (Simon, 2013, p. 41).

Igualmente, si bien no se reconoce como una amenaza definida en el libro blanco, se llama la atención sobre el límite oriental de Europa y se indica que esta región debe ser objeto de una vigilancia particular, dado el potencial de Rusia para desestabilizar la región (Clerget, 2014, pp. 37-38). En ese sentido, y en cuanto a amenazas se refiere, en el libro blanco se identifican múltiples situaciones que pueden llegar a vulnerar tanto la posición del Estado francés en el sistema internacional como la seguridad de este.

Se reconoce que factores como las múltiples tensiones geopolíticas a nivel mundial, el desarrollo económico desigual y la fragilidad de los procesos de consolidación estatal, pueden desembocar en crisis que atenten contra los intereses franceses (French White Paper on Defense and National Security, 2013, pp. 32-38). Del mismo modo, se enuncian amenazas no estatales como el terrorismo, los ciberataques y el cambio climático, que también cuentan con una alta capacidad de generar daños y que se han visto fortalecidos por el proceso de globalización (French White Paper on Defense and National Security, 2013, pp. 38-44).

Neutralizar las amenazas anteriormente mencionadas es una prioridad, dado que “Francia es especialmente vulnerable a las nuevas amenazas por ser una sociedad desarrollada, abierta y con un alto nivel tecnológico. Por sus compromisos políticos, comunidades de interés y alianzas, constituye un objetivo potencial” (Fuentes, 2012, pp. 120). Así las cosas, para hacer frente a estas amenazas, en el libro blanco se enfatiza la necesidad de desarrollar capacidades en ciberdefensa, inteligencia (humana y de señales), aeronaves no tripuladas, misiles, misiles de defensa y activos espaciales (Simon, 2013, p. 42).

Ahora bien, en lo que se refiere a política de defensa, el caso del libro blanco de defensa de 2013 es ilustrativo en cuanto trató de mantener las capacidades del Estado francés de acuerdo a sus necesidades y su proyección internacional, en un escenario de crisis financiera. Para aquella época, la crisis financiera mundial había

mermado la capacidad económica de Europa y, al no ser Francia una excepción, en el documento se contempló una reducción considerable de recursos para las instituciones de defensa y seguridad nacional. En ese sentido, el libro blanco establece una reducción de las fuerzas armadas francesas que oscila entre el diez y el quince por ciento. Por ejemplo, se redujo el número de brigadas de armas conjuntas de ocho a siete, así como las adquisiciones de nuevas fragatas para la marina, cuya proyección de trece nuevos navíos para 2008 paso a ser de solo diez en 2013 (Nunlist y Watanabe, 2013, p. 3).

Anteriormente, se había planteado la necesidad de desarrollar una fuerza terrestre de combate de 30.000 hombres y 70 aviones de combate, para participar en operaciones de gran envergadura a nivel mundial. En el libro blanco de 2013 se reducen estos números y se plantea, como fuerza deseable para una actividad de esta magnitud, un contingente de 15.000 hombres, 45 aviones de caza, un portaviones y fuerzas de intervención especiales (Nunlist y Watanabe, 2013, p. 3).

Igualmente, se proyectó que entre 2015 y 2019 se eliminaran 24.000 puestos en el Ministerio de Defensa, además de la reducción de 10.000 empleos que de antemano estaban previstos para los años 2014 y 2015 (Nunlist y Watanabe, 2013, p. 3). No obstante, el Estado francés debe asegurar su supervivencia, de acuerdo con su interés nacional primario, y por ello se mantuvieron las líneas determinantes de la defensa francesa. Muestra de ello es que la fuerza de choque francesa, que incluye su arsenal nuclear, continúa siendo considerada como “la espina dorsal de la autonomía estratégica y militar del país” (Nunlist y Watanabe, 2013, p. 2).

Asimismo, en el libro blanco se establece una serie de estrategias que no solo buscaban sopesar los efectos negativos de la reducción presupuestal, sino que también servían al interés nacional de Francia de mantener su posición como potencia media con alcance global en el sistema internacional. En este punto, se debe notar que el escenario demanda una mayor participación del Estado francés en la provisión de seguridad internacional, por dos factores relacionados con la política exterior de los Estados Unidos.

El primero se refiere al rebalanceo estratégico de este país hacia la región de Asia-Pacífico, lo que implica dejar vacíos en las zonas cercanas a Europa en las que los países de este continente deberán asegurarse de proveer seguridad (Simon, 2013, p. 40). El segundo está relacionado con que para ese momento había claridad en el hecho de que Estados Unidos sería más selectivo en el desarrollo de intervenciones militares en otras regiones del mundo, así que en ellas adoptaría un rol de dirección desde la retaguardia, más que uno de líder protagonista de la intervención (Nunlist y Watanabe, 2013, p. 2).

Por ello, en estas condiciones la opción escogida en el libro de defensa es la de articular esfuerzos con otros actores del sistema internacional para proveer seguridad. En un primer momento, se estima necesario fortalecer la participación de Francia en la OTAN y la Unión Europea, de manera que en el marco de estas organizaciones sea posible coordinar esfuerzos entre los miembros, en pro de los intereses comunes en seguridad y defensa.

Consecuentemente, para Francia estas dos organizaciones no son percibidas como organizaciones antagónicas, sino, por el contrario, como entidades complementarias que pueden actuar de manera conjunta en el escenario internacional (Nunlist y Watanabe, 2013, p. 3). En el marco de la Unión Europea, el libro blanco estableció como derrotero el fortalecimiento de la Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC), a este respecto hace énfasis en la necesidad robustecer la coordinación entre los países miembros y tener mayor acceso a recursos de la comisión europea, para ser eficaces operativamente (Nunlist y Watanabe, 2013, pp. 1-3).

Empero, también se reconocen las dificultades de funcionamiento y coordinación en el marco de la Unión Europea. Por lo que también se plantea como una opción posible fortalecer la cooperación bilateral con otros países de Europa con intereses similares, como Reino Unido, España, Alemania, Italia y Polonia, entre otros (Clerget, 2014, p. 39). De esta forma, se busca que la coordinación con terceros reduzca los costos de suministrar seguridad a las zonas contiguas a Europa. Adicionalmente, se enuncia que el Estado francés realizará estas intervenciones con el propósito de proteger a sus ciudadanos en el extranjero, defender sus intereses estratégicos y ejercer sus responsabilidades internacionales (Dumoulin, 2013, p. 30).

No obstante, y en busca de mantener su proyección como potencia media con alcance global, en su libro blanco el Estado francés es claro frente al hecho de que, si bien debe buscar asociaciones en este nuevo escenario, también debe mantener su libertad de decisión y su capacidad de acción autónoma (Dumoulin, 2013, p. 27).

Finalmente, en el año 2017 se realizó un proceso de actualización del libro blanco, pero en esta ocasión el documento generado no devino en una nueva versión, sino en un documento de revisión estratégico. Lo anterior, porque este documento requería menos tiempo para su generación y trámite. En él se priorizan amenazas adicionales de acuerdo con los últimos tiempos, como lo es el terrorismo yihadista, las demostraciones de fuerza y la posibilidad de conflictos abiertos; así como la desestabilización del norte de África y el Medio Oriente (Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017 Synthèse, 2017, p. 1).

En ese documento se mantienen los objetivos de consolidar la cooperación europea en materia de seguridad y fortalecer la autonomía estratégica del Estado

francés (*Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017 Synthèse*, 2017, p. 2). El factor principal de cambio de este documento con respecto al anterior es el énfasis en el fortalecimiento de la industria militar francesa y el papel de la innovación en la misma. En el libro blanco de 2013 la industria militar también se veía afectada por los recortes presupuestales, con el cierre de algunos programas, la disminución de objetivos de producción y la eliminación de entre 10.000 y 20.000 empleos (Desportes, 2013, p. 78).

En el documento de 2017 se hace énfasis en promover procesos de innovación y desarrollo tecnológico que contribuyan a fortalecer las capacidades de las instituciones francesas, con el fin de dar vigor a su agilidad operacional (*Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017 Synthèse*, 2017, p. 4). En este punto, también se destaca la voluntad de cooperar con otras industrias militares nacionales en el continente, con el objetivo de afianzar una industria militar europea sólida (*Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017 Synthèse*, 2017, p. 4).

De esta forma, es posible apreciar que, en el caso particular de Francia, el interés nacional también se ha asociado a la proyección internacional de este país, de la cual se desprende la identificación de amenazas, y que en cuanto política pública ha debido adaptarse a la escasez de recursos económicos para hacer frente a los desafíos que le representa la escena internacional actual.

2.3 Sudáfrica

En Sudáfrica, la elaboración del libro blanco de defensa estuvo permeada por el proceso de transformación política de este país en la década de los noventa. El proceso de transición a la democracia, liderado por Nelson Mandela y F. W. de Klerk, así como el final de la Guerra Fría, promovieron que la transformación del sector de la defensa y la seguridad nacional se desarrollara de manera abierta y transparente (Le Roux, 2003, p. 153).

Este proceso de transición democrática, en una de las realidades sociopolíticas más complejas del mundo, implicó una reestructuración de las instituciones pertenecientes al sector defensa y la construcción de una nueva relación entre estas y los civiles. En ese sentido, es posible apreciar desde el concepto de 'política de defensa' que, en el caso sudafricano, la elaboración del libro blanco fue un paso fundamental en la consolidación de la nueva organización de este sector de la administración pública.

Previo a la elaboración de este documento solo existían los mandatos constitucionales, que de manera muy general daban los primeros lineamientos del sector defensa. Entre estos se encuentra la formación de las Fuerzas de Defensa Nacional

Sudafricanas (SANDF), compuestas por las Fuerzas de Defensa Sudafricana (SADF), las fuerzas de defensa de los Estados independientes de Transkei, Bophuthatswana, Venda y Ciskei, la guerrilla del Congreso Nacional Africano (Umkhonto we Sizwe), las Fuerzas de Liberación del pueblo azaniano y las fuerzas de autodefensa KwaZulu, del partido de la libertad Inkatha (Le Roux, 2003, p. 154).

Se puede apreciar, entonces, el reto del Estado sudafricano por conformar unas nuevas fuerzas armadas, con los reductos de múltiples grupos armados que habían sido antagonistas poco tiempo atrás y en un escenario donde era necesario generar una relación de confianza con la población civil. A lo anterior se suma que el contingente principal de las SANDF serían las fuerzas del anterior régimen y estas se encontraban mal equipadas, pues, por el proceso de cambio político, no se habían emprendido las reformas de modernización que requerían (Le Roux, 2003, p. 155).

En la Constitución también se estableció el control democrático-parlamentario sobre los militares por medio del establecimiento de un comité conjunto de defensa (JSCD), la adhesión a los principios del derecho internacional que regulan el uso de la fuerza, determinación de las funciones en las que las SANDF pueden emplearse y su postura defensiva (Le Roux, 2003, p. 155). Lo anterior rompía de manera directa con la dinámica del régimen previo, que promovió el desarrollo de una sociedad altamente militarizada, con una política exterior regional y de defensa, basada en el antagonismo y la desestabilización (Kenkel, 2006, p. 6).

No obstante, no eran claras las funciones de las instituciones del sector, como la de los componentes del Departamento de Defensa, por lo que en 1994 se elaboró un primer borrador de libro blanco que buscaba esclarecer estos puntos, pero finalmente no fue aprobado (Le Roux, 2003, p. 155). Dada la urgencia de generar este documento para dar lineamientos claros al sector de la defensa nacional, el ministro respectivo estableció una fecha límite para su elaboración y dio las ordenes necesarias para emprender su proceso de formulación (Le Roux, 2003, p. 156). Sin embargo, existía una situación compleja en el proceso de formulación de políticas en ese momento, como lo expone Kenkel:

La formulación de políticas en este periodo se caracterizó por la brecha de capacidades dejada por el paradigma desacreditado de las fuerzas armadas del *apartheid* (con su saber hacer técnico) y la inocencia teórica y práctica (aunque ligadas a su legitimidad política), del nuevo partido mayoritario de gobierno. (Kenkel, 2006, p. 2).

Esta situación facilitó la participación de académicos y activistas en el proceso de elaboración del libro blanco. Los expertos contribuyeron a compensar la

ausencia de conocimientos especializados por parte de los formuladores de política y a vincular las preferencias del Congreso Nacional Africano al documento final (Kenkel, 2006, pp. 10-12). En este proceso de formulación también se recibieron cerca de 90 comentarios de la población civil, antes de su aprobación final en 1996 (Le Roux, 2003, p. 157).

Ahora bien, en el libro blanco se establecieron los lineamientos generales de la defensa del país, de acuerdo con los derroteros del nuevo gobierno de unidad nacional y conforme a lo estipulado en la nueva Constitución. En ese sentido, se buscó dar direccionamiento de acuerdo con el nuevo contexto de Sudáfrica, un país en proceso de transición democrática y de reinserción internacional tras la abolición del *apartheid* (Defence in a Democracy: White Paper on National Defense for the Republic of South Africa, 1996).

Sin embargo, el libro de la defensa privilegió el establecimiento de unas relaciones cívico-militares estables y robustas en democracia, sobre un análisis del escenario estratégico en el que se encontraba el país en materia de seguridad y defensa (Williams, 2003, p. 206). Entre los aspectos a destacar en este ámbito se encuentran la reafirmación de la postura defensiva de las SANDF y la distinción clara entre la seguridad interior (donde operan las fuerzas policiales), y la seguridad exterior (donde operan las SANDF), cuyo primer rol será la defensa frente a agresiones militares del exterior.

En ese sentido, se identifica que el interés nacional del Estado sudafricano está en la protección de su soberanía y la seguridad regional (Defence in a Democracy: White Paper on National Defense for the Republic of South Africa, 1996), teniendo en cuenta que en continente africano es una dinámica usual que otros Estados promuevan el desarrollo de insurgencias contrarias a sus rivales regionales, lo que desencadena conflictos de escala media y alta. El documento es enfático en la defensa de este interés nacional como función primordial de las SANDF, porque se considera que es responsabilidad del Estado garantizar la seguridad de sus ciudadanos contra cualquier agresión externa y porque, en el marco del proceso de negociación de la transición democrática, se determinó que esta era la mejor forma de reducir el riesgo de politización de las instituciones castrenses (Williams, 2003, p. 212).

Frente a las amenazas que afronta el Estado sudafricano, en el libro blanco se explicita que las más apremiantes son la pobreza, la desigualdad, la ausencia de servicios básicos y la criminalidad (Defence in a Democracy: White Paper on National Defense for the Republic of South Africa, 1996). De esta forma, se puede apreciar que la concepción de seguridad que orientó la formulación de este documento está ligada al desarrollo, que era una prioridad del gobierno de unidad nacional en aquel

entonces. Igualmente, el libro blanco se enfocó en posicionar al Departamento de Defensa y a la SANDF en el nuevo sistema democrático sudafricano, con énfasis en aspectos normativos y estableciendo una política marco de la defensa en Sudáfrica. (Le Roux, 2003, p. 158).

Empero, si bien en el proceso se consideró necesario hacer mayores precisiones sobre el funcionamiento de las entidades del sector defensa, estas no pudieron ser consignadas en el libro de blanco de defensa “debido a la inmensidad de cambios que ocurrieron en Sudáfrica y en el contexto estratégico regional e internacional, la complejidad de la tarea y las prioridades del gobierno del momento” (Le Roux, 2003, p. 157). Por ello, se generó un documento adicional conocido como ‘revisión integral de defensa’, en el que se contempla el tamaño de las SANDF, las implicaciones estratégicas y doctrinarias de la postura defensa, el presupuesto de defensa en el futuro, el uso de reservas y el desarrollo de mejoras eficiente, entre otros (Le Roux, 2003, p. 158).

El grupo de trabajo que participó de la elaboración del documento de revisión integral de la defensa contó con la participación de múltiples sectores vinculados a la defensa y seguridad nacional, entre los que se encontraba la academia, organizaciones no gubernamentales (ONG) y representantes de la industria militar del país (Williams, 2003, p. 208), esto favoreció el desarrollo de unas relaciones cívico-militares cordiales. El documento de revisión integral de defensa se compone de dos partes. La primera se refiere a los roles y tareas de las SANDF, y la segunda detalla aspectos de gestión y estructura de la defensa, gestión de recursos humanos y protección del medio ambiente, entre otros (Le Roux, 2003, p. 159).

Los puntos centrales de la SANDF, abordados en el documento de revisión integral de la defensa, estuvieron orientados a promover la adopción de la postura defensiva, términos estratégicos, doctrinales y tácticos (Williams, 2003, pp. 208-209). Asimismo, se prioriza la función primordial de la SANDF como eje de asignación presupuestal, pero se abre la posibilidad para que las fuerzas realicen tareas secundarias como cooperación en seguridad regional, operaciones de apoyo a la paz internacional, cooperación con los servicios policiales sudafricanos y misiones de apoyo, entre otras actividades (Williams, 2003, p. 209). De igual forma, se optó por mantener el pie de fuerza de 101.000 efectivos y el suministro de armas convencionales, así como el sostenimiento de capacidades limitadas en defensa aérea y marítima (Williams, 2003, pp. 209-210).

En el año 2015 se realizó una actualización de este documento, de acuerdo con los avances político estratégicos que ha tenido Sudáfrica y en busca de adaptarse al escenario actual. Por ejemplo, en este documento se listan las nuevas amenazas

de carácter transnacional, de acuerdo al caso africano, como lo son las enfermedades endémicas, la politización de la etnicidad y la ausencia de recursos (Department of Defense, 2015).

Para poder hacer frente a estas nuevas situaciones, en esta versión de la revisión integral de defensa se precisa que, si bien las SANDF poseen una postura netamente defensiva, es necesario desarrollar unas fuerzas flexibles, que cuenten con capacidad ofensiva, para hacer frente a los desafíos de la seguridad regional que pudieran presentarse (Department of Defense, 2015).

Al igual que en los documentos anteriores, es posible apreciar una relación estrecha entre el interés nacional y el desarrollo. En lo concerniente al interés nacional primario, se precisa que la provisión de seguridad nacional trascienda la esfera política, lo que implica garantizar y promover el bienestar de la población, pues esta es la prioridad (Department of Defense, 2015). Así las cosas, resulta evidente que el desarrollo del libro blanco de defensa y la revisión integral de defensa contribuyeron a reformar este sector de la administración pública tras el fin del *apartheid*. Además, que el interés nacional primario se ha ligado al desarrollo y a la población de la sociedad civil, y que, en ese sentido, las amenazas identificadas corresponden a situaciones que trascienden la esfera tradicional de la seguridad, como la pobreza.

3. Conclusiones

De acuerdo con lo expuesto en el desarrollo del presente texto, es posible concluir que la funcionalidad de los libros blancos de defensa depende, en gran medida, de los contextos nacionales y de la posición de los Estados en el sistema internacional. Por ejemplo, en los casos de Chile y Sudáfrica la situación interna demandaba iniciativas que contribuyeran a consolidar relaciones cívico-militares estables en periodos de transición, por lo que este objetivo primó en la elaboración de los documentos y permitió generar resultados de impacto.

Igualmente, en el caso de Francia, su posición como potencia media de alcance global y la austeridad económica, producto de la crisis financiera, marcaron el desarrollo del documento, cuyo contenido evidencia un claro énfasis en mantener la posición en el sistema internacional, a pesar de tener que reducir sus capacidades de proyección internacional. No obstante, se ha podido apreciar que los libros blancos son documentos que promueven la consolidación de políticas de defensa por parte de los Estados. Lo anterior, debido a que priorizan objetivos claros y, en ese sentido, orientan la distribución de recursos, a la vez que contemplan las labores de las instituciones relevantes en el marco del sector de la defensa y la seguridad nacional.

Por otra parte, se ha visto que los casos escogidos convergen al priorizar su interés nacional primario, referente a la seguridad y supervivencia del Estado, de acuerdo con lo que se esperaba. Con respecto al interés nacional secundario, este tiende a variar de acuerdo con las visiones de los tomadores de decisiones, que, en este caso, oscilan entre mantener la posición internacional del país y promover el desarrollo y el bienestar económico y social de la población.

De acuerdo con la definición del interés nacional se identifican las amenazas que se consideren pertinentes para cada libro de defensa. Según el enfoque, estas pueden variar entre amenazas globales a la seguridad internacional y amenazas más puntuales en ámbitos locales. Empero, se ha señalado puntualmente que en los casos revisados hay un interés notorio por hacer frente a las nuevas amenazas del siglo XXI, como el crimen transnacional organizado y el terrorismo (Álvarez Calderón y Rodríguez Beltrán, 2018).

Finalmente, debe tenerse en cuenta que las dinámicas particulares de cada Estado son las que determinan el enfoque y las necesidades que deben suplir los libros blancos de defensa. En ese sentido, para que este tipo de documento sea efectivo como instrumento de la administración pública debe abordar los asuntos de la seguridad nacional e internacional, así como los que atañen a la defensa desde la situación, tanto interna como externa, particular de cada Estado (Fernandez-Osorio, 2017).

Referencias

- Álvarez Calderón, C., & Rodríguez Beltrán, C. (2018). Ecosistemas criminales. *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 1-30. <https://doi.org/10.21830/19006586.352>
- Battistella, D. (2002). L'intérêt national. Une notion, trois discours. En F. Charillon (ed.), *Politique étrangère: Nouveaux regards* (pp. 139-166). París: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Bonilla, M. (2003). Políticas de defensa, fomento de la confianza y la Seguridad en las Américas. En G. Pacheco (ed), *Políticas de defensa y elaboración de libros blancos* (pp. 145-156). Ciudad de Guatemala: Ediciones Legales.
- Clerget, J. (2014). Le libre blanc de 2013 et les organisations européennes de sécurité, entre volontarisme et scepticisme. En M. Charlier (ed), *Regards des Doctorants IHEDN sur le libre blanc de la défense et sécurité nationale* (pp. 31-42). París: IHEDN
- Davis, P., Perry, W., Hollywood, J. y Manheim, D. (2016). Appendix A: Defining a Threat. En P. Davis, W. Perry, J. Hollywood y D. Manheim (eds), *Uncertainty-Sensitive Heterogeneous Information Fusion: Assessing Threat with Soft, Uncertain and Conflicting Evidence* (pp. 107-116). Santa Mónica: Rand Corporation.
- Dumoulin, A. (2013). *Livre français de la défense 2013: lignes de autour de la sécurité-défense européenne* (pp. 1-45). Bruselas: Institut royal supérieur de défense - Centre d'études de sécurité et défense.

- Department of Defence. (2015). *South African Defence Review*. Recuperado de <http://www.dod.mil.za/documents/defencereview/defence%20review%202015.pdf>
- Defense in a Democracy: White Paper on National Defence for the Republic of South Africa (1996). Recuperado de <https://www.files.ethz.ch/isn/155722/SouthAfrica1996.pdf>
- Desportes, V. (2013). Livre Blanc 2013: vers le déclassement stratégique de la France. *Securité Globale*, 23 (1), 75-80.
- Faundes, C (2017). Evolución del concepto de seguridad en los libros blancos de defensa de Chile. *Papel Político*, 22 (1), 185-219.
- Fernandez-Osorio, A. (2017). The Participation of Colombia in United Nations' Multidimensional Peace Operations. *Journal of International Peacekeeping*, 21(1-2), 83 – 124. <https://doi.org/10.1163/18754112-02101003>
- French White Paper on Defense and National Security. (2013). Recuperado de <https://otan.deleg-france.org/White-Paper-on-Defence-and-National-Security>
- Fuentes, J. (2012). Hacia una política de seguridad nacional: elementos para la Discusión. *Revista Política y Estrategia*, 119 (1), 91-130.
- Gray, C. (2015). *Thucydides Was Right: Defining the Future Threat*. Annapolis: Instituto de Estudios Estratégicos e Imprenta del Colegio de Guerra del Ejército Estadounidense.
- Kenker, K. (2006). Civil Society Participation in Defence Policy Formulation: Academic Experts and South Africa's Post-Apartheid Defence White Paper. *Journal of Security Sector Management*, 4 (1), 1-26.
- Keplak, H (2003). A Government Policy not a Policy of State: White Papers in the Canadian Experience. En G. Pacheco (ed), *Políticas de defensa y elaboración de libros blancos* (pp. 105-119). Ciudad de Guatemala: Ediciones Legales.
- Le Roux, L. (2003). The South African National Defense Force and its involvement in the Defence Review Process. En R. Williams, G. Cawthra y D. Abrahams, *Ourselves to Know: Civil Military Relations and Defense Transformation in Southern Africa* (pp. 153-169). Pretoria: Institute for Security Studies.
- Llenderozas, E. (2003). Libro blanco de defensa: experiencia argentina. En G. Pacheco (ed), *Políticas de defensa y elaboración de libros blancos* (pp. 121-134). Ciudad de Guatemala: Ediciones Legales.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2017). *Libro de la defensa nacional de Chile*. Recuperado de <http://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>
- Morgenthau, H. (1952). Another "Great Debate": The National Interest of the U. S. *The American Political Science Review*, 46 (4), 961-988.
- Morgenthau, H. (1985). Una teoría realista de la política internacional. En H. Morgenthau (ed), *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz* (pp. 11-26). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Muller, P. (2006). De la teoría del Estado al análisis de las políticas públicas. En P. Muller (ed), *Las políticas públicas* (pp. 37-63). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Nunlist, C. y Watanabe, L. (2013). La Nouvelle Stratégie de la France: Le Livre Blanc de 2013. Politique de Sécurité: analyses du css. Recuperado de <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSS-Analysen-139-FR.pdf>

- Pacheco, G. (2016). Los libros blancos: ¿Un paso para consolidar medidas de confianza? *Revista Ensayos Militares*, 2 (1), 101-115.
- Pankratz, T. (2016). Reflections on the Term “Strategic Threat”. En A. Dengg y M. Schurian (eds). *Networked Insecurity- Hybrid Threats in the 21st Century* (pp. 17-23). Viena: Ministerio Federal de la Defensa de la República de Austria.
- Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017 Synthèse (2017). Recuperado de https://www.aa-ihedn.org/wp-content/uploads/2017/10/revue_strategique_de_d%C3%A8fense_et_de_securite_nationale_2017_synthese_9_points.pdf
- Sánchez, H. (2017). Políticas públicas de defensa nacional. Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México, México.
- Simon, L. (2013). Setting the Tone: The 2013 French White Paper and the Future of European Defense. *RUSI Journal*, 158 (4), 38- 44.
- Subsecretaría de Defensa. (2016). El proceso de elaboración del Libro de la defensa nacional 2017. *Escenarios Actuales*, 3 (1), 5-10.
- Vera, J (2012). Hacia una política de seguridad nacional: elementos para la discusión. *Revista Política y Estrategia*, 119 (1), 91-130.
- Williams, R. (2003). Defense in a Democracy: The South African Defense Review and the Redefinition of the Parameters of the National Defense Debate. En R. Williams, G. Cawthra y D. Abrahams (eds.), *Ourselves to Know: Civil Military Relations and Defense Transformation in Southern Africa* (pp. 205-223). Pretoria: Institute for Security Studies.
- Jablonsky, D. (1993). Why is Strategy Difficult? En G. Guertner (ed.), *The Search For Strategy* (pp. 69-78). Westport: Greenwood Press.

