



ACADEMIA DE GUERRA DEL EJÉRCITO

# LA SEGURIDAD DE CHILE

## LOS DESAFÍOS PARA EL SECTOR DEFENSA EN EL SIGLO XXI



CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE LA ACADEMIA DE GUERRA  
EJÉRCITO DE CHILE



LA SEGURIDAD DE CHILE:

*los desafíos para el sector Defensa en el siglo XXI*



**LA SEGURIDAD DE CHILE:**  
Los desafíos para el sector Defensa en el siglo XXI

© Derechos Reservados  
Centro de Estudios Estratégicos CEEAG

Primera Edición, noviembre 2016  
100 ejemplares (tapa dura)  
800 ejemplares (tapa rústica)  
ISBN : 978-956-7734-06-1  
Inscripción Registro de Propiedad Intelectual N° 272.021

Diseño de portada  
Jennifer Gálvez Moreno

Diseño y diagramación  
Andros Impresores

Impreso en Andros Impresores  
Hecho en Chile / Printed in Chile

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna por ningún medio sin previa autorización del CEEAG.

Las ideas expresadas en este libro son de responsabilidad exclusiva de quienes las emiten y no reflejan ni comprometen al Ejército de Chile ni al gobierno chileno.

# LA SEGURIDAD DE CHILE:

*los desafíos para el sector Defensa en el siglo XXI*



## COMITÉ ACADÉMICO

Presidente:

Coronel Christian Bolívar Romero

Director Academia de Guerra del Ejército de Chile

Secretario:

Dr. Mario Arteaga Velásquez. Jefe del Centro de Estudios Estratégicos

Dra. Sonia Alda, Instituto Universitario Gutiérrez Mella-UNED, España

Dr. Joaquín Fernando Huerta, Pontificia Universidad Católica de Chile

Dr. Roberto Funk, Universidad de Chile

Dr. Carlos Malamud, UNED/Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, España

Dr. Rafael Caldusch Cervera, Universidad Complutense de Madrid, España

Dr. Mauricio Olavarría Gambi, Universidad de Santiago de Chile

Dr. Rodolfo Ortega Prado, ACAGUE, Chile

Dr. Ricardo Riesco Jaramillo, Universidad San Sebastián, Chile

Dr. Raúl Sanhueza Carvajal, ANEPE, Chile

Dr. Ángel Soto, Universidad de los Andes, Chile

Dr. Iván Witker Barra, ANEPE, Chile

## COMITÉ EDITORIAL

Editor Responsable:

Dr. Mario Arteaga Velásquez. Jefe del CEEAG

Coordinadora Académica:

Marjorie Gallardo Castañeda. Investigadora y Analista del CEEAG



# Índice

Prólogo <i>Coronel Christian Bolívar Romero</i> <i>Director Academia de Guerra del Ejército de Chile</i>	15
Introducción	19
Primera parte – Discusión conceptual sobre Seguridad y Defensa	
Capítulo 1: Evolución y condicionantes de las nociones de Seguridad y Defensa <i>Marjorie Gallardo Castañeda - Sebastián Koch Merino</i>	25
Capítulo 2: Vinculación de las nociones de Seguridad y Defensa con las de amenaza y riesgo <i>Sebastián Briones Razeto</i>	45
Capítulo 3: Tareas que la Seguridad exige al poder nacional <i>Alejandro Amigo Tossi</i>	67
Capítulo 4: Influencia de la Seguridad en el desarrollo de capacidades de Defensa <i>Patricio García Torres</i>	81
Segunda parte – Diagnóstico a la Seguridad y Defensa	
Capítulo 5: Seguridad y Defensa en las Américas <i>Cristián Faundes Sánchez</i>	119
Capítulo 6: Bases jurídicas de la Seguridad y Defensa en Chile <i>Mario Polloni Contardo</i>	155
Tercera parte – Seguridad y Defensa de Chile en el siglo XXI	
Capítulo 7: Los intereses nacionales de Chile <i>Sebastián Koch Merino - Marjorie Gallardo Castañeda</i>	183
Capítulo 8: Amenazas y riesgos a la Seguridad de Chile <i>Marjorie Gallardo Castañeda</i>	195
Capítulo 9: Desafíos para la Defensa de Chile <i>Mario Arteaga Velásquez</i>	217
Conclusiones	239



Dedicado a los alumnos de la Academia de Guerra y  
a su equipo de profesores e investigadores.

Que las ideas aquí planteadas sean de utilidad para  
vuestra permanente formación.



## Agradecimientos

El Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército agradece a todos los académicos e investigadores externos que con sus comentarios y apreciaciones aportaron a esta investigación. En especial se extienden los agradecimientos a los señores Alejandro Amigo Tossi, Sebastián Briones Razeto, Patricio García Torres y Sebastián Koch Merino, quienes se comprometieron a participar en este proyecto, de manera activa y desinteresada, proporcionando una valiosa contribución tanto en la elaboración de los trabajos como en la discusión crítica de los temas abordados.



## Prólogo

El Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile (CEEAG) asumió el 2015 la magnífica y necesaria tarea de realizar su primera investigación multidisciplinaria, en el marco de lo que se denomina el Tema de Investigación Central de la Academia (TICA), cuyo propósito fundamental es ofrecer a los alumnos y profesores de la Academia, a la Institución y a la comunidad académica un aporte que contribuya al conocimiento en las áreas y líneas de investigación que direccionan el trabajo del CEEAG.

Mediante el presente texto, titulado “La Seguridad de Chile: los desafíos para el sector Defensa en el siglo XXI”, el lector se familiarizará con los asuntos relacionados con la seguridad y la defensa del Estado, los que han sido y seguirán siendo sujetos de un proceso de evolución permanente, producto del cambio que el orden mundial enfrenta día tras día obligándole a prever efectos y anticiparse a ellos, de tal manera que pueda cumplir con su responsabilidad de proteger a la población, la soberanía, el territorio y al gobierno establecido, es decir, proteger al propio Estado.

El trabajo que se presenta tiene la particularidad de haber sido desarrollado por un equipo de investigadores militares y civiles, analistas del CEEAG y colaboradores externos; esto permitió, inicialmente, efectuar una revisión integral del fenómeno de la seguridad y la defensa, que más tarde dio paso a la conceptualización y la proposición de conocimiento con el fin de contribuir al desarrollo que tanto la seguridad como la defensa requieren para enfrentar el futuro de manera exitosa.

Respecto de la metodología empleada es importante destacar que, durante el estudio, los integrantes del equipo de investigadores sometieron sus

respectivos aportes a la revisión y crítica de sus pares, lo que permitió analizar los diversos planteamientos, generando una discusión crítica que fue fundamental para fortalecer los argumentos de cada uno de ellos.

Para nadie es desconocido que en los últimos 25 años el escenario mundial ha evolucionado vertiginosamente, evidenciándose en la actualidad un panorama caracterizado por la incertidumbre y la diversificación del concepto de la amenaza. Por lo anterior, los Estados no solo deben estar en condiciones de enfrentar una posible agresión por parte de alguno de sus pares, sino que también deben hacerlo para prevenir y neutralizar oportunamente el accionar de agentes no estatales, con capacidad para causar daño a la población y a los recursos vitales para el desarrollo y supervivencia del Estado. Al respecto, en la actualidad, tal vez como nunca antes ocurrió, es fundamental que los Estados prevean que su seguridad nacional podría verse afectada por amenazas tan variadas como el terrorismo, los ciberataques, el crimen organizado transnacional y la narcoactividad.

Lo anterior constituye un desafío que orienta al Estado a formular un enfoque de seguridad coherente con el interés nacional. Esto implica comprender que la seguridad de un país debe ser pensada estratégicamente a largo plazo; y que, por tanto, la defensa debe ser planificada en función de satisfacer sus requerimientos. Del mismo modo, es importante considerar que la defensa no es un sector independiente del Estado, sino que corresponde a un ámbito específico que debe coordinarse efectivamente con los otros sectores para proporcionar, en su conjunto, la seguridad necesaria y así contribuir al desarrollo del país.

Lo anterior lleva a los investigadores y colaboradores del CEEAG a reflexionar en torno a la seguridad de Chile, identificando los principales problemas y los desafíos para el sector Defensa en el siglo XXI.

Dentro de los aportes de la investigación realizada destaca, en primer lugar, el análisis crítico a los distintos enfoques de seguridad y cómo estos se plasman en los países del hemisferio; en segundo lugar, las tareas que la seguridad le exige a los instrumentos del poder nacional, y en particular a la defensa; en tercer lugar, la conceptualización e identificación de los intereses nacionales; junto con ello, la determinación de las principales amenazas y su distinción respecto de otros problemas que enfrenta la seguridad; finalmente, el reconocimiento de los principales desafíos que la defensa del Estado deberá prever.

El libro, escrito en un lenguaje ameno, se estructura desde lo general a lo particular; ofreciendo al lector la oportunidad de profundizar en cada uno de los temas por separado, o bien, comprender el planteamiento en su conjunto. Los autores han cuidado de realizar una investigación documentada, proporcionando una visión prolija y crítica de las materias.

Como Director de la Academia de Guerra del Ejército de Chile me es grato poner este libro a disposición de nuestros alumnos y profesores y de la comunidad académica, porque constituye un texto esencial para entender el alcance de la seguridad y de la defensa nacional y la responsabilidad que conlleva para el Estado, cuya primera tarea es coordinar todos los esfuerzos nacionales para alcanzar los niveles que permitan asegurar y proteger los intereses nacionales, donde destacan, con absoluta claridad, la población, el territorio y la soberanía. Los invito cordialmente a leer *La Seguridad de Chile: los desafíos para el sector Defensa en el siglo XXI*; no me cabe duda que las ideas aquí planteadas contribuirán al debate académico y a conseguir la seguridad y defensa que Chile requiere para enfrentar con éxito el futuro.

Coronel Christian Bolívar Romero  
Director de la Academia de Guerra del Ejército de Chile



## Introducción

El presente texto constituye el resultado de la investigación que desarrolló el Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército durante el período 2015-2016, según lo previsto para cumplir con el Tema de Investigación Central Anual (TICA). El estudio busca analizar, desde una perspectiva académica, los desafíos que enfrenta la Seguridad de Chile en la actualidad, intentando identificar los del futuro, con el fin de proponer algunos lineamientos que permitan direccionar el desarrollo y empleo de las capacidades que la Defensa requiere para contribuir a la seguridad del país en el siglo XXI.

En el último tiempo se ha configurado un panorama internacional complejo y cambiante, en el que nuevos actores con intereses diversos han emergido y cobrado protagonismo. En la actualidad se plantean preocupantes desafíos a la seguridad de los Estados a partir de la interacción entre actores estatales y no estatales, así como a raíz del desarrollo de procesos que por su transversalidad impactan a nivel global, destacando, entre ellos, los movimientos migratorios masivos, el acelerado desarrollo tecnológico, el incierto intercambio comercial y financiero mundial, y el acaecimiento de fenómenos naturales impredecibles. En consecuencia, los países deben estar adecuadamente preparados para enfrentar diversos problemas que pueden afectar su seguridad y que, en la mayoría de los casos, trascienden a la concepción tradicional de amenaza.

Durante el periodo referido, Chile se ha insertado con fuerza en el contexto internacional, desarrollando lazos comerciales, de cooperación y amistad con diversas naciones. Si bien esta situación ha generado grandes beneficios para el país, sobre todo en el ámbito económico y de las relaciones

internacionales, lo ha expuesto a la posibilidad de enfrentar problemas cada vez más complejos de seguridad.

Lo anterior fundamenta la pertinencia de llevar a cabo una investigación en torno a la seguridad y defensa del país para enfrentar los retos que se podrían presentar en el siglo XXI. Al respecto, es oportuno reflexionar e intentar dar respuesta a interrogantes como: cuál es el enfoque de seguridad más adecuado para Chile, cómo debieran ser definidos los intereses nacionales del país, qué riesgos y amenazas a la seguridad habría que considerar, y cómo la defensa debiera responder a los requerimientos de la seguridad.

Para responder a dichas inquietudes iniciales se diseñó la presente investigación considerando una metodología cualitativa, del tipo exploratoria y descriptiva, en la que se privilegió el trabajo colaborativo entre investigadores del CEEAG y colaboradores externos, expertos en las áreas de seguridad y defensa. El resultado de la investigación se ha estructurado en los siguientes nueve capítulos, ordenados secuencialmente y agrupados en tres etapas. A continuación se detalla la estructura capitular de la obra.

La primera etapa se denomina *Discusión Conceptual sobre Seguridad y Defensa* y tiene como objetivo examinar dichos conceptos y su interrelación con otras nociones claves para el desarrollo posterior de la investigación. Este apartado contiene cuatro capítulos; el primero, escrito por Marjorie Gallardo y Sebastián Koch, describe la evolución de las nociones de Seguridad y Defensa durante los últimos 25 años e identifica cuáles han sido las condicionantes en dicho proceso.

A partir de lo anterior, en el segundo capítulo, Sebastián Briones determina el vínculo entre las nociones de seguridad y defensa con las de amenaza y riesgo, identificando principalmente los elementos teóricos distintivos para comprender estos conceptos.

Posteriormente, en el tercer capítulo, Alejandro Amigo examina teóricamente el concepto de poder nacional y –desde la perspectiva del *smart power*– detalla las tareas que la seguridad le exige.

Finalmente, en el cuarto capítulo, Patricio García estudia la influencia de la seguridad en el desarrollo de las capacidades de defensa, en particular en el proceso de planificación de la fuerza. Para ello ejemplifica con el modelo de gestión de defensa implementado en cuatro países.

La segunda etapa del texto realiza un *Diagnóstico a la Seguridad y Defensa* en el contexto hemisférico y nacional.

Este apartado se inicia con el capítulo quinto escrito por Cristián Faundes, quien revisa –desde una perspectiva política– los enfoques de seguridad, defensa y las funciones externas e internas del instrumento militar de siete países del continente. Lo anterior, con el fin de determinar las dinámicas del panorama de seguridad en el hemisferio.

Luego, en el capítulo seis, Mario Polloni examina los fundamentos jurídicos de la seguridad y defensa en Chile e identifica cómo ellos responden a los requerimientos mundiales y regionales. Finalmente, reflexiona en torno a algunos aspectos relevantes en la normativa que requerirían ser considerados.

La tercera etapa del estudio lleva por nombre *Seguridad y Defensa de Chile en el siglo XXI*. Este apartado emerge de la reflexión en torno a los aportes realizados en los capítulos anteriores y tiene como objetivo proponer algunos lineamientos en torno a la Defensa de nuestro país para el siglo XXI.

Esta etapa se inicia con el capítulo siete, el que versa acerca de los intereses nacionales de Chile. A partir de una sucinta discusión respecto de los aportes de cuatro teorías, entre ellas, la de formación de preferencias y la de Relaciones Internacionales, Sebastián Koch y Marjorie Gallardo analizan el concepto en comento y plantean los elementos a considerar para formular una definición de este. Lo anterior, con el fin de proponer una lista tentativa con los posibles intereses nacionales que se debieran considerar para el Estado de Chile.

Seguidamente, el capítulo ocho aborda las amenazas y riesgos a la seguridad de Chile. En este artículo, Marjorie Gallardo realiza una breve revisión a los riesgos y amenazas identificados por algunos organismos internacionales y países del hemisferio; luego analiza la concepción que se tiene de ellos en Chile y determina algunos elementos constitutivos claves que permitirían establecer, tentativamente, cuáles serían los riesgos y amenazas para la seguridad de nuestro país, distinguiéndolos de vulnerabilidades y problemas estructurales.

Considerando los aportes de los artículos anteriores, Mario Arteaga al tiempo que vincula y sistematiza los conceptos discutidos, profundiza en la importancia de la ocupación del territorio nacional, en la credibilidad que debe lograr la disuasión e introduce en la discusión el efecto de la amplitud territorial, con el fin de explicitar las capacidades que la defensa debiera desarrollar para contribuir a la seguridad de Chile y de esa manera enfrentar los desafíos del siglo XXI, en un escenario donde la defensa, la seguridad y el desarrollo nacional configuran una relación de interdependencia política y estratégica.

Finalmente, en la conclusión se sintetizan los principales planteamientos de los autores y se esbozan algunas consideraciones estratégicas para enfrentar los retos del siglo XXI.



*Primera parte*

Discusión conceptual sobre  
Seguridad y Defensa



## CAPÍTULO I

# Evolución y condicionantes de las nociones de Seguridad y Defensa

*Marjorie Gallardo Castañeda\**

*Sebastián Koch Merino\*\**

### ***Introducción***

El fin del bipolarismo que caracterizó a la Guerra Fría trajo consigo un cambio en el escenario internacional. La apertura de espacios de poder, la emergencia de nuevos actores internacionales y la consideración de nuevas problemáticas, que anteriormente estaban en segundo plano<sup>1</sup>, han impactado en la evolución de las concepciones de seguridad y defensa.

En particular, el concepto de seguridad se ha vuelto más complejo de lo que fue en el pasado. Ya en los albores de la década de 1980, Barry Buzan concluye que

el concepto de seguridad vincula a los individuos, Estados y el sistema internacional de una forma tan estrecha que demanda ser tratado desde una perspectiva holística. Aunque en algún sentido se puede concebir la seguridad individual, la seguridad nacional y la seguridad internacional como nociones particulares, el completo entendimiento de una de ellas solo se logra

\* Profesora de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Master of Arts in Philosophy: Discourse and Argumentation Studies, Universiteit van Amsterdam, Países Bajos. Investigadora y Analista del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile. mgallardoc@acague.cl

\*\* Cientista político. Alumno de Doctorado en Ciencia Política, Universidad Diego Portales. Diplomado en Estudios Europeos, Universidad de Concepción y Diplomado en Seguridad Humana, Universidad de Łódź, Polonia. Se desempeñó como Investigador y Analista del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra. s.koch.merino@gmail.com

<sup>1</sup> Por ejemplo, crisis humanitarias, inestabilidad institucional, pandemias, conflictos intraestatales que se internacionalizan, entre otras.

si se relaciona con las otras dos. Cualquier intento de tratar el concepto de seguridad en un solo nivel conlleva a una seria distorsión de la perspectiva<sup>2</sup>.

De acuerdo con el autor, los cambios ocurridos post-Guerra Fría y el nuevo orden internacional, requieren de una concepción de seguridad más elaborada que distinga distintos niveles (internacional, nacional e individual) y aborde múltiples sectores (militar, político, social, económico y medioambiental)<sup>3</sup>.

Un par de años más tarde, Richard H. Ullman advierte que “definir la seguridad nacional solamente (o incluso primariamente) en términos militares conlleva a una profunda y falsa imagen de la realidad”<sup>4</sup>, porque al enfocarse únicamente en las amenazas de orden militar se “militarizan las relaciones internacionales”<sup>5</sup> y, consecuentemente, se ignoran peligros que podrían ser más perjudiciales. Por su parte, Jessica Tuchman Mathews, en la antesala de la caída del Muro de Berlín, declara que “el desarrollo global sugiere ahora la necesidad de una análoga y más amplia definición del concepto de seguridad nacional de modo tal que incluya las problemáticas de la escasez de recursos, el medioambiente y la demografía”<sup>6</sup>.

De lo anterior se desprende que el periodo comprendido entre 1989 y el presente es una etapa de transición teórica, en la que se reflexiona en torno al contenido y a la vigencia del tradicional concepto de seguridad y su objeto referente.

Desde una perspectiva clásica de los estudios de seguridad, esta se entiende como una condición necesaria para el logro de los objetivos nacionales del Estado<sup>7</sup> y el pleno desarrollo de su sociedad; en este contexto, se identifica al Estado como el objeto referente. De acuerdo a este enfoque, la defensa se vuelve instrumental, en cuanto contribuye a mantener la integridad territorial y alcanzar la seguridad deseada; sin embargo, en la medida en que el panorama internacional cambia y emergen nuevos desafíos y amenazas, estas concepciones se hacen más complejas. Consecuentemente, el concepto de seguridad comienza a ser abordado desde una perspectiva más holística y diferenciada de la noción de defensa, lo que deriva en nuevas concepciones, como seguridad cooperativa, seguridad multidimensional y seguridad humana.

<sup>2</sup> Barry Buzan, *People, States, and Fear. The National Security Problem in International Relations* (Brighton Sussex: Wheatsheaf Books, 1983), p. 245.

<sup>3</sup> Ver Barry Buzan, “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century”, *International Affairs*, vol. 67, N° 3 (1991) // Ver Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde, *Security. New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner Publisher, 1998).

<sup>4</sup> Richard Ullman, “Redefining Security”, *International Security*, vol. 8, N° 1 (1983), p. 129.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Jessica Tuchman Mathews, “Redefining Security”, *Foreign Affairs*, vol. 68, N° 2 (1989), pp. 162-177.

<sup>7</sup> Francisco Balart, *El estamento militar y el orden político* (Pamplona: Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra, 1990), p. 84.

La discusión académica en torno a estas nociones no se encuentra agotada. Los últimos acontecimientos del escenario internacional permiten manifestar que hoy más que nunca se hace necesario reflexionar en cuanto al desarrollo, a los alcances e implicancias de la seguridad. Considerando lo anterior, este artículo ofrece una mirada descriptiva para dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿cómo han evolucionado las nociones de seguridad y defensa en los últimos 25 años?, y ¿cuáles han sido las condicionantes que han determinado dicha evolución?

Con el fin de abordar dichas interrogantes, en la primera parte de este trabajo se expone la evolución de los conceptos de seguridad y defensa ocurridos durante los últimos 25 años, identificando los principales cambios y enfoques, con énfasis en las nociones de seguridad cooperativa, multidimensional y humana, propendiendo hacia una idea de seguridad integral. Luego, en la segunda parte, se identifican aquellos aspectos que pueden ser considerados condicionantes en la evolución de dichos conceptos. Finalmente se presentan algunas conclusiones, las que serán útiles para el análisis posterior.

### ***Evolución de las nociones de Seguridad y Defensa***

El fin de la Guerra Fría dio inicio a una nueva etapa en el escenario internacional, caracterizada, entre otros aspectos, por una mayor incertidumbre, el surgimiento de nuevas amenazas y un cambio en las relaciones de poder. Las transformaciones experimentadas por el sistema internacional en los últimos 25 años han impulsado una evolución en las nociones de seguridad y, debido a que ellas traen aparejadas una noción de defensa, esta también ha experimentado modificaciones.

Con el fin de comprender cómo han evolucionado ambas nociones y cuáles son los enfoques que priman en el mundo actual, en este apartado se revisan las principales características e implicancias de cinco enfoques de seguridad, con énfasis en aquellos que priman en la actualidad, es decir, la seguridad cooperativa, la seguridad multidimensional y la seguridad humana.

#### **Enfoque tradicional de la Seguridad y Defensa**

Entendida desde un enfoque tradicional, la seguridad se encuentra íntimamente relacionada con las capacidades del Estado y con su poder<sup>8</sup>,

<sup>8</sup> Thucydides, *History of the Peloponnesian War* (Harmondsworth: Penguin Classics, 1980), p. 402.

acotado esencialmente al ámbito militar<sup>9</sup>. Dicha noción está vinculada con la protección y la subsistencia del sistema político del Estado<sup>10</sup> siendo este el principal referente y objeto<sup>11</sup>. En este sentido, es concebida como la capacidad que tiene el Estado para garantizar la seguridad de sus propios nacionales, propendiendo a su existencia como entidad<sup>12</sup>. Ello, debido a que no existe ningún organismo que detente el monopolio de la fuerza a nivel global, por lo que los Estados deben alcanzar una condición de seguridad por sí mismos mediante la utilización de la fuerza militar<sup>13</sup>. Por lo mismo, esta noción tradicional de seguridad es conocida también como seguridad nacional.

Consecuente con lo anterior, la noción de seguridad bajo la perspectiva tradicional tiene aparejada una concepción de defensa con características similares. En este contexto, el Estado emplea la disuasión para evitar la concreción de un ataque armado. De fallar la disuasión, y agotados –o no utilizados– los medios de arreglo pacífico de controversias previstos en el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas, se emplea el medio militar aduciendo la causal de legítima defensa<sup>14</sup>, llegando inclusive a darse un enfrentamiento armado convencional entre dos o más Estados claramente definidos.

En esta noción en particular, el énfasis en el desarrollo de medios configura un tipo de seguridad que privilegia el uso de estos por sobre aquellas respuestas vinculadas con el desarrollo institucional; por tanto, la adopción de esta noción es vista con cautela por parte de los Estados vecinos. Por otra parte, esta visión al tener exclusivamente al Estado como objeto referente, no aborda a los actores distintos del Estado. En definitiva, estos aspectos inciden en que este enfoque tenga una alta capacidad explicativa para cierto tipo de desacuerdos –principalmente aquellos que derivan en enfrentamientos

<sup>9</sup> John Griffiths, *Teoría de la seguridad y defensa en el continente americano. Análisis de los casos de EE.UU. de América, de Perú y Chile* (Santiago: RIL Editores, 2011), p. 29.

<sup>10</sup> Niccolò Machiavelli, “The Prince”. En Peter Bondanella y Mark Musa, *Portable Machiavelli* (Nueva York: Penguin Books, 1979), p. 79.

<sup>11</sup> Griffiths, *Ibíd.*

<sup>12</sup> Balart, *Ibíd.*

<sup>13</sup> Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales* (Madrid: Editorial Tecnos, 1990), p. 130.

<sup>14</sup> Desde una perspectiva jurídica, el enfoque tradicional de seguridad encuentra cabida en la Carta de las Naciones Unidas. Los Estados, para resguardar sus intereses, acuden al derecho a la legítima defensa, que determina cuándo es legítimo el uso de la fuerza militar en el escenario internacional. Establecido en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, establece que “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Ver: Naciones Unidas, *Carta de Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, Naciones Unidas, Nueva York, 1945, artículo 51.

armados convencionales producto de tensiones políticas–, pero para aquellos conflictos que contemplan elementos no convencionales y para aquellos de carácter intraestatal, su capacidad explicativa disminuye significativamente.

### Enfoque de Seguridad y Defensa Colectiva

La seguridad colectiva se caracteriza por la configuración de un sistema de Estados que asumen en conjunto la búsqueda de la seguridad y el costo del posible empleo de la defensa de forma colectiva.

A diferencia del enfoque anterior, en este esquema se evidencia una diferenciación en la concepción práctica de las nociones de seguridad y defensa. Es así como, hacia el interior del sistema, se busca mantener la seguridad y resolver diferencias protegiendo los intereses de sus miembros; en función de ello, se evidencia una proscripción del uso de la fuerza para ellos<sup>15</sup>. No obstante, hacia afuera el sistema apela a la legítima defensa; una amenaza o agresión hacia cualquiera de los miembros adscritos es vista como un ataque hacia todos. Así, las amenazas y actos de agresión son enfrentados de manera colectiva<sup>16</sup>.

Desde una perspectiva jurídica, la noción de seguridad colectiva también se sustenta en el derecho a la legítima defensa establecida en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Pero, a diferencia de la noción anterior, en la seguridad colectiva este derecho se plasma en un organismo internacional a partir de ciertos acuerdos bilaterales/multilaterales<sup>17</sup>. Ejemplo de ello fue el Pacto de Varsovia<sup>18</sup> y es, hasta hoy, el del tratado de la Organización Atlántico Norte<sup>19</sup>.

Como se observa, la noción de seguridad colectiva sigue una lógica similar a la del enfoque tradicional de seguridad, con la diferencia que se desarrolla en un nivel más allá del estatal. Si el primer enfoque opera a nivel interno, con cada Estado actuando de manera aislada en pos de su seguridad nacional, la seguridad colectiva aplica este mismo concepto pero a nivel de sistema de Estados.

<sup>15</sup> Ministerio de Defensa de España, *La evolución del concepto de seguridad y defensa*, Documento Marco 5/2011 (2011), p. 2.

<sup>16</sup> Jorge de la Llama, *La seguridad hemisférica a fin de siglo: el nuevo concepto de seguridad hemisférica cooperativa* (Santiago: FLACSO-Chile, 1998), p. 45.

<sup>17</sup> Acorde a las regulaciones establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969).

<sup>18</sup> Según lo establecido por el Pacto de Varsovia en sus artículos 1 y 4.

<sup>19</sup> Según lo establecido en el tratado de la Organización del Tratado del Atlántico Norte en sus artículos 1 y 5.

Igual que el enfoque de seguridad tradicional, en esta noción existe una tendencia a militarizar los aspectos que podrían ser trabajados por medio del desarrollo de instituciones políticas y de políticas públicas específicas para la problemática correspondiente. Además, si las capacidades de los Estados miembros son desiguales, podría ocurrir el caso de que uno termine haciéndose cargo de la mayoría de los esfuerzos dentro del sistema.

### Enfoque de Seguridad Cooperativa

Del mismo modo que la seguridad colectiva, la seguridad cooperativa se organiza alrededor de un sistema de Estados. Sin embargo, en esta perspectiva, la consecución de la seguridad se realiza en torno a un entramado institucional en común para el sistema en cuestión. Su interés se centra en evitar que surjan nuevos conflictos, para así prevenir la guerra<sup>20</sup>. La lógica que da soporte a la seguridad cooperativa es la que surge del reconocimiento de la situación de interdependencia que aqueja a los Estados en el sistema internacional<sup>21</sup>. Así, se reconoce que la seguridad de un Estado afecta de manera indirecta a la seguridad de los demás Estados. Es esta interdependencia la que impone entre los miembros del sistema la necesidad de cooperar<sup>22</sup>, en el sentido en que si uno de los Estados que forman una agrupación es aquejado por una amenaza, es muy probable que esta afecte a los demás.

Consecuente con lo anterior, la búsqueda de la seguridad se hace mediante una institucionalización consensuada entre los actores involucrados en el sistema<sup>23</sup> que, además de impulsar las medidas de confianza mutua, intenta prepararse para enfrentar una posible amenaza al impedir interacciones que atenten contra la seguridad<sup>24</sup>. Por tanto, este fortalecimiento institucional previo permitiría a los Estados integrantes del sistema prever de mejor manera el surgimiento de distintas amenazas. Y, en caso que dichas amenazas se concreticen, dicho desarrollo institucional permitiría a los Estados enfrentarlas satisfactoriamente y evitar que estas se internacionalicen.

Desde el punto de vista jurídico, la noción de seguridad cooperativa se sustenta en acuerdos bilaterales/multilaterales<sup>25</sup> al igual que la noción colectiva,

<sup>20</sup> De la Lama, *Ibíd.*, pp. 51-52.

<sup>21</sup> Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence, Fourth Edition* (United States: Longman Classics in Political Science, 2012), pp. 7-16.

<sup>22</sup> Ministerio de Defensa de España, *Ibíd.*, p. 3.

<sup>23</sup> David Hardy, "La seguridad cooperativa. Un modelo de seguridad estratégica en evolución", *Revista de Marina*, vol. 120, N° 877 (2003), p. 3.

<sup>24</sup> De la Lama, *Ibíd.*, p. 53.

<sup>25</sup> Acorde a las regulaciones establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969).

pero sin profundizar en el empleo de la fuerza militar. Esta noción se centra en la cooperación a nivel de instituciones políticas, las que habrían de resguardar y regular las interacciones entre los miembros del sistema y propender hacia su mayor seguridad.

Como se aprecia, igual que en el caso del enfoque de seguridad y defensa colectiva, en este esquema es necesaria una gran coordinación entre los Estados comprometidos; asimismo, todos debieran tener un grado similar de institucionalidad, materializado en la forma de planes y políticas de modo tal que permita implementar efectivamente las medidas acordadas.

### Enfoque de Seguridad Multidimensional

A principios de la década de los '80 se evidencian los albores teóricos de este enfoque y comienza a considerarse que la seguridad, tradicionalmente entendida, es una visión demasiado estrecha<sup>26</sup>.

En este contexto, los integrantes de la denominada escuela de Copenhague<sup>27</sup> cuestionaron el predominio del ámbito militar en las relaciones internacionales y analizaron las nuevas tendencias en seguridad y defensa para un escenario internacional que comenzaba a manifestar los primeros síntomas de cambio. Para ellos, un enfoque exageradamente militarizado produce una falsa representación de la realidad<sup>28</sup>; de este modo, incluyen nuevas dimensiones en el análisis de la seguridad; a la dimensión militar se agrega la dimensión política, la dimensión económica, la dimensión social y la dimensión medioambiental<sup>29</sup>.

La dimensión militar de la seguridad está relacionada con las capacidades ofensivas y defensivas de los Estados, así como con la percepción que se tenga de las intenciones de los demás<sup>30</sup>. Por otra parte, la dimensión política apunta a la estabilidad organizacional de los Estados, de sus sistemas de gobierno y de las ideologías que los sustentan<sup>31</sup>. La seguridad económica está vinculada con el acceso a aquellos elementos que permiten mantener niveles aceptables de bienestar y de poder estatal<sup>32</sup>. La dimensión social de la seguridad dice relación con la habilidad que las sociedades tienen para reproducir sus

<sup>26</sup> Ullman, *Ibíd.*, p. 133.

<sup>27</sup> La escuela de Copenhague se dedica a los estudios de seguridad en las Relaciones Internacionales. Dentro de sus mayores exponentes se encuentran Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde.

<sup>28</sup> Ullman, *Ibíd.*, p. 129.

<sup>29</sup> Barry Buzán, "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century", *International Affairs*, vol. 67. N° 3 (1991), pp. 432-433.

<sup>30</sup> *Ibíd.*, p. 433.

<sup>31</sup> *Ibíd.*

<sup>32</sup> *Ibíd.*

patrones culturales en condiciones aceptables para que sigan evolucionando<sup>33</sup>. Finalmente, la seguridad medioambiental apunta al mantenimiento de la biósfera al ser esta una condición necesaria para toda actividad humana<sup>34</sup>.

Se amplía también lo que tradicionalmente se entendía por amenaza. En este sentido, la noción de seguridad multidimensional permite enfrentar analíticamente problemáticas que, pese a existir anteriormente, ahora son vistas como amenazas a la seguridad. Se conceptualizan como toda acción o seguidilla de acciones que: [1] amenaza con perjudicar la calidad de vida de los habitantes de un Estado de manera drástica y en un período relativamente corto de tiempo; o bien [2] que amenaza con restringir de manera significativa el rango de opciones institucionales para hacer frente a dicho acto, restricción que puede ser tanto para el Estado como para actores no estatales; es decir, empresas, individuos, grupos de interés y otros<sup>35</sup>. No obstante lo anterior, en caso de ser mal comprendida, esta noción puede dar paso a que cualquier problema sea visto como una amenaza a la seguridad (securitización). Asimismo, se abre la posibilidad de recurrir erróneamente a medios militares para resolver las problemáticas que tienen solución en el plano institucional.

La seguridad multidimensional ha sido incorporada por ejemplo, a nivel hemisférico, en la Declaración sobre Seguridad en las Américas del 2003, la que declara que esta es la noción de seguridad que primará a nivel hemisférico, promoviendo la cooperación para enfrentar a las amenazas multidimensionales.

### Enfoque de Seguridad Humana

El enfoque de seguridad humana se caracteriza por poner a la persona humana como foco de atención; es decir, como el objeto referente de la seguridad.

Sus primeros antecedentes teóricos están en la obra de Ullman, quien al referirse a las amenazas a la seguridad –desde una perspectiva ampliada de seguridad– consideró aquellas acciones o secuencias de eventos que amenazan con degradar la calidad de vida de los habitantes de un Estado de manera drástica y en un corto período<sup>36</sup>. A partir de esta idea, comenzó a considerarse al individuo también como un objeto referente de la seguridad. Por lo mismo, una de sus ideas centrales es la de que no basta con otorgar seguridad únicamente a los Estados, lo relevante es determinar la capacidad

<sup>33</sup> *Ibíd.*

<sup>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</sup> Ullman, *Ibíd.*, p. 133.

<sup>36</sup> Ullman, *Ibíd.*

que las políticas adoptadas tienen para otorgar seguridad a las personas<sup>37</sup>, al ser estas un componente esencial del Estado.

Esta noción recibe mayor tratamiento a partir del informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994, en el que se estableció que gran cantidad de los conflictos y situaciones de emergencia del mundo son producto de situaciones de subdesarrollo –en distintos ámbitos– subyacentes a estos<sup>38</sup>, las que empeoran la calidad de vida de las personas y disminuyen su seguridad, agregando que mientras no se afiance una situación global de seguridad en la vida cotidiana de las personas, la paz no podrá ser alcanzada<sup>39</sup>. El informe entrega como solución un proceso de desarrollo centrado en la persona humana y necesariamente sustentable<sup>40</sup>, estableciendo que la seguridad humana debe alcanzarse mediante este y no por las armas<sup>41</sup>.

Junto con lo anterior, y como consecuencia de los hechos acaecidos en Rwanda y en los Balcanes a comienzos de la década de los '90, en el seno de las Naciones Unidas se comienza a gestar una manera de concebir y sustentar la aplicación del concepto de seguridad humana, no solo desde la perspectiva del orden jurídico interno de los Estados, sino que también a partir de una aproximación internacional y preventiva. Internacional porque se entendía que la responsabilidad alcanza a los actores externos ante la inoperancia de una determinada comunidad nacional, y su gobierno, de proteger los derechos humanos en situaciones de violación sistemática y masiva de estos; preventiva porque, a diferencia de la intervención humanitaria, esta participación externa consideraba formas de anticipación a estas violaciones. Este concepto fue llamado “Responsabilidad de Proteger”<sup>42</sup> y se sustenta en tres pilares, de estos el primero es el que está constituido por:

la responsabilidad permanente del Estado de proteger a sus habitantes, sean o no nacionales suyos, contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como de la incitación a ellos. Esto último, me permito subrayar, es fundamental para adoptar estrategias de prevención que sean eficaces y oportunas. Los Jefes de

<sup>37</sup> Ole Wæver, “Cooperative Security: A New Concept?”, en: Trine Flockhart (ed.), *Cooperative Security: NATO's Partnership. Policy in a Changing World* (Copenhague: Danish Institute for International Studies, 2014), pp. 47-59.

<sup>38</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* (México, Fondo de Cultura Económica, 1994), p. iii.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, p. 1.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, p. iii.

<sup>41</sup> *Ibíd.*, p. 1.

<sup>42</sup> Naciones Unidas, *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, informe del Secretario General, sexagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General, 12 de enero de 2009.

Estado y de Gobierno declaran en el párrafo 138 del Documento Final que “aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia” y ello constituye la base de la responsabilidad de proteger, la cual, según afirmaron, incumbe ante todo al Estado. Esta responsabilidad dimana tanto de la naturaleza de la soberanía del Estado como de las obligaciones que tenía y seguirá teniendo en derecho, y no solamente de su enunciación y aceptación, relativamente recientes.

Una de las problemáticas que se evidencia en la noción de seguridad humana es que, igual que en la seguridad multidimensional, existe la posibilidad de que ante un mal entendimiento de su concepto, esta se amplíe al punto de securitizar toda situación que afecte a la ciudadanía. Lo anterior se explica por proceder de la seguridad multidimensional.

Existe una gran dificultad al minuto de ponerla en práctica, debido a que los actores involucrados no siempre están dispuestos a asumir los costos que puede significar una operación del tipo humanitaria; a los costos políticos implicados; a la dificultad para organizar a los partícipes y a las diferencias que estos pueden tener en cuanto a sus intereses.

Un mal entendimiento de su concepto podría generar la percepción errónea de que la seguridad humana, al centrarse en el individuo, se desentiende del Estado. No obstante, ambos son el objeto referente de distintas nociones de seguridad que coexisten y buscan un mismo objetivo: afianzar una situación de seguridad.

### ***Condiciones en la evolución del concepto de Seguridad y Defensa***

Buzan y Hansen (2009) identifican cinco fuerzas motrices como condicionantes en la evolución del concepto de seguridad a nivel internacional, las que interactúan entre sí de manera tal que pueden reafirmar las tendencias existentes o acelerar los cambios, introduciendo nuevos enfoques. Para los autores, dichas fuerzas motrices son:

- la disposición del poder material (grandes potencias)
- el conocimiento (tecnología)
- los eventos (la historia y las tendencias que proyecta hacia el futuro)
- construcciones sociales prevalecientes (debates académicos)
- riqueza y dinámica organizacional (institucionalización)<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Barry Buzan y Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), p. 41.

A partir de la propuesta teórica de los autores, en este artículo se plantea ampliar el concepto de condicionante para el estudio de la evolución de las nociones de seguridad y defensa. En primer lugar, se propone considerar como condicionante a aquellos *hitos o coyunturas* históricas relevantes que generen en los Estados un aumento en la percepción de incertidumbre e inseguridad. Asimismo, se consideran a aquellas *tendencias mundiales* que impliquen un aumento en la percepción de amenaza.

### Hitos que marcan el inicio de una nueva era en Seguridad

Dos hitos relevantes marcan el escenario internacional en los últimos 25 años y han impactado en la evolución del concepto de seguridad y defensa.

El primer hito corresponde al *fin de la Guerra Fría y del mundo bipolar* y está compuesto por tres hechos claves: la caída del Muro de Berlín en 1989, el fin del Pacto de Varsovia y la desintegración de la Unión Soviética en 1991, los que dan inicio a una era caracterizada por la incertidumbre. De estos hechos se desprenden consecuencias que cambian radicalmente el panorama de la seguridad. Al caer la cortina de hierro se origina un reordenamiento de las fuerzas en el sistema internacional, mientras que se potencia la interconexión mundial de regiones que por más de 40 años habían permanecido bajo el dominio hegemónico de una de las superpotencias; en consecuencia, así como se goza de los beneficios de una globalización creciente, también emergen nuevas amenazas que se expanden con gran rapidez.

El segundo hito relevante que marca este periodo es el *atentado a las Torres Gemelas en el 2001*, el que pone un abrupto término a la era de la post-Guerra Fría<sup>44</sup> y sitúa al terrorismo como principal amenaza a la seguridad internacional.

Observando en retrospectiva, el fenómeno del terrorismo ha estado presente a lo largo de la historia, el impacto del atentado del 11-S y la reiteración del fenómeno durante el periodo de estudio con un patrón de características determinadas confirma que el hecho no es un evento aislado, sino que constituye una amenaza real y de orden no convencional. Al respecto Pablo Pareja<sup>45</sup> sostiene que a partir del 11-S del 2001 se está en presencia de una nueva manifestación de terrorismo internacional<sup>46</sup> y cuya amenaza se

<sup>44</sup> Barry Buzan, "Will the 'Global War on terrorism' be the new Cold War?", *International Affairs*, vol. 82, N° 6 (2006), pp. 1101-1118.

<sup>45</sup> Pablo Pareja Alcaraz, "El Nuevo Terrorismo Internacional: Características, Factores Explicativos y Exigencias", en: Caterina García, y Ángel J. Rodrigo (eds.), *La Seguridad Comprometida. Nuevos Desafíos, Amenazas y Conflictos Armados* (Madrid: Editorial Tecnos, 2008), pp. 57-69.

<sup>46</sup> Protagonizado por grupos o agentes no estatales, movidos por un fanatismo religioso o reivindicativo, tienen como fin generar un cambio en las estructuras y en la distribución del poder en el ámbito regional e internacional, para ello se encuentran diseminados por

desdobra en dos dimensiones. Por un lado, debilita las estructuras del orden internacional y, por el otro, la respuesta dada por algunos Estados rotulada bajo el concepto de “guerra contra el terrorismo”, afecta también a los valores, libertades y derechos que contribuyen a la estabilidad y la seguridad de la comunidad internacional.

En este contexto, el atentado del 11-S cambia la percepción tradicional que se tenía de la seguridad, haciendo evidente la necesidad de replantear las concepciones de seguridad y defensa tanto a nivel internacional como estatal. Los atentados de Madrid 2004, Londres 2005 y París 2015, entre otros, confirman este imperativo. Los Estados –sobre todo los europeos– han debido reforzar los sistemas de inteligencia y seguridad.

### Nuevas tendencias en el panorama internacional

Así como existen hitos coyunturales que han condicionado la evolución de los conceptos de seguridad y defensa, es posible identificar también la existencia de procesos y tendencias críticas en la evolución de dichas nociones.

La primera de ellas corresponde a *la evolución de lo que se concibe como amenaza y su impacto en la noción de seguridad*.

De acuerdo con Ullman, “la seguridad no solo debe ser definida como un objetivo en sí, sino que también como una consecuencia [...] y valorizada de acuerdo con las amenazas que la desafían”<sup>47</sup>. De este planteamiento se derivan tres aspectos relevantes.

En primer lugar, la existencia de una relación de causalidad en la que la evolución y el comportamiento de las amenazas son la principal condicionante en la concepción de seguridad.

En segundo lugar, el rol que juega la percepción en la valorización tanto de la noción de seguridad como de amenaza; de acuerdo con ello, una mayor sensación de seguridad implica una menor percepción de riesgo o amenaza. En este sentido, Héctor Saint-Pierre sostiene que el concepto de seguridad tiene una connotación negativa en cuanto “es una ausencia, una falta, la negación de la amenaza”<sup>48</sup>.

En tercer lugar, la percepción de (in)seguridad puede variar dependiendo del contexto. Si bien desde el fin de la Guerra Fría el proceso de globalización

distintos tipos de organizaciones, realizan acciones con tendencias suicidas y que trascienden las fronteras del Estado, con el fin de causar un impacto mediático o una gran letalidad.

<sup>47</sup> Ullman, *Ibíd.*

<sup>48</sup> Héctor Saint-Pierre, “Análisis: Seguridad y Defensa”, en: Marcela Donadio y Paz Tibileti, *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina* (Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2007), p. 59.

ha hecho que algunas amenazas se internacionalicen, como el narcotráfico, por ejemplo; a nivel regional y nacional, también existen amenazas que afectan puntualmente a la seguridad de determinados territorios.

De acuerdo con lo anterior, se aprecia que en el periodo que va desde el fin de la Guerra Fría en adelante, se está en presencia de un cambio de época en la que situaciones y eventos que anteriormente no eran concebidos como amenazas a la seguridad, hoy sí lo son. Por ejemplo, los atentados terroristas que ocurren durante este tiempo constituyen hechos relevantes que alertan acerca de la presencia de un nuevo tipo de amenaza a la seguridad internacional. Asimismo, los efectos del cambio climático son una clara tendencia mundial que afecta no solo a la seguridad de los Estados, sino que también a la de los individuos. En este sentido, la noción de amenaza propia de la lógica del mundo bipolar se hace insuficiente para comprender dichos fenómenos y es necesaria una concepción más amplia, que permita una clasificación de acuerdo con el origen y efecto que tienen en la seguridad. Se observa que, desde la década de los '90 en adelante, en distintas cumbres internacionales y centros académicos a nivel mundial se reflexiona y discute en torno a esta problemática, acuñándose distintas terminologías que intentan precisar cada vez más no solo los conceptos de seguridad y defensa, sino que también el de amenaza<sup>49</sup>.

Una segunda condicionante se evidencia con la disgregación de la URSS y la desaparición del bloque socialista. A raíz de ello, se produce un *reordenamiento de fuerzas en el sistema internacional*, lo que tiene un efecto directo en las concepciones de seguridad y defensa. Algunos sostenían que la bipolaridad daría paso a un mundo unipolar liderado por Estados Unidos como única potencia imperante en el globo. No obstante, el fin de la Guerra Fría trajo consigo el nacimiento de nuevos países y un protagonismo político y económico de nuevos actores (UE, compañías transnacionales), países periféricos con pujante economía (BRICS), ONG que dan origen a nuevas relaciones de poder, lo que implicó la pérdida de la hegemonía que gozaba Estados Unidos a nivel mundial.

Visionariamente, Barry Buzan<sup>50</sup> sostuvo en 1991 que el sistema internacional tendría una estructura multipolar compuesta de varios centros de poder independientes entre sí, pero con reducidas esferas de influencia. Más

<sup>49</sup> Surge la distinción entre amenazas de orden convencional y no convencional, tradicionales y no tradicionales, amenazas emergentes, nuevas y multidimensionales. Ver: Lester Cabrera, "Reflexiones en torno a los conceptos de nuevas amenazas, amenazas emergentes, y amenazas no tradicionales", *Escenarios Actuales*, año 17, N° 1, 2012, pp. 17-26. // Sebastián Briones, "Conceptualizando Riesgos y Amenazas: una mirada al desarrollo terminológico y sustancial", *Revista Ensayos Militares*, vol.1, N° 1 (2015), pp. 217-230.

<sup>50</sup> Barry Buzan, *Ibid.*, p. 434.

recientemente, Richard Haass<sup>51</sup> ha postulado que una de las tendencias en las relaciones internacionales del siglo XXI es la no polaridad, en la que el poder se encuentra cada vez más diseminado entre distintos centros, la mayoría de ellos actores no estatales que detentan un poder significativo. En la misma línea de Haass, Moisés Naím<sup>52</sup> analiza el fenómeno de la degradación del poder. Según este autor, desde el fin de la Guerra Fría se han producido tres revoluciones<sup>53</sup>, las que dejan en evidencia una tercera condicionante en *la emergencia de nuevos actores*. Estos nuevos protagonistas representan micropoderes con capacidad para vetar las acciones de otros, transformar el sistema o llevar a cabo agresiones de gran magnitud a los Estados y sus habitantes. Baste recordar la proliferación en los últimos 10 años de grupos asociados al terrorismo, crimen organizado y narcoactividad que, al carecer del atributo de soberanía, recurrentemente han puesto en jaque la seguridad de los Estados.

En síntesis, el fin de la Guerra Fría deja un vacío de poder que deriva en un reordenamiento de fuerzas en el sistema internacional, lo que da lugar para que nuevos actores jueguen un rol relevante en las relaciones a nivel nacional e internacional. Al estar el poder diseminado en distintos micropoderes, la seguridad es puesta a prueba cuando determinados actores usan su poder con el fin de lograr sus objetivos particulares en detrimento de los intereses del Estado. Este panorama impulsa una reformulación del concepto de seguridad, de modo que contemple a las amenazas de orden no convencional y desarrolle capacidades de defensa más eficientes, de modo tal que la hagan efectiva.

Otra condicionante relevante en la evolución del concepto de seguridad corresponde al *proceso de globalización* observado claramente desde la década de los '90 en adelante. Si bien el fenómeno trajo consigo una espontánea interconexión entre sociedades que se habían mantenido aisladas y una prolifera integración económica entre los territorios; en términos negativos se observó una expansión de las amenazas locales hacia otras regiones del planeta. Al respecto, Nils Gilman, Jesse Goldhammer y Steven Weber han acuñado el concepto de “globalización desviada”, como un fenómeno en el que determinados actores aprovechan “la infraestructura técnica de la globalización para explotar las brechas y diferencias en la regulación y aplicación de la ley de los mercados de bienes y servicios repulsivos”<sup>54</sup>, como narcóticos,

<sup>51</sup> Richard Haass, “La Era de la No Polaridad”, *Foreign Affairs Latinoamerica*, vol 8. N° 3 (2008), pp. 66-78.

<sup>52</sup> Ver Moisés Naím, *El Fin del Poder*, Buenos Aires: Editorial Debate, 2013.

<sup>53</sup> Revolución del más, revolución de la movilidad, revolución en la mentalidad. Naím, *Ibíd.*, pp. 89-105.

<sup>54</sup> Nils Gilman, Jesse Goldhammer y Steven Weber, “Deviant Globalization”, en: Michael Miklaucic y Jacqueline Brewer (eds.), *Convergence. Illicit Network and National Security in the Age of Globalization* (Washington D.C: National Defense University Press, 2013), p. 3.

lavado de dinero, trata de personas, prostitución, comercio ilícito de armas, animales exóticos y mercancías.

Consecuentemente, la globalización hace más fácil la transnacionalización de estas complejas amenazas, las que afectan de manera simultánea a la seguridad de los Estados. Su emergencia en el escenario internacional refuerza la idea de contar con una seguridad multidimensional, y una defensa especializada en el constante desarrollo de medios y capacidades para enfrentarlas.

Junto con lo anterior, se observa que tras el fin de la Guerra Fría se produjo un *cambio en la naturaleza de los conflictos* que también tiene un impacto en la evolución de las nociones de seguridad y defensa. En los últimos 25 años se ha observado una tendencia a la disminución de los conflictos armados interestatales, mientras que se ha producido un aumento de aquellos de naturaleza intraestatal. El panorama se ha vuelto aún más complejo debido a la internacionalización de este tipo de conflictos, tal es el caso del conflicto sirio en Medio Oriente y las Maras en Centroamérica.

El fin del conflicto entre las dos grandes potencias trajo consigo no solo la emergencia de nuevos Estados y una diseminación del poder en micropoderes, sino que también dejó en evidencia las problemáticas internas que se habían mantenido contenidas por la dinámica de rivalidad entre los bloques. Como consecuencia, se produce un brote de conflictos al interior de los Estados los que, a juicio de Javier Jordán, se originan por factores estructurales internos e interferencias de terceros países. Dentro de las causas internas el autor considera, por ejemplo, la permanencia de un conflicto social latente provocado por aspiraciones sociales o étnicas no satisfechas; la debilidad de la capacidad estatal para satisfacer las necesidades básicas de la población, administrar los recursos y neutralizar a los grupos insurgentes; una institucionalidad democrática incompleta con mecanismos de participación insuficientes para canalizar las demandas populares; y el fácil acceso a sistemas de financiamiento vinculados al crimen organizado y la narcoactividad que proporcionan autonomía económica a los grupos rebeldes. Asimismo, el autor señala como determinante para la internacionalización del conflicto intraestatal el apoyo que los grupos insurgentes pueden recibir de Estados vecinos, que en el extremo de los casos se torna en participación de fuerzas militares extranjeras en combinación con los grupos de poder interno, como ocurrió en el apoyo dado por países de Europa a la sublevación contra Gadafi en el 2011<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Javier Jordán (coord.), *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional* (Madrid: Editorial Plaza y Valdés, 2013), pp. 268-277.

Si bien la ocurrencia de los conflictos intraestatales tuvo su punto máximo durante los primeros 10 años del nuevo orden internacional, la presencia de este tipo de conflictos en el escenario global se ha mantenido constante hasta el presente, generando un cambio en los patrones de violencia y, por tanto, evidenciando nuevos retos en la conceptualización de la seguridad. Lo anterior pone el énfasis en la seguridad de los individuos y de las comunidades, por encima de la seguridad de los Estados<sup>56</sup>, centrando su atención en uno de los elementos que lo constituyen.

Además, se identifica como condicionante en la evolución de las nociones de seguridad y defensa la *baja estabilidad política y económica* que han experimentado algunos Estados a lo largo del periodo estudiado. Esta condicionante se encuentra interrelacionada con otras anteriormente abordadas, como el proceso de globalización y el cambio en la naturaleza de los conflictos. Claros ejemplos de ello se observan en las crisis en Irak, Ucrania, Afganistán y los países del “despertar árabe”.

En concordancia con lo propuesto por Buzan y Hansen, *el creciente desarrollo tecnológico* es otra condicionante clave en la evolución de los conceptos de seguridad y defensa, principalmente debido a la complejidad de sus dimensiones. En los últimos 25 años la acelerada evolución de este fenómeno ha tenido un gran impacto no solo en la expansión de la globalización, sino que también en el perfeccionamiento de los medios militares, generando cambios también en las nuevas relaciones de poder entre actores y en la dinámica de los conflictos.

A diferencia de las anteriores condicionantes, el desarrollo tecnológico de los últimos años se ha caracterizado por una “interacción y usufructo mutuo”<sup>57</sup> entre el desarrollo de la industria militar y la civil. Para los mencionados autores, este sería un elemento clave en la expansión del concepto de seguridad hacia otros sectores.

Un claro ejemplo de lo anterior lo constituye el profuso desarrollo que ha tenido la tecnología nuclear en ámbitos tan diferentes como la medicina y la defensa; no obstante, su aplicación ha tenido implicancias opuestas. En este sentido, en los últimos 25 años especial preocupación se ha generado en el desarrollo y perfeccionamiento de armas de destrucción masiva para lograr un mayor alcance y poder de devastación. La alerta está puesta en la masiva proliferación de estas a nivel mundial y el fácil acceso que tienen actores hostiles y antisistémicos.

<sup>56</sup> Mary Kaldor, “Nuevos Conceptos de Seguridad”, en: Caterina García y Ángel J. Rodrigo (eds.), *La Seguridad Comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados* (Madrid: Editorial Tecnos, 2008), pp. 152-154.

<sup>57</sup> Buzan y Hansen, *Ibíd.*, p. 54.

Otra arista del desarrollo tecnológico se encuentra en el uso de robots y vehículos no tripulados en operaciones de inteligencia y combate. Especial inquietud manifiestan Buchanan y Keohane por la utilización de drones que cuentan con capacidad de causar daño mortal. Más aún considerando que estos dispositivos presentan cuatro características que promueven su uso por sobre otras tecnologías: reducido costo de mantención; alta precisión con bajo daño colateral en personas e infraestructura circundante; capacidad de rastreo del objetivo durante horas hasta alcanzarlo; y control a distancia resguardando la seguridad del operador<sup>58</sup>.

El desarrollo tecnológico también ha moldeado la noción de seguridad mediante el uso de tecnologías de información, específicamente el empleo de cibertecnología, la que en el último periodo se ha instrumentalizado como amenaza a la seguridad.

Los sistemáticos ciberataques ocurridos en mayo del 2007 en Estonia marcan un hito en dicha tendencia. Luego de ello, por primera vez los miembros de la OTAN establecen medidas orientadas a mejorar las capacidades de ciberdefensa<sup>59</sup> para hacer frente a este tipo de amenaza. No obstante, las ciberamenazas evolucionan de manera vertiginosa, el ataque realizado por medio del virus Stuxnet a la planta nuclear en Irán el 2010 demostró que era posible utilizar la tecnología cibernética con fines bélicos y dañar la infraestructura crítica de un país. Ello implicó que los Estados contemplaran este tipo de amenazas y complementaran sus políticas de defensa con estrategias de ciberseguridad.

En síntesis, el desarrollo tecnológico, sumado al abaratamiento en los costos de las tecnologías de la información, suponen nuevos espacios de participación tanto para los Estados como para otros actores. Esto incide en que potenciales adversarios del Estado tengan la posibilidad de perseguir sus objetivos, atentando contra la seguridad Estatal. Así se abren nuevas aristas de potenciales amenazas a la seguridad<sup>60</sup>.

## Conclusiones

El fin de la Guerra Fría trajo consigo un cambio en el escenario internacional. La emergencia de nuevos actores y el rol que estos comenzaron a jugar en la política global generó cambios en el equilibrio del poder. Ello

<sup>58</sup> Allen Buchanan y Robert O. Keohane, *Toward a Drone Accountability Regime*, *Ethics & International affairs*, vol. 29, N° 1 (2015), p. 18.

<sup>59</sup> En el 2008 se acuerda la primera Política de Ciberdefensa de la OTAN.

<sup>60</sup> Sebastián Koch, "La libertad en el ciberespacio: ciberseguridad y el principio del daño", *Revista Ensayos Militares*, vol. 1, N° 2 (2015), p. 87.

obligó a comprender que la realidad internacional se ha vuelto compleja y que no puede ser entendida únicamente desde una perspectiva estatócéntrica.

A partir de lo anterior, se evidencia que tanto el enfoque tradicional de seguridad y defensa como el de la seguridad y defensa colectiva –que habían primado hasta los '90– se hacen insuficientes ante los diversos desafíos del nuevo siglo. Es así como se requiere que la noción de seguridad sea concebida desde una perspectiva extendida que abarque otros ámbitos. En este contexto emergen los conceptos de seguridad multidimensional y de seguridad humana, los que amplían el referente de seguridad, considerando ahora como objeto no solo al Estado, sino que al individuo y su bienestar.

En este trabajo se sostiene que la descrita evolución de los conceptos de seguridad y defensa se genera a partir de dos tipos de condicionantes. Primero, se identifica que ciertos hitos coyunturales, como el fin del mundo bipolar y el atentado a las Torres Gemelas, generan un impacto tal, que causan una mayor incertidumbre en el panorama de la seguridad. Junto con lo anterior, se afirma que en el mundo actual existen cinco tendencias que determinan la evolución de las nociones estudiadas. La primera y más importante corresponde a la evolución y el comportamiento de las amenazas, las que se han vuelto cada vez más diversas, complejas e inciertas. La segunda tendencia corresponde a la emergencia de nuevos actores internacionales. La tercera tendencia identificada dice relación con el proceso de globalización y el aumento de la interdependencia económica. La cuarta tendencia corresponde a cambios experimentados en la naturaleza de los conflictos. La quinta se relaciona con la baja estabilidad política y económica que han experimentado algunos Estados, la que ha tenido un impacto mundial. Finalmente, la sexta tendencia se vincula con el creciente desarrollo tecnológico.

Las condicionantes identificadas ayudan a comprender de mejor manera el complejo escenario internacional que depara el siglo XXI. Asimismo, evidencian que la mejor manera de enfrentar los desafíos es enfatizando en los enfoques de seguridad cooperativa, multidimensional y humana. Sin embargo, esta nueva aproximación a los conceptos de seguridad y defensa requeriría, además, un marco jurídico capaz de acompañar y otorgar el sustento de legalidad y también, en alguna medida, de legitimidad a las decisiones políticas de uso de la fuerza que se adopten, tanto por organismos internacionales como por los propios Estados. También es necesario considerar que al minuto de clasificar entre una noción de seguridad y otra, esta distinción no debe hacerse de manera antojadiza, sino que debe tener en cuenta, constantemente, a los elementos constitutivos del Estado.

## Bibliografía

- Balart, Francisco. *El estamento militar y el orden político* (Pamplona: Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra, 1990).
- Briones, Sebastián. “Conceptualizando Riesgos y Amenazas: una mirada al desarrollo terminológico y sustancial”, *Revista Ensayos Militares*, vol. 1, N° 1 (2015): 217-230.
- Buchanan, Allen y Keohane, Robert. “Toward a drone Accountability Regime”, *Ethics & International Affairs*, vol. 29, N° 1 (2015): 15-37.
- Buzan, Barry. “Will the ‘Global War on terrorism’ be the new Cold War?”, *International Affairs*, vol. 82, N° 6 (2006): 1101-1118.
- Buzan, Barry. “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century”, *International Affairs*, vol. 67, N° 3 (1991): 431-451.
- Buzan, Barry. *People, States, and Fear. The National Security Problem in International Relations* (Brighton Sussex: Wheatsheaf Books, 1983).
- Buzan, Barry y Hansen, Lene. *The Evolution of International Security Studies* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).
- Buzan, Barry, Wæver, Ole y de Wilde, Jaap. *Security. New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner Publisher, 1998).
- Cabrera, Lester. “Reflexiones en torno a los conceptos de nuevas amenazas, amenazas emergentes, y amenazas no tradicionales”, *Escenarios Actuales*, año 17, N° 1 (2012): 17-26.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Viena, 23 de mayo de 1969 (Documento en línea) [Fecha de consulta 12.03.2016] [http://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/Convencion\\_Viena.pdf](http://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Convencion_Viena.pdf)
- De la Lama, Jorge. *La seguridad hemisférica a fin de siglo: el nuevo concepto de seguridad hemisférica cooperativa* (Santiago: FLACSO-Chile, 1998).
- Del Arenal, Celestino. *Introducción a las Relaciones Internacionales* (Madrid: Editorial Tecnos, 1990).
- Gilman, Nils, Goldhammer, Jesse y Weber, Steven. “Deviant Globalization”, en: Michael Miklaucic y Jacqueline Brewer (eds.), *Convergence. Illicit Network and National Security in the Age of Globalization*, Washington D.C: National Defense University Press (2013): 3-13.
- Griffiths, John. *Teoría de la Seguridad y Defensa en el continente americano. Análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile* (Santiago de Chile: RIL Editores, 2011).
- Haass, Richard. “La Era de la No Polaridad”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, N° 3 (2008): 66-78.
- Hardy, David. “La seguridad cooperativa. Un modelo de seguridad estratégica en evolución”, *Revista de Marina*, vol. 120, N° 877 (2003): 1-16.
- Jordán, Javier (coord.). *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional* (Madrid: Editorial Plaza y Valdés, 2013).
- Kaldor, Mary. “Nuevos Conceptos de Seguridad”, en: Caterina García y Ángel Rodrigo (eds.), *La Seguridad Comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados* (Madrid: Editorial Tecnos, 2008): 151-160.

- Keohane, Robert y Nye, Joseph. *Power and Interdependence*, 4th Edition (United States: Longman Classics in Political Science, 2012).
- Koch, Sebastián. “La libertad en el ciberespacio: ciberseguridad y el principio del daño”, *Revista Ensayos Militares*, vol. 1, N° 2 (2015): 85-98.
- Machiavelli, Niccolo. “The Prince”, en: Peter Bondanella y Mark Musa, *Portable Machiavelli* (Nueva York: Penguin Books, 1979).
- Mathews, Jessica Tuchman. “Redefining Security”, *Foreign Affairs*, vol. 68, N° 2 (1989): 162-177.
- Ministerio de Defensa de España. “La evolución del concepto de seguridad y defensa”, Documento Marco 5/2011, 2011 (Documento en línea) [Fecha de consulta 4.12.2015] [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf)
- Naciones Unidas. *Carta de Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia* (Naciones Unidas, Nueva York, 1945).
- Naciones Unidas. *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, Informe del Secretario General, sexagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General, 12 de enero de 2009 (Documento en línea) [Fecha de consulta 18.01.2016] <http://responsibilitytoprotect.org/Report%20of%20the%20SG%20Implementing%20the%20RtoP%20ESPANOL.pdf>
- Naím, Moisés. *El Fin del Poder* (Buenos Aires: Editorial Debate, 2013).
- Organización del Tratado del Atlántico Norte. Tratado del Atlántico Norte, Washington D.C, 4 de abril de 1949 (Documento en línea) [Fecha de consulta 25.02.2016] [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17120.htm?selectedLocale=es](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es)
- Pareja, Pablo. “El Nuevo Terrorismo Internacional: Características, Factores Explicativos y Exigencias”, en: García, Caterina y Rodrigo, Ángel (eds.), *La Seguridad Comprometida. Nuevos Desafíos, Amenazas y Conflictos Armados* (Madrid: Editorial Tecnos, 2008): 57-69.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994).
- Saint-Pierre, Héctor. “Análisis: Seguridad y Defensa”, en: Marcela Donadio y Paz Tibileti, *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina* (Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2007): 54-62.
- Thucydides. *History of the Peloponesian War* (Harmondsworth: Penguin Classics, 1980).
- Ullman, Richard. “Redefining Security”, *International Security*, vol. 8, N° 1 (1983): 129-153.
- Wæver, Ole. “Cooperative Security: A New Concept?”, en: Trine Flockhart (ed.), *Cooperative Security: NATO’s Partnership Policy in a Changing World* (Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2014): 47-59.

## CAPÍTULO 2

# Vinculación de las nociones de Seguridad y Defensa con las de amenaza y riesgo

*Sebastián Briones Razeto\**

### ***Introducción***

El concepto de amenaza es uno de los más relevantes en todo el ámbito de la Seguridad y la Defensa<sup>1</sup>. Pero como todo concepto importante se ha vuelto polisémico y sensible a múltiples interpretaciones. Esto genera un problema, toda vez que conceptos amplios impiden la discusión acabada, ya que los fundamentos respecto de lo que se está estudiando son imprecisos. Si bien arquetípicamente es fácil concebir la concentración de tropas de un país vecino con el que se tienen relaciones de rivalidad como una amenaza, es más difícil generar consensos concernientes a otros fenómenos. ¿Es el aumento de aranceles de un país destinatario de nuestras exportaciones una amenaza? ¿Son las acciones de grupos no estatales una amenaza, por ejemplo las acciones de compañías transnacionales, grupos criminales o una ONG? ¿Importa la intencionalidad a la hora de definir una amenaza, o más bien en ausencia de un componente volitivo estamos en presencia de un riesgo?

De ahí la necesidad de explorar sus significados. Esto no con la intención de relativizar los términos, sino para precisar las diferentes formas de entenderlos. Con ello pretendemos en general responder a las preguntas ¿Qué significa una amenaza? y ¿Qué significa un riesgo? Pero más precisamente, debido a que esos conceptos contienen definiciones, pretendemos responder a las preguntas ¿Qué variantes importantes podemos encontrar en el

\* Licenciado y Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor © en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. sbriones@uc.cl

<sup>1</sup> Para una discusión acerca del concepto de Seguridad, ver capítulo 1 en el presente volumen.

concepto de amenaza? y ¿Qué variantes importantes podemos encontrar en el concepto de riesgo? Esto implica ahondar en las fuentes de esos diversos significados, ya sea el marco conceptual de donde emanan, los fenómenos empíricos a los que se anclan o los períodos y circunstancias particulares donde se produjo el estiramiento conceptual.

Para ello procederemos de la siguiente forma. En un primer lugar se pretende indagar en algunos términos alternos para referirse al fenómeno. Luego se aborda la noción de la seguridad ampliada y la terminología usada para hablar de “nuevas” y “viejas” amenazas. En tercer lugar se sugieren algunas aproximaciones adicionales al concepto de la seguridad desde la segmentación en sectores. En cuarto término se ofrece una aproximación desde las tipologías de conflicto armado. Finalmente se concluye con una mirada global a estas aproximaciones.

En ese recorrido conceptual iremos ofreciendo diferentes definiciones de riesgo y amenaza, vinculadas a esos múltiples significados de los que se ha ido cargando a los términos. También presentaremos ejemplos concretos de su uso en el contexto en que se lo aplicó y algunos esquemas que grafiquen su relación con otros conceptos.

### ***Amenazas, riesgos y otros términos afines y alternos***

Un primer elemento relevante a entender es que amenaza es un concepto consustancial a la seguridad. Así como la salud es definida como la ausencia de enfermedades, seguridad “It is the condition of feeling or being safe from threats”<sup>2</sup>. Aquí podemos señalar una primera distinción que se hace entre riesgo y amenaza, que se destaca como central en el mundo hispanohablante, ya que el primer término no tendría un componente volitivo, el segundo sí. Las amenazas son fuentes de inseguridad donde *alguien* intenta hacer o producir un daño de manera más o menos deliberada y consciente (fuerza armada extranjera, un grupo guerrillero, una banda criminal); mientras los riesgos en general se refieren a que *algo* puede causarnos daño (un desastre natural como un terremoto, o los efectos no deliberados de un cambio social, como la conflictividad social producto de choques culturales por la llegada de inmigrantes).

<sup>2</sup> Ken Booth “Global Security”, en: Mary Kaldor e Iavor Rangelov, *The Handbook of Security Policy* (Wiley Blackwell, 2014), p. 12.

Sin embargo, es necesario indagar en ambos conceptos para capturar su complejidad y diversidad. Así, una primera definición operacional de amenaza podría ser entonces:

*Definición N° 1: Todo acto deliberado, real o potencial, orientado a causar daño a un bien o valor importante.*

Riesgo en cambio podría ser definido como:

*Definición N° 2: La posibilidad de que un evento no deliberado produzca daño a un bien o valor importante.*

Sin embargo, llama la atención que la diferencia entre ambos no parece tan sustancial en el idioma inglés: Si bien es posible hablar de *menace* y *risk* el concepto más usado es el de *threat*, que usualmente engloba a ambos, tanto riesgos como amenazas. Esto no quiere decir que el componente volitivo que a menudo se usa para diferenciar una amenaza (que posee una intencionalidad) de un riesgo (que carece de ella) no tenga importancia en el mundo anglosajón. Esto más bien parece referir a la idea de que la discusión no es tan fructífera: lo que importa es identificar las fuentes de inseguridad. El carácter de esa fuente es más importante a la hora de las respuestas que de los diagnósticos. Y a final de cuentas fenómenos como los efectos de bandas criminales son relevantes al margen que se pueda determinar que su actuación es facilitada o hasta apoyada por otros gobiernos. Por supuesto la precisión ayuda pero si la discusión va a empantanarse en descubrir la intencionalidad, entonces se podría sostener que es más práctico abandonar la distinción por completo. Así, adoptaremos en una segunda instancia “amenaza” en el sentido de abarcar tanto las fuentes de inseguridad que poseen como aquellas que no poseen intencionalidad.

Una definición útil en la misma línea que Ullman ofrece: “una amenaza a la seguridad nacional es una acción o secuencia de eventos que (1) amenace drásticamente y en un periodo breve de tiempo con degradar la calidad de vida de los habitantes de un Estado, o (2) amenace significativamente con reducir el rango de opciones de política disponibles a los gobiernos de un Estado o de un privado, entidad no gubernamental (personas, grupos, corporaciones) dentro del Estado”<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> “(...) an action or sequence of events that (1) threatens drastically and over a relatively brief span of time to degrade the quality of life for the inhabitants of a state, or (2) threatens significantly to narrow the range of policy choices available to the government of a state

Podemos tomar en cuenta otra distinción importante, proveniente de Barry Buzan, que se da entre vulnerabilidad (*vulnerability*) y amenaza (*threat*)<sup>4</sup>. La idea es que mientras el primer concepto apunta a algo interno, como la debilidad para proteger las fronteras de un Estado, producto de una geografía difícil de defender o una capacidad muy limitada para organizar y formar FF.AA. poderosas, lo segundo apunta a algo externo como la existencia de enemigos cerca de las fronteras. El ser vulnerable sería el resultado de características internas como fronteras porosas o carente de defensas naturales; el ser amenazado dependería de la acción de un ente externo para afectar la propia seguridad. Es relevante hacer notar sin embargo que el trabajo de Buzan se enmarca dentro de la escuela de Copenhague y, por tal razón, es cercano en algunos aspectos al Realismo y, en otros, al Constructivismo.

En un esfuerzo más comprehensivo, trabajos más recientes han buscado no reducir la cantidad de conceptos, sino aumentarlos, combinando las distinciones anteriores. Ioan Deac y Răzvan Grigoraș<sup>5</sup> proponen un modelo de cuatro conceptos: Riesgos (*Risks*), Amenazas (*Threats*), Vulnerabilidades (*Vulnerabilities*) y Peligros (*Danger*). Riesgos serían una fuente de inseguridad de origen interno, producto de una acción deliberada: “risk means in fact the achievement of a choice, of a decision of action. This decision can have desirable (positive) consequences or non-desirable (negative) consequences”<sup>6</sup>. Amenazas serían una fuente de inseguridad de origen externo, producto de una acción deliberada: “represent the actions that the system/entity faces as a consequence of an external action aimed at it, with an obvious and deliberate intention to negatively affect its security”<sup>7</sup>. Vulnerabilidades son en cambio de origen interno, pero de origen no deliberado: “vulnerability is considered an external characteristic of security [...] Thus, vulnerability is a passive element (a “given” fact related to its geographical location, size of territory, population etc.)”<sup>8</sup>; “Vulnerability represents the inherent, but “inert”, characteristic, lacking intention, of a system to disorganize, a “given fact” that is intrinsic to any reality marked by “existence”<sup>9</sup>. Finalmente, los peligros de naturaleza externa y mayormente no deliberada representan:

or to private, nongovernmental entities (persons, groups, corporations) within the state”. Richard Ullman, “Redefining Security”, *International Security*, vol. 8, N° 1 (1983): p. 133.

<sup>4</sup> Barry Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (European Consortium for Political Research Press, 2008), p. 104.

<sup>5</sup> Ioan Deac y Răzvan Grigoraș, “The Autopoietic Modelling of the National Security Strategy”, *Strategic Impact* (2014), N° 1.

<sup>6</sup> Deac y Grigoraș, *Ibid.*, p. 77.

<sup>7</sup> Deac y Grigoraș, *Ibid.*

<sup>8</sup> Deac y Grigoraș, *Ibid.*, p. 74.

<sup>9</sup> Deac y Grigoraș, *Ibid.*, p. 76.

“external elements that have certain nonintentional effects and consequences on systems/ entities, with a potential to negatively affect their state of security”<sup>10</sup>. A estos cuatro conceptos se agrega la idea de oportunidad (*opportunities*) como un elemento a explotar de todas las fuentes de inseguridad.

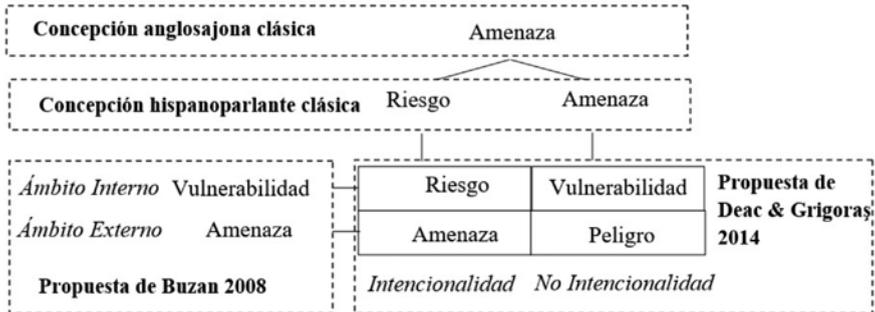
Cuadro N° 1  
El análisis RVAP-O

	Intencionalidad			No-Intencionalidad
Ambiente Interno	Riesgos	Oportunidades		Vulnerabilidades
Ambiente Externo	Amenazas			Peligros

Fuente: Traducción propia del original<sup>11</sup>.

Agregando, podemos resumir dichas diferenciaciones conceptuales discutidas hasta ahora en el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2  
Distintas distinciones de fuentes de inseguridad



Fuente: Elaboración propia.

Pero si dejamos de lado el componente volitivo, como ocurre en el idioma inglés se podrían aunar ambas definiciones en el concepto de amenaza:

<sup>10</sup> Deac y Grigoraş, *Ibíd.*, p. 77.

<sup>11</sup> Deac & Grigoraş, *Ibíd.*, p. 78.

*Definición N° 3: La posibilidad, real o potencial, intencionada o no, de que un evento dañe un bien o valor importante*

Otra distinción importante en cuanto al componente volitivo es que separa la intencionalidad del daño causado, frente a cuán directo es ese daño. Esta distinción es importante porque por una parte centrarse únicamente en los daños directos puede minimizar los efectos de una amenaza o riesgo; pero por otra el incorporar los efectos indirectos puede ser complejo de estimar y computar. El Cuadro N° 3 representa en alguna medida las diferencias. La distinción entre ambas dimensiones del daño fue introducida por Eck & Hultman<sup>12</sup>.

Cuadro N° 3  
Tipología de daño producido por riesgos y amenazas

		Intencionalidad del daño	
		Intencional	No intencional
Proximidad del daño	Directo	Destrucción en combate: ej. bajas en combate	Daño colateral: ej. bajas civiles en zona de combate
	Indirecto	Daño indirecto: ej. bajas por incendio resultante	Efectos colaterales: ej. Muerte de civiles por destrucción de infraestructura médica

Fuente: modificación a partir de Eck & Hultman 2007.

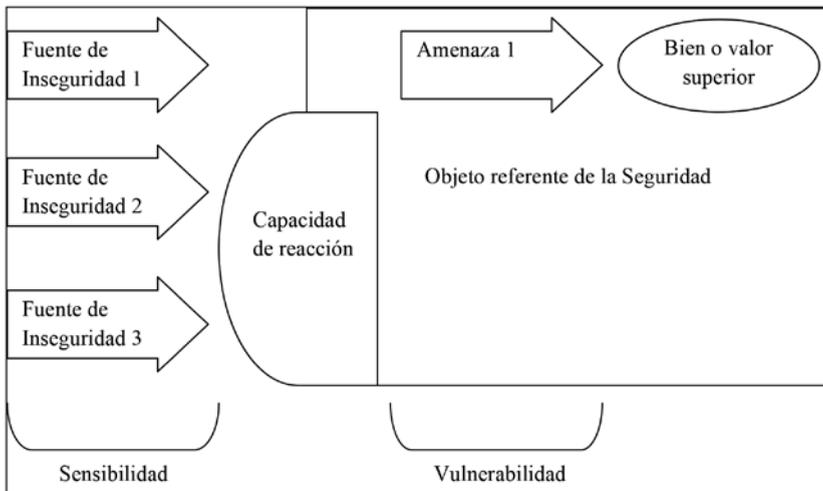
Hay una última distinción fundamental que es relevante mencionar: aquella entre vulnerabilidad y sensibilidad. Sensibilidad vendría a ser la interconexión con muchos factores fuera del control del Estado y, por tanto, una alta probabilidad de que lo que ocurra en el mundo afecte a un determinado país: el mundo contemporáneo ha creado mucha sensibilidad producto de la gran cantidad de intercambios comerciales, financieros, comunicacionales e ideológicos. Vulnerabilidad en cambio vendría a ser la probabilidad de que esa sensibilidad cause daño dentro del Estado. La diferencia entre ambas viene dada por el grado variable de distintos países para reaccionar frente a los cambios globales: un país que pueda sustituir fuentes de productos importados con tecnología o que pueda abrir nuevos mercados mediante negociación puede ser muy sensible, pero poco vulnerable. Esta distinción es

<sup>12</sup> Kristine Eck y Lisa Hultman, "One-Sided Violence Against Civilians in War: Insights from New Fatality Data", *Journal of Peace Research*, N° 2 (2007), p. 235.

a menudo atribuida a Robert Keohane & Joseph Nye<sup>13</sup>, pero David Baldwin<sup>14</sup> aclara que dicha diferencia fue enunciada por primera vez por Kenneth Waltz<sup>15</sup>. Es necesario hacer notar que el énfasis en aspectos de la seguridad de los Estados posiblemente se deriva del hecho de que pertenecen a escuelas de Relaciones Internacionales generalmente consideradas como clásicas o estado-céntricas: el institucionalismo liberal y el realismo.

Dicho de otro modo, la vulnerabilidad es una función de la sensibilidad y de la capacidad de respuesta. Estados Unidos, por ejemplo, es altamente sensible en temas energéticos porque posee muchos proveedores de hidrocarburos, pero es poco vulnerable, porque puede compensar fácilmente un problema con el suministro proveniente de una fuente con los suministros provenientes de otras fuentes. Así, un objeto referente de seguridad puede tener mucha sensibilidad, pero solo aquella sensibilidad que es capaz de afectar un bien superior se constituye en vulnerabilidad.

Cuadro N° 4  
Relación entre sensibilidad y vulnerabilidad



Fuente: elaboración propia.

<sup>13</sup> Robert Keohane y Joseph S. Nye, "World Politics and the International Economic System", en: C. Fred Bergsten (ed.), *The Future of the International Economic Order: An Agenda for Research*, Lexington, Mass.: Lexington Books (1973), p. 124.

<sup>14</sup> David A. Baldwin, "Interdependence and power: a conceptual analysis", *International Organization*, vol. 34, N° 4 (1980), p. 475.

<sup>15</sup> Kenneth Waltz, "The Myth of Interdependence", en: Charles Kindleberger (ed.), *The International Corporation* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1970), p. 210.

Esto permite otra posible definición, derivada de la número 3:

*Definición N° 4: La posibilidad, real o potencial, intencionada o no, de que un evento externo dañe un bien o valor importante, debido a la ausencia de medios de protección o mitigación.*

Esta última definición da por descontadas las amenazas o riesgos que han sido desactivados o superados, como por ejemplo los problemas derivados de la desnutrición por sequías o plagas en sociedades que poseen respuestas a ello.

### ***Transformando la agenda de seguridad***

Un debate de larga data en el ámbito de la Seguridad Internacional era si la Seguridad debía incorporar solamente los asuntos militares o debía extenderse a otras dimensiones o áreas<sup>16</sup>. El debate terminó inclinándose por la segunda alternativa, posiblemente influido por el fin de la Guerra Fría, y la emergencia de las entonces llamadas “nuevas amenazas”, que constituyen un nombre engañoso porque han estado circulando bajo ese término durante cerca de 25 años y han existido desde mucho antes de que se las considerara “amenazas”.

Las antiguas amenazas eran las fuerzas armadas de otros Estados y la existencia de grupos guerrilleros o violentos dentro del propio Estado, las “nuevas amenazas” incluían varios nuevos actores y fenómenos. Una de las listas más comunes de ellas la ofrece Moises Naím:

- Tráfico de drogas<sup>17</sup>
- Tráfico de armas<sup>18</sup>
- Delitos contra la propiedad intelectual<sup>19</sup>
- Tráfico de personas<sup>20</sup>
- Lavado de dinero<sup>21</sup>

Aunque Naím elabora la lista en contraposición a la “guerra contra el terrorismo”, debemos dejar en claro que la idea de una “guerra contra el

<sup>16</sup> Barry Buzan et al., *Security: A New Framework for Analysis* (Lynne Rienner Publishers, 1998), pp. 2-5.

<sup>17</sup> Moises Naím, “The Five Wars of Globalization”, *Foreign Policy* (2003), p. 30.

<sup>18</sup> Naím. *Ibíd.*, p. 31.

<sup>19</sup> Naím. *Ibíd.*, p. 32.

<sup>20</sup> Naím. *Ibíd.*, p. 33.

<sup>21</sup> Naím. *Ibíd.*, p. 34.

crimen” en realidad no es más que un uso simbólico de un lenguaje propio de los conflictos bélicos y que no se desarrolla en un campo de batalla con partes reconocibles. Naím agrega a la lista lo que denomina “Otros frentes”<sup>22</sup> y que complementan la lista de riesgos y amenazas:

- Tráfico de órganos humanos<sup>23</sup>
- Tráfico de especies en peligro<sup>24</sup>
- Arte robado<sup>25</sup>
- Desperdicios tóxicos<sup>26</sup>

La lista, sin embargo, dista mucho de ser nueva. En el mejor de los casos viene simplemente a describir ciertos fenómenos que se vuelven más visibles con el fin de la Guerra Fría. Otros intentos relevantes por abordar las llamadas nuevas amenazas son las “amenazas multidimensionales”. El concepto se originó en la Conferencia Especial sobre Seguridad de México en 2003 y señala como amenazas:

- el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- la trata de personas;
- los ataques a la seguridad cibernética;
- la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radiactivo y desechos tóxicos; y
- la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Naím. *Ibíd.*, p. 32.

<sup>23</sup> Naím. *Ibíd.*, p. 32.

<sup>24</sup> Naím. *Ibíd.*

<sup>25</sup> Naím. *Ibíd.*

<sup>26</sup> Naím. *Ibíd.*

<sup>27</sup> Organización de Estados Americanos (OEA). *Declaración Sobre Seguridad en las Américas*, 28 de octubre de 2003, Art. m.

Esta lista, a menudo llamada “definición”, no es más que un conjunto heterogéneo de conceptos que no lleva aparejado un sustrato teórico coherente. Se mezcla el concepto de amenazas con las causas y consecuencias de las mismas sin una jerarquía que las ordene lógicamente o temporalmente. Por lo mismo el concepto de “seguridad multidimensional” carece de suficiente precisión como para ser útil en términos académicos y prácticos.

Un punto de contraste se puede establecer con el “Ambiente de Seguridad” del Concepto Estratégico de la OTAN<sup>28</sup> que incluye:

- La amenaza de un ataque convencional.
- La proliferación de misiles balísticos.
- La proliferación de armas de destrucción masiva.
- El terrorismo.
- Los ataques cibernéticos.
- La fragilidad de la infraestructura crítica.
- Las nuevas tecnologías de combate.

La lista de la OTAN es bastante más conservadora y centrada en amenazas de tipo militar. Pero constituye también una ampliación de la agenda: muchas de esas amenazas pueden ser respondidas no solo con disuasión y defensa, sino también con regímenes internacionales de normas, prácticas e instituciones de cooperación que velen por la promoción de un mundo o una región más seguros.

Una quinta definición de fuentes de inseguridad derivada del reconocimiento de las nuevas amenazas podría ser:

*Definición N° 5: La posibilidad, real o potencial, intencionada o no, de origen estatal o no estatal, que un evento externo dañe un bien o valor importante, debido a la ausencia de medios de protección o mitigación.*

Un esfuerzo clasificatorio previo para ordenar los fenómenos nuevos y antiguos es la propuesta del trabajo de Roland Paris de ordenar los ámbitos de la seguridad dependiendo del receptor de seguridad (Estado o de otros actores) y la fuente de la amenaza (estatal o de otro tipo)<sup>29</sup>. El resultado se puede ver en el Cuadro N° 5. Compárese este con el Cuadro N° 4, y cómo

<sup>28</sup> North Atlantic Treaty Organization (NATO). *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit, Lisboa, 19-20 de noviembre de 2010, pp. 10-13.

<sup>29</sup> Roland Paris. “Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?”, *International Security*, vol. 26, N° 2 (2001), pp. 98.

eventualmente la noción de amenaza podría ser reemplazada por otros términos en la medida que la fuente de la inseguridad o su receptor es un actor no estatal.

Cuadro N° 5  
Propuesta de Roland Paris para clasificar áreas de la seguridad

¿Seguridad para quién?	Estados	¿Cuál es el origen de la amenaza la Seguridad?	
		Militar	Militar, No militar, o ambos
		<b>Celda 1</b> Seguridad Nacional (aproximación realista convencional a los Estudios de Seguridad)	<b>Celda 2</b> Seguridad Redefinida (ej.: seguridad ambiental y económica)
	Sociedad, grupos, e individuos	<b>Celda 3</b> Seguridad intraestatal (ej.: Guerra civil, conflicto étnico y demicidio)	<b>Celda 4</b> Seguridad Humana (ej.: amenazas ambientales y económicas a la supervivencia de la sociedades, grupos e individuos)

Fuente: traducción propia del original<sup>30</sup>.

Sin embargo, esa ampliación dista de ser universalmente aceptada mientras siga habiendo una división epistémica entre quienes ven una panoplia de actores, por una parte, y quienes ven al Estado como principal actor y usuario del concepto. Al menos ese el argumento que Buzan rescata de Ole Wæver<sup>31</sup>: “*neither individual nor international security exists (...) The concept of security refers to the state*”<sup>32</sup>; “Because security policy-making is very largely an activity of states, there is an important practical sense in which national security subsumes all the other security considerations found at the individual level and systemic levels”<sup>33</sup>.

El concepto de seguridad humana, si bien es interesante, ha sido problemático por la dificultad de respuesta a todas las fuentes de inseguridad. Sin

<sup>30</sup> Paris. *Ibíd.*, p. 98.

<sup>31</sup> Buzan. *Ibíd.*, p. 258.

<sup>32</sup> Ole Wæver, “Securitization and Desecuritization”, en: Ronnie D. Lipschutz (ed) *On Security*, NewYork: Columbia University Press, 1995, pp. 48-49; citado por Dagmar Rychnovská. “Securitization and the Power of Threat Framing”, *Perspectives*, vol. 22, N° 2 (2014), p. 11.

<sup>33</sup> Buzan. *Ibíd.*, p. 258.

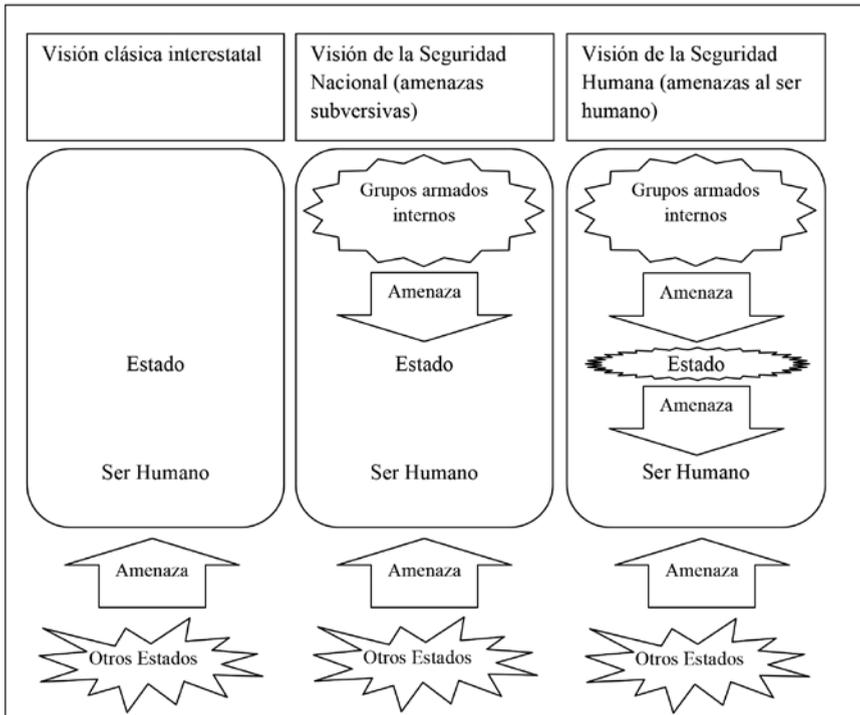
embargo, nos permite pensar en tres etapas básicas de la concepción de la seguridad en función de las amenazas percibidas. En una primera etapa, la seguridad era entendida de manera esencialmente interestatal: las fuentes de amenazas eran otros Estados o entidades políticas. Por ejemplo, piénsese en las guerras entre Estados, como la guerra franco-prusiana y la mutua percepción de amenaza entre ambos países. En una segunda etapa, ideología de corte revolucionario o subversivo, comenzaron a destacar la existencia de “enemigos” internos del Estado, en cuanto estuvieran dispuestos a emplear la violencia contra el Estado. Esta concepción sin embargo se ha prestado y se emplea para justificar la represión de adversarios políticos con el argumento de supuestas conspiraciones armadas, especialmente en regímenes dictatoriales o con serias deficiencias en la calidad de su democracia. América Latina conoció extensos casos de lo uno y lo otro en la segunda mitad del siglo XX: grupos armados dispuestos a obtener el poder por la fuerza y gobiernos militares dispuestos a reprimirlos a toda cosa. Finalmente, en una tercera etapa, el Estado mismo comienza a ser visto como posible fuente de amenazas para el usuario último de la seguridad: el ser humano. La idea de defensores del pueblo y la defensa de los derechos humanos son parte de esa concepción hoy, particularmente en países donde la posibilidad de una amenaza interestatal o interna son bajas, como por ejemplo Alemania de la posguerra fría (ver Cuadro N° 6).

Una sexta definición de fuentes de inseguridad elaborada a partir del concepto de seguridad humana podría entonces enunciarse como sigue:

*Definición N° 6: La posibilidad, real o potencial, intencionada o no, de origen estatal o no estatal, que un evento externo dañe directa o indirectamente al receptor final de la seguridad, el ser humano, en cualquiera de sus dimensiones.*

Esta definición por supuesto termina por ser tan amplia que todo fenómeno que impacte negativamente sobre la vida humana podría ser llamado un riesgo o amenaza: un aumento del desempleo, un determinado tiempo atmosférico e incluso actividades generalmente consideradas como benéficas, pero que tendrían impactos complejos en nuestras sociedades: una campaña de vacunación podría reducir las ventas de medicamentos e indirectamente “amenazar” la calidad de vida de trabajadores farmacéuticos. Esta definición por tanto es una suerte de “definición de amenaza máxima”.

Cuadro N° 6  
Tres concepciones básicas de seguridad y sus fuentes de amenaza o riesgo



Fuente: elaboración propia.

### ***Sectores de la seguridad***

Otro intento de solución para conjugar nuevas y viejas amenazas es recurrir a subdivisiones dentro de la seguridad. Un esfuerzo en ese sentido es el que hacen Buzan, Wæver & De Wilde<sup>34</sup>, cuando se refieren a 5 sectores de la seguridad, uno militar, otro político, uno económico, otro societal y finalmente uno ambiental:

En términos generales, la seguridad militar concierne al juego de dos niveles de las capacidades ofensivas y defensivas de los Estados, y las percepciones mutuas de las intenciones de los Estados. La seguridad política concierne a

<sup>34</sup> Buzan et al. *Ibíd.*, p. 20.

la estabilidad organizacional de los Estados, sistemas de gobierno y las ideologías que le dan legitimidad. La seguridad económica concierne al acceso a recursos, finanzas y mercados necesarios para sostener un nivel aceptable de bienestar y poder estatal. Seguridad societal concierne a la sustentabilidad dentro de las condiciones para la evolución, de los patrones tradicionales del lenguaje, cultura, religión identidad nacional y costumbre. Seguridad ambiental concierne a la mantención de la biosfera planetaria como el sistema de apoyo esencial del que las otras empresas humanas dependen<sup>35</sup>.

Esta separación de la seguridad es uno de los aspectos más distintivos de la Escuela de Copenhague.

Al hablar de sectores de la sociedad, es posible aplicar definiciones más precisas por la vía de parcelar las amenazas o riesgos a su ámbito de impacto. Así, una amenaza a la seguridad ambiental se entiende no como una agresión con fuerzas de combate convencionales, sino como una alteración radical al medio ambiente que afecta las posibilidades de sostener el modo de vida en el largo plazo. Una amenaza societal es una fuente de inseguridad que atenta contra la estructura de las relaciones sociales por la vía de alteraciones radicales a la identidad, la sociedad civil y las formas culturales. El enfoque en el fondo es un intento de resolver el problema de definiciones diferentes por la vida de la subdivisión del concepto.

Otra la clasificación del ámbito de lo social la provee Mario Bunge, quien señala que la sociedad está compuesta de cuatro subsistemas principales: el biológico, el económico, el político y el cultural<sup>36</sup>. Así, los valores a preservar estarían depositados en alguno de esos cuatro subsistemas:

- El biológico comprende a “miembros que están unidos entre sí por relaciones sexuales, de parentesco (directas o políticas), crianza de niños compadrazgo o amistad”<sup>37</sup>.
- El económico, “unido por relaciones de producción e intercambio”<sup>38</sup>.
- El político, “cuya función específica es administrar los bienes comunes y controlar las actividades sociales”<sup>39</sup>.
- El cultural, “cuyos miembros se dedican a descubrir o inventar, enseñar o aprender, informar o registrar, diseñar o planear, cantar o danzar, aconsejar o curar u otras actividades cognoscitivas o morales”<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> Buzan et al. *Ibíd.*

<sup>36</sup> Mario Bunge. *Ciencia, Técnica y Desarrollo*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana (1997), p. 20.

<sup>37</sup> Bunge. *Ibíd.*, p. 40.

<sup>38</sup> Bunge. *Ibíd.*

<sup>39</sup> Bunge. *Ibíd.*

<sup>40</sup> Bunge. *Ibíd.*

Aunque la clasificación por sectores de Buzan apela más directamente a su defensa, la subdivisión de sistemas de Bunge nos plantea ante una pregunta esencial: ¿Existen valores esenciales a defender intrínsecamente militares? ¿O bien el sector militar es una respuesta para la defensa de valores alojados en otras esferas? Si la respuesta es la primera, optar por la subdivisión de Buzan es claramente más eficiente. Pero si la respuesta es la segunda, entonces la tipología de Bunge parece ser más adecuada a la hora de definir valores. Esta pregunta no es para nada secundaria y nos remite a una pregunta ontológica: ¿Las FF.AA. existen para proteger otros valores no militares o bien existen en una relación dialéctica, esto es, en tanto y en cuanto existan otros grupos armados organizados, sean FF.AA. regulares o de otro tipo? Sin pretender dar respuestas a esta cuestión, sí podemos al menos señalar que parece claro que las FF.AA. están mejor preparadas para responder a amenazas o riesgos de tipo militar, mientras en los otros ámbitos deben compartir responsabilidades con otras entidades del Estado.

Una tercera clasificación proviene del análisis Político (Political), Económico (Economic), Social (Social) y Tecnológico (Technological) o PEST<sup>41</sup>, por sus siglas en inglés. El esquema tiene muchas variantes. Social, Tecnológico, Económico, Ambiental y Político (STEEP, por sus siglas en inglés)<sup>42</sup>. Político, Económico, Social, Tecnológico, Ambiental y Legal (PESTEL, por sus siglas en inglés)<sup>43</sup>. Político, Económico, Social, Tecnológico, Legal, Ambiental y Demográfico (PESTLED, por sus siglas en inglés)<sup>44</sup>. Social, Tecnológico, Económico, Étnico, Político, Legal y Ambiental (STEEPLE, por sus siglas en inglés)<sup>45</sup>. Político, Económico, Social, Tecnológico, Legal, Internacional, Ambiental y Demográfico (PESTILED, por sus siglas en inglés)<sup>46</sup>. Social, Tecnológico, Económico, Ambiental, Político, Legal, Educativo y Demográfico (STEEPLED, por sus siglas en inglés)<sup>47</sup>. El Cuadro N° 7 resume las variaciones del modelo PEST. Es necesario, sin embargo, tener en mente que el Análisis PEST ha sido atacado porque sus variables o factores tienden a interactuar de maneras complejas, y la taxonomía de las mismas es más bien reactiva a su manifestación como problema.<sup>48</sup> La razón para incluirlo

<sup>41</sup> George Burt et al. "The Role of Scenario Planning in Exploring the Environment in View of the Limitations of PEST and Its Derivatives", *International Studies of Management & Organization* (2006), p. 51.

<sup>42</sup> Burt, et al. *Ibíd.*

<sup>43</sup> Burt et al. *Ibíd.*

<sup>44</sup> Burt et al. *Ibíd.*

<sup>45</sup> Free Management ebooks. *PESTLE Analysis. Strategy Skills* (2013), p. 9.

<sup>46</sup> Free Management ebooks. *Ibíd.*

<sup>47</sup> Free Management ebooks. *Ibíd.*

<sup>48</sup> Burt et al. *Ibíd.*, p. 55.

aquí es esencialmente su relativa popularidad en años recientes, pese a que como marco es sumamente débil, ya que carece de definiciones precisas o de capacidad de análisis profundo.

Cuadro N° 7  
Factores del análisis PEST y sus derivados

		Análisis PEST y sus derivados						
		PEST	STEEP	PESTEL	PESTLED	STEEPLE	PESTILED	STEEPLED
Factores del análisis PEST y sus derivados	Político	X	X	X	X	X	X	X
	Económico	X	X	X	X	X	X	X
	Social	X	X	X	X	X	X	X
	Tecnológico	X	X	X	X	X	X	X
	Ambiental		X	X	X	X	X	X
	Legal			X	X	X	X	X
	Demográfico				X		X	X
	Étnico					X		
	Internacional						X	
	Educacional							X

Fuente: Elaboración propia.

Una cuarta proviene de la monumental obra de Michael Mann, *The Sources of Social Power*<sup>49</sup>. En ella Mann distingue cuatro fuentes del poder social: Ideológico, Económico, Militar y Político (IEMP)<sup>50</sup>. Ideológico está vinculado a los significados, normas y prácticas rituales y estéticas<sup>51</sup>. Económico se refiere a la satisfacción de necesidades mediante la “extracción,

<sup>49</sup> Michael Mann. *The Sources of Social Power: A History of Power from the Beginning to AD 1760*, Cambridge University Press, vol. 1 (1986), p. 2.

<sup>50</sup> Mann. *Ibíd.*

<sup>51</sup> Mann. *Ibíd.*, p. 22.

transformación, distribución y consumo de objetos de la naturaleza”<sup>52</sup> (con lo que Mann revela una visión de la economía algo fisiocrática, vinculada más a la industrias primaria y secundaria que la terciaria y cuaternaria). Militar se “deriva de la necesidad de organizar una defensa física y de su utilidad para la agresión”<sup>53</sup>. Poder Político se “deriva de la utilidad de regulación centralizada, institucionalizada y territorializada de muchos aspectos de las relaciones sociales”<sup>54</sup>. Una comparación entre las clasificaciones presentadas está en el Cuadro N° 8.

Cuadro N° 8  
Comparación de cuatro clasificaciones societales según Buzan et al.; Bunge; Burt et al. y Mann

<b>Buzan:</b> Sectores de la seguridad	<b>Bunge:</b> Dimensiones de lo social	<b>Burt:</b> Variables del Análisis PEST	<b>Mann:</b> Fuentes del poder social
Económico	Económico	Económico	Económico
Ambiental	Biológico		
Societal	Cultural	Social	Ideológico
Político	Político	Político	Político
Militar			Militar
		Tecnológico	

Fuente: Elaboración propia.

Estos esfuerzos por clasificar o crear áreas permiten percibir con más claridad diferentes ámbitos de la seguridad y ponen de manifiesto una relación íntima entre ese concepto y el de amenaza (u otras fuentes de inseguridad). Aquello que es materia de seguridad es eso que es percibido como susceptible de verse amenazado. Esta forma de acercarse a las amenazas es altamente dependiente, al igual que el enfoque de Roland, de la aceptación de ámbitos de seguridad diferentes al militar.

<sup>52</sup> “Extraction, transformation, distribution, and consumption of objects of nature”. Ver Mann. *Ibíd.*, p. 22.

<sup>53</sup> “Derives from the necessity of organized physical defense and its usefulness for aggression”. Ver Mann. *Ibíd.*, p. 24.

<sup>54</sup> “Derives from the usefulness of centralized, institutionalized, territorialized regulation of many aspects of social relations”. Ver Mann. *Ibíd.*, p. 26.

Una de las ventajas de trabajar con factores es que permite de algún modo una discusión un poco más precisa acerca de lo que se está tratando. Con ello se evita el riesgo de caer en un estiramiento conceptual, que no es otra cosa que ir empleando el mismo término para abarcar casos cada vez más disímiles entre sí, al punto que el concepto se vuelve tan genérico que carece de utilidad (piénsese en “Globalización”, que tiene tantos sentidos que se puede aplicar a casi todo fenómeno contemporáneo). La otra vía entonces es la de acotar un término o ponerlo en un contexto que gradúe su severidad o precise su empleo. Una “guerra económica” entre dos países implica algo menos peligroso que una guerra en el sentido militar.

En ese sentido pueden elaborarse definiciones concretas, referidas a los sectores considerados. Asumiendo una visión centrada en el Estado, una amenaza militar sería:

*Definición N° 7: El empleo activo de medios militares para agredir o coaccionar con sus presencia o cercanía los intereses de un Estado.*

Una amenaza económica en cambio requiere un tratamiento diferente. Debido a que estamos hablando de algo que pone en peligro la dimensión económica, sería necesario preguntarse ¿Qué aspecto de lo económico? Como el uso de “Guerra económica” se refiere no a una guerra propiamente tal, sino a represalias en contra de la economía, podríamos pensar que se refiere a: i. La imposición de sanciones económicas de carácter legal como la prohibición de importar o exportar recursos por parte de otro Estado (como la OMC, o las sanciones de Naciones Unidas). ii. La manipulación deliberada de capacidades económicas por parte de un actor externo, con consecuencias drásticas para la economía interna, al margen de si son deliberadas o no (como los techos a las exportaciones de tierras raras que China aplicó hace algunos años<sup>55</sup>). Esto nos permitiría una definición de amenaza económica más o menos acotada y separada de una amenaza militar:

*Definición N° 8: La alteración intencionada de la actividad económica interna de un Estado mediante recursos económicos o legales por parte de actores externos.*

Estas dos definiciones ponen de relieve sin embargo complejidades propias de la sectorización de la seguridad. La definición 8 excluye explícitamente el empleo de medios militares como forma de amenaza económica. La razón para hacerlo es que de incluirla se estaría transgrediendo la segmentación

<sup>55</sup> Amy King y Shiro Armstrong. *Did China really ban rare earth metals exports to Japan?*, en: East Asia Forum, 13 de agosto de 2013.

en sectores. Sin embargo, no siempre es posible preservar esa segmentación. ¿Cómo clasificar una amenaza si los medios que la entidad amenazante emplea son militares, el objeto amenazado es político, pero los fines son económicos? No es tan difícil concebir esa combinación: el empleo de fuerzas militares del Estado A para alterar la conducción política del País B, con el objetivo de conseguir acceso a recursos económicos en país B, pueden configurar fácilmente esa combinación compleja de factores.

Una de las soluciones a esa dificultad la ofrece Ole Wæver<sup>56</sup> con su concepto de securitización. En él distingue la amenaza (o amenaza existencial) del objeto amenazado (u objeto referente). Pero también distingue la fuente de percepción de amenaza (agente securitizador) del público al que la advertencia de amenaza va dirigida (o audiencia). La ventaja de la noción de securitización es que no pretende definir de una manera objetiva que constituye una amenaza, sino que asigna al proceso político de cada Estado esa tarea. Así, bajo una noción de securitización una amenaza sería:

*Definición N° 9: Un peligro existencial a un valor esencial que ha sido así anunciado y recibido por la sociedad respectiva.*

Lo que pretendemos, sin embargo, no es que esa definición sea superior o definitiva a ninguna de las anteriores. Sino simplemente haber señalado, mediante los diferentes ejercicios de definición, las limitaciones y complejidades de cada uno de ellos. Antes que pretender entonces ofrecer una definición definitiva, queremos simplemente enfatizar la importancia anterior y superior de acotar y precisar el contexto y propósito de cada conceptualización.

## **Conclusiones**

Podemos concluir señalando que la conceptualización de riesgo y amenaza, como la de cualquier concepto de gran envergadura como “Democracia” o “Paz”, tiende a volverse polisémico. Esto porque distintas visiones tienden a adjudicarle distintos significados, dependiendo de qué valores, visiones o posiciones defienden. Así, el prometedor concepto de “Seguridad Humana” se convirtió en el depositario de todos los valores y condiciones deseables de la vida humana. Con ello escapó al ámbito de la seguridad tradicional y se volvió una condición difícil, sino imposible de satisfacer por algún Estado.

<sup>56</sup> Wæver, *Ibíd.*, p. 11.

La ampliación de la seguridad ha implicado un campo de debate intelectual importante. Conceptos como “seguridad multidimensional” confunden nociones de seguridad con las de desarrollo. Si bien la inclusión de otros conceptos en la Seguridad ampliada sería un consenso, la definición misma de cuales serían estos, no lo es.

Dependiendo de los propósitos que se busquen, diferentes aproximaciones pueden ser más apropiadas que otras. Si la idea es identificar fuentes de inseguridad, la separación por sectores puede ser más funcional, en la medida que permite definir áreas y ámbitos dentro de los que no se piensa tradicionalmente en seguridad. Ello permitiría relevar no solamente las vulnerabilidades y riesgos, sino también los actores que se deberán tomar en cuenta antes de responder a cada sector, y posiblemente si el beneficio de involucrarlos supera sus costos. Esto es más congruente para planificadores y ejecutores de seguridad dentro de un Estado.

El enfoque inductivo de tomar en cuenta la frecuencia de los conflictos es, en cambio, más adecuado ante la necesidad de prevenir, mitigar o transformar los conflictos y es por tanto más adecuado para diplomáticos, mediadores, fuerzas de paz y ONG.

Finalmente, no podemos concluir sin reconocer la complejidad de lidiar con términos tan cargados de significados como riesgos y amenaza. Pero podemos sugerir que, dependiendo del propósito a seguir, diferentes aproximaciones pueden proveer respuestas más concretas a los fines para los cuales esos conceptos son relevantes.

## ***Bibliografía***

- Bunge, Mario. *Ciencia, Técnica y Desarrollo* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1997).
- Baldwin, David A. “Interdependence and power: a conceptual analysis”, *International Organization*, vol. 34, N° 4 (1980): 471-506.
- Booth, Ken. “Global Security”, en: Mary Kaldor & Iavor Rangelov. *The Handbook of Security Policy*, Wiley Blackwell (2014): 11-30.
- Buzan, Barry y Hansen, Lee. *The Evolution of International Security Studies* (Cambridge University Press, 2009).
- Buzan, Barry, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (European Consortium for Political Research Press, 2008).
- Burt, George et al. “The Role of Scenario Planning in Exploring the Environment in View of the Limitations of PEST and Its Derivatives”, *International Studies of Management & Organization* (2006): 50-76.
- Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap. *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998).

- Deac, Ioan y Grigoraș, Răzvan. "The Autopoietic Modelling of the National Security Strategy", *Strategic Impact*, vol. 50, N° 1 (2014): 71-81.
- Eck, Kristine y Hultman, Lisa. "One-Sided Violence Against Civilians in War: Insights from New Fatality Data", *Journal of Peace Research*, vol. 44, N° 2 (2007): 233-246.
- Free Management ebooks. *PESTLE Analysis. Strategy Skills*, 2013 (Documento en línea) [Fecha de consulta: 17.11.2015] <http://www.free-management-ebooks.com/>
- Hertz, John. "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", *World Politics*, vol. 2, N° 2 (1950): 171-201.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph S. *World Politics and the International Economic System*, en C. Fred Bergsten (ed.) *The Future of the International Economic Order: An Agenda for Research* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1973).
- King, Amy y Armstrong, Shiro. "Did China really ban rare earth metals exports to Japan?", *East Asia Forum*, 13 de Agosto 2013 (Documento en línea) [Fecha de consulta: 14.11.2015] <http://www.eastasiaforum.org/2013/08/18/did-china-really-ban-rare-earth-metals-exports-to-japan/>
- Mann, Michael. *The Sources of Social Power: A History of Power from the Beginning to AD 1760*, vol. 1 (Cambridge: University Press, 1986).
- Miller, Charles. "Defense Policy and Doctrinal Insulation", *Public Administration and Management*, vol. X, N° 2 (2005): 85-129.
- Naím, Moises. "The Five Wars of Globalization", *Foreign Policy* (2003): 28-37.
- North Atlantic Treaty Organization (NATO). *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit, Lisboa 19-20 de noviembre 2010.
- Organización de Estados Americanos (OEA). *Declaración Sobre Seguridad en las Américas*, Conferencia Especial sobre Seguridad, 27 y 28 de octubre de 2003 (Documento en línea) [Fecha de consulta 03.06.2016] <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>
- Paris, Roland. "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?", *International Security*, vol. 26, N° 2 (2001): 87-102.
- Rychnovská, Dagmar. "Securitization and the Power of Threat Framing", *Perspectives*, vol. 22, N° 2 (2014): 9-32.
- Ullman, Richard. "Redefining Security", *International Security*, vol. 8, N° 1 (1983): 129-153.
- Wæver, Ole "Securitization and Desecuritization", en: Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security* (New York: Columbia University Press, 1995).
- Waltz, Kenneth. "The Myth of Interdependence", en: Charles Kindleberger (ed.), *The International Corporation* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1970).



## CAPÍTULO 3

# Tareas que la Seguridad exige al poder nacional

*Alejandro Amigo Tossi\**

### ***Introducción***

La condición donde los intereses de los Estados<sup>1</sup> no están siendo afectados por amenazas internas o externas es resultado del modo en que estos emplean el poder nacional. Lo anterior requiere un esfuerzo sinérgico donde se empleen las principales fortalezas para mitigar las amenazas originadas por actores estatales y no estatales, de alcance nacional, transnacional o global, los que condicionarán la estabilidad de los países y el bien común de sus ciudadanos. En este contexto, el poder<sup>2</sup> que disponen los actores estatales es fundamental para el logro de los objetivos nacionales y para que sus intereses prevalezcan y de esa manera, alcanzar el grado de estabilidad y desarrollo proyectado. Este poder nacional se descompone en distintos instrumentos que para efectos del presente capítulo serán entendidos como los recursos o particularidades de un Estado, que en una acción coordinada le permitirán alcanzar las previsiones de la política o estrategia de seguridad.

\* Teniente Coronel del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor. Master en Estudios de Seguridad, Universidad de Georgetown. Magíster en Conducción Militar, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Diplomado en Emergencias Humanitarias, Universidad de Georgetown y Diplomado en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Actualmente es Jefe del Departamento de Desarrollo Estratégico de la Dirección de Operaciones y profesor en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y en la Academia de Guerra del Ejército de Chile. [alejandroamigotossi@gmail.com](mailto:alejandroamigotossi@gmail.com)

<sup>1</sup> Según Joseph Nye, es el conjunto de prioridades del Estado respecto de las relaciones con el resto del mundo.

<sup>2</sup> En cuanto al concepto genérico, el poder será entendido como la aptitud o capacidad de un actor para influenciar o controlar las acciones de otro actor en beneficio propio.

La relevancia de los instrumentos del poder para el logro de los objetivos nacionales en el contexto de la seguridad multidimensional requiere la definición del rol de cada uno de ellos para que el liderazgo político comprenda sus respectivas capacidades y el modo de integración de sus tareas<sup>3</sup>. Por tanto, el propósito de este capítulo es responder la siguiente pregunta: ¿cuáles son las tareas que la seguridad exige a los instrumentos del poder nacional, con especial énfasis en el poder militar? Para solucionar esta interrogante se emplearán los preceptos de la disciplina de las relaciones internacionales, que describen el concepto de poder en el nivel de los Estados. De los dos enfoques principales del poder, el basado en instrumentos y el poder relacional (A en relación con B)<sup>4</sup>, el presente apartado se enfocará en la primera perspectiva. En consecuencia, en primer término será definido el concepto de poder nacional y sus principales componentes, a partir de un breve análisis de proposiciones discordantes al respecto; desde esas perspectivas teóricas se determinará el enfoque del poder nacional que será utilizado en el resto del trabajo. A continuación se detallará qué exige la seguridad a los instrumentos del poder nacional y las tareas que estos deben ejecutar, considerando como referencia el concepto de *smart power*, que será definido en el texto.

### ***El poder nacional y sus instrumentos***

El Estado logra sus objetivos y protege sus intereses nacionales mediante el empleo de ciertos instrumentos que en su conjunto conforman el poder de ese actor estatal. Diversos autores han definido este concepto en el marco de las relaciones internacionales. Hans Morgenthau señala que la búsqueda de poder por parte de las naciones no es el fin, sino que la acumulación de este es el medio para el logro de sus objetivos y, asimismo, una herramienta vital que tienen los actores estatales en pos del interés nacional<sup>5</sup>. Este mismo autor afirma que desde la perspectiva política, este concepto se entiende en términos de dominio y separa el poder como la capacidad de influenciar a un tercero y aquel referido a lo estrictamente material (medios militares

<sup>3</sup> Entendidas para los efectos de este apartado como acciones que los instrumentos del poder nacional deben desarrollar durante un tiempo limitado; además, se empleará como sinónimo el concepto de misión.

<sup>4</sup> David Baldwin, "Power and International Relations", en: Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth Simmons, *Handbook of International Relations*, 2<sup>nd</sup> Edition (London: SAGE Publications, 2002), p. 291.

<sup>5</sup> Hans Morgenthau, *Política de poder entre las Naciones: La lucha por el poder y la paz* (Ed. Sudamericana, 1963).

o potencial económico)<sup>6</sup>. Robert Dahl describe al poder nacional como la noción básica de un actor obligando o teniendo la habilidad para obligar a un tercero a ejecutar algo que de otro modo no realizaría<sup>7</sup>. Además, en uno de los artículos referentes acerca del concepto en comento, plantea que una definición completa del poder nacional debe incluir las fuentes de su origen, los medios que lo materializan, la cantidad aplicada y el alcance de su accionar. La división entre un poder como propiedad de los Estados y aquel identificable en la relación entre dos actores estatales, esboza el autor David Baldwin, quien además señala que la transición entre estos enfoques, correspondió a una revolución en el análisis del concepto de poder nacional<sup>8</sup>.

Otras visiones respecto del poder nacional plantean que este dependerá de la política o estrategia del Estado. Al respecto, Anne Marie Slaughter lo define según los vínculos de los países en el marco de la actual interconexión mundial en diversas áreas de influencia y el nivel de centralidad de los actores en las redes de influencia globales; donde una ubicación privilegiada le permitiría desarrollar acciones en beneficio de sus intereses en el concierto internacional<sup>9</sup>. Otra posición es la de Thomas Friedman, que analiza al poder nacional desde la perspectiva de la globalización y lo define como el resultado de las acciones del Estado en el actual escenario global y se basa en la cantidad de aliados, el prestigio del país y la penetración digital de los países, entre otros aspectos<sup>10</sup>. Por último, Joseph Nye plantea el concepto de *smart power*, que combina los preceptos del *hard* y el *soft power*<sup>11</sup>. Este autor señala que el segundo ámbito debe corresponder al principal componente del poder nacional y lo define como la habilidad de un actor para influenciar el comportamiento de otros y conseguir los resultados buscados por el primero, sin emplear la fuerza militar o sanciones económicas<sup>12</sup>. En síntesis, el poder nacional según los autores citados abarca una dimensión individual, otra relacional entre uno y dos o más entidades y una tercera posicional, en relación con la estructura del sistema.

La literatura concerniente al poder nacional indica que ese atributo de los Estados es representado de diversas maneras. Uno de los planteamientos

<sup>6</sup> Ibíd., p. 46.

<sup>7</sup> Robert Dahl, The concept of Power. *Behavioral Science*, Vol.2, N° 3 (1957), p. 203.

<sup>8</sup> Baldwin, Ibíd., p. 275.

<sup>9</sup> Anne Marie Slaughter, "America's Edge: Power in the Networked Century". *Foreign Affairs* (Enero/Febrero, 2009).

<sup>10</sup> Thomas Friedman, *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization* (New York: Anchor Books, 2000).

<sup>11</sup> Joseph Nye, "Get smart, combining Hard and Soft Power". *Foreign Affairs* (Julio/Agosto, 2009).

<sup>12</sup> Joseph Nye, *Soft Power: the means to success in world politics* (New York: Perseus, 2004), p. 5.

históricos lo desagregaba en el tamaño de la población, el territorio, las riquezas naturales, la economía, la fuerza militar y la estabilidad social<sup>13</sup>. Sin embargo, la evolución del concepto trajo como consecuencia el análisis desde la perspectiva de los instrumentos del poder nacional<sup>14</sup>. Al respecto, David Baldwin señala que los medios con que los países son capaces de influenciar a sus pares se dividen en simbólicos (normas y propaganda, entre otros), económicos, militares y diplomáticos<sup>15</sup>. Por su parte, Anne Marie Slaughter señala que en el actual sistema global interconectado, el poder nacional procede de la habilidad de realizar ventajosas conexiones entre diversos tipos de actores y sus principales activos son la ubicación geográfica, la demografía y la cultura de emprendimiento e innovación de los países<sup>16</sup>. Otro argumento es el de Thomas Friedman al declarar que el poder nacional se instrumentaliza desde aspectos como la digitalización del país, la administración de su conocimiento, el tamaño de su economía, los aliados que lo apoyan y la imagen país<sup>17</sup>. En el caso del *smart power* de Nye, los instrumentos del poder nacional, además del poder militar y económico, son los principios que el actor estatal promueve en sus relaciones exteriores y la legitimidad de sus políticas internas que respaldan su accionar internacional<sup>18</sup>.

La revisión de diferentes enfoques respecto del poder nacional y sus instrumentos permite deducir que la combinación de componentes planteada por el concepto de *smart power*, corresponde a la opción más favorable para los Estados en el contexto de la seguridad multidimensional. Esta visión plantea una mayor integralidad e idoneidad respecto de la actual condición de las relaciones internacionales, ya que la combinación de las previsiones del *hard* y *soft power* permiten a Estados, como el chileno, emplear recursos adicionales a la fuerza militar y la economía, como son la diplomacia bilateral y un rol activo y legítimo en el marco de organizaciones regionales e internacionales, instancias donde los países se comportan como pares y las diferencias se reducen. Asimismo, el *smart power* incluye los preceptos de los otros planteamientos enunciados, destacando el rol del Estado en el escenario internacional y la globalización como una instancia para posicionar las iniciativas nacionales en beneficio de los propios intereses. Además, este enfoque considera al poder nacional desde la perspectiva de la cooperación

<sup>13</sup> Richard Armitage y Joseph Nye, *CSIS Commission on Smart Power: a smarter, more secure America* (Center for Strategic and International Studies: Washington, D.C. 2007), p. 6.

<sup>14</sup> Baldwin. *Ibíd.*, p. 274.

<sup>15</sup> David Baldwin, "Security Studies and the End of the Cold War", *World Politics*, N° 48 (1995), pp. 117-41.

<sup>16</sup> Slaughter. *Ibíd.*

<sup>17</sup> Friedman, *Ibíd.*

<sup>18</sup> Nye, *Ibíd.*, p. 8.

y los acuerdos, es decir, distanciándolo de una visión confrontacional, donde los intereses nacionales colisionan en un juego de suma cero. Por último, en el actual escenario internacional las estrategias limitadas al *hard power* han evolucionado hacia actuaciones estatales basadas en diversas líneas de acción, según el interés a proteger y la problemática o actor a enfrentar. Por tanto, en las siguientes secciones del capítulo se empleará como marco referencial los enunciados del *smart power* y sus instrumentos, para describir qué exige la seguridad al poder nacional y las respectivas tareas a ser ejecutadas.

### ***¿Qué exige la seguridad al poder nacional?***

La acción conjunta de los instrumentos del poder nacional es un factor indispensable para la seguridad de los Estados. La efectividad en el logro de sus objetivos se basará en políticas o estrategias que dispongan el empleo sinérgico de estos en diversos escenarios y situaciones de conflicto. Por tanto, para contrarrestar amenazas multidimensionales se deben integrar las capacidades de las instituciones que materializan el *hard* y *soft power*<sup>19</sup>. Este complemento entre los instrumentos del poder nacional permitirá enfrentar de manera sistémica las distintas fases de una crisis o conflicto, donde unos liderarán y otros actuarán en forma suplementaria. Sin embargo, el empleo del poder de los Estados para cumplir las metas planteadas dependerá de la voluntad del líder político. La decisión de ejecutar las previsiones establecidas en las políticas o estrategias estará sujeta a las condiciones que caracterizarán a la crisis o contingencia. Las particularidades de las amenazas, como asimismo, su nivel de peligrosidad, urgencia y alcances inducirán al liderazgo político a retardar la decisión o, según sea el caso, emplear parte o todos los instrumentos.

La fuerza militar como uno de los instrumentos del poder nacional, según el *smart power*, representa una herramienta apta para contribuir a la seguridad multidimensional. Considerando que esa definición del poder se trata de un concepto dualista, en cuanto al equilibrio entre el uso coercitivo o coactivo de la fuerza y el uso de otras alternativas, el poder militar debe ser empleado en tareas distintas a las clásicas<sup>20</sup>. Se suma a lo anterior la evolución del rol de las fuerzas armadas, no solo en la forma de conducir los conflictos, sino que también en su acción interagencial junto con medios civiles, policiales,

<sup>19</sup> Condoleezza Rice, Rethinking the National Interest, *Foreign Affairs* (Julio/Agosto 2008), p. 24.

<sup>20</sup> Alan Chong, "Smart Power and Military Force: an introduction". *Journal of Strategic Studies*. Vol. 38, N° 3 (2005), p. 240.

entre otros<sup>21</sup>. De esta forma, en casos de desastres naturales de gran escala, crisis o empleo de la fuerza, el instrumento militar asumirá un rol protagónico, pero en otras situaciones tendrá un rol secundario durante la actuación preponderante de otro instrumento del poder nacional. Estos hechos son evidentes en las previsiones de empleo de los medios de la Defensa Nacional en el caso chileno. Al respecto, los altos costos asociados al empleo de la fuerza militar en comparación con los otros instrumentos, exigen que su accionar posea una justificación coherente con la política de seguridad del Estado y los fines por alcanzar<sup>22</sup>.

### Tareas para los instrumentos del poder nacional

Las tareas que los instrumentos del poder nacional debieran cumplir en el marco del *smart power* corresponderán a una combinación de previsiones en el ámbito del *hard y soft power*. La implementación del *soft power* debe ser simultánea al empleo de las herramientas del *hard power*<sup>23</sup>. Las misiones en ambas áreas deberán tender al apoyo mutuo, de tal manera que los propósitos del actor estatal se alcancen con eficacia y eficiencia<sup>24</sup>. Por tanto, la aplicación del *smart power* obligará a un proceso combinado de aprendizaje entre los componentes del poder nacional, tanto al interior de sus respectivas estructuras como también entre esas organizaciones, para permitir procedimientos sincronizados e idóneos para enfrentar riesgos y amenazas multidimensionales<sup>25</sup>.

Las tareas a ser descritas a continuación corresponden a una conceptualización que tiene como referencia una política o estrategia de nivel estatal que difiere de aquellas que *securitizan* ciertos fenómenos, es decir, los transforman en asuntos de seguridad con el objeto de utilizar medios extraordinarios para confrontarlos<sup>26</sup>. Por otra parte, estas tareas son acordes a los roles y características específicas de cada uno de los instrumentos, evitando desperfilar a las respectivas instituciones u organizaciones involucradas, según sea el caso.

<sup>21</sup> Ernest Wilson, "Hard Power, Soft Power and Smart Power". *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 616, N° 1 (2008), p. 113.

<sup>22</sup> Colin Gray, *Hard power and soft power: the utility of military force as an instrument of policy in the 21st century* (Strategic Studies Institute, US Army War College, 2011), p. 21.

<sup>23</sup> Chong, *Ibíd.*, p. 239.

<sup>24</sup> Wilson, *Ibíd.*

<sup>25</sup> Shlomo Brom y Anat Kurz (eds.) *Strategic Survey for Israel, 2015-2016*, p. 99.

<sup>26</sup> Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Lynne Rienner, 1998), p. 25.

Tareas correspondientes al *soft power*

Los principios que adoptan los Estados, el desarrollo de relaciones exteriores coherentes con esas nociones y la adopción de políticas internas con altos índices de legitimidad y orientadas por los principios antes nombrados, son instrumentos del poder nacional según los preceptos del *soft power*. La diplomacia de los países deberá orientarse por principios que busquen optimizar su situación de seguridad, mediante la influencia que ejercerán para que otros actores cooperen con sus intereses nacionales. Los Estados deben respaldar y promover valores universales que, representados en diversas normas, convergen a la mantención de la paz y seguridad internacional. Asimismo, los Estados en sus interacciones multilaterales deben impulsar la cooperación como única alternativa válida ante sucesos internacionales, transnacionales o intraestatales que amenacen la estabilidad de una región o nación en particular. Los actores estatales deben promover la asistencia institucional y económica para confrontar problemas estructurales de Estados frágiles y la adopción de medidas operacionales para prevenir conflictos ante crisis o situaciones de riesgo que amenacen la seguridad multidimensional de países vecinos, la región en que están localizados o de alguna zona en particular donde estén presentes sus intereses. Al promover esas iniciativas los Estados asumirán un rol de liderazgo en la adopción de agendas de seguridad regional o internacional que además de colaborar a sus fines, incrementan la estabilidad y cooperan al desarrollo de sus pares.

La política exterior de los Estados desde la perspectiva del *soft power* debe regirse por los mismos principios que guían sus actuaciones a nivel nacional. Los países, como es el caso nacional<sup>27</sup>, que aboguen por la profundización de regímenes internacionales o regionales que respeten los derechos humanos y promuevan el desarrollo sostenible e inclusivo de los países, deben propender a regímenes de gobierno que respeten los derechos de sus ciudadanos, posean un alto grado de legitimidad y ejerzan la soberanía como un concepto que involucra derechos y deberes. Asimismo, esos actores estatales deben generar condiciones económicas, sociales y de seguridad que propendan al desarrollo de sus sociedades. Estos hechos demostrarán el propósito de los Estados de mantener a nivel intraestatal las mismas condiciones por las cuales abogan en el exterior y les convertirá en referentes a nivel regional o internacional, permitiéndoles promover de mejor forma la aplicación de políticas y normas que cooperen a su estabilidad y seguridad nacional.

<sup>27</sup> Conforme a información proporcionada por el sitio *web* de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Los roles de la fuerza militar en el marco del *soft power* se materializan en la cooperación multilateral, las alianzas binacionales, instancias de entrenamiento internacional y la colaboración a otros sectores del Estado ante situaciones que afecten la seguridad de la nación, distintas al uso coercitivo o coactivo de la fuerza contra un tercer actor. Respecto del primer ámbito, las fuerzas armadas deben participar en operaciones de cooperación internacional alineadas con la política exterior del respectivo país; es decir, operar en ambientes multinacionales e interagenciales característicos de los despliegues bajo el amparo de organismos internacionales y regionales. Estas misiones pueden tener como objetivos, el mantenimiento o imposición de la paz, la protección de civiles, operaciones HDAR<sup>28</sup>, entrenamiento de fuerzas de seguridad en Estados frágiles o fallidos, entre otras. En relación con las alianzas con otros países, el poder militar debe cooperar al incremento de los niveles de integración vecinal o regional pretendidos por el liderazgo político<sup>29</sup>. Este rol comprenderá la ejecución de medidas de confianza mutua, como reuniones bilaterales, ejercicios binacionales y la conformación de fuerzas combinadas para ser empleadas en diversos escenarios de seguridad. El tercer tipo de tareas es la participación en entrenamientos combinados bajo el amparo de organizaciones regionales o subregionales u otras instancias. La fuerza militar deberá actuar en áreas del orbe donde los intereses nacionales estén presentes y, por tanto, donde los otros instrumentos estarán actuando en forma paralela<sup>30</sup>. Este rol cooperará a reafirmar el compromiso del Estado por la seguridad y estabilidad de algún país o región en particular.

Otro rol del poder militar corresponde al empleo en situaciones intraestatales que posiblemente amenacen la seguridad de la población. Al respecto, la fuerza militar debe cooperar a la mantención de la soberanía en territorios marítimos, espacio aéreo y zonas terrestres fronterizas, aisladas y desvinculadas del territorio, donde además el aporte a la conexión e integración de estas con el resto del país resulta un apoyo vital. En estas instancias se confrontarán ciertas amenazas multidimensionales que utilizan las áreas grises o zonas donde está ausente el control estatal, para desarrollar sus actividades y acrecentar sus niveles de influencia sobre la población<sup>31</sup>. Por otra parte, la fuerza militar debe estar capacitada para asistir en apoyo de los medios de orden y seguridad ante situaciones en que

<sup>28</sup> Sigla en inglés que se refiere al concepto de Asistencia Humanitaria y Mitigación de Desastres.

<sup>29</sup> Armitage y Nye. *Ibíd.*

<sup>30</sup> Chong. *Ibíd.*

<sup>31</sup> David Thaler, Ryan Brown, Gabriella Gonzalez, Blake Mobley y Parisa Roshan, *Improving the Military's understanding of unstable environments vulnerable to violent extremist groups* (RAND, 2013).

estos son sobrepasados y la seguridad de los civiles estará en riesgo<sup>32</sup>. El caos y desconcierto posterior a la ocurrencia de desastres naturales amenaza la estabilidad de la zona afectada y, por lo general, supera la capacidad de las policías nacionales o locales; por tanto, las fuerzas armadas deberán emplear sus medios en coordinación con otros organismos del Estado, con el objetivo de reestablecer las condiciones mínimas de seguridad y permitir la ejecución secuencial de las medidas postemergencia.

### Tareas correspondientes al *hard power*

Este ámbito de aplicación del poder nacional está relacionado con la visión tradicional de la seguridad y contempla sanciones económicas y el uso de la fuerza militar o amenaza de ello. En el primer caso, la preservación de la seguridad nacional podrá requerir la aplicación de medidas en el ámbito económico hacia un tercer actor, con el que se ha generado algún grado de tensión o crisis producto de conflictos de intereses. Considerando que este tipo de medidas requiere contar con una economía de alcance global que posea un alto nivel de desarrollo, este instrumento del poder nacional en la mayoría de los países tendrá un rol limitado para lograr el efecto deseado.

El segundo caso del *hard power* se refiere al empleo convencional de medios militares para defender la soberanía del Estado y proteger a la población ante la amenaza o coacción de actores estatales o no estatales. Tareas de estas características están reflejadas en la misión de las fuerzas armadas chilenas según el *Libro de la Defensa Nacional*<sup>33</sup>. Para describir estas tareas se empleará como marco el trabajo de John Troxell<sup>34</sup>, quien, asociando los planteamientos de varios autores<sup>35</sup>, propone diferentes usos de la fuerza militar para el logro de los objetivos nacionales.

La primera modalidad de tareas corresponde al empleo coactivo del poder militar, con el propósito de derrotar a un adversario que amenaza los intereses del Estado. Este rol puede acontecer en el marco de la legítima defensa o si el actor estatal estima que la magnitud del riesgo requiere emplear la fuerza de manera preventiva ante el inminente ataque de un tercero. Si bien la segunda alternativa contiene visiones contrapuestas desde la perspectiva

<sup>32</sup> Instituto Español de Estudios Estratégicos, "España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles", Capítulo 5, *Cuadernos de Estrategia* N° 165 (2005), pp. 181-212.

<sup>33</sup> República de Chile, *Libro de la Defensa de Chile 2010* (Ministerio de Defensa Nacional, 2010), p. 242.

<sup>34</sup> John Troxell, *Military Power and the Use of Force*. U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy, Cap. 17, 2nd Ed (2006), p. 227.

<sup>35</sup> Entre otros a Hans Morgenthau, Robert Art, Thomas Schelling y Colin Gray.

de la Guerra Justa, la interpretación de la conveniencia y factibilidad de la acción le corresponderá al respectivo liderazgo político. En estos dos casos, el instrumento militar debe conseguir que el adversario quede inhabilitado de proseguir sus acciones y crear las condiciones para la solución política al conflicto que originó la escalada de la crisis. En este modo de empleo se considera todo el rango de las operaciones militares, como asimismo el rol de las fuerzas armadas ante la acción de amenazas híbridas.

El segundo modo de empleo del instrumento militar corresponde al uso coercitivo de la fuerza, entendido como una acción que busca influenciar la decisión de un adversario. La coerción busca prevenir una acción del adversario o modificar la ejecución de un suceso en desarrollo. La efectividad de esta acción dependerá de la voluntad política de emplear la fuerza militar y que el adversario perciba las probables consecuencias de no proceder conforme a las intenciones del actor que ejecuta la coerción<sup>36</sup>. Las fuerzas armadas deben generar ese grado de percepción en el oponente y, en caso de no lograr el efecto deseado, podrían ser mandatadas a hacer un uso coactivo de la fuerza. La coerción es factible dividirla en el concepto de disuasión y el término inglés *compellence*<sup>37</sup>. La diferencia fundamental entre ambos es el momento en que el poder político ejecutará la coerción sobre el actor que confronta. La disuasión busca persuadir a un oponente para no iniciar una acción específica sobre los propios intereses nacionales, debido a que los beneficios de esa acción no justifican los estimados costos y riesgos<sup>38</sup>. Esta acción se ejerce desde tiempos de paz y hasta el término de la crisis, donde la fuerza militar en conjunto con los otros instrumentos del poder nacional deben lograr convencer al adversario de no amenazar la condición de seguridad propia. El concepto de *compellence* se refiere al uso del poder militar para cambiar una acción en curso por parte del adversario<sup>39</sup>. Lo anterior, obliga a contar con una fuerza militar potente y apta para lograr este propósito, pero la dificultad de conseguir el objetivo radica en el hecho de que la nación víctima deberá asumir los costos políticos y de prestigio nacional del cambio de su intención original.

### Tareas comunes del poder militar

Para ser empleada en los dos ámbitos del *smart power*, las fuerzas armadas deben preparar sus medios y mantener sus niveles de eficiencia ante la evolución de los escenarios de empleo. El poder militar debe alistarse por medio

<sup>36</sup> Troxell. *Ibíd.*, p. 228.

<sup>37</sup> Se emplea la denominación en inglés, ya que un término en español podría no corresponder a la idea original del concepto.

<sup>38</sup> Troxell. *Ibíd.*, p. 228.

<sup>39</sup> Troxell, *Ibíd.*, p. 229.

de la integración de sus componentes y de directrices consideradas en la respectiva política de defensa, como las consideradas en el *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. El concepto de una fuerza conjunta permitirá la acción sinérgica de las capacidades de las distintas ramas y superar esquemas caducos en los que cada institución aspira a mantener ciertos grados de autonomía<sup>40</sup>. Además, la fuerza militar debe lograr un justo balance entre mantener su operatividad ante los desafíos presentes y alcanzar nuevas capacidades para escenarios futuros<sup>41</sup>. Al respecto, los procesos de desarrollo de fuerzas deben ser acordes a la percepción de seguridad del Estado y sus ciudadanos, como asimismo con la realidad económica, aspectos que determinarán el alcance de la transformación de la fuerza militar. Por otra parte, el poder militar debe perseverar en los principios que caracterizan a las organizaciones que poseen el monopolio de la fuerza a nivel estatal. De esta forma, si la fuerza militar se emplea en alguna de las modalidades descritas en el marco del *smart power*, será vital el respeto al derecho internacional y los respectivos marcos legales nacionales, especialmente la protección de los civiles<sup>42</sup>.

## Conclusiones

El poder, entendido como la aptitud o capacidad de un actor para influenciar o controlar las acciones de un tercero en beneficio propio, tiene una de sus manifestaciones principales en el nivel de los actores estatales. Las definiciones de este concepto desde diversas posiciones intelectuales reflejan el interesante debate acerca del tema y, en algunos casos, responden a la visión del actual mundo globalizado, donde las conexiones y posicionamiento del Estado en diversas redes internacionales le otorgan el poder necesario para el logro de sus propósitos. Desde estos planteamientos, se estableció como marco para este apartado el concepto de poder nacional, correspondiente al *smart power* de Joseph Nye, entendido como la combinación de la visión tradicional y el *soft power*, basado en la persuasión de actores objetivos.

Las entidades correspondientes a la segunda imagen de las relaciones internacionales requieren articular su poder para lograr los objetivos nacionales y la condición de seguridad pretendida. Para cumplir con este fin, los

<sup>40</sup> Félix Arteaga, *Orientaciones sobre la Política de Defensa* (Madrid: Real Instituto Elcano, 2015), p. 13.

<sup>41</sup> Brom y Kurz, *Ibíd.*, p. 92.

<sup>42</sup> International Committee of the Red Cross, "The use of force in armed conflicts: interplay between the conduct of hostilities and law enforcement paradigms". *ICRC Report*, November 2013 // Tristan Ferraro, "The applicability and application of international humanitarian law to multinational forces". *International Review of the Red Cross*, Volume 95, Issue 891-892 (December 2013), pp. 561-612.

Estados hacen uso de diversos instrumentos, que en una acción coordinada permitirán alcanzar las previsiones de la política o estrategia de seguridad. Desde la perspectiva del *smart power*, estos corresponden al poder militar y económico, así como a los principios que el actor estatal promueve en su accionar internacional y a la adopción de políticas internas coherentes con sus relaciones exteriores.

A partir de este marco conceptual y con el objetivo de responder la pregunta de investigación, se describió desde la perspectiva del *smart power* las tareas que la seguridad exige a los instrumentos del poder nacional. Asimismo, se detalló aquellas correspondientes al *soft power* y al enfoque convencional del poder o *hard power*, donde se profundizó en los roles de la fuerza militar. A continuación se resumen las tareas que la seguridad exige al poder nacional, según los preceptos del *smart power*.

#### Tareas correspondientes al *soft power*:

- Respalda y promueve normas en el ámbito multilateral que cooperen a mantener la paz y seguridad internacional.
- Impulsa la cooperación ante sucesos interestatales, transnacionales o intraestatales que amenacen la estabilidad de una región o país en particular.
- Promueve medidas para prevenir conflictos ante situaciones de riesgo o crisis que amenacen la seguridad multidimensional.
- Respetar los derechos de sus ciudadanos y la observancia de la soberanía como un concepto que involucra derechos y deberes.
- Generar condiciones económicas, sociales y de seguridad que propendan al desarrollo y estabilidad de las respectivas sociedades.
- Participar en operaciones de mantenimiento de la paz y cooperación internacional, en correlación con la política exterior.
- Cooperar a la integración vecinal y regional en el ámbito de la defensa, con medidas de confianza mutua.
- Mantener la soberanía efectiva de territorios marítimos, espacio aéreo y zonas fronterizas, aisladas y desvinculadas del territorio.
- Apoyar la estabilización de áreas afectadas por desastres naturales de gran escala que colocan en riesgo la seguridad de la población.

#### Tareas correspondientes al *hard power*:

- Aplicar medidas en el ámbito económico hacia un tercer actor, en el contexto de una crisis como resultado de conflictos de intereses.

- Emplear coactivamente el poder militar para defender la soberanía del Estado y proteger a la población.
- Emplear coercitivamente la fuerza militar para persuadir a un oponente de no iniciar una acción sobre los intereses nacionales o para que modifique una acción en curso.

Tareas comunes del poder militar para los dos ámbitos del *smart power*:

- Preparar las fuerzas armadas para el empleo conjunto de sus componentes.
- En forma simultánea, mantener su eficiencia ante los desafíos presentes y desarrollar nuevas capacidades para los escenarios futuros.
- Perseverar en el respeto al derecho internacional y los respectivos marcos legales nacionales, especialmente en la protección de los civiles.

### ***Bibliografía***

- Armitage, Richard y Nye, Joseph. *CSIS Commission on Smart Power: a smarter, more secure America*. Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C. 2007).
- Arteaga, Félix. *Orientaciones sobre la Política de Defensa* (Madrid: Real Instituto Elcano, 2015).
- Baldwin, David. "Security Studies and the End of the Cold War". *World Politics*, N° 48 (1995).
- Baldwin, David. "Power and International Relations". En: Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth Simmons, *Handbook of International Relations*, 2<sup>nd</sup> Edition (London: SAGE Publications, 2002).
- Brom, Shlomo y Kurz, Anat (eds). *Strategic Survey for Israel*. 2015-2016.
- Buzan, Barry; Wæver, Ole y de Wilde, Jaap. *Security: A New Framework for Analysis* (Lynne Rienner, 1998).
- Chong, Alan. "Smart Power and Military Force". *Journal of Strategic Studies*, Vol. 38, N° 3 (2005).
- Dahl, Robert. "The concept of Power". *Behavioral Science*, Vol. 2, N° 3, 1 (1957).
- Ferraro, Tristan. "The applicability and application of international humanitarian law to multinational forces". *International Review of the Red Cross*, Volume 95, Issue 891-892 (December, 2013).
- Friedman, Thomas. *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization* (Anchor Books, New York, 2000).
- Gray, Colin. *Hard power and soft power: the utility of military force as an instrument of policy in the 21st century* (Strategic Studies Institute. US Army War College, April 2011).
- Instituto Español de Estudios Estratégicos. "España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles". *Cuadernos de Estrategia*, N° 165, Cap. 5 (2005).

- International Committee of the Red Cross. "The use of force in armed conflicts: interplay between the conduct of hostilities and law enforcement paradigms". *ICRC Report* (November 2013).
- República de Chile. *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010* (Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional, 2010).
- Morgenthau, Hans. *Política de poder entre las Naciones: La lucha por el poder y la paz* (Ed. Sudamericana, 1963).
- Nye, Joseph. *Soft Power: the means to success in world politics* (New York: Perseus, 2004).
- Nye, Joseph. "Get smart, combining Hard and Soft Power". *Foreign Affairs* (Julio/Agosto, 2009).
- Rice, Condoleezza. "Rethinking the National Interest". *Foreign Affairs* (Julio/Agosto, 2008).
- Slaughter, Anne Marie. "America's Edge: Power in the Networked Century". *Foreign Affairs* (Enero/Febrero, 2009).
- Thaler, David; Brown, Ryan; Gonzalez, Gabriella; Mobley, Blake y Roshan, Parisa. *Improving the Military's understanding of unstable environments vulnerable to violent extremist groups: Insights from Social Science* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2013) (Documento en línea) [Fecha de consulta 15.09.2016] [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR298.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR298.html).
- Troxell, John. *Military Power and the Use of Force. U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy*, 2da edición, Cap. 17 (2006).
- Wilson, Ernest. "Hard Power, Soft Power and Smart Power". *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, N° 1 (2008).
- Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Documento en línea) [Fecha de consulta 01.09.2016] <http://www.agci.cl/index.php/acerca-de-agci/quienes-somos>.

## CAPÍTULO 4

# Influencia de la Seguridad en el desarrollo de capacidades de Defensa

*Patricio García Torres\**

### ***Introducción***

Hoy la seguridad nacional no puede ser concebida o provista mediante un enfoque limitado y restringido al Estado. Ella, sin duda, depende de las dinámicas internacionales y, fundamentalmente, de las regionales<sup>1</sup>. A partir de esta realidad, nuestro país debe continuar desarrollando diferentes esfuerzos en pos de sus objetivos y en resguardo de sus intereses<sup>2</sup>.

En este sentido, la evolución que ha sufrido el escenario internacional –particularmente durante la post-Guerra Fría–, como también su proyección, han impuesto al Estado nuevos y complejos desafíos en materia de seguridad nacional. Ello ha permitido que, según se expusiera en los capítulos precedentes, el concepto seguridad se aborda con un enfoque más amplio.

Es así como, sin descartar la vigencia de amenazas de índole estatal, la seguridad nacional ya no se limita a la habilidad de un Estado para defender

\* Teniente Coronel del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor. Magíster en Ciencias Militares, Academia de Guerra del Ejército. Master of Arts in Security Studies, Universidad de Georgetown. Magíster en Gestión Educacional de la Universidad Diego Portales y egresado del Advanced Management Program de la *ESE Business School* de la Universidad de los Andes. Es Profesor de Academia en Historia Militar y Estrategia. En 2004 sirvió en la Fuerza Internacional para la Asistencia y Seguridad (ISAF) en Kabul, Afganistán. Actualmente trabaja como asesor en la Jefatura del Estado Mayor General del Ejército. patricio.garcia@ejercito.cl

<sup>1</sup> Ole Wæver. “Securitization and Desecuritization”. En: Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security* (New York: Columbia University Press, 1995), p. 49.

<sup>2</sup> República de Chile. *Libro de la Defensa de Chile 2010* (Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional, 2010), p. 128.

su territorio y sus valores frente a una amenaza militar tradicional. Por el contrario, hoy exige el desarrollo de capacidades para lidiar con las denominadas “amenazas emergentes”<sup>3</sup> o amenazas de carácter transnacional, entre las que destacan: los desastres naturales, las migraciones, el tráfico de drogas y armas, el crimen organizado, el terrorismo internacional, el cibercrimen y los estados fallidos. Lo anterior, debido a la capacidad de dichos fenómenos para afectar transversalmente la seguridad del sistema internacional, del Estado y de sus habitantes<sup>4</sup>.

Los riesgos y amenazas que este nuevo enfoque de seguridad conlleva, exigen a las autoridades gubernamentales una eficiente gestión de los instrumentos de poder del Estado como también de sus capacidades. Ello implica una estructura de seguridad que facilite y respalde la planificación, la organización, la dirección y el control del empleo de sus recursos diplomáticos, de información, militares y económicos del Estado; condición necesaria, pero no suficiente, toda vez que se requiere de consensos y voluntad política para generar un nivel de seguridad acorde a los objetivos, valores e intereses a proteger.

En dicho contexto, la defensa nacional constituye una de las diversas funciones que cumple el Estado<sup>5</sup>. Como tal, ella es la responsable de generar las condiciones de seguridad externa que permita al país alcanzar sus objetivos y, al mismo tiempo, oponerse a las amenazas de un adversario respecto de nuestros intereses nacionales. Asimismo, como un bien público puro<sup>6</sup>, la defensa es inherente al Estado, quien debe organizarla, asignarle recursos y objetivos para dichos fines<sup>7</sup>. En consecuencia, la defensa es la función responsable de mantener las capacidades de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) y desarrollar todas aquellas que le sean requeridas en el contexto de las capacidades nacionales o del empleo coordinado de los instrumentos del poder del Estado.

Al respecto, la tendencia global indica que –a causa de la reducción, en cantidad y frecuencia, de los conflictos armados interestatales en relación

<sup>3</sup> *Ibíd.*, pp. 130 -132.

<sup>4</sup> Dan Caldwell and Robert E. Williams. *Seeking Security in an Insecure World* (Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishers, 2006), p. 5.

<sup>5</sup> Igual que la función defensa, el Estado de Chile cumple con otras diversas funciones, como por ejemplo: la diplomática, orden público, administración de justicia, protección civil y protección ambiental. Ver: República de Chile, *Ibíd.*, pp. 107 y 108.

<sup>6</sup> Se entenderá por “bien público puro” todo aquel bien que implique “no exclusión” y “no rivalidad”, es decir: una vez producido, no es posible evitar que alguien lo consuma y que el consumo de unos no reduce el consumo de otros, respectivamente. Ver: Joseph E. Stiglitz. *La Economía Del Sector Público*, Tercera ed. (Barcelona: Antoni Bosch, 1986), pp. 155 y 156.

<sup>7</sup> República de Chile, *Ibíd.*, p. 107.

con los de carácter intraestatal<sup>8</sup>– las FF.AA. continuarán incrementando su participación tanto en operaciones militares distintas a la guerra (MOOTW)<sup>9</sup> como en operaciones internacionales de imposición o de mantenimiento de la paz. Producto de ello, la sociedad exigirá a la función defensa una gestión eficiente –tanto a nivel ministerial, militar conjunto e institucional– orientada a garantizar que toda nueva contribución de las FF.AA. a la seguridad nacional no comprometa las capacidades requeridas para cumplir su ineludible responsabilidad frente a posibles amenazas de carácter tradicional. Por consiguiente, ellas deberán continuar contribuyendo a la seguridad nacional mediante el empleo, mantención y desarrollo de capacidades con perfil polivalente que, adicionalmente, les permita hacer frente a algunos de los fenómenos transnacionales antes descritos<sup>10</sup>.

En consecuencia, el propósito de este trabajo es establecer de qué manera influye la seguridad en el desarrollo de las “capacidades de defensa”; concepto que para estos fines será entendido como todas aquellas capacidades militares disponibles en las FF.AA. de un país y que, generalmente, son el producto de un proceso de planificación de la fuerza.

Para dar respuesta a esta interrogante, inicialmente se describirá la necesaria vinculación que debe existir entre la seguridad y la defensa nacional –desde el nivel del Estado hasta el nivel de las FF.AA.– y cómo ello se manifiesta en los “modelos de gestión de la defensa”<sup>11</sup> en Estados Unidos de América (EE. UU.), Canadá, España, y Japón. En los tres primeros casos, la muestra obedece a países que –con claras diferencias en cuanto a poder económico y militar– son miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), alianza cuyos estándares en materia de planificación militar constituyen un referente en Occidente. En el caso de Japón, su inclusión en la muestra obedece a ciertas similitudes con nuestra realidad nacional. Su actual política de defensa es de carácter defensivo y disuasivo, situación que no ha impedido reclamaciones de terceros países sobre su territorio<sup>12</sup>. Asimismo, su territorio

<sup>8</sup> Therése Pettersson y Peter Wallensteen. *Armed Conflicts, 1946-2014* (Uppsala: Uppsala Conflict Data Program (UCDP), 2015).

<sup>9</sup> Acrónimo en inglés que significa *Military Operations Other Than War*. En el caso de la doctrina operacional terrestre nacional, dichas operaciones consideran: la ayuda humanitaria, la búsqueda y rescate, y el apoyo militar a las autoridades civiles.

<sup>10</sup> El empleo de las FF.AA. de cada Estado se encuentra sujeto a su respectivo marco jurídico y legislativo.

<sup>11</sup> Por “modelo de gestión de la defensa” se entenderá la secuencia de los procesos de planificación, organización, dirección y control que, desde el nivel político de un país, otorgan el marco para la posterior planificación de la fuerza y desarrollo de capacidades de sus FF.AA.

<sup>12</sup> Tanto la Federación Rusa, como la República Popular China y la República de China (Taiwán) mantienen disputas territoriales sobre islas bajo control soberano de Japón (Islas Kuril del Sur e islas Senkaku, respectivamente).

presenta una compleja y accidentada morfología, con zonas geográficas de difícil acceso, situación que complica el despliegue y empleo de sus FF.AA.; debido a la magnitud y recurrencia de catástrofes naturales, estas emplean frecuentemente sus capacidades en apoyo de la población civil.

Posteriormente se efectuará un análisis de las principales aproximaciones o enfoques en materia de planificación de fuerzas y sus implicancias en el desarrollo de las capacidades de la defensa. Finalmente, por el complejo entorno de seguridad actual y las capacidades que requiere la defensa nacional, se analizará la necesidad y conveniencia de transitar desde el actual modelo de planificación de fuerza –basado en amenazas– hacia un modelo coherente con la demanda, actual y futura, de capacidades de defensa que permita desarrollar dichas capacidades para continuar contribuyendo a la seguridad de Chile en el siglo XXI.

### ***El Estado, la seguridad y la defensa***

Los Estados, de acuerdo con algunas tendencias dentro de la teoría política, tienen como primera obligación y fin último garantizar la seguridad de sus miembros (Thomas Hobbes)<sup>13</sup>. Asimismo, su misión fundamental es proteger la vida, la libertad y la propiedad de sus ciudadanos (John Locke)<sup>14</sup>. Estas ideas, desarrolladas hace más de tres siglos, mantienen plena vigencia en nuestros días. De hecho, no solo forman parte importante de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>15</sup>, sino que, además, son coherentes con el enfoque más amplio con el que actualmente se aborda la seguridad nacional.

Bajo el paradigma clásico, la defensa constituía la función responsable de la seguridad nacional; entendida como la mantención de la soberanía frente a una amenaza tradicional de carácter externo, o bien, frente a una insurrección de carácter interno. En ambos casos, el instrumento militar era el garante de la seguridad del Estado. En consecuencia, la política de seguridad nacional podía ser conceptualmente homologable a la política de defensa nacional, toda vez que la respuesta a dichas amenazas recaía exclusivamente en la función defensa. Sin embargo, actualmente las democracias occidentales tienden a evitar el empleo de la fuerza militar para promover el orden interno del Estado, dejando dicha tarea a sus fuerzas policiales<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Citado por Francisco J. Juárez. *Teoría General Del Estado* (Mexico: Red Tercer Milenio, 2012), p. 135.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p.137.

<sup>15</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración Universal De Derechos Humanos*, Paris, 1948.

<sup>16</sup> Caldwell y Williams, *Ibíd.*, pp. 6-8.

Bajo el actual enfoque que se le ha otorgado a la seguridad, dicho concepto se ha expandido en dos direcciones: una referida al ámbito de la seguridad y la otra al sujeto de ella. En el primer caso la expansión se manifiesta en el incremento de los problemas que forman parte de la agenda de seguridad de los países; la que incluye la amenaza externa tradicional, de carácter estatal y, también, aquellas de carácter transnacional antes mencionadas. En el segundo caso la seguridad ha dejado de enfocarse fundamentalmente en el Estado, ampliando el rango de posibles sujetos de seguridad, desde el nivel del individuo al nivel del sistema internacional<sup>17</sup>.

Por otra parte, la existencia de un determinado fenómeno no necesariamente implica un problema de seguridad nacional, ya que para alcanzar dicha connotación se requieren dos condiciones: que sea declarado como tal por las respectivas autoridades políticas y que, además, se adopten medidas en respuesta a ello<sup>18</sup>. Lo anterior se debe a que solo cuando se tiene una idea razonable de la naturaleza de una amenaza, como de las vulnerabilidades sobre las cuales puede actuar y afectar los intereses del Estado, es posible considerar a un determinado fenómeno como parte de los problemas de la política de seguridad nacional<sup>19</sup>. Por el contrario, inseguridad implica la existencia de un problema de seguridad sin que se hayan adoptado medidas para enfrentarlo<sup>20</sup>.

De manera evidente, en materia de seguridad nacional, no todos los problemas requieren de una respuesta militar. Pese a ello, no resulta lógico aislar a la defensa de la seguridad nacional, como tampoco prescindir del necesario vínculo entre ambas. La defensa debe estar concebida en función de necesidades y directrices de orden superior. Estas últimas deben emanar de la gestión del Estado como el responsable de la seguridad nacional, del bien común de la población y del cumplimiento de los objetivos nacionales; en particular aquellos asociados al desarrollo social y económico<sup>21</sup>.

De acuerdo con el modelo estadounidense, el Estado –como responsable de la seguridad nacional– requiere de una “gran estrategia”, la que en términos simples implica el uso del poder para asegurar al país. Dicha estrategia se encuentra por sobre cualquier otra destinada a asegurar objetivos específicos e, incluso, por sobre el uso del poder militar para el logro de objetivos políticos. Asimismo, considera aspectos relevantes por los cuales todo gobierno estaría

<sup>17</sup> Ibíd.

<sup>18</sup> Wæver, Ibíd., pp. 54-56.

<sup>19</sup> Barry Buzan. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd ed (Boulder, CO: L. Rienner Pub. Co., 1991), p. 112.

<sup>20</sup> Wæver, Ibíd., p. 56.

<sup>21</sup> República de Chile, Ibíd., p. 128.

dispuesto a invertir recursos, legislar o defender. Producto de lo anterior, considera que toda “gran estrategia” debe trascender al gobierno de turno<sup>22</sup>.

Del mismo modo que toda estrategia que pretenda ser exitosa, la “gran estrategia” debe considerar un adecuado balance entre sus modos, sus medios y sus fines. Por fines entenderemos los objetivos que persigue: en este caso, el resguardo de aquellos intereses vitales para el Estado y por los que se estaría dispuesto a ir a una guerra. Los medios, por su parte, constituyen los diferentes instrumentos del poder nacional; es decir, los recursos diplomáticos, de información, militares y económicos. Los modos, finalmente, obedecen a la forma en que se enfrentarán las diferentes amenazas. Por lo general esto último se realiza mediante el empleo simultáneo y coordinado de los instrumentos del poder nacional, con el propósito de modificar el entorno y prevenir problemas de seguridad, dejando el empleo coercitivo del instrumento militar como un último recurso<sup>23</sup>.

En consecuencia, la estrategia no puede ser entendida como el arte de preparar las futuras guerras en las que un país podría verse involucrado y limitarse solo a planificar el empleo y despliegue de sus FF.AA. Hoy ella constituye la prescripción racional de los intereses vitales de una nación, de los elementos que son trascendentales para su seguridad, el propósito de su relación con otros Estados y la priorización de sus objetivos<sup>24</sup>. Lo anterior, permite clarificar la raíz del vínculo que debe existir entre la seguridad y la defensa, como también la influencia de la primera respecto de la segunda.

Comprender la “gran estrategia” de un Estado implica observar su comportamiento en el largo plazo y cómo este asegura y avanza en sus intereses nacionales permanentes. En este sentido, la “gran estrategia” no es sinónimo de una “estrategia de seguridad nacional” (ESN) o de una “estrategia de defensa nacional” (EDN), pero está directamente relacionada con ambas<sup>25</sup>.

La ESN constituye, de acuerdo con el modelo de gestión de la defensa estadounidense (ver Cuadro N° 1), el insumo superior que permite orientar y diseñar la EDN<sup>26</sup>; a su vez, esta última direcciona la “estrategia militar nacional” (EMN).<sup>27</sup> De esta forma, la ESN es la encargada de definir los intereses nacionales permanentes y priorizar los esfuerzos a desarrollar por

<sup>22</sup> Jr. R.D. Hooker. *The Grand Strategy of the United States* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 2014), p. 1.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, pp. 14-23.

<sup>24</sup> Peter Paret, Gordon Alexander Craig y Felix Gilbert. *Makers of Modern Strategy : From Machiavelli to the Nuclear Age* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1986), p. 869.

<sup>25</sup> Hooker, *Ibíd.*, p.1.

<sup>26</sup> La última EDN data de 2005, actualizada en 2012 mediante la *Defense Strategic Guidance (DSG)* e incluida en el capítulo II de la *Quadrennial Defense Review (QDR) 2014*.

<sup>27</sup> Hooker, *Ibíd.*, p. 1.

los diferentes instrumentos del poder nacional, en función de la evaluación de oportunidades, riesgos y amenazas a dichos intereses<sup>28</sup>. La EDN, por su parte, se encarga de establecer los objetivos estratégicos para la defensa<sup>29</sup>, describe los desafíos del entorno de seguridad<sup>30</sup>, define las diez misiones claves a cumplir por las FF.AA.<sup>31</sup>, orienta el desarrollo futuro con una visión conjunta<sup>32</sup>, establece los pilares de la estrategia del Ministerio de Defensa, reorienta o modifica programas de defensa en desarrollo y proporciona directrices para la innovación y adaptación de la fuerza<sup>33</sup>. Finalmente, desde la perspectiva de las FF.AA., la EMN define los intereses para la seguridad nacional<sup>34</sup> y, a partir de ellos, establece los objetivos militares nacionales, priorizando las misiones a cumplir por las FF.AA. en su contribución a la seguridad nacional<sup>35</sup>.

<sup>28</sup> President of the United States of America. *National Security Strategy*, Washington, D.C (2015).

<sup>29</sup> Department of Defense of the United States of America. *The National Defense Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 2005), pp.7-8.

<sup>30</sup> Department of Defense of the United States of America. *U.S. Defense Strategic Guidance. Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 2012), pp.1-3.

<sup>31</sup> *Ibíd.*, pp. 4-6. Las diez misiones claves o principales para las FF.AA. de los EE.UU. consideran: (1) combatir el terrorismo y la guerra irregular; (2) disuadir y derrotar una agresión; (3) proyectar fuerzas a pesar de los desafíos antiacceso o de negación de área; (4) combatir las armas de destrucción masiva; (5) operar con eficacia en el ciberespacio y en el espacio; (6) mantener una disuasión nuclear segura y confiable; (7) defender el territorio nacional y proporcionar apoyo a las autoridades civiles; (8) proporcionar presencia estabilizadora; (9) conducir operaciones de estabilización y de contrainsurgencia y; (10) conducir operaciones de ayuda humanitaria, de alivio de desastres y otras operaciones.

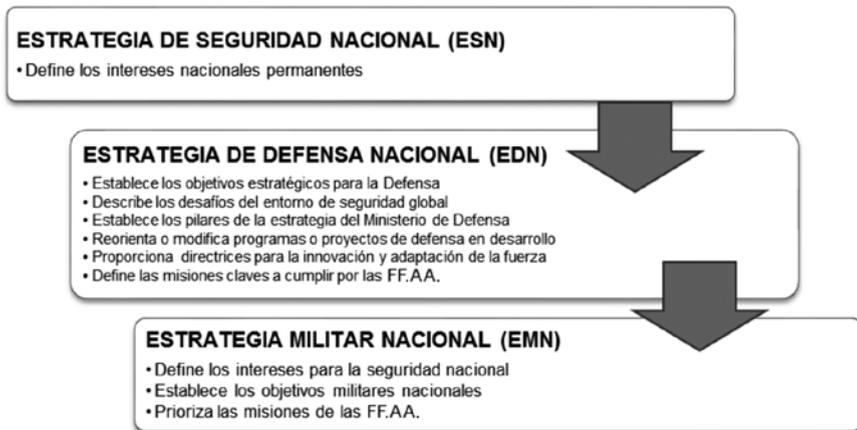
<sup>32</sup> *Ibíd.*, pp. 6-8.

<sup>33</sup> Entre ellas se destaca la inversión en capacidades estratégicas claves, a saber: (1) ciberdefensa; (2) defensa de misiles; (3) disuasión nuclear; (4) desarrollo espacial; (5) capacidades aeromárítimas; (6) armamento de precisión; (7) inteligencia, vigilancia y reconocimiento y; (8) contraterrorismo y operaciones especiales. Department of Defense of the United States of America. *Quadrennial Defense Review 2014* (Washington, DC.: U.S. Department of Defense, 2014), pp. 12-25.

<sup>34</sup> Los intereses para la seguridad nacional permiten orientar a los mandos militares en la asesoría al conductor político relacionada con el cuándo y dónde emplear la fuerza, el tipo y grado de fuerza a emplear y a qué costo emplearla.

<sup>35</sup> Joint Chiefs of Staff of the United States of America. *The National Military Strategy of the United States of America: The United States Military's Contribution to National Security* (Washington, D.C., 2015).

Cuadro N° 1  
Síntesis del modelo de gestión de la defensa de EE.UU.



Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los documentos oficiales.

En el caso de Canadá, la gestión de la defensa tiene su origen en una Política de Seguridad Nacional (PSN); política de Estado que, junto con definir los valores e intereses fundamentales para la seguridad nacional<sup>36</sup>, propone el marco para abordar las diversas amenazas que afectan a sus ciudadanos<sup>37</sup>. En este sentido, a pesar de enfocarse fundamentalmente en la seguridad nacional, la PSN reconoce que ella está íntimamente relacionada con la seguridad individual y con la seguridad internacional<sup>38</sup>.

A partir de lo anterior, la PSN describe el sistema de seguridad integrado que fuera proyectado por el gobierno canadiense, el que se orienta a abordar los problemas de seguridad nacional mediante: (1) la permanente evaluación de la amenaza, mediante centro gubernamental especializado que facilite la integración de inteligencia; (2) la protección y prevención, por medio del fortalecimiento de los sistema de vigilancia, alerta temprana y la capacidad para desplegar recursos en forma oportuna y proporcional a situaciones

<sup>36</sup> Privy Council Office. *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*, National Library of Canada, 2004, vii, p. 4. Los tres intereses fundamentales son: la protección de Canadá y de sus ciudadanos en el país y en el extranjero; garantizar que su territorio no constituya una base para las amenazas a sus aliados; y contribuir a la seguridad internacional.

<sup>37</sup> *Ibid.*, pp. 6-9. Canadá reconoce como las principales amenazas a su seguridad nacional: el terrorismo en sus diversas formas, la proliferación de armas de destrucción masiva, los estados fallidos y frágiles, el espionaje extranjero, los desastres naturales, las vulnerabilidades a la infraestructura crítica, el crimen organizado y las pandemias.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 3 y 4.

diversas; (3) la gestión de las contingencias, de centros de operaciones de emergencia a nivel federal, provincial y municipal; y (4) la permanente evaluación y el control de la efectividad tanto de la planificación de operaciones de emergencia como de los sistemas de emergencia<sup>39</sup>.

Posteriormente, la PSN establece seis áreas claves para la seguridad canadiense: la inteligencia, la planificación y gestión de emergencias, la salud pública, la seguridad en el transporte, la seguridad fronteriza y la seguridad internacional. Asimismo, define objetivos para cada una de ellas y, fundamentalmente, los recursos económicos necesarios para reducir las brechas de seguridad prioritarias de responsabilidad gubernamental<sup>40</sup>.

Finalmente, esta política reconoce que las FF.AA. constituyen una capacidad esencial para la seguridad nacional. Lo anterior se respalda en el papel fundamental que desarrollan frente a diversas situaciones de emergencia, como el terrorismo internacional, las catástrofes naturales y brotes epidémicos. Asimismo, ellas deben continuar siendo capaces de cumplir con los siguientes roles: defender el territorio canadiense, cooperar en la defensa de Norteamérica y enfrentar amenazas a la seguridad de Canadá tan lejos de sus fronteras como sea posible. En consecuencia, la mantención de un adecuado equilibrio entre las preocupaciones en materia de seguridad nacional como internacional, será una consideración importante en la definición de la estructura de la fuerza y de los roles de las FF.AA.<sup>41</sup>.

A nivel defensa, Canadá cuenta con una Estrategia de Defensa Nacional (EDN), documento que proporciona una hoja de ruta para la modernización de sus FF.AA. con una visión a veinte años y con un claro objetivo: contar con una fuerza militar moderna, entrenada, equipada y con la capacidad y flexibilidad necesaria para disuadir y, en caso de ser necesario, enfrentar con éxito amenazas de carácter convencional y asimétrico<sup>42</sup>. En este sentido, la EDN establece un marco estable y predecible –en el largo plazo– para las inversiones en defensa, lo que se sustenta en la determinación de la brecha de capacidades<sup>43</sup> a cubrir respecto de la inversión en cada uno de los cuatro pilares de las capacidades (personal, equipamiento, alistamiento e infraestructura). Lo anterior, tiene como propósito que las FF.AA. –junto con alcanzar un adecuado equilibrio respecto de su poder de combate– sean capaces de

<sup>39</sup> *Ibíd.*, pp. 9-13.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, pp. 13-49.

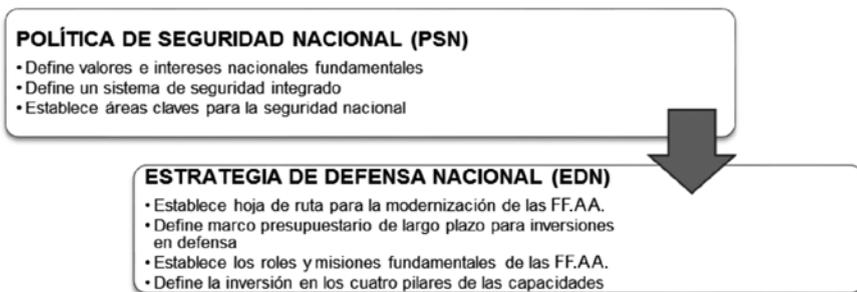
<sup>41</sup> *Ibíd.*, pp. 49-50.

<sup>42</sup> Government of Canada. *Canada First Defence Strategy*, 2008, p. 7. Dentro de las amenazas de carácter asimétrico incluye el terrorismo, la insurgencia y los ataques cibernéticos.

<sup>43</sup> Por “brecha de capacidades” se entenderá la diferencia entre las capacidades requeridas y las capacidades con las cuales se cuenta para cumplir las misiones o tareas previstas.

cumplir con las seis misiones de carácter multifuncional que demanda la amplia gama de desafíos impuestos por el ambiente estratégico actual y futuro<sup>44</sup>.

Cuadro N° 2  
Síntesis del modelo de gestión de la defensa de Canadá



Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los documentos oficiales.

En el caso de España, igual que en EE.UU., la gestión de la defensa tiene su origen en una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). Dicha política pública, junto con reconocer a la seguridad nacional como un elemento esencial en desarrollo y el progreso de una sociedad libre, establece que ella es garantía para el bienestar de sus ciudadanos y para la estabilidad del propio Estado<sup>45</sup>.

Asimismo, la ESN asume que a los riesgos y amenazas tradicionales se suman otros cuyo carácter es, generalmente, transnacional y que además son propios de un mundo globalizado, como por ejemplo el terrorismo y el crimen organizado. Lo anterior, sin duda exige del Estado respuestas con visión integral y no da espacio a esfuerzos aislados. En consecuencia, la ESN también reconoce que hoy –frente a riesgos y amenazas que no son exclusivamente estatales– la seguridad nacional requiere de la colaboración público-privada como de una activa participación ciudadana.

<sup>44</sup> *Ibíd.*, pp. 5-10. Las FF.AA. de Canadá tienen asignadas seis misiones fundamentales, las que posiblemente deberán cumplir en forma simultánea: (1) Desarrollar operaciones nacionales y continentales, incluyendo el Ártico y por medio del Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD); (2) Apoyar un evento internacional en Canadá, como por ejemplo los juegos olímpicos; (3) Responder a un ataque terrorista importante; (4) Apoyar a las autoridades civiles durante una crisis en Canadá; (5) Liderar o conducir una operación internacional importante durante un período prolongado, y (6) Desplegar fuerzas en respuesta a crisis en otras partes del mundo por períodos más cortos.

<sup>45</sup> Presidencia del Gobierno de España. *Estrategia De Seguridad Nacional: Un Proyecto Compartido*, by Gobierno de España (Madrid: Departamento de Seguridad Nacional, 2013).

Al respecto y desde una visión integral, la ESN define la seguridad nacional como “la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores, así como contribuir junto con nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos internacionales”. A partir de lo anterior, se establecen los cuatro principios de la ESN: (1) la unidad de acción bajo la dirección del presidente del gobierno; (2) anticipación y prevención; (3) eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos y; (4) resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación<sup>46</sup>.

Con posterioridad y junto con definir los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la ESN describe los factores potenciadores de estos. En cuanto a riesgos y amenazas, define indistintamente que ellos están constituidos por los conflictos armados, el terrorismo, las ciberamenazas, el crimen organizado, la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva, los flujos migratorios irregulares, el espionaje, las emergencias y catástrofes y, la vulnerabilidad del espacio marítimo. Por otra parte, establece como factores potenciadores de dichos riesgos y amenazas a la pobreza, la desigualdad, los extremismos ideológicos, los desequilibrios demográficos, el cambio climático y el uso nocivo de las nuevas tecnologías<sup>47</sup>.

Bajo dicho contexto, la ESN establece los objetivos y líneas de acción estratégicas para cada uno de los doce ámbitos prioritarios de acción<sup>48</sup> –entre ellos la defensa– y que están asociados a los riesgos y amenazas antes descritos. Finalmente, la ESN define la composición y el funcionamiento de un sistema integrado de seguridad nacional, el que –bajo el liderazgo del presidente del gobierno– está conformado por un consejo de seguridad nacional y por comités especializados<sup>49</sup>.

En el nivel defensa, España cuenta con una Directiva de Defensa Nacional (DDN). Dicha directiva tiene como propósito establecer las líneas de acción y los objetivos que persigue la cartera de defensa. En este sentido, plantea la necesidad de contar con una defensa responsable y creíble, orientada a enfrentar las posibles amenazas a la seguridad nacional como a la de sus aliados,

<sup>46</sup> *Ibíd.*, pp. 7 y 9.

<sup>47</sup> *Ibíd.*, p. 24.

<sup>48</sup> *Ibíd.*, p. 39. Los ámbitos de acción son: (1) defensa nacional; (2) lucha contra el terrorismo; (3) ciberseguridad; (4) lucha contra el crimen organizado; (5) seguridad económica y financiera; (6) seguridad energética; (7) no proliferación de armas de destrucción masiva; (8) ordenación de flujos migratorios; (9) contrainteligencia; (10) protección ante emergencias y catástrofes; (11) seguridad marítima, y (12) protección de infraestructura crítica.

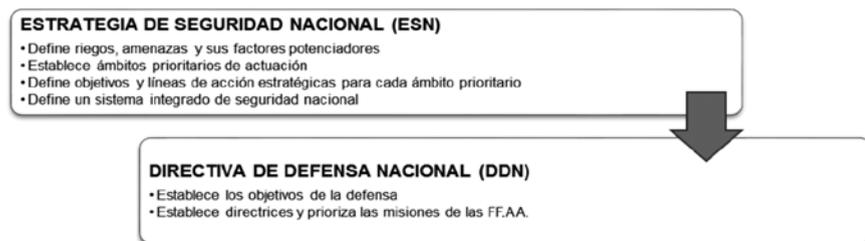
<sup>49</sup> *Ibíd.*, pp. 53-56.

de tal forma de constituir un socio confiable a nivel de las organizaciones internacionales. Asimismo, la DDN describe los riesgos de un ambiente global cada vez más interconectado, en el que los grupos terroristas pueden dañar tanto la paz social como la seguridad ciudadana y la estabilidad política<sup>50</sup>.

Paralelamente, la DDN establece la necesidad de desarrollar una exhaustiva revisión respecto de la estrategia para enfrentar los riesgos y amenazas presentes en el siglo XXI; asumiendo que, para prevalecer en dicho ambiente, se requiere que España se constituya como un aliado leal y confiable tanto para la Unión Europea (UE) como para la OTAN. Posteriormente, desde la perspectiva de la particular situación geoestratégica española, la DDN reconoce la importancia de consolidar un marco seguro en el Mediterráneo, la estabilidad de su entorno inmediato (Oriente Medio y el Sahel) y el control sobre el tráfico ilícito desde el golfo de Guinea e Iberoamérica, para ello define los cinco objetivos para la defensa nacional<sup>51</sup>.

Finalmente, junto con asumir que la disuasión implica contar con capacidades y la determinación para emplearlas en caso de ser necesario, la DDN establece las directrices y prioriza las misiones de las FF.AA.<sup>52</sup>.

Cuadro N° 3  
Síntesis del modelo de gestión de la defensa de España



Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los documentos oficiales.

<sup>50</sup> Gabinete de la Presidencia del Gobierno de España. *Directiva De Defensa Nacional: Por Una Defensa Necesaria, Por Una Defensa Responsable* (Madrid: Presidencia del Gobierno, 2012), p. 2.

<sup>51</sup> *Ibid.*, pp. 2-6. Los cinco objetivos definidos por la DDN consideran: (1) asegurar una España fuerte que contribuya a la estabilidad internacional; (2) desarrollar la plena coherencia y coordinación de los instrumentos en manos de los distintos departamentos; (3) mantener un nivel nacional de disuasión creíble y suficiente; (4) llevar a cabo la necesaria transformación de las FF.AA.; y (5) acentuar el esfuerzo en la comunicación estratégica de la defensa, con objeto de fomentar una conciencia de defensa nacional.

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp. 7-8. Se debe dar prioridad al mantenimiento y a la disponibilidad de las capacidades que permitan: (1) disuadir; (2) defender el territorio nacional; (3) vigilar los espacios marítimos y aéreos; (4) proyectar capacidades en defensa de los intereses nacionales; y (5) apoyar a las autoridades civiles en caso de emergencia. Adicionalmente, establece la participación de la defensa en la gestión integral de ciberseguridad e impulsar la coordinación sinérgica de una comunidad de inteligencia orientada al interés estratégico del país.

En el caso de Japón, la gestión de su defensa también está basada en una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). Dicho documento declara los principios fundamentales a defender por la nación, establece sus intereses nacionales y determina los objetivos en materia de seguridad nacional<sup>53</sup>.

A partir de lo anterior, la ESN describe el entorno de seguridad que rodea Japón y los desafíos en materia de seguridad nacional, y a partir de ello establece el enfoque estratégico con el que el Estado los enfrentará. En este sentido, reconoce dentro de los principales desafíos en el ámbito de la seguridad internacional al cambio en los equilibrios de poder, el rápido progreso de la innovación tecnológica, la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo internacional, los riesgos asociados al uso de recursos compartidos (mar abierto, espacio exterior y ciberespacio), la seguridad humana y la economía mundial<sup>54</sup>.

En cuanto a los desafíos generales en materia de seguridad nacional, Japón reconoce que las características estratégicas propias del Asia-Pacífico, sumado a los cambios en el balance de poder global, han elevado la importancia de esta región para la comunidad internacional. Ello, por una parte, obedece a la existencia de actores –especialmente en el noreste– que poseen importantes fuerzas militares y armas nucleares, o bien cuentan con un programa nuclear en desarrollo. Por otra parte, la región ha experimentado un incremento en materia de intercambios bilaterales e instancias de cooperación multilateral en materia de seguridad, como por ejemplo el Foro Regional de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). En lo específico, Japón declara como sus principales desafíos en materia de seguridad en la región: (1) el desarrollo militar de Corea del Norte y sus constantes acciones de provocación; y (2) el rápido crecimiento de China y la intensificación de sus actividades en diversas áreas<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Government of Japan. *National Security Strategy* (Tokyo, 2013), pp.2-5. La ESN de Japón declara como principios fundamentales a defender por la nación: (1) la libertad; (2) la democracia; (3) el respeto de los derechos humanos fundamentales y; (4) el estado de derecho. Asimismo, define como intereses nacionales: (1) mantener su propia paz y seguridad y, asegurar su supervivencia; (2) lograr la prosperidad de Japón y de su gente, consolidando así su paz y seguridad; y (3) mantener y proteger el orden internacional basado en los valores y normas universales. Posteriormente, establece los objetivos de seguridad nacional: (1) fortalecer su disuasión; (2) mejorar las condiciones de seguridad de la región, previniendo y reduciendo la aparición de amenazas por medio del fortalecimiento de la alianza japonesa-estadounidense y acrecentando la confianza y las relaciones cooperativas con sus socios; y (3) mejorar el entorno de seguridad global y construir una comunidad internacional pacífica, estable y próspera.

<sup>54</sup> *Ibíd.*, pp. 6-11.

<sup>55</sup> *Ibíd.*, pp. 11-13.

A partir de lo anterior, la ESN japonesa establece seis enfoques estratégicos, con acciones concretas centradas en la diplomacia y en la defensa, para enfrentar los desafíos precedentes. El primer enfoque se orienta al fortalecimiento y la expansión de las capacidades y roles de Japón, para ello considera: (1) fortalecer la diplomacia y crear un entorno internacional estable; (2) desarrollar una completa arquitectura de defensa; (3) fortalecer los esfuerzos para la protección de la integridad territorial; (4) garantizar la protección marítima; (5) fortalecer la ciberseguridad; (6) fortalecer las medidas contra el terrorismo internacional; (7) aumentar las capacidades de inteligencia; (8) cooperar en materia de equipamiento y tecnología de defensa; (9) garantizar el uso permanente del espacio exterior y promover su empleo para fines de seguridad; y (10) fortalecer las capacidades tecnológicas<sup>56</sup>.

El segundo enfoque se orienta al fortalecimiento de la alianza Japón-EUA, lo que considera: (1) fortalecer la cooperación en seguridad y defensa entre ambos países; y (2) asegurar la presencia estable de fuerzas estadounidenses en Japón. El tercer enfoque, por su parte, busca fortalecer las relaciones diplomáticas y la cooperación en materia de seguridad con sus socios (Australia, India, República de Corea y los países de la ASEAN). Por otra parte, el cuarto enfoque tiene como propósito contribuir proactivamente con esfuerzos orientados a la paz y estabilidad internacional. Para ello busca fortalecer su presencia en la Organización de las Naciones Unidas mediante su activa participación en operaciones de paz y en los esfuerzos internacionales orientados al desarme y a la no proliferación de armas nucleares, entre otros<sup>57</sup>. El quinto enfoque se orienta a fortalecer la cooperación, a base de valores universales, en la resolución de los problemas mundiales, entre los que destaca el desarrollo y seguridad humana, el libre comercio, los temas energéticos, el medio ambiente y el cambio climático. Finalmente, el sexto enfoque de la ESN japonesa busca fortalecer sus cimientos internos en apoyo a su seguridad y para fomentar el entendimiento a nivel nacional e internacional. Lo anterior, mediante el incremento en la producción en defensa, tecnología, comunicaciones y la educación en asuntos de seguridad nacional<sup>58</sup>.

A base de esta ESN, la estrategia de nivel defensa se encuentra contenida en las Directrices del Programa de Defensa Nacional (DPDN). Dicha estrategia orienta el desarrollo de una fuerza de defensa conjunta dinámica con claros atributos de alistamiento, sostenibilidad, resiliencia y conectividad<sup>59</sup>. En este sentido, se define como rol fundamental de las FF.AA. el ejercicio

<sup>56</sup> *Ibíd.*, pp. 14-20.

<sup>57</sup> *Ibíd.*, pp. 28-31.

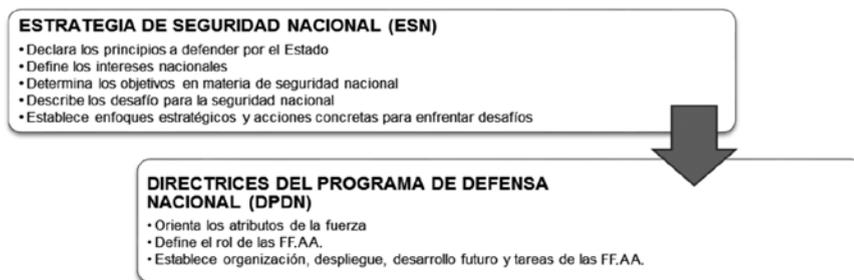
<sup>58</sup> *Ibíd.*, pp. 34-36.

<sup>59</sup> Japan Ministry of Defense. *Defense of Japan* (Tokyo: Urban Connections, 2014), p. 144.

de una disuasión efectiva y la capacidad de respuesta frente a múltiples situaciones, a saber: (1) asegurar el espacio marítimo y aéreo del país; (2) la defensa de las islas en alta mar; (3) la respuesta frente a ataques mediante misiles balísticos; (4) la capacidad de respuesta en su espacio aéreo; (5) la capacidad de respuesta frente a ataques cibernéticos; (6) la capacidad de respuesta oportuna frente a variados desastres naturales; (7) la capacidad de respuesta frente a ataques de guerrillas, fuerzas de operaciones especiales u otras; (8) la seguridad oceánica; (9) el transporte de ciudadanos japoneses en caso de situaciones de emergencia en el extranjero; (10) el alistamiento frente a invasiones; y (11) la respuesta frente a otros eventos como ataques terroristas<sup>60</sup>.

Asimismo, las DPDN orientan el accionar de las FF.AA. de Japón en su aporte a la estabilización del Asia-Pacífico y al mejoramiento del entorno de seguridad global y, finalmente, establece la organización, el despliegue, el desarrollo futuro y las tareas a cumplir por cada rama de las FF.AA.<sup>61</sup>.

Cuadro N° 4  
Síntesis del modelo de gestión de la defensa de Japón



Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los documentos oficiales.

A partir de la descripción precedente, es posible advertir la existencia de una clara estructura de responsabilidades, además de una secuencia lógica de insumos, procesos y productos en los modelos de gestión de la defensa de los cuatro países seleccionados. Desde un punto de vista jerárquico, su origen se encuentra en el poder ejecutivo, quien orienta al sector defensa y, posteriormente, permite direccionar al organismo de planificación militar conjunta de más alto rango. Desde la perspectiva de los procesos, los propósitos –o fines políticos– definidos por el Estado para su instrumento militar

<sup>60</sup> *Ibíd.*, pp. 180-218.

<sup>61</sup> *Ibíd.*, pp. 144-158.

constituyen los insumos indispensables para la planificación de la fuerza y el posterior desarrollo de capacidades como el producto necesario para la efectiva contribución de la defensa a la seguridad nacional en función de los intereses nacionales.

Asimismo, a pesar de las diferentes realidades geográficas, políticas y económicas de países seleccionados, es posible observar importantes similitudes en cuanto a desafíos en materia de seguridad nacional y, fundamentalmente, en materia de roles y capacidades de las FF.AA. para hacer frente a tales desafíos. En este sentido, sin descartar el rol tradicional de disuasión o defensa del territorio nacional, los cuatro modelos analizados consideran a sus FF.AA. como un actor relevante frente a situaciones de emergencia; particularmente en operaciones de respuesta ante desastres naturales y de ayuda humanitaria. Lo anterior, mediante un oportuno y eficaz apoyo a las respectivas autoridades civiles y a la población afectada. Asimismo, dichos modelos también explicitan el rol de las FF.AA. en el ámbito de la ciberdefensa y para el caso de la amenaza terrorista<sup>62</sup>.

Por otra parte, los cuatro modelos de gestión de la defensa analizados también consideran algunos atributos fundamentales del instrumento militar. En primer lugar, la capacidad de proyectar fuerzas en función de sus respectivos intereses nacionales, ya sea dentro o fuera de su territorio nacional. Ello implica un diseño de fuerza capaz de ser trasladado en corto tiempo –ya sea por medios terrestres, aéreos o navales– y, de esta forma, quedar en condiciones de operar distanciado de sus bases de origen. En segundo lugar, una adecuada capacidad de anticipación y respuesta frente a determinadas contingencias, lo que sin duda implica contar con sistemas de inteligencia, vigilancia y alerta temprana eficientes. Lo anterior exige una estructura legal adecuada y, fundamentalmente, de voluntad política para alcanzar una eficiente integración de los sistemas de inteligencia, de información y de comunicaciones del Estado –dentro de ellos, los sistemas de las FF.AA. con otras agencias u organismos gubernamentales–.

<sup>62</sup> Solo el modelo español no hace explícito el rol de sus FF.AA. frente a la amenaza terrorista.

Cuadro N° 5  
Tendencias explícitas en materia de capacidades de las FF.AA.

Tendencias	EE. UU.	Canadá	España	Japón
Defensa del territorio nacional				
Disuasión convencional				
Disuasión nuclear		-	-	-
Apoyo a la autoridad civil y población afectada por situaciones de emergencia				
Ciberdefensa				
Combate a la amenaza terrorista			-	
Proyección de fuerzas				
Inteligencia, vigilancia y alerta temprana				

Fuente: Elaboración propia a partir de los modelos de gestión de la defensa analizados anteriormente.

Las tendencias observadas indican que los actuales desafíos en materia de seguridad nacional exigen de la defensa un adecuado balance en el desarrollo de las capacidades de sus FF.AA. En este sentido, los modelos analizados permiten afirmar que, por una parte, el Estado aún requiere de capacidades militares para el efectivo ejercicio de su inmanente derecho de legítima defensa en lo que respecta a su integridad territorial e independencia política. Por otra parte, el surgimiento de nuevos riesgos y amenazas de carácter transnacional demandan al sector defensa y, particularmente a las FF.AA., mantener y desarrollar capacidades polivalentes y aptas para operar con efectividad e integrarse en diversos ambientes (multinacionales, interagenciales y ciberespacio). Dicho balance, sin duda, constituirá un atributo fundamental para la efectiva contribución de la defensa a la seguridad nacional.

### ***La planificación de la fuerza y desarrollo de capacidades de defensa: algunas aproximaciones***

La planificación de la fuerza, para los propósitos de este capítulo, será conceptualmente entendida como “el arte y la ciencia orientada a definir qué

capacidades militares, fuerzas y despliegue son los más apropiados para una nación”<sup>63</sup>. Lo anterior, sin duda, constituye una tarea compleja y de repercusiones significativas para un país, toda vez que resulta inviable improvisar –como tampoco desarrollar en el corto plazo– capacidades que permitan salvaguardar sus respectivos intereses y objetivos nacionales.

A modo de ejemplo, los resultados de un proceso de estas características se obtienen en un horizonte temporal de largo plazo, el que de acuerdo con la OTAN implica de 10 a 30 años como un rango de plazo apropiado en esta materia. Ello obedece a los tiempos requeridos para una efectiva inversión, desarrollo, implementación de nuevas capacidades, adquisición de competencias profesionales y cambios estructurales necesarios en el sector defensa<sup>64</sup>.

En consecuencia, una efectiva planificación de la fuerza requerirá –como parte de una Política de Defensa– un tratamiento a nivel de Política de Estado, situación que permitirá garantizar la adecuada definición, desarrollo, consolidación y el sostenimiento en el tiempo de las capacidades que fueron definidas oportunamente<sup>65</sup>. En este orden de ideas, ninguna estrategia o el posterior desarrollo de las capacidades de defensa se conciben en el vacío. Muy por el contrario, ello debe estar sujeto a definiciones de orden superior adoptadas por las autoridades políticas del Estado en el marco de su institucionalidad. Dichas definiciones permiten orientar y limitar las opciones de empleo del instrumento militar, a objeto de que ellas sean coherentes al rol que el Estado otorga a sus FF.AA., permitiendo con ello una efectiva contribución a la seguridad nacional en función de los intereses y objetivos del país.

Diferentes métodos han sido utilizados en el desafío que implica la planificación de fuerzas, situación previsible a partir de su definición conceptual. Solo el concepto “arte y ciencia”, sumado a la necesaria integración de información y análisis multidisciplinario que exige esta actividad, han permitido que ella haya sido abordada desde variadas perspectivas. En este contexto, a partir del trabajo de Barlett –el que fuera posteriormente actualizado junto con Holman y Somes–, se sintetizarán ocho diferentes aproximaciones o enfoques en materia de planificación de fuerzas, a saber: *Top-Down*, *Bottom-Up*, *Escenario*, *Amenaza*, *Misión*, *Cobertura*, *Tecnología* y *Fiscal*. Lo anterior, considerando sus respectivas ventajas y desventajas (ver Cuadro N° 6).

<sup>63</sup> David Ochmanek. *Sest 629-01 Planning U.S. Military Forces, Fall Semester 2014 Syllabus* (Georgetown University: Security Studies Program (SSP), 2014).

<sup>64</sup> Analysis and Simulation Panel (SAS) RTO/NATO Studies. *Handbook on Long Term Defence Planning* (Ottawa: St. Joseph Print Group. Inc., 2003), p. 3.

<sup>65</sup> Un tratamiento de nivel Política de Estado permite que el proceso de planificación de la fuerza trascienda al gobierno de turno y que este no sea afectado por el énfasis que las autoridades en ejercicio puedan otorgarle a otras políticas públicas.

El enfoque *top-down* se centra en los intereses y objetivos nacionales, por lo que su primer paso es determinar la intención del conductor político. El segundo paso se refiere a definir la estrategia o cómo se alcanzarán dichos objetivos. Lo anterior, por medio de un flujo jerarquizado y descendente de documentos que, mediante objetivos, estrategias, restricciones y directrices –en cada nivel–, permiten determinar las opciones de fuerza militar y, de esta forma, implementar la estrategia<sup>66</sup>.

En contraste con la aproximación anterior se encuentra el enfoque *bottom-up*. El énfasis de este último se orienta a mejorar las capacidades y sistemas de armas existentes, en función de los problemas operacionales actuales. Producto de ello se relaciona directamente con el nivel operacional de la planificación militar, ya que ambos emplean como referencia la estructura actual de la fuerza<sup>67</sup>.

En el enfoque de *escenario*, la planificación de la fuerza obedece a situaciones particulares y concretas. En este sentido, se diseñan circunstancias bien definidas –crisis de nivel nacional, regional, global o de teatro de operaciones–, con información real y también con presunciones, en las que la amenaza presenta supuestos específicos, como el grado de alarma estratégica, nivel de alistamiento, tiempo de movilización, planes de ataque adversario, etc. En consecuencia, la fuerza requerida será aquella que permita cumplir los objetivos militares definidos para dicho escenario<sup>68</sup>.

Por otra parte, el enfoque por *amenaza* consiste en identificar potenciales adversarios y evaluar sus capacidades. Como punto de partida considera, generalmente, el balance existente entre las capacidades propias y las del adversario. Fue ampliamente utilizado durante la Guerra Fría; sin embargo, los cambios en el entorno de seguridad –desde el término de ella– desaconsejarían su empleo<sup>69</sup>.

Asimismo, el enfoque de *misión* tiene un énfasis funcional. En este sentido analiza las capacidades propias sin tener en consideración las plausibles amenazas, crisis o condiciones de combate específicas. Inicialmente define las actividades genéricas de la fuerza (disuasión estratégica y proyección de fuerzas, por ejemplo). Posteriormente estas son divididas en actividades más específicas (superioridad aérea y empleo conjunto, movilidad estratégica y control del mar, respectivamente), para finalmente determinar misiones y

<sup>66</sup> Henry C. Bartlett, G. Paul Holman y Timothy E. Somes. “The Art of Strategy and Force Planning”, *Naval War College Review* XLVIII, no. 2 (1995), p. 119.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 121.

capacidades concretas. Lo anterior permite analizar y definir capacidades en función de las actividades genéricas en tiempos de guerra<sup>70</sup>.

Otro enfoque es el de *cobertura*, el que se orienta a preparar la fuerza para cualquier tarea militar concebible. En este sentido, se basa en la redundancia de los sistemas, en la capacidad de anticiparse a diversas opciones de empleo y en el balance de la fuerza para enfrentar una amplia gama de contingencias. Por ejemplo, en el caso de los EE.UU. la estructura de fuerza y capacidades tendería a satisfacer las necesidades de todo el espectro del conflicto: desde la guerra nuclear a las operaciones de asistencia humanitaria<sup>71</sup>.

En el caso del enfoque de *tecnología*, el énfasis de los planificadores está puesto en el “optimismo” con el que ponderan conceptos y sistemas de alta tecnología, como un multiplicador del potencial de combate<sup>72</sup>. En este sentido, este enfoque descansa en un despliegue de sistemas superiores a los del posible enemigo, como la mejor fórmula para disuadir y detener una agresión adversaria<sup>73</sup>.

Finalmente, el enfoque *fiscal* pone énfasis en la realidad del presupuesto nacional. De esta forma las restricciones al gasto –o inversión– en defensa están determinadas desde el inicio del proceso de planificación, fundamentalmente por consideraciones no militares, como por ejemplo el porcentaje máximo de gasto en relación con el PIB, reducción de gasto derivada de un déficit fiscal, o bien demandas o prioridades de otros sectores del presupuesto de la nación<sup>74</sup>.

Las características de los enfoques antes descritos permiten concluir que ninguno de ellos, por sí solo, permitiría planificar y desarrollar una fuerza con capacidades para enfrentar los múltiples desafíos del actual entorno de seguridad. En consecuencia, surge la necesidad de analizar un enfoque o método que permita planificar la fuerza requerida para los objetivos de la defensa, en su contribución a la seguridad nacional y que, a su vez, reúnan el máximo de ventajas comparativas y minimicen los inconvenientes de dichas aproximaciones.

<sup>70</sup> *Ibíd.*, p. 122.

<sup>71</sup> *Ibíd.*

<sup>72</sup> Henry C. Bartlett. “Approaches to Force Planning”. En *Fundamentals of Force Planning*, ed. The Force Planning Faculty (Newport, R.I.: Naval War College (U.S.). Press., 1990), p. 336.

<sup>73</sup> Bartlett, Holman y Sones, *Ibíd.*, p. 123.

<sup>74</sup> *Ibíd.*

Cuadro N° 6

Ventajas y desventajas de los diferentes enfoques de planificación de fuerzas

	Ventajas	Desventajas
<i>Top-Down</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permite a los planificadores enfocarse en los fines.</li> <li>- Permite el pensamiento sistémico de los requerimientos desde una macro-perspectiva.</li> <li>- Enfatiza la relación entre los diferentes instrumentos del poder nacional (económico, político y militar) y la estrategia particular de cada uno de ellos para alcanzar los objetivos superiores.</li> <li>- Los elementos de una estrategia bien definida pueden servir como criterios útiles para la evaluación y toma de decisiones frente a las posibles opciones alternativas de fuerza<sup>75</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tendencia a enfocarse en conceptos y programas de futuro a expensas de la capacidad actual<sup>76</sup>.</li> <li>- Considera tardíamente la realidad presupuestaria, tecnológica y otras limitaciones, lo que implica importantes ajustes a los fines y medios de la estrategia.</li> <li>- Su rigidez jerárquica impide que, ante nuevos problemas u oportunidades, los planificadores del nivel inferior puedan reconsiderar los objetivos y estrategias del nivel superior.</li> <li>- Mayor grado de acceso público a las estrategias; en democracia el presupuesto de defensa se discute en instancias legislativas, lo que podría afectar la seguridad nacional.</li> </ul>
<i>Bottom-Up</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Énfasis en el mundo real; los planificadores se centran en cómo enfrentar adversarios con las FF.AA. existentes y con pretensiones de capacidades que probablemente nunca se alcancen a desarrollar.</li> <li>- El énfasis en las capacidades actuales permite introducir mejoras en la estrategia y en los planes del nivel operacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descuida tanto el futuro como los objetivos de largo plazo.</li> <li>- Tiende a perder la necesaria visión integrada del panorama general, toda vez que se sobrestiman las consideraciones específicas de un teatro de operaciones.</li> </ul>

<sup>75</sup> Bartlett, *Ibíd.*, p. 329.

<sup>76</sup> *Ibíd.*, p. 330.

	Ventajas	Desventajas
Escenario	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Su enfoque es concreto y tangible.</li> <li>- Frente a escenarios simultáneos, obliga a definir prioridades.</li> <li>- Su naturaleza es dinámica, sus eventos secuenciales y sus resultados acumulativos; el enfoque de la próxima acción depende del resultado de los acontecimientos anteriores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La realidad rara vez coincide con las circunstancias escogidas y previstas por los planificadores.</li> <li>- Es difícil predecir los escenarios y los planificadores tienen la natural resistencia a cambiar la lógica básica con la que fueron construidos (supuestos pasan a ser absolutos y la hipótesis doctrinaria adversaria se da como hecho).</li> <li>- Los escenarios tienden a tener un fundamento retrospectivo; basándose en crisis anteriores más que en desafíos futuros.</li> <li>- Los escenarios tienden a ser reactivos en función de la amenaza<sup>77</sup>.</li> </ul>
Amenaza	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Considera el nivel macro (balance de poder) y el micronivel (situaciones específicas de conflicto).</li> <li>- Permite recordar a los estrategas y planificadores que las capacidades militares son relevantes para librar una guerra.</li> <li>- Mantiene en observación a los potenciales adversarios, permitiendo: evitar sorpresas tecnológicas, ajustes doctrinarios y explotar oportunidades<sup>78</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificulta la determinación de una amenaza como válida.</li> <li>- Es eminentemente reactiva, en función de la amenaza.</li> <li>- Dificulta la adaptación a cambios en el contexto de la seguridad internacional.</li> <li>- Se basa, fundamentalmente, en aspectos cuantitativos (número de efectivos, unidades y sistemas de armas), dejando de lado la extraordinaria y compleja interacción entre las personas, el equipamiento y la organización.</li> <li>- Subestima la importancia de aspectos cualitativos; experiencia, moral y doctrina<sup>79</sup>.</li> <li>- Emplea el balance para justificar opciones de fuerza, pero fuera del contexto de objetivos, estrategias y escenarios<sup>80</sup>.</li> </ul>

<sup>77</sup> Bartlett, *Ibíd.*, p. 332.

<sup>78</sup> Bartlett, *Ibíd.*, 333.

<sup>79</sup> *Ibíd.*

<sup>80</sup> *Ibíd.*

	Ventajas	Desventajas
Misión	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomenta la definición realista y detallada de las capacidades de toda organización militar; aspecto útil en relación con futuras amenazas.</li> <li>- Permite maximizar las fortalezas propias y explotar las debilidades de la amenaza adversaria.</li> <li>- Permite establecer prioridades para la asignación de recursos escasos y corregir los evidentes desbalances en la fuerza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tendencia a dejar de lado los objetivos del nivel superior y desestimar formas más creativas de combatir. Lo anterior sería producto de la inercia de las instituciones y su apego a las actividades tradicionales de la guerra.</li> </ul>
Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permite enfrentar las incertidumbres acerca del futuro, evitando verse sobrepasados por eventos inesperados.</li> <li>- Permite asegurar una fuerza balanceada y flexible.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiende a subestimar las capacidades aliadas y a exagerar las capacidades y grado de hostilidad de los potenciales adversarios; los planificadores se orientan al peor de todos los escenarios.</li> <li>- Sus recomendaciones son tremendamente costosas para el país.</li> </ul>
Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capitaliza el conocimiento y la creatividad individual, fortaleza esencial en una economía postindustrial.</li> <li>- Tiene el potencial de salvar vidas y reducir el número de bajas.</li> <li>- El hábil desarrollo de tecnología avanzada podría proporcionar una ventaja militar significativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riesgo de una inversión económica excesiva en relación con las ganancias a obtener.</li> <li>- Su éxito no está garantizado.</li> <li>- Un desarrollo exitoso podría generar una importante reducción de la fuerza, pero con plataformas mucho más costosas.</li> <li>- Desproporción en los recursos de defensa, concentrada en muy pocos programas, en desmedro de una estructura de fuerza más equilibrada, flexible y de mayor envergadura<sup>81</sup>.</li> </ul>

<sup>81</sup> Bartlett, *Ibíd.*, p. 336.

	Ventajas	Desventajas
Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permite apoyar el proceso democrático; recursos de defensa son asignados en un contexto económico nacional.</li> <li>- Exige el establecimiento de prioridades por parte de los planificadores.</li> <li>- Evita pensar en un gasto ilimitado y fomenta la disciplina presupuestaria, tanto a nivel de las instituciones armadas como a nivel nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Podría no reflejar la realidad del entorno de seguridad internacional, lo que a su vez podría generar una disminución de capacidades militares frente a amenazas emergentes.</li> <li>- La permanente reevaluación del entorno de seguridad puede generar un presupuesto de defensa cíclico; situación que desalienta la planificación de largo plazo.</li> <li>- En el peor de los casos, puede generar una “repartición justa” de los recursos disponibles entre las instituciones de las FF.AA., en vez de una distribución racional e integrada en función al entorno de seguridad.</li> <li>- Puede generar rivalidad entre las instituciones por la distribución de los recursos, en desmedro de una solución conjunta o más óptima para enfrentar las amenazas, oportunidades o problemas comunes<sup>82</sup>.</li> </ul>

En este sentido, es posible identificar dos aproximaciones extremas y, a partir de ellas, buscar un enfoque que tienda al necesario equilibrio. En un extremo podemos situar al enfoque *top-down*: el que define los objetivos, la estrategia, la fuerza requerida para efectivamente asegurar dichos objetivos y, finalmente, asigna el presupuesto necesario para ello. Esta aproximación idealista, probablemente, no será consistente con las múltiples necesidades de un país y su realidad presupuestaria. En el extremo opuesto, o de realismo superlativo, podemos situar al enfoque *fiscal*: este, a partir de la fuerza que el país puede financiar y sostener, define la estrategia para asegurar sus objetivos; aproximación que podría llegar a poner en riesgo la seguridad nacional.

En consecuencia, igual como ya lo han hecho países como EE.UU., Canadá, España y Japón, entre otros, se estima necesario transitar hacia un modelo que permita el desarrollo equilibrado y coherente de capacidades en respuesta a los actuales desafíos en materia de seguridad nacional, a los recursos disponibles y, fundamentalmente, al cumplimiento de los objetivos y al resguardo de los intereses nacionales. Lo anterior, exige al Estado generar

<sup>82</sup> Bartlett, *Ibíd.*, p. 337.

las condiciones y adoptar un modelo de planificación que asegure el desarrollo de las capacidades que requiere la seguridad nacional<sup>83</sup>.

### ***Desarrollo de capacidades en el siglo XXI: un proceso complejo y de visión estratégica***

La decisión de adquirir o desarrollar nuevos sistemas de armas, del mismo modo que los cambios en materia de organización, equipamiento, doctrina, educación y entrenamiento de las FF.AA. de un país, tendrá un impacto en sus capacidades de defensa durante las próximas dos o más décadas. Esta situación, de manera evidente, se contrapone a la limitada capacidad de predecir efectivamente cuál será la futura naturaleza del sistema internacional, las reales intenciones y capacidades de las potenciales amenazas e, incluso, las propias estrategias de seguridad, de defensa y la militar. En consecuencia, por principio, la planificación de la fuerza debe abordarse con una importante cuota de modestia y respeto a su grado de complejidad<sup>84</sup>.

En el ámbito nacional, el enfoque por *Amenazas*—a pesar de sus desventajas—, sumado a la decisión de optar por la disuasión como opción estratégica, ha permitido planificar y desarrollar las capacidades militares con las que actualmente cuentan nuestras FF.AA. Lo anterior obedece a definiciones políticas concretas que, por lo demás, han posibilitado que la defensa nacional cumpla efectivamente con su propósito fundamental: “alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos libre de interferencias exteriores”<sup>85</sup>.

Al respecto, la política de defensa vigente considera como una amenaza para la seguridad nacional toda “acción realizada o un hecho provocado por un posible adversario, que es percibida como una promesa de dañar intereses propios, porque a ese adversario se le supone, con cierto fundamento, la intención y la capacidad para hacerlo”<sup>86</sup>.

<sup>83</sup> EE.UU., Canadá, España y Japón planifican sus fuerzas y posteriormente desarrollan capacidades de defensa mediante procesos orientados a definir y desarrollar determinadas capacidades militares. En el caso de Japón, las Fuerzas de Autodefensa basan su proceso de desarrollo de capacidades en las Directrices del Programa de Defensa Nacional. En el caso de EE.UU., Canadá y España el Proceso de Planificación de Defensa de la OTAN (NDPP) constituye el principal medio para identificar las capacidades necesarias que promueve el desarrollo oportuno y la adquisición coherente de capacidades de los países miembros de esta alianza. En: Pawel Fleischer. “Nato Defence Planning Process. Implications for Defence Posture”, *Securitologia, Uniwersytet Warszawski, Academic Security Forum* 1 (2015), p. 103.

<sup>84</sup> Ochmanek, *Ibíd.*, p. 1.

<sup>85</sup> República de Chile, *Ibíd.*, p. 107.

<sup>86</sup> *Ibíd.*, p. 82. Al respecto el Libro de la Defensa Nacional precisa cuatro elementos centrales que caracterizan a la definición de amenaza. Para profundizar en el análisis de ellos ver Capítulo 8 acerca de “Amenazas y Riesgos a la Seguridad de Chile”.

En segundo lugar, desde hace prácticamente dos décadas y consistente con una vocación pacífica, nuestra política de defensa nacional –según consta en los tres libros blancos– ha definido consistentemente que resguardará los intereses nacionales mediante una modalidad estratégica disuasiva<sup>87</sup>. Lo anterior es reforzado en 2002<sup>88</sup> y, posteriormente, en 2010, cuando en la visión de la defensa nacional se establece que la disuasión constituye nuestra opción estratégica<sup>89</sup>. Ello supone entonces, un desarrollo y despliegue de capacidades militares orientadas a desalentar acciones adversarias en contra de dichos intereses.

En tercer lugar, Chile no se ha visto involucrado en un conflicto armado interestatal desde hace ya más de un siglo. Es factible destacar además que, a pesar de lo que indica la teoría, dos importantes crisis vecinales fueron solucionadas pacíficamente mediante el empleo coordinado de los instrumentos del poder nacional (con Perú, en 1974 y con Argentina, en 1978). Lo anterior puede ser atribuible –en su justa medida– a un instrumento militar que, en su contribución a la seguridad nacional, fue capaz de ejercer una disuasión efectiva. En este orden de ideas, autores de la talla de Robert J. Art<sup>90</sup> y Thomas C. Schelling<sup>91</sup> coinciden en que los costos asociados a desarrollar y mantener fuerzas militares defensivas capaces de repeler toda posible agresión adversaria –dada su probabilidad de ocurrencia en relación con otras necesidades nacionales– deja a la disuasión como la mejor alternativa o la siguiente prioridad.

Sin descartar la amenaza tradicional, el actual contexto de seguridad se caracteriza por la existencia de fenómenos de carácter transnacional que han alcanzado, o pueden alcanzar, a constituir amenazas a la seguridad nacional. Esta situación nos invita a reflexionar acerca de la necesidad de generar un cambio de paradigma en la planificación de la fuerza.

<sup>87</sup> República de Chile. *Libro De La Defensa Nacional* (Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional, 1997), p. 46 y 47.

<sup>88</sup> República de Chile. *Libro De La Defensa Nacional* (Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional, 2002), pp. 77, 83, 84 y 85.

<sup>89</sup> Entendida como “la condición general que el Estado desea que su defensa nacional alcance para servir mejor la función de resguardar la soberanía del Estado, preservar el territorio y proteger a su población”, en República de Chile. *Libro De La Defensa Nacional* (Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional, 2010), p. 168.

<sup>90</sup> Robert J. Art, in *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, p. 132.

<sup>91</sup> Thomas C. Schelling. *Arms and Influence* (New Haven, CT: Yale University Press, 2008), pp. 78 y 79.

Sin ir más lejos, el propio *Libro de la Defensa Nacional* establece que la planificación de la fuerza<sup>92</sup> –como elemento central de la política militar<sup>93</sup>– es el “proceso orientado a definir y generar los medios necesarios para disponer de determinadas capacidades militares”<sup>94</sup>. Asimismo, define una capacidad como “la habilidad para cumplir exitosamente tareas o misiones asignadas, así como para soportar y aprovechar efectos, dentro de diferentes ambientes”<sup>95</sup>. Fuera del plano nacional, se considera una capacidad como la “habilidad para ejecutar un curso de acción específico”<sup>96</sup>, o bien, el “conjunto de medios que se emplean en base a una organización y unos principios para producir unos efectos determinados”<sup>97</sup>.

A partir de las definiciones precedentes, es posible evidenciar que una capacidad implica la necesaria existencia de un sistema resiliente que, integrando personal, recursos, doctrina de empleo y entrenamiento, debe ser capaz de producir efectos para el efectivo cumplimiento de su misión. Lo anterior, más allá de la renovación o adquisición de nuevos sistemas de armas, asociados a un balance de fuerzas respecto de amenazas conocidas, implica la necesidad de desarrollar aptitudes genéricas y específicas por parte de las FFAA.<sup>98</sup>

En consecuencia, nuestro proceso de planificación de la fuerza no puede estar supeditado al potencial bélico de una amenaza tradicional, muy por el contrario, este debe transitar hacia un enfoque que asegure el cumplimiento efectivo de las misiones asignadas y previstas, las que a su vez debieran decantar jerárquicamente desde el ámbito político al estratégico (Estado Mayor Conjunto) y, finalmente, al institucional (Ejército, Armada y Fuerza Aérea). En este sentido, tres exministros de Defensa Nacional destacaron importantes aspectos en esta materia, por medio de una carta publicada en un diario de circulación nacional<sup>99</sup>, en la que plantean la necesidad de

<sup>92</sup> Para los efectos de este trabajo el concepto “planificación de la fuerza” equivale a “planificación de desarrollo de la fuerza” utilizado en el *Libro de la Defensa Nacional* (2010).

<sup>93</sup> Política pública con que el Ministerio de Defensa orienta, dirige y coordina a las FFAA. en función de la política de defensa, por lo que tiene un carácter conjunto. En: República de Chile. *Libro De La Defensa Nacional* 2010, *Ibíd.*, p. 165.

<sup>94</sup> *Ibíd.*, p.198.

<sup>95</sup> *Ibíd.*

<sup>96</sup> Department of Defense of United States of America. *Joint Publication 1-02 Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms* (Washington, D.C.: DOD, 2009), p. 74.

<sup>97</sup> Félix Arteaga Martín y Enrique Fojón Lagoa. *El Planeamiento De La Política De Defensa Y Seguridad En España* (Madrid: Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” (UNED), 2007), p. 449.

<sup>98</sup> *Ibíd.*, p. 204.

<sup>99</sup> Carta publicada a partir de las ponencias del seminario “Hacia la Consolidación de la Defensa Nacional en Chile”. Actividad desarrollada el 24 de agosto de 2015 por el Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército. Sus expositores fueron el

restablecer el debate en torno a las estrategias de seguridad y de defensa. Asimismo, abogan para que nuestras FF.AA. transiten desde un modelo de “planificación por amenazas” a un modelo de “planificación por capacidades”; el primero, se entiende como la respuesta a desafíos militares claramente definidos –o la disuasión de la amenaza tradicional en el caso nacional– y, el segundo, asociado a una aptitud para enfrentar múltiples contingencias, como operaciones de paz, empleo en situaciones de catástrofe y operativos de carácter cívico (salud y conexión del territorio)<sup>100</sup>.

En concreto, el modelo de planificación basado en capacidades integra aspectos de las metodologías *top-down* y *bottom-up*<sup>101</sup>. Por una parte, se requiere de una estrategia de seguridad que desde el poder Ejecutivo –*top-down*– defina los intereses y objetivos de la nación y cómo se aprovecharán los recursos políticos, económicos, diplomáticos y militares del Estado en la protección y logro de ellos, respectivamente; condición necesaria que permite orientar la planificación de las FF.AA.<sup>102</sup>. Por otra parte, se requieren también los aportes que realizan los planificadores militares –*bottom-up*– en materia de capacidades, forma de empleo y amenazas<sup>103</sup>.

Posteriormente, en función de los objetivos e intereses nacionales, se definen escenarios alternativos en los cuales se prevé que el Estado resuelva emplear sus capacidades militares, en el marco de una estrategia de defensa que incluya a las operaciones militares en defensa del territorio nacional, a las operaciones de paz y a las MOOTW. A partir de ello, se determinan y evalúan las capacidades necesarias para el cumplimiento de objetivos operacionales en el contexto de los escenarios previamente definidos. Este ejercicio, junto con identificar brechas, permite orientar las modificaciones a la estructura de la fuerza y el gasto fiscal asociado al desarrollo de las capacidades requeridas<sup>104</sup>.

Comandante en Jefe del Ejército (General de Ejército Humberto Oviedo A.), el Director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional de España (Teniente General Alfonso de la Rosa Morena), el Subsecretario de Defensa (Marcos Robledo H.) y el Ministro de Defensa Nacional (Juan Antonio Gómez U.). El objetivo de esta actividad académica fue la reflexión en torno a los desafíos multidimensionales que enfrenta la seguridad y defensa nacional y las posibles aproximaciones de las soluciones estratégicas asociadas al desarrollo del Ejército.

<sup>100</sup> Andrés Allamand, Jaime Ravinet y Francisco Vidal. “Reponer La Estrategia De Seguridad Y Defensa”, *El Mercurio* 29 de agosto de 2015.

<sup>101</sup> Arteaga y Fojón, *Ibíd.*, p. 206.

<sup>102</sup> David Ochmanek y Stephen T. Hosmer. “The Context for Defense Planning: The Environment, Strategy, and Missions”, en: *Strategy and Defense Planning for the 21st Century*, ed. Zalamy M. Khalilzad and David Ochmanek (RAND, 1997), p. 36.

<sup>103</sup> Henry C. Bartlett. “Approaches to Force Planning”, en: *Fundamentals of Force Planning*, ed. The Force Planning Faculty Naval War College (Newport, R.I.: Naval War College Press, 1990), p. 288.

<sup>104</sup> Arteaga y Fojón, *Ibíd.*, pp. 202-210.

En cuanto a las ventajas del modelo, este incrementa las opciones de planificación en lugar de simplemente optimizar planes, sustentándose en escenarios alternativos, en reemplazo de los tradicionales escenarios más probables y peligrosos. Además, este prioriza la polivalencia por sobre la especialización de la fuerza, fomentando la capacidad para interoperar con las otras instituciones de la defensa, como también con agencias y otras organizaciones del Estado<sup>105</sup>.

Por otra parte e independiente de cómo se le denomine, todo proceso de planificación de fuerza debiera sustentarse en un método que incorpore la tríada “estrategia, escenarios y evaluación”<sup>106</sup>. En este sentido, la estrategia constituye la base o punto de partida, ya que define formalmente los objetivos e intereses nacionales; aspectos de los que no debería existir incertidumbre. Además, prescribe y describe cómo se aprovecharán los recursos en el cumplimiento de dichos objetivos; es decir, las misiones que –desde la perspectiva de la defensa– deberán cumplir las FF.AA. en dicho esfuerzo. Lo anterior debe estar reflejado en las respectivas estrategias de seguridad y de defensa. Por su parte, los escenarios describen los futuros plausibles –entendidos como la expectativa explícita del entorno a cinco años o más– en los que los elementos del poder nacional podrían ser empleados. Finalmente la evaluación, como una de las etapas más complejas de esta tríada<sup>107</sup>, debe ser capaz de predecir los resultados del empleo de capacidades, según las previsiones de la planificación y por las amenazas presentes en los escenarios definidos. Esta etapa permitirá anticiparse a la demanda de nuevas capacidades<sup>108</sup>.

El enfoque o modelo de planificación de la fuerza descrito integra diversas variables de análisis a partir de definiciones que provienen del nivel político. En consecuencia, e independiente de lo que indique la teoría o de lo comúnmente aceptado, no se estima apropiado denominarlo como un modelo basado en capacidades. De hecho, en la práctica se sustenta y desarrolla en función de los objetivos e intereses nacionales. El modelo integra las principales fortalezas de los otros enfoques, como la orientación a los fines y el pensamiento sistémico del enfoque *top-down*; los aportes de los planificadores militares del enfoque *bottom-up*; el empleo de los medios en situaciones concretas y plausibles del enfoque de *escenarios*; el seguimiento de las capacidades de potenciales adversarios del enfoque por *amenazas*; el establecimiento de prioridades frente a la escasez de recursos del enfoque de

<sup>105</sup> *Ibíd.*, p. 203.

<sup>106</sup> Ochmanek, *Ibíd.*

<sup>107</sup> Su complejidad está dada por el análisis de variables objetivas y subjetivas mediante modelos matemáticos en ejercicios de simulación o juegos de guerra.

<sup>108</sup> Ochmanek y Hosmer, *Ibíd.*, pp. 35-68.

*misión*; la reducción de incertidumbres del enfoque de *cobertura*; las necesidades de investigación y de desarrollo del enfoque de *tecnología*; y la realidad nacional del enfoque *fiscal*.

Finalmente, es importante destacar dos características que otorgan una clara ventaja comparativa a este enfoque de planificación de la fuerza. En primer lugar, la compatibilidad con cualquier modelo de seguridad que adopte el Estado (tradicional, colectivo, cooperativo, etc.). En segundo lugar, la flexibilidad para apoyar un proceso de toma de decisiones tan complejo y disímil como es la definición de las capacidades necesarias y suficientes para una efectiva contribución de la defensa a la seguridad nacional. Es decir, desde aquellas capacidades que permitirán a las FF.AA. enfrentar amenazas de carácter estrictamente tradicional, hasta aquellas orientadas al cumplimiento de un amplio espectro de misiones. Esto último, considerando los desafíos que imponen los diversos fenómenos transnacionales presentes en el contexto de la seguridad multidimensional.

### ***Conclusiones***

El Estado tiene el deber de garantizar la seguridad de sus miembros; a su vez, la defensa tiene como fin último la protección de su territorio y población<sup>109</sup>. Para ello, la autoridad del Jefe de Estado se extiende a todo cuanto implique el resguardo de la seguridad interna y externa de la nación<sup>110</sup>. Estas premisas reafirman la existencia del necesario e inseparable vínculo que existe entre la seguridad nacional y la defensa nacional, como también las responsabilidades que constitucionalmente se inician en el nivel más alto de la conducción política del Estado, respectivamente.

Dicho vínculo es independiente del paradigma de seguridad que se adopte por parte del Estado. En consecuencia, debiera estar presente en el paradigma tradicional y, también, en el enfoque más amplio –o extendido– que actualmente se le otorga a la seguridad; es decir, tanto en el que considera solo a los actores estatales como potenciales amenazas a la seguridad nacional, como también en el que integra fenómenos de naturaleza diversa y de carácter transnacional. Este último impone nuevos y complejos desafíos en materia de seguridad nacional, lo que a su vez exige ser abordado con una visión de Estado –en función de objetivos e intereses nacionales previamente definidos– y no solamente desde la perspectiva de la defensa.

<sup>109</sup> República de Chile, *Libro De La Defensa Nacional (2010)*, *Ibíd.*, pp. 27, 32.

<sup>110</sup> República de Chile, *Constitución Política De La República De Chile (1980)*, Art. 24.

En este sentido, en un primer nivel, el conductor político está llamado a gestionar el efectivo empleo de los instrumentos del poder del Estado –entre ellos el militar– mediante una estrategia de seguridad nacional. En un segundo nivel, la cartera de defensa debe orientar y direccionar el quehacer de las FF.AA. por medio de su respectiva estrategia. Finalmente y en un tercer nivel, se encuentra la estrategia militar como la responsable de la planificación, desarrollo y empleo conjunto de las FF.AA. para asegurar los objetivos políticos; ya sea mediante el posible empleo de la fuerza o bien por la amenaza de su empleo<sup>111</sup>.

A partir de lo anterior, es posible establecer una clara relación de causalidad entre los desafíos en materia de seguridad nacional y las capacidades de la defensa. Estas últimas deben ser coherentes con la misión que el Estado asignó a sus FF.AA., para que, de esta forma, la defensa pueda realizar una efectiva contribución a la seguridad nacional. Por otra parte, las complejidades propias de los procesos de planificación de la fuerza y posterior desarrollo de dichas capacidades exigen una visión estratégica por parte del Estado. Lo anterior, considerando que no es posible improvisar –al menos en el corto plazo– capacidades que permitan asegurar el resguardo de sus intereses y el cumplimiento de sus objetivos. El horizonte temporal para desarrollar e implementar una capacidad militar podría tardar por lo menos una década, período en el que los recursos a invertir en ellas generarán un costo-oportunidad frente a otras importantes necesidades nacionales y a las más diversas demandas sociales. En síntesis, la trascendencia de los desafíos en materia de seguridad y defensa exigen definiciones desde el nivel político hacia el estratégico y, desde este último, hacia las respectivas instituciones de la defensa nacional.

Por otra parte, la diversidad de amenazas y los múltiples desafíos que impone el complejo entorno internacional actual, hacen del todo recomendable implementar el cambio en el modelo de planificación de la fuerza. Sin ir más lejos, una de las mayores desventajas del actual enfoque por *amenazas* es que este dificulta la adaptación a las rápidas variaciones en el entorno de seguridad. En este sentido, todo modelo orientado al desarrollo de capacidades requerirá de un proceso que integre la estrategia, los escenarios y la posterior evaluación; tríada indispensable para que la demanda proyectada de capacidades de defensa sea coherente con aquellas requeridas por la seguridad nacional para el efectivo logro de objetivos y la protección de los intereses nacionales.

<sup>111</sup> Paret, Craig, y Gilbert. *Ibíd.*, p.703.

A partir de las tendencias observadas en los diferentes modelos de gestión de la defensa analizados, es posible concluir que –además de las capacidades asociadas a la disuasión convencional y a la defensa del territorio nacional– nuestras FF.AA. deberán desarrollar y mantener determinadas capacidades con perfil polivalente para enfrentar los múltiples desafíos presentes y futuros. Es así como se deberán reforzar los sistemas asociados al apoyo a la autoridad civil y, fundamentalmente, a la población frente a situaciones de emergencia y catástrofe; ámbito de actividad que demandará una mayor integración y capacidad de interoperación, tanto a nivel conjunto como interagencial. Adicionalmente, cobrará vital importancia la definición y posterior desarrollo de capacidades para proyectar fuerzas en tiempo y espacio; atributo esencial de todo instrumento militar, en especial si se consideran los estándares aceptables para una fuerza de despliegue rápido, o bien, la particular extensión y características geográficas del territorio nacional y su influencia en las operaciones militares y las MOOTW<sup>112</sup>.

De igual forma, la protección de las tecnologías de la información y comunicaciones, como elemento esencial de los actuales sistemas de mando y control, exigirá el desarrollo e integración de las capacidades de ciberdefensa en un sistema nacional, que incluya a las FF.AA. y a los organismos estatales competentes. Asimismo, nuestras FF.AA. deberán sistematizar e incrementar –con visión conjunta e interagencial– las actuales capacidades de sus sistemas de inteligencia, vigilancia y alerta temprana. Estos dos últimos imperativos constituyen atributos fundamentales para que el “tempo”<sup>113</sup> de los procesos de planificación y empleo de nuestras capacidades puedan superar el de la amenaza, sea esta convencional o no. Lo anterior no solo otorgará una ventaja comparativa frente a posibles amenazas tradicionales, sino que también frente a aquellas de carácter transnacional, como es el caso de la amenaza terrorista; aspecto que, en el ámbito nacional, requerirá de definiciones políticas para un probable empleo de capacidades militares en tareas de contraterrorismo.

Es importante destacar que lo expuesto precedentemente constituye solo condiciones necesarias, pero no suficientes, ya que además de la imperiosa necesidad de una ESN y una EDN –insumos fundamentales para la planificación de la fuerza y posterior desarrollo de capacidades– se requerirá de

<sup>112</sup> A modo de ejemplo, los elementos más flexibles de la Fuerza de Respuesta de la OTAN son capaces de desplegarse en tan solo 48 horas. En: Ministerio de Defensa de España, “Fuerza De Respuesta OTAN” (España, Punta De Lanza Vjtf).

<sup>113</sup> Ritmo de la acción militar. Todas las operaciones militares se alternan entre la acción y las pausas, mientras que las fuerzas en oposición combaten entre sí y luchan contra la fricción para montar y ejecutar operaciones en el momento y lugar de su elección. En: Milan N. Vego, *Joint Operational Warfare : Theory and Practice*, vol.1 (Newport, RI: Naval War College, 2007), p. 22.

consenso y voluntad política. Asimismo, el cambio de modelo en materia de planificación de la fuerza exigirá una mayor capacidad de gestión en los niveles defensa, conjunto e institucional.

Finalmente, a partir de los modelos, tendencias y enfoques analizados, es posible afirmar que debido a la multiplicidad de desafíos en materia de seguridad nacional, ellos deben ser asumidos con visión de Estado, única forma de gestionar, desarrollar e integrar con previsión, oportunidad y eficiencia las capacidades del país en beneficio de los objetivos y de los intereses de la nación. En este sentido, el desarrollo de las capacidades de defensa debe responder a dichos desafíos, en el contexto de la misión que el Estado le asigna a sus FF.AA. A partir de ello, el Estado es responsable de que las instituciones de la defensa nacional se encuentren debidamente entrenadas, equipadas y en condiciones de ser empleadas en respuesta a los desafíos de la seguridad nacional.

## ***Bibliografía***

- Allamand, Andrés; Ravinet, Jaime y Vidal, Francisco. “Reponer La Estrategia De Seguridad Y Defensa”, *El Mercurio*, 29 de agosto de 2015.
- Analysis and Simulation Panel (SAS) RTO/NATO Studies. *Handbook on Long Term Defence Planning* (Ottawa: St. Joseph Print Group Inc., 2003).
- Art, Robert J. “The Four Functions of Force”, en: Robert J. Art y Robert Jarvis (eds.) *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues* (New York: Pearson, 2009).
- Arteaga Martín, Félix y Fojón Lagoa, Enrique. *El Planeamiento De La Política De Defensa Y Seguridad En España* (Madrid: Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” (UNED), 2007).
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración Universal De Derechos Humanos* (1948).
- Bartlett, Henry C. “Approaches to Force Planning”, en: The Force Planning Faculty (ed.) *Fundamentals of Force Planning*, vol 1 (Newport, R.I.: Naval War College (U.S.). Press., 1990).
- Bartlett, Henry C., Holman, Paul G. y Somes, Timothy E. “The Art of Strategy and Force Planning”, *Naval War College Review* XLVIII, no. 2 (1995): 114-26.
- Buzan, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd ed ed (Boulder, CO: L. Rienner Pub. Co., 1991).
- Caldwell, Dan y Williams, Robert E. *Seeking Security in an Insecure World* (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 2006).
- Department of Defense of United States of America *U.S. Defense Strategic Guidance. Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (2012).

- Department of Defense of United States of America. *Joint Publication 1-02, Dictionary of Military and Associated Terms* (2009).
- Department of Defense of United States of America. *Quadrennial Defense Review* (2014).
- Department of Defense of United States of America. *The National Defense Strategy of the United States of America* (2005).
- Fleischer, Paweł. “Nato Defence Planning Process. Implications for Defence Posture”, *Securitologia, Uniwersytet Warszawski, Academic Security Forum 1* (2015) (Documento en línea) [Fecha de consulta 12.03.2016] [http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-0ab728cb-2fc2-4e51-9e04-f149781368e1/c/Paweł\\_Fleischer\\_OK.pdf](http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-0ab728cb-2fc2-4e51-9e04-f149781368e1/c/Paweł_Fleischer_OK.pdf).
- Gabinete de la Presidencia del Gobierno de España. *Directiva De Defensa Nacional: Por Una Defensa Necesaria, Por Una Defensa Responsable* (2012).
- Government of Canada. *Canada First Defence Strategy* (2008).
- Government of Japan. *National Security Strategy* (2013).
- Joint Chiefs of Staff of the United States of America. *The National Military Strategy of the United States of America: The United States Military's Contribution to National Security* (2015).
- Juarez, Francisco J. *Teoría General Del Estado* (Mexico: Red Tercer Milenio, 2012).
- Mansfield, Edward D. y Snyder, Jack. “Democratization and War”. *Foreign Affairs* 74, N° 3 (1995): 79-95.
- Ministerio de Defensa. “Fuerza De Respuesta OTAN. España, Punta De Lanza Vjtf”. Last modified 2016 (Documento en línea) [Fecha de consulta 15.04.2016]. <http://www.defensa.gob.es/brigada-vjtf/es/que-es-nrf.html>.
- Ministerio de Defensa de Chile. *Libro De La Defensa Nacional* (1997).
- Ministerio de Defensa de Chile. *Libro De La Defensa Nacional* (2002).
- Ministerio de Defensa de Chile. *Libro De La Defensa Nacional* (2010).
- Ministry of Defense of Japan. *Defense of Japan* (2014).
- Ochmanek, David y Hosmer, Stephen T. “The Context for Defense Planning: The Environment, Strategy, and Missions”, en: Khalilzad, Zalmay M. Khalilzad y Ochmanek, David (eds.), *Strategy and Defense Planning for the 21st Century* (1997).
- Ochmanek, David. *Sest 629-01 Planning U.S. Military Forces. Class 2 Roles of Military Power in U.S. National Security* (Georgetown University: Security Studies Program (SSP), 2014).
- Paret, Peter; Craig, Gordon A. y Gilbert, Felix. *Makers of Modern Strategy: From Machiavelli to the Nuclear Age* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1986).
- Pettersson, Therése y Wallenstein, Peter. *Armed Conflicts, 1946-2014* (Uppsala: Uppsala Conflict Data Program (UCDP), 2015) (Documento en línea) [Fecha de consulta 20.04.2016] [http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/66/66314\\_1armed-conflict-by-type-1946-2014.pdf](http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/66/66314_1armed-conflict-by-type-1946-2014.pdf).
- Presidencia del Gobierno de España. *Estrategia De Seguridad Nacional: Un Proyecto Compartido* (2013).

- President of the United States of America. *National Security Strategy* (2015).
- Privy Council Office. *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy* (2004).
- R.D. Hooker, Jr. *The Grand Strategy of the United States*. INSS Strategic Monograph (Washington, D.C.: National Defense University Press, 2014).
- Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*. 23ª ed. (Madrid: Real Academia Española, 2014).
- República de Chile. *Constitución Política de la República de Chile* (1980).
- Schelling, Thomas C. *Arms and Influence* (New Haven, CT: Yale University Press, 2008).
- Stiglitz, Joseph E. *La Economía Del Sector Público*. Tercera ed. (Barcelona: Antoni Bosch, 1986).
- Vego, Milan N. y Naval War College (U.S.). *Joint Operational Warfare: Theory and Practice*, vol. 1 (Newport, RI: Naval War College, 2007).
- Wæver, Ole. "Securitization and Desecuritization", en: Ronnie D. Lipschutz (ed.). *On Security* (New York: Columbia University Press, 1995): 46-86.



*Segunda parte*

Diagnóstico a la Seguridad y Defensa



## CAPÍTULO 5

# Seguridad y Defensa en las Américas

*Cristián Faundes Sánchez\**

### ***Introducción***

El presente texto surge a partir de la inquietud por observar las soluciones políticas que otros países del hemisferio han dado a la necesidad de estructurar un esquema coherente para enfrentar la incertidumbre. El objetivo es dar somera cuenta de los enfoques para abordar la Seguridad y Defensa, desde la política. La pregunta que guía la investigación es: ¿cómo conciben la Seguridad los países del hemisferio y qué funciones se le asigna a las Fuerzas Armadas?

Se han escogido los siguientes países en virtud de sus relaciones con Chile y la relevancia que tiene su estudio para el país, el tamaño estratégico y las particularidades de sus esquemas de seguridad: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Estados Unidos y Perú.

El desarrollo del trabajo se ve determinado por el hecho que la disciplina de Relaciones Internacionales carece de una forma única de entender el concepto “Seguridad”, a lo que se suma que aunque es posible evidenciar la existencia de “modelos de seguridad”, corresponde tener en cuenta que no se ha definido con claridad en qué consiste un modelo propiamente tal y menos respecto de su contenido. Como consecuencia, el trabajo se centra en evaluar las siguientes variables: el concepto mismo de Seguridad que define cada país; la definición de Defensa y enfoque; y las funciones del Instrumento Militar.

\* Periodista, Licenciado en Información Social, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencias Militares, mención Conflicto y Negociación Internacional, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Magíster en Seguridad y Defensa, mención en Política de Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Investigador y Analista del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile. cfaundess@acague.cl

Se trata de una revisión de la política desde una perspectiva académica y sin intención alguna de emitir juicios de valor. Atendiendo al limitado espacio del texto, no ha sido posible verificar cómo se expresan las disposiciones normativas en la práctica.

Para abordar el estudio se diseña una investigación exploratoria de carácter cualitativo e interpretativo con el objeto de medir tres variables: el concepto Seguridad, las misiones de la Defensa y las funciones del Instrumento Militar. A modo de acotar el estudio, se definen las siguientes subvariables:

- Concepto Seguridad: objeto y enfoque.
- Defensa: definición y enfoque.
- Funciones del Instrumento Militar: funciones externas e internas.

Como fuentes de información principal se emplean documentos primarios de carácter político y legislativo, como la Constitución de los respectivos países, libros blancos, estrategias de seguridad y defensa, leyes, decretos supremos, decretos, decretos con fuerza de ley, y textos oficiales y académicos. Estos últimos se emplean de forma complementaria con el fin de ampliar la comprensión de los postulados normativos.

Se entiende como *concepto Seguridad* aquella definición propia que el país en estudio explicita de manera taxativa e inequívoca en su cuerpo político y legislativo. En cada caso se recoge la que corresponda al documento de mayor jerarquía. Para abordar la variable relativa a las *misiones de la Defensa* primero fue necesario indagar respecto de la definición manifiesta y concreta que cada país le asigna al sector Defensa, en segunda instancia se incluyen los objetivos o misiones que consignan las fuentes de información. Finalmente, las *funciones del Instrumento Militar* aluden a las que explícitamente dispone la normativa de cada país a las Fuerzas Armadas.

Con los datos obtenidos se realiza un análisis comparativo entre los casos escrutados con el fin de observar elementos únicos y característicos, junto con las principales semejanzas y diferencias, a modo de obtener un estado de situación del panorama regional.

### ***Revisión de los casos***

#### **-Argentina**

##### *Concepto de Seguridad*

La seguridad se concibe como la sumatoria de la seguridad interna y externa, tiene como objetos a los habitantes y la Nación. En Argentina se

evita emplear el concepto más amplio de Seguridad “a secas”, conforme a un esfuerzo por separar la Defensa Nacional de la Seguridad Interior, dando prioridad a la referencia específica del ámbito interno o el externo, tanto en la normativa como en la política, con el objeto de evitar la confusión de funciones. La distinción conceptual en ese país se asocia con un proceso de democratización, a juicio de DerGhougassian, la ley de Defensa Nacional posiciona a Argentina “en la vanguardia de la democratización sudamericana por ser probablemente la que más claramente distingue la seguridad interna y externa, definiendo sin ambigüedades la misión de las Fuerzas Armadas en el ámbito de las amenazas externas”<sup>1</sup>.

En este contexto, la Defensa se hace cargo del Estado como objeto de Seguridad cuando se concibe como “la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo”<sup>2</sup>. Mientras que la Ley 24.059 abarca a los habitantes como objeto cuando define la seguridad interior<sup>3</sup>:

*a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.*

Destaca el enfoque en el Estado de Derecho y la estricta separación de funciones que existe en Argentina entre la Seguridad Interior y la Defensa Nacional, al punto en que el Decreto 727 determina que el Sistema de Defensa Nacional no puede contemplar supuestos o situaciones pertenecientes al ámbito de seguridad interior, ni en su formulación doctrinaria, planificación, adiestramiento, previsión de adquisiciones de equipo, tampoco actividades relacionadas con la producción de inteligencia ni hipótesis<sup>4</sup>.

### *Defensa*

La Defensa tiene por finalidad “garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y

<sup>1</sup> DerGhougassian, Khatchik. “Prólogo”, en: República Argentina. *Ley de Defensa Nacional. Ley 23.554/88*. Colección de Debates Parlamentarios de la Defensa Nacional (Ministerio de Defensa Nacional, 2010), pp. 13-14.

<sup>2</sup> República Argentina. *Ley 23.554/1988, Ley de Defensa Nacional*, artículo 2°.

<sup>3</sup> República Argentina. *Ley 24.059/1992, Ley de Seguridad Interior*, artículo 2°.

<sup>4</sup> República Argentina. *Decreto 727/2006, Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional*, artículo 3°.

capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes”<sup>5</sup>. Se estructura sobre cuatro principios rectores, lineamientos generales que apuntan “a garantizar el ejercicio de la autoridad civil, la no intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos políticos internos, la regulación desde una perspectiva restrictiva de la participación militar en seguridad interior; y el apuntalamiento de una organización militar de base conjunta”<sup>6</sup>. En este contexto, resulta interesante señalar que solo el Ministro de Defensa es parte de la orgánica del sistema de seguridad interior, no así las Fuerzas Armadas<sup>7</sup>.

Uno de los principios que inspira este ámbito, su sistema, la Política de Defensa y la Política Militar en Argentina, es la naturaleza integral que en ese país se le atribuye al concepto Defensa. En este sentido, constituye “una responsabilidad que excede ampliamente a las instituciones castrenses, a la jurisdicción Defensa, al Congreso Nacional e, incluso, al propio Estado, ya que de ella debe participar la Nación en su conjunto”<sup>8</sup>. De hecho, la legislación asume este enfoque cuando indica que “Todas las personas de existencia visible y/o jurídica sujetas a las leyes argentinas, podrán ser requeridas para el cumplimiento de obligaciones destinadas a asegurar la defensa nacional”<sup>9</sup>.

No deja de llamar la atención el hecho de que la Directiva de Política de Defensa Nacional define un modelo de defensa, de carácter “defensivo”, “de rechazo y oposición a políticas, actitudes y capacidades ofensivas de proyección de poder hacia terceros Estados”<sup>10</sup>, con lo que acusa un claro entendimiento respecto de la relevancia de la política como elemento rector.

De acuerdo con el artículo 8° de la Ley de Defensa Nacional, el sistema de defensa nacional tiene por finalidad<sup>11</sup>:

- a. Determinar las hipótesis de conflicto y las que deberán ser retenidas como hipótesis de guerra;
- b. Elaborar las hipótesis de guerra, estableciendo para cada una de ellas los medios a emplear;

<sup>5</sup> República Argentina. *Ley 23.554/1988*. *Ibíd.*

<sup>6</sup> República Argentina. *Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa* (Ministerio de Defensa Nacional. 2009), p. 13.

<sup>7</sup> República Argentina. *Ley 24.059/1992*. *Ibíd.*, artículo 7°.

<sup>8</sup> CEED. *Institucionalidad de la Defensa en Suramérica* (Buenos Aires: CEED-CDS UNASUR, 2015), p. 41.

<sup>9</sup> República Argentina. *Ley 23.554/1988*. *Ibíd.*, artículo 25°.

<sup>10</sup> República Argentina. *Decreto 1714/2009, Apruébase la Directiva de Política de Defensa Nacional*. Capítulo II. Tener en cuenta que la actualización de la Directiva de Política de Defensa aprobada por el Decreto 2645/2014 es complementaria a su antecesora, por tal razón las disposiciones del 2009 aún están vigentes.

<sup>11</sup> República Argentina. *Ley 23.554/1988*. *Ibíd.*, artículo 8°.

- c. Formular los planes que posibiliten una adecuada preparación de toda la Nación para el posible conflicto bélico;
- d. Elaborar los planes para la conducción de los niveles de defensa nacional, correspondientes a la estrategia militar y a la estrategia operacional;
- e. Dirigir la guerra en todos sus aspectos, desde el nivel de la estrategia nacional;
- f. Conducir las Fuerzas Armadas y los esfuerzos de los sectores del país afectados por el conflicto bélico, en el nivel estratégico militar y en el estratégico operacional;
- g. Preparar y ejecutar las medidas de movilización nacional;
- h. Asegurar la ejecución de operaciones militares conjuntas de las Fuerzas Armadas y posiblemente las operaciones combinadas que pudieran concretarse;
- i. Establecer las hipótesis de confluencia que permitan preparar las alianzas necesarias suficientes, para resolver convenientemente la posible concreción de la hipótesis de guerra;
- j. Controlar las acciones de la posguerra.

#### *Funciones del Instrumento Militar*

En el interés del Estado por establecer una clara separación entre la Seguridad Interior y Defensa Nacional, se publica el Decreto 727/2006 conteniendo la reglamentación de la Ley N° 23.554, buscando avanzar en la definitiva consolidación de una institucionalidad en materia de defensa nacional. El texto estipula que debe<sup>12</sup>:

*...rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación “nuevas amenazas”, responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto; toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales.*

En virtud de lo anterior, es que las FF.AA. como instrumento militar de la defensa nacional “serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s”<sup>13</sup>. El texto da cuenta del énfasis en el empleo tradicional de las FF.AA. cuando precisa que

<sup>12</sup> República Argentina. Decreto 727/2006, Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional.

<sup>13</sup> República Argentina. Decreto 727/2006. Ibíd., artículo 1°.

se entenderá como agresión de origen externo “el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”<sup>14</sup>.

En conformidad con la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, se dispone el apoyo de las fuerzas armadas a solicitud del Comité de Crisis, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones<sup>15</sup>. Además, se considera la posibilidad de que las fuerzas armadas sean empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior “resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación, para el cumplimiento de los objetivos planteados en el artículo 2°”<sup>16</sup>. Objetivos que apuntan a resguardar la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución<sup>17</sup>. Según precisa el artículo 32, se dispone el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, con la previa declaración del estado de sitio<sup>18</sup>.

### –Bolivia

Antes de entrar en materia es preciso anotar que en Bolivia se considera que “la normativa vigente resulta anacrónica, obsoleta e insuficiente”<sup>19</sup> para regular el sector Defensa. El interés de la administración del gobierno actual es avanzar en un proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, lo que requiere “una reforma normativa que sustente su accionar dentro del Estado de Derecho”<sup>20</sup>. Lo clave es el proceso de adaptación a la Constitución del 2009 que supone adoptar políticas en línea con la seguridad integral y el principio del “Vivir Bien”<sup>21</sup>.

<sup>14</sup> República Argentina. *Decreto 727/2006*. *Ibíd.*

<sup>15</sup> República Argentina. *Ley 24.059/1992*. *Ibíd.*, artículo 27°.

<sup>16</sup> República Argentina. *Ley 24.059/1992*. *Ibíd.*, artículo 31°.

<sup>17</sup> República Argentina. *Ley 24.059/1992*. *Ibíd.*, artículo 2°.

<sup>18</sup> República Argentina. *Ley 24.059/1992*. *Ibíd.*, artículo 32°.

<sup>19</sup> CEED. *Ibíd.*, p. 134.

<sup>20</sup> CEED. *Ibíd.*

<sup>21</sup> La administración de Evo Morales ha diseñado un nuevo cuerpo normativo para el sector que se encuentra a la espera de su aprobación por la Asamblea Legislativa Plurinacional; son 12 anteproyectos de ley entre los que se incluye una nueva Ley de Seguridad y Defensa, nueva Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas y una nueva Ley del Fondo de Defensa. CEED. *Ibíd.*, pp. 134-135.

### Concepto de Seguridad

Bolivia se adscribe a un modelo de seguridad integral que desarrolla a partir de una mirada política a la cosmovisión andina. El concepto clave es *Suma Qamaña*, en Aymara. En su traducción literal, alude al “Vivir Bien”, que en sentido amplio hace referencia a una vida en plenitud, armonía y equilibrio. Constituye “el *ethos* de la construcción del Estado plurinacional comunitario y autonómico, forma política de la transición hacia una alternativa civilizatoria a la modernidad, al capitalismo y al desarrollo”<sup>22</sup>. El concepto figura entre los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, “como un instrumento de planificación, gestión y monitoreo para el Desarrollo Nacional que permitirá transformar sustancialmente el rumbo del país”<sup>23</sup>. Como consecuencia, los planes sectoriales se formulan con la intención de que “las políticas adoptadas profundicen la recuperación de la economía y promuevan mayor justicia social”<sup>24</sup>. En este contexto, el Estado boliviano identifica dos fines esenciales como basamento para la doctrina de Seguridad y Defensa: el Bienestar y la Seguridad como conceptos indivisibles y complementarios<sup>25</sup>. Por tanto, la seguridad y defensa no están ajenas a la promoción del desarrollo nacional. La Seguridad Integral se define,

*como un fin esencial, manifestado como un conjunto de condiciones jurídicas, sociales, culturales e institucionales orientadas a proporcionar las garantías necesarias para el desenvolvimiento de las actividades económicas, políticas, sociales y militares del Estado que permitan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad, de las instituciones públicas, organismos del Estado y la convivencia pacífica de la población en general; con el fin de proteger la integridad territorial, soberanía, recursos estratégicos y su población, garantizar el desarrollo integral, los cuales constituyen sus intereses vitales*<sup>26</sup>.

Acorde al “Vivir Bien”, se definen las siguientes dimensiones de la Seguridad y Defensa: Política; Social; Económica; Medioambiental y recursos naturales; Cultural; Tecnológica; Territorial<sup>27</sup>. De manera más específica y concreta, se establece que la Seguridad y Defensa Nacional “son deberes

<sup>22</sup> Prada Alcoreza, Raúl. “Horizontes del vivir bien”, *Praxis*, N° 8 (mayo-junio, 2012).

<sup>23</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. Decreto Supremo N° 29.272/2007, *Plan Nacional de Desarrollo* (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia), p. ii.

<sup>24</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. *Decreto Supremo N° 29.272/2007*. *Ibíd.*, artículo 6°.

<sup>25</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. *Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia* (Ministerio de Defensa. 2011), p. 22.

<sup>26</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. *Ibíd.*, p. 31.

<sup>27</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. *Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia*. *Ibíd.*, p. 31.

inexcusables de todos los bolivianos, con sujeción a las disposiciones militares en tiempo de guerra y de emergencia nacional”<sup>28</sup>. De hecho, la legislación estipula que ningún ciudadano puede rehusar sus servicios profesionales a la Institución Armada, cuando está en juego la preservación de la seguridad, integridad y soberanía en instancias en que se debe dar cumplimiento a la misión constitucional y se trata de razones especiales determinadas por Decreto del Poder Ejecutivo<sup>29</sup>.

### *Defensa*

En Bolivia, la Defensa es responsabilidad fundamental del Estado, “es integral, multifacética, dinámica, permanente y plenamente articulada con la seguridad y desarrollo, basada en la íntima unión entre la sociedad civil-militar con el esfuerzo dirigido hacia la protección del Estado, la sociedad y sus intereses”<sup>30</sup>. En este sentido, “comprende todo el conjunto de actividades que responden a las necesidades, intereses y expectativas de la población”; según establece el *Libro Blanco*, cuentan con el apoyo de instancias institucionales tales como los empresarios, dirigentes sociales, cívicos y las Fuerzas Armadas<sup>31</sup>.

En conformidad con los elementos revisados, en la Defensa del Estado Plurinacional se definen las siguientes finalidades<sup>32</sup>:

- Garantizar la Seguridad de la población para vivir bien.
- Proteger y conservar la diversidad cultural.
- Proteger y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables
- Mantener la soberanía del Estado y la integridad territorial.
- Participar activamente para conseguir un desarrollo socioeconómico elevado.
- Participar de la Seguridad cooperativa y colectiva.
- Mantener el precepto irrenunciable e imprescriptible de acceder al Océano Pacífico.
- Proteger y conservar la biodiversidad y el medio ambiente.

<sup>28</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. *Ley N° 1.405/1992, Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación*, Artículo 7°.

<sup>29</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. *Ley N° 1.405/1992*. *Ibíd.*

<sup>30</sup> CEED. *Ibíd.*, p. 136.

<sup>31</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. *Libro Blanco de Defensa de Bolivia* (Ministerio de Defensa, 2004), p. 22.

<sup>32</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. *Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia*. *Ibíd.*, p. 35.

El Ministerio de Defensa tiene como misión fundamental “generar políticas de seguridad, defensa nacional, defensa civil y cooperación al desarrollo integral y administrar los recursos financieros de las Fuerzas Armadas”<sup>33</sup>. En este tenor, el gobierno de Evo Morales propone como objetivo para el sector defensa “lograr una Bolivia soberana y segura: que defienda el territorio y a su población, que cuente con un sistema de defensa civil fuerte y que participe activamente en el desarrollo integral bajo los principios de equidad, reciprocidad y equidad de género”<sup>34</sup>. En consecuencia, integra en su orgánica un Viceministerio de Defensa y Cooperación al Desarrollo Integral y un Viceministerio de Defensa Civil. Según instruye la legislación, es deber de las Fuerzas Armadas organizar “la Seguridad y Defensa Nacional, como un Sistema integrado con el objeto de neutralizar, rechazar o destruir cualquier acción tendente a vulnerarlas”<sup>35</sup>.

#### *Funciones del Instrumento Militar*

Según lo anterior, la Constitución Política del Estado establece que las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental “defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país”<sup>36</sup>. Entre las atribuciones y responsabilidades que se le asigna a las FF.AA. en la Ley Orgánica, destacan: defender y garantizar el legal desenvolvimiento de las instituciones nacionales; contribuir a la protección del medio ambiente, los recursos naturales y de todo el patrimonio nacional; participar activamente en el desarrollo e integración física y espiritual de la Nación<sup>37</sup>. El Presidente y Capitán General de las Fuerzas Armadas está facultado por la Constitución Política para disponer el empleo de las fuerzas militares para “En lo externo, preservar la existencia, soberanía, independencia e integridad del Territorio Boliviano. En lo interno, mantener el orden público cuando las instituciones legalmente constituidas para este fin resultaren insuficientes”<sup>38</sup>.

La participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo nacional está contemplada en términos explícitos mediante “la capacitación de los recursos

<sup>33</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. *Manual de Organización y funciones* (Ministerio de Defensa, 2009), p. 6.

<sup>34</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. *Decreto Supremo N° 29.272/2007*. *Ibíd.*, p. 87.

<sup>35</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. *Ley N° 1.405/1992*. *Ibíd.*, artículo 3°.

<sup>36</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. *Constitución Política del Estado* (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia, febrero, 2009), Artículo 244°.

<sup>37</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. *Ley N° 1.405/1992*. *Ibíd.*, artículo 6°.

<sup>38</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. *Ley N° 1.405/1992*. *Ibíd.*, artículo 8°.

humanos para la realización de obras de infraestructura social, productiva y otras, especialmente en las zonas fronterizas”<sup>39</sup>. Asimismo, se establece que pueden participar en las industrias básicas y estratégicas del país<sup>40</sup>. Finalmente, la legislación mandata a las FF.AA a que, “A falta de recursos humanos para la producción nacional, en casos excepcionales, las Fuerzas Armadas podrán ser utilizadas mediante disposición legal expresa para trabajos especiales de emergencia, tales como el levantamiento de cosechas, combate de plagas, siniestros y otros”<sup>41</sup>. Así es como, por ejemplo, han sido empleadas en la producción de pan cuando los panificadores de La Paz y El Alto hicieron un “paro” en rechazo a la eliminación del subsidio a la harina (mayo, 2015). Es posible señalar que, en ausencia de amenazas estatales externas, “las Fuerzas Armadas bolivianas se han concentrado en operaciones de seguridad interior, defensa civil y acción comunitaria, y se han erigido en uno de los principales pilares del gobierno y de la revolución democrática y cultural implementada”<sup>42</sup>.

## –Brasil

### *Concepto de Seguridad*

Según la Constitución, Brasil garantiza en su territorio, a ciudadanos y extranjeros, la inviolabilidad del derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad<sup>43</sup>. Estipula además que la seguridad es un derecho social<sup>44</sup>. En términos más específicos, la Política de Defensa Nacional reconoce que gradualmente se ha ampliado el concepto de seguridad abarcando los ámbitos político, militar, económico, social, ambiental, entre otros<sup>45</sup>. Como consecuencia, las medidas orientadas a mejorar la condición de seguridad abarcan un amplio espectro, involucrando la defensa externa; defensa civil; seguridad pública; políticas económicas, de salud, educacionales, ambientales y de otras áreas, muchas de estas no son tratadas por medio de los instrumentos político-militares<sup>46</sup>. En particular, se define a la seguridad como la

<sup>39</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. *Ley N° 1.405/1992*. Ibíd., artículo 13°.

<sup>40</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. *Ley N° 1.405/1992*. Ibíd., artículo 14°.

<sup>41</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. *Ley N° 1.405/1992*. Ibíd., artículo 15°.

<sup>42</sup> Silvina Sol Gastaldi, “La Política de Defensa en Bolivia y el Rol de las Fuerzas Armadas: Balance de Gestión 2006-2014”, en: *Council on Hemispheric Affairs* (27 de marzo, 2015).

<sup>43</sup> República Federativa de Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, 2015, artículo 5°.

<sup>44</sup> República Federativa de Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Ibíd., artículo 6°.

<sup>45</sup> República Federativa de Brasil. *Decreto 5.484/2005, Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências*.

<sup>46</sup> República Federativa de Brasil. *Decreto 5.484/2005*. Ibíd.

condición que permite al país preservar la soberanía e integridad territorial, la realización de sus intereses nacionales, libre de presiones y amenazas de toda índole, y para garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales<sup>47</sup>.

### *Defensa*

La Defensa Nacional se define como el conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, la soberanía y los intereses nacionales contra amenazas, principalmente externas, potenciales o manifiestas<sup>48</sup>. Desde esta perspectiva, el país establece los siguientes objetivos de la Defensa Nacional<sup>49</sup>:

- Garantizar la soberanía, del patrimonio nacional y de la integridad territorial.
- La defensa de los intereses nacionales y las personas, de los bienes y recursos brasileños en el exterior.
- Contribuir a la preservación de la cohesión y unidad nacional.
- Promover la estabilidad regional.
- Contribuir a la mantención de la paz y la seguridad internacionales.
- Proyectar a Brasil en el concierto de las naciones, asimismo favorecer su inserción en procesos de toma de decisiones internacionales.

En Brasil no se ha institucionalizado una visión sistémica de la seguridad, sin embargo se ha desarrollado una visión estadual que cuenta con medios federales de carácter civil y militar con flexibilidad para brindar apoyo en caso de necesidad. Existe desde el 2004 una Fuerza Nacional de Seguridad, cuerpo de élite disponible para apoyar las fuerzas estatales cuando lo autorice o lo requiera un gobernador. Tiene asiento en Brasilia, en el Distrito Federal, y opera bajo la coordinación de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, dependiente del Ministerio de Justicia. En este contexto, la legislación integra la posibilidad a que las Fuerzas Armadas actúen como instrumento subsidiario para garantizar la ley y el orden.

<sup>47</sup> República Federativa de Brasil. *Decreto 5.484/2005*. *Ibíd.*

<sup>48</sup> República Federativa de Brasil. *Decreto 5.484/2005*. *Ibíd.*

<sup>49</sup> República Federativa de Brasil. *Decreto 5.484/2005*. *Ibíd.*

*Funciones del Instrumento Militar*

Las FF.AA. deben estar capacitadas para “asegurar la integridad del territorio y la defensa de los intereses nacionales, de las personas, de los bienes y de los recursos brasileños, así como para garantizar la soberanía del país”<sup>50</sup>.

La Política de Defensa establece como áreas prioritarias la Amazonía brasilera y el Atlántico Sur, en virtud de su importancia estratégica y la riqueza que albergan; al respecto define como línea estratégica aumentar la presencia militar en ambas zonas<sup>51</sup>. En cuanto al empleo propiamente tal, se concibe que las Fuerzas Armadas pueden actuar en contra de amenazas internas, con el fin de preservar el ejercicio de la soberanía del Estado y la indisolubilidad de la unidad federativa<sup>52</sup>. Entonces, aparte del tradicional empleo en misiones relacionadas con la defensa exterior, las Fuerzas Armadas pueden ser utilizadas para garantizar la ley y el orden como instrumento subsidiario, es decir, una vez que se consideren agotados los medios de seguridad pública, cuando no estén disponibles, sean inexistentes o insuficientes para el desempeño regular de su misión constitucional<sup>53</sup>. En este último caso se trata de las denominadas operaciones GLO, que son de responsabilidad del Presidente de la República de acuerdo con las limitaciones que establece el artículo 15 de la Ley Complementaria N° 97/1999<sup>54</sup>. En estas circunstancias, las unidades militares se activan una vez que reciben instrucción directa del Presidente, por esta razón se llevan a cabo por un tiempo limitado y en un área específica, donde desempeñan “acciones de carácter preventivo y represivo necesarias para garantizar el resultado deseado”<sup>55</sup>. Las operaciones del tipo GLO también pueden activarse de manera preventiva ante situaciones en las que se presume podría perturbarse el orden, como por ejemplo en eventos oficiales o públicos.

Asimismo contribuyen con el desarrollo nacional y la defensa civil. Al respecto, la Estrategia Nacional de Seguridad asigna tres sectores estratégicos: nuclear, cibernético y espacial, cada uno coordinado por Armada, Ejército y Fuerza Aérea, respectivamente<sup>56</sup>. A lo anterior se suma la construcción de

<sup>50</sup> CEED. *Ibíd.*, p. 180.

<sup>51</sup> República Federativa de Brasil. *Decreto 5.484/2005*. *Ibíd.*

<sup>52</sup> República Federativa de Brasil. *Decreto 5.484/2005*. *Ibíd.*

<sup>53</sup> República Federativa de Brasil. *Decreto 3.897/2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências*, artículo 3°.

<sup>54</sup> Modificada por las leyes complementarias N° 117/2004 y N° 136/2010.

<sup>55</sup> República Federativa de Brasil. *Libro Blanco de Defensa Nacional*. 2012 (versión oficial en español), p. 159.

<sup>56</sup> CEED. *Ibíd.*, p. 170.

República Federativa de Brasil. *Estrategia Nacional de Defensa* (Brasilia: Ministerio de Defensa, 2008), p. 32.

obras civiles, apoyo humanitario en caso de desastres y participación en campañas de salud pública, en actividades relativas a la fiscalización de productos controlados, salvaguardia de la vida humana, seguridad de la navegación, control del espacio aéreo y actividades de búsqueda y salvamento. En síntesis, “el empleo de las Fuerzas Armadas contribuye para reducir el plazo de respuesta del Gobierno Federal frente a las contingencias”<sup>57</sup>.

## –Canadá

### *Concepto de Seguridad*

Según explicita el Acta Constitucional de 1985, todos tienen el derecho a la vida, libertad y seguridad de la persona<sup>58</sup>, por tanto es una responsabilidad central del gobierno proveer de ella a los ciudadanos<sup>59</sup>. Canadá sostiene que una clara y efectiva aproximación a la seguridad constituye el cimiento de la prosperidad y la mejor garantía de que las futuras generaciones seguirán disfrutando de las mejores cualidades del país<sup>60</sup>. Los intereses de la seguridad nacional apuntan a la protección de la soberanía y la sociedad, a la luz del surgimiento de nuevas amenazas, como el terrorismo y la rápida expansión de enfermedades<sup>61</sup>. De manera consecuente, la Política estipula que la Seguridad Nacional se ocupa de las amenazas que tienen el potencial de socavar la seguridad del Estado o la sociedad; debido a que superan la capacidad de individuos, comunidades o provincias, requieren de una respuesta nacional<sup>62</sup>. Finalmente, aunque se estima que las amenazas cambiarán, se tiene claridad respecto de que los intereses de seguridad son duraderos, Canadá establece tres esenciales<sup>63</sup>:

- Proteger el país y resguardar la seguridad de los canadienses en el territorio y el extranjero.
- Garantizar que Canadá no sea una base que aloje amenazas para los aliados.
- Contribuir a la seguridad internacional.

<sup>57</sup> República Federativa de Brasil. *Libro Blanco de Defensa Nacional*. *Ibíd.*, p. 174.

<sup>58</sup> Canada. *The Canadian Charter of Rights and Freedoms* (1982).

<sup>59</sup> Canadá. *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy* (2004), p. 1.

<sup>60</sup> Canadá. *Ibíd.*, p. 1.

<sup>61</sup> Canadá. *Ibíd.*

<sup>62</sup> Canadá. *Ibíd.*, p. 3.

<sup>63</sup> Canadá. *Ibíd.*, p. 5.

La seguridad nacional es una de las prioridades de la Política Exterior, que en forma creciente refleja una aproximación integrada desde el ámbito de la defensa, diplomacia y desarrollo, las 3D<sup>64</sup>.

El gobierno de Canadá reconoce las fuerzas militares como una institución nacional vital, esencial para la seguridad y prosperidad del país<sup>65</sup>. A partir de esta observación es que el 2006 el gobierno inicia un proceso de modernización poniendo los cimientos para una fuerza más integrada, más adaptable y capaz<sup>66</sup>, que esté lista para enfrentar un conjunto diferente de desafíos a la seguridad. No obstante lo anterior, a la luz de la creciente complejidad de las amenazas que afectan al país, se inicia el diseño de un sistema de seguridad integrado.

### *Defensa*

Las responsabilidades centrales de la Defensa en Canadá consisten en tener éxito en las operaciones, que tengan un programa asequible; prepararse para los futuros desafíos operacionales; y cuidar a los miembros militares y sus familias. La Defensa en Canadá busca cumplir con la Estrategia de Defensa denominada como *Canada First* (2008). Puntualmente, en el periodo 2014-2015 se centra en cuatro prioridades organizacionales<sup>67</sup>:

- Garantizar una excelencia operacional sustentable, en el espacio doméstico y el extranjero, para la defensa de Canadá y la protección de los canadienses.
- Mantener la estatura y nivel de apresto que requieren las Fuerzas Armadas de Canadá.
- Fortalecer lo que se denomina como el *Defence Team* (equipo de Defensa), que implica el cuidado y perfeccionamiento de los recursos humanos, civiles y militares.
- Garantizar que los costos de la Defensa sean asequibles.

### *Funciones del Instrumento Militar*

Las Fuerzas Armadas de Canadá se agrupan en una unidad conjunta bajo un mando único, en este sentido constituyen una entidad separada del

<sup>64</sup> Canadá. *Ibíd.*, p. 47.

<sup>65</sup> Canadá. *Canada First Defence Strategy* (Department of National Defence, 2008), p. 5.

<sup>66</sup> Canadá. *Ibíd.*, p. 5.

<sup>67</sup> Canadá. *Department of National Defence and the Canadian Armed Forces 2014-2015 Report on Plans and Priorities* (Department of National Defence, 2014), pp. 9-12.

Departamento de Defensa, sin embargo las tareas que asume vienen asignadas desde el Parlamento por medio del Ministro de Defensa Nacional.

Acorde con el concepto de Seguridad, el mandato de esta fuerza es proteger Canadá y defender su soberanía; defender Norteamérica en cooperación con Estados Unidos, su aliado más cercano; y contribuir a la paz y seguridad internacional participando en operaciones alrededor del mundo, en su mayoría con aliados de otros países. En este contexto, debe tener capacidad para abordar seis tipos de misiones centrales<sup>68</sup>:

- Conducir operaciones rutinarias, domésticas y continentales (incluyendo el Ártico) y aquellas que le competen como parte del Comando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD, North American Aerospace Command).
- Brindar apoyo ante eventos internacionales de envergadura que se realicen en Canadá<sup>69</sup>.
- Responder a un ataque terrorista de gravedad.
- Brindar apoyo a las autoridades civiles durante una crisis en Canadá, por ejemplo frente a un desastre natural.
- Dirigir o conducir una operación internacional significativa durante un periodo extenso.
- Desplegar fuerzas en respuesta a situaciones de crisis en cualquier parte del mundo en periodos más cortos.

El objetivo político es constituir una fuerza militar integrada, flexible, polifuncional y con capacidades para el combate, que trabaje en alianza con civiles receptivos y conocedores de las materias de defensa. Este equipo integrado de defensa constituye el elemento central de una aproximación integral del gobierno para enfrentar los requerimientos de seguridad, domésticos e internacionales<sup>70</sup>.

## -Colombia

### *Concepto de Seguridad*

Desde 1998 el Estado colombiano ha formulado una serie de políticas de Seguridad y ha puesto en marcha estrategias, planes y programas, “que han garantizado un desarrollo coherente, continuo y estratégico de los

<sup>68</sup> Canadá. *Canada First Defence Strategy*. *Ibíd.*, p. 10.

<sup>69</sup> En el documento original se pone como ejemplo el apoyo a las olimpiadas de 2010.

<sup>70</sup> Canadá. *Canada First Defence Strategy*. *Ibíd.*, pp. 3-4.

temas medulares de la agenda de defensa y seguridad del país, marcando con esto la senda hacia la paz que hoy se avecina”<sup>71</sup>. Desde el 2003 que el pilar conceptual es la denominada Seguridad Democrática. Desde esta perspectiva, se entiende que el Estado proporciona la seguridad protegiendo al ciudadano y la democracia, con la cooperación y compromiso de la sociedad. En Colombia, la seguridad democrática se funda en tres pilares: protección de los derechos de todos los ciudadanos; protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas; y la solidaridad y la cooperación de toda la ciudadanía en defensa de los valores democráticos<sup>72</sup>. Sin embargo, el énfasis se ha ido adecuando, en particular ante la dinámica situación interna, que destaca por la creciente y decisiva desarticulación de las narcoguerrillas en el país. De manera consecuente, el enfoque actual se centra en la consolidación de la paz y el desarrollo en miras a avanzar decididamente hacia la prosperidad.

Debido a este contexto, en la Defensa reconocen el “impacto que amenazas como el terrorismo y el crimen organizado tienen sobre el orden interno, la libertad y la seguridad de las personas, siendo por ello una prioridad para la Seguridad Nacional”<sup>73</sup>. En este sentido, el ministro de Defensa de Colombia, Dr. Luis Carlos Villegas Echeverri, señala que el sector Defensa planteará el debate “en torno a la utilización de las Fuerzas Militares en operaciones de seguridad interna, así como del desarrollo de herramientas internacionales y marcos jurídicos para tal fin”<sup>74</sup>.

Al respecto es posible apreciar que el conflicto interno en Colombia “influye en todos los ámbitos de política pública del país”<sup>75</sup>. Lo anterior hace difícil separar la seguridad interior de la defensa nacional, a juicio de Hurtado, “generando un desorden institucional caracterizado por una confusión en los objetivos y funciones”<sup>76</sup>.

Es necesario indicar que la Policía Nacional es dependiente del Ministerio de Defensa. A su vez el dispositivo militar apoya en tareas de seguridad, al punto que se rige por la Política de Defensa y Seguridad, cuyo objetivo general para

<sup>71</sup> República de Colombia. *Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015-2018*, Ministerio de Defensa Nacional, 2015, p. 5.

<sup>72</sup> República de Colombia. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, 2003, p. 13.

<sup>73</sup> República de Colombia. *Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015-2018*. *Ibíd.*, p. 8.

<sup>74</sup> República de Colombia. *Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015-2018*. *Ibíd.*

<sup>75</sup> Francisco Hurtado. “Seguridad Nacional y Seguridad Ciudadana en Colombia: consecuencias del conflicto armado interno”, + *Comunidad + Prevención*, N° 7 (mayo de 2008), p. 4.

<sup>76</sup> Hurtado. *Ibíd.*, p. 4.

el periodo 2015-2018 es “Coadyuvar a la terminación del conflicto armado, la consolidación de la paz, el desarrollo socioeconómico, la defensa de los intereses nacionales y el mejoramiento de la seguridad pública y ciudadana, mediante el mantenimiento de una Fuerza Pública moderna, fortalecida, motivada y operativa”<sup>77</sup>. Es importante señalar que según la Constitución Política de Colombia, la fuerza pública está integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional<sup>78</sup>.

### *Defensa*

En Colombia, la Defensa Nacional<sup>79</sup>:

*Es la integración y acción coordinada del Poder Nacional para perseguir, enfrentar y contrarrestar en todo tiempo y cualquier momento, todo acto de amenaza o agresión de carácter interno o externo que comprometa la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial y el orden constitucional.*

Precisa que el Poder Nacional “es la capacidad del Estado Colombiano de ofrecer todo su potencial para responder ante situaciones que pongan en peligro el ejercicio de los derechos y libertades, y para mantener la independencia, la integridad, autonomía y la soberanía nacional”<sup>80</sup>.

Por medio de la Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia (2015-2018), el sector Defensa busca responder a los retos y oportunidades en las siguientes áreas: contribución a la paz, defensa nacional, seguridad ciudadana, lucha contra el crimen organizado, transformación del sector Defensa, cooperación internacional, gestión del riesgo, bienestar de los miembros de la Fuerza Pública y protección del medio ambiente. Se incorpora también entre las misiones el contribuir al desarrollo del país y las modernizaciones requeridas para la construcción de la paz y el posconflicto<sup>81</sup>.

Ante el proceso de pacificación en curso, una de las interrogantes centrales que dirige la elaboración de la política actual es ¿Qué tipo de Fuerza

<sup>77</sup> República de Colombia. *Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015-2018*. *Ibíd.*, p. 14.

<sup>78</sup> República de Colombia. *Constitución Política de Colombia* (1991), artículo 216°.

<sup>79</sup> República de Colombia. *Ley 684/2001. Por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones*, artículo 6°.

<sup>80</sup> República de Colombia. *Ley 684/2001*. *Ibíd.*, artículo 3°.

<sup>81</sup> República de Colombia. *Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015-2018*. *Ibíd.*, p. 6.

Pública exigirá el postconflicto? En este tenor se han definido los siguientes objetivos estratégicos de la política (2015-2018)<sup>82</sup>:

1. Contribuir con las capacidades de la Fuerza Pública a la terminación del conflicto y la construcción de la paz.
2. Garantizar mayores y mejores niveles de seguridad ciudadana fortaleciendo las relaciones del ciudadano con el policía.
3. Contribuir a la modernización de la sociedad rural vinculando al Sector Defensa a las intervenciones realizadas por el Gobierno Nacional para el desarrollo.
4. Combatir las nuevas y tempranas expresiones de crimen organizado que amenacen la seguridad y el funcionamiento transparente del Estado, usando todas las capacidades de la Fuerza Pública.
5. Garantizar la soberanía e integridad del territorio nacional, protegiendo los intereses nacionales.
6. Transformar y modernizar de forma continua el Sector Defensa, así como mejorar la educación, bienestar, moral y la seguridad jurídica así como la gestión financiera, presupuestal y contractual de la Fuerza Pública.
7. Fortalecer la proyección internacional del Sector como partícipe de la Política Exterior establecida por el gobierno, mediante una mayor cooperación bilateral, triangular y multilateral con los países aliados y estratégicos.
8. Poner a disposición del Estado colombiano las capacidades de la Fuerza Pública para mitigar los efectos del cambio climático, atender desastres naturales y proteger los ecosistemas.
9. Poner al servicio del desarrollo nacional, comercial, industrial y agrícola las capacidades empresariales del Sector Defensa.

El Ministerio de Defensa tiene como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo Defensa Nacional, para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, así como para el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática<sup>83</sup>.

<sup>82</sup> República de Colombia. *Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015-2018*. *Ibíd.*, p. 15.

<sup>83</sup> República de Colombia. *Decreto 1.512/2000, Modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones*, artículo 4°.

Específicamente destacan las siguientes funciones del ministerio<sup>84</sup>:

1. Participar en la definición, desarrollo y ejecución de las políticas de defensa y seguridad nacionales, para garantizar la soberanía nacional, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio y el derecho de libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.
2. Contribuir con los demás organismos del Estado para alcanzar las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos, obligaciones y libertades públicas.
3. Coadyuvar al mantenimiento de la paz y la tranquilidad de los colombianos en procura de la seguridad que facilite el desarrollo económico, la protección y conservación de los recursos naturales y la promoción y protección de los Derechos Humanos.

#### *Funciones del Instrumento Militar*

Según estipula la Constitución del Estado y el Decreto 1.512, las Fuerzas Militares tienen como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional<sup>85</sup>. En virtud de los retos y amenazas que enfrenta el país, se ha debido desarrollar una organización para que las instituciones involucradas en la seguridad y defensa actúen en forma coordinada. En este contexto, las fuerzas militares conducen operaciones conjuntas, coordinadas e interagenciales, para proteger a los ciudadanos y el Estado de los fenómenos y estructuras criminales que amenazan la supervivencia de la Nación<sup>86</sup>.

#### -Estados Unidos

##### *Concepto de Seguridad*

En el diccionario del Departamento de Defensa la seguridad se define como una condición que resulta de la disposición y mantención de medidas de protección que garantizan un estado de inviolabilidad ante actos o influencias

<sup>84</sup> República de Colombia. *Decreto 1.512/2000*. *Ibíd.*, artículo 5°.

<sup>85</sup> República de Colombia. *Constitución Política de Colombia*, 1991, artículo 217°. República de Colombia. *Decreto 1.512/2000*. *Ibíd.*, artículo 27°.

<sup>86</sup> CEED. *Ibíd.*, p. 272.

hostiles<sup>87</sup>. Consecuentemente, la Constitución de los EE.UU. destaca en su segunda enmienda la necesidad de contar con una fuerza militar para asegurar la libertad del Estado<sup>88</sup>. De manera más acotada, la seguridad nacional sería un término colectivo que abarca la defensa nacional y las relaciones exteriores de EE.UU. con el propósito de obtener:

- a. una ventaja militar o defensiva sobre cualquier nación extranjera o grupo de naciones;
- b. una posición favorable en relaciones exteriores; o
- c. una postura defensiva capaz de resistir de forma exitosa una acción hostil o destructiva desde el interior o exterior, abierta o encubierta<sup>89</sup>.

En este punto, es útil tener en cuenta que para el presidente Barack Obama la creciente fortaleza económica constituye el cimiento de la seguridad nacional del país y la fuente crítica de su influencia en el exterior<sup>90</sup>, entonces parte de una estrategia de seguridad consiste en proteger ese desarrollo e intereses asociados. Al respecto, la estrategia nacional de seguridad del 2015 señala que la máxima responsabilidad del gobierno de Estados Unidos es proteger a sus ciudadanos, pero agrega que sus obligaciones no se limitan a sus fronteras. Indica que asume sus responsabilidades apoyando la seguridad internacional porque sirve a sus intereses, sostiene los compromisos adquiridos con aliados y asociados, y le permite abordar amenazas que son auténticamente globales<sup>91</sup>. Al respecto, en la estrategia nacional de seguridad del 2015 se estima que una fuerza militar sólida constituye la piedra angular de la seguridad nacional<sup>92</sup>.

### *Defensa*

La Defensa es considerada como uno entre varios instrumentos de la Seguridad. Es de carácter esencialmente militar y se encuentra orientado a la protección de los intereses nacionales. El rol de la Defensa para proteger

<sup>87</sup> United States of America. *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, Joint Chiefs of Staff 2010 (actualizado al 15 de enero, 2016). Ver la segunda acepción en p. 212.

<sup>88</sup> United States of America. *The Constitution of the United States of America* (Washington: United States Government Printing Office, 2007).

<sup>89</sup> United States of America. *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*. *Ibíd.*, p. 162.

<sup>90</sup> President of United States of America. *National Security Strategy* (The White House, 2015), p. i.

<sup>91</sup> President of United States of America. *Ibíd.*, p. 7.

<sup>92</sup> President of United States of America. *Ibíd.*

los intereses nacionales se basa en los esfuerzos para reducir las posibilidades de conflicto, por medio de una agresión disuasiva y conducta coercitiva en regiones clave, e influir positivamente eventos globales por medio de un compromiso proactivo<sup>93</sup>. Cualquier decisión respecto del accionar de fuerzas militares estadounidenses en ambientes hostiles se basa esencialmente en la naturaleza de los intereses nacionales en juego<sup>94</sup>.

La misión del Departamento de Defensa consiste en proveer y abastecer las fuerzas militares y capacidades necesarias para disuadir a potenciales adversarios a que emprendan una guerra y proteger la seguridad del país. El Departamento de Defensa proporciona además la dirección estratégica unificada de las fuerzas combatientes, tanto para las operaciones que se encuentran bajo un comando unificado, para integrar un equipo eficiente de fuerzas de tierra, navales y de aire, y para una administración de recursos económicos más efectiva y eficiente de la defensa nacional<sup>95</sup>. El ámbito de responsabilidades del Departamento de Defensa incluye la supervisión, dirección, y control de la planificación y empleo de las fuerzas militares en un contexto global y a nivel de teatro, asimismo los programas y operaciones esenciales para la misión de la defensa<sup>96</sup>.

La misión del Departamento de Defensa depende del despliegue en el lugar correcto, en el momento oportuno con las capacidades adecuadas y en las cantidades apropiadas de personal militar y civil y equipamiento para proteger los intereses nacionales<sup>97</sup>.

#### *Funciones del Instrumento Militar*

El Departamento de Defensa debe mantener y emplear las Fuerzas Armadas para<sup>98</sup>:

- Respalda y defender la Constitución de EE.UU. en contra de todos sus enemigos, extranjeros y domésticos.
- Asegurar, por medio de una acción militar oportuna y efectiva, la seguridad de los EE.UU., sus posesiones, y áreas que son vitales para sus intereses.
- Apoyar y promover las políticas nacionales e intereses de los EE.UU.

<sup>93</sup> United States of America, *Quadrennial Defense Review 2014*. US Department of Defense, 2014, p. 11.

<sup>94</sup> United States of America. *Ibíd.*, p. 11.

<sup>95</sup> United States of America, *Annual Performance Report FY 2015* (US Department of Defense, 2016). p. 7.

<sup>96</sup> United States of America. *Ibíd.*

<sup>97</sup> United States of America. *Ibíd.*

<sup>98</sup> United States of America. *Ibíd.*

Como consecuencia, las fuerzas de defensa se emplean en la guerra, ayuda humanitaria, operaciones de paz, desastres humanitarios y seguridad interna (*homeland security*), mientras que en forma simultánea desempeñan funciones necesarias para brindar apoyo efectivo y eficiente a los soldados, marinos, hombres del aire e infantes de marina, así como a sus familias<sup>99</sup>. De acuerdo con el NSS 2015, la fuerza militar está desplegada en el planeta con el objeto de proteger a los ciudadanos e intereses de Estados Unidos, preservar la estabilidad regional, prestar asistencia humanitaria y construir la capacidad de sus asociados para unirse a ellos con el objeto de alcanzar los desafíos de seguridad<sup>100</sup>.

## -Perú

### *Concepto de Seguridad*

Perú concibe como sujetos de la seguridad el Estado y la población, cuando establece que “La seguridad es la situación en la cual el Estado tiene garantizado su independencia, soberanía e integridad y, la población los derechos fundamentales establecidos en la Constitución”<sup>101</sup>. Incorpora también la visión no tradicional cuando estipula que las nuevas amenazas y otros desafíos a la seguridad “constituyen problemas complejos que requieren respuestas multisectoriales, complementadas por la sociedad civil, todos ellos actuando en su ámbito de responsabilidad de conformidad con el ordenamiento jurídico”<sup>102</sup>. En este contexto, 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”<sup>103</sup>.

De manera consecuente, la Política de Seguridad y Defensa Nacional es una Política de Estado que tiene por finalidad orientar la selección, preparación y utilización de los medios estatales para la obtención y mantenimiento de la Seguridad Nacional, tanto en el frente externo como en el interno. Esta política está constituida por un conjunto de lineamientos que tienen el objeto de estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos del Estado en los ámbitos de la Defensa y Desarrollo, para enfrentar los obstáculos, riesgos, amenazas y desafíos contra la seguridad e intereses del Estado<sup>104</sup>.

<sup>99</sup> United States of America. *Department of Defense Overview*.

<sup>100</sup> United States of America. *National Security Strategy*. *Ibíd.*, p. 7.

<sup>101</sup> República del Perú, *Libro Blanco de la Defensa Nacional* (Ministerio de Defensa del Perú, 2005), p. 62.

<sup>102</sup> República del Perú. *Ibíd.*

<sup>103</sup> República del Perú. *Ibíd.*

<sup>104</sup> República del Perú. *Ibíd.*

## Defensa

La normativa peruana diseña un Sistema de Defensa y Seguridad Nacional que promueve el desarrollo y garantiza la seguridad del país, “así como la plena vigencia de los derechos fundamentales, el bienestar de la población y la consolidación del Estado democrático de derecho; lo que contribuye a la paz, el desarrollo integral y la justicia social”<sup>105</sup>. En este articulado, la Defensa Nacional se define como “un bien jurídico que involucra al conjunto de acciones y previsiones que permiten la subsistencia y permanencia del Estado”, lo que incluye su integridad, unidad y facultad para actuar en forma autónoma en el ámbito interno y de manera soberana en lo externo<sup>106</sup>. Desde otro punto de vista, la Defensa se asume como una responsabilidad del Estado cuando se define como “el conjunto de medidas, previsiones y acciones que el Estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente”<sup>107</sup>. Es importante precisar que involucra los ámbitos externo e interno<sup>108</sup>.

Corresponde destacar que en este planteamiento la Defensa es un asunto transversal que sobrepasa el instrumento militar. De hecho, el Sistema de Defensa Nacional integra entre sus componentes los organismos públicos, personas naturales y jurídicas de nacionalidad peruana, “los cuales están obligados a participar en la Defensa Nacional”<sup>109</sup>. Es más, incluso se estipula que las personas naturales y jurídicas extranjeras domiciliadas en el país “están obligadas a participar en la Defensa Nacional”<sup>110</sup>.

En sentido más específico, la Política General del Sector Defensa se orienta a<sup>111</sup>:

*...recuperar y mantener la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas, la capacitación permanente de su personal, el acercamiento hacia la población mediante su participación en apoyo al desarrollo del país, la participación en la paz y seguridad hemisférica, la promoción de la participación de los organismos del Estado en la defensa nacional, la transparencia y racionalidad en el gasto y el fortalecimiento institucional de las Fuerzas Armadas.*

<sup>105</sup> República del Perú. *Decreto Legislativo N° 1.129/2012, Decreto Legislativo que regula el Sistema de Defensa Nacional.*

<sup>106</sup> CEED. *Ibíd.*, p. 378.

<sup>107</sup> República del Perú. *Libro Blanco de la Defensa Nacional.* *Ibíd.*, p. 62.

<sup>108</sup> República del Perú. *Ibíd.*

<sup>109</sup> República del Perú. *Decreto Legislativo N° 1.129/2012.* *Ibíd.*, artículo 2°.

<sup>110</sup> República del Perú. *Decreto Legislativo N° 1.129/2012.* *Ibíd.*

<sup>111</sup> República del Perú. *Política General del Sector Defensa 2011-2016.*

Entre los siete objetivos generales que explicita, destaca<sup>112</sup>:

- Desarticular las organizaciones terroristas, el tráfico ilícito de drogas y otros ilícitos, y restablecer las condiciones de estabilidad y seguridad en la zona del VRAE.
- Participar activamente en el desarrollo económico y social del país y en la defensa civil.

### *Funciones del Instrumento Militar*

Las Fuerzas Armadas “tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República”<sup>113</sup>. Asumen el control del orden interno en un estado de emergencia, si así lo dispone el Presidente de la República<sup>114</sup>. Además, según mandato constitucional, las Fuerzas Armadas “participan en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil”<sup>115</sup>; concretamente, “en la ejecución de acciones cívicas y de apoyo social, en coordinación con las entidades públicas cuando corresponda, así como en las acciones relacionadas con la Defensa Civil, de acuerdo a la ley”<sup>116</sup>. Entre sus funciones destaca la participación en la ejecución de las políticas de Estado “en materia de desarrollo económico y social del país, defensa civil, ciencia y tecnología, objetos arqueológicos e históricos, asuntos antárticos, asuntos amazónicos y de protección del medio ambiente...”<sup>117</sup>. En concordancia con lo anterior, el Ejército y la Marina de Guerra podrán emplear su capacidad disponible en la operación, conducción y mantenimiento de los servicios públicos en caso de emergencia y fuerza mayor, por razones de alto interés público y manifiesta conveniencia nacional<sup>118</sup>.

<sup>112</sup> República del Perú. *Ibíd.*

<sup>113</sup> República del Perú. *Constitución Política del Perú* (1993), artículo 165°.

<sup>114</sup> República del Perú, *Constitución Política del Perú*. *Ibíd.*, artículo 137°.

<sup>115</sup> República del Perú, *Constitución Política del Perú*. *Ibíd.*, artículo 171°.

<sup>116</sup> República del Perú. *Decreto Legislativo N° 1.137/2012, Ley del Ejército del Perú*, artículo 3°.

República del Perú. *Decreto Legislativo N° 1.138/2012, Ley de la Marina de Guerra del Perú*, artículo 3°.

República del Perú. *Decreto Supremo N° 017/2014, Reglamento de la Ley de la Fuerza Aérea del Perú*, artículo 3°.

<sup>117</sup> República del Perú. *Decreto Legislativo N° 1.137/2012*. *Ibíd.*, artículo 4°.

República del Perú. *Decreto Legislativo N° 1.138/2012*. *Ibíd.*, artículo 4°.

República del Perú. *Decreto Supremo N° 017/2014*. *Ibíd.*, artículo 4°.

<sup>118</sup> República del Perú. *Decreto Legislativo N° 1.137/2012*. *Ibíd.*, Disposición Complementaria Final Única.

República del Perú. *Decreto Legislativo N° 1.138/2012*. *Ibíd.*, Disposición Complementaria Final Única.

## ***Comparación de casos***

### **-Concepto Seguridad**

Destaca que en todos los casos revisados se advierte una ampliación del concepto Seguridad.

El objeto de seguridad común es el Estado. Mientras Argentina y Perú se aproximan desde el Estado de Derecho, Bolivia lo hace desde un modelo de Seguridad Integral con miras a promover el desarrollo y la justicia social. Colombia diseña un modelo de Seguridad Democrática, con el que asume como objeto también la democracia; y junto con Bolivia y Canadá tienen como sujetos de seguridad a los ciudadanos en sentido amplio; mientras que EE.UU. apunta en específico a la seguridad física de la persona (en el territorio y el extranjero). Este último, al concebir la fortaleza económica como el cimiento de la seguridad nacional, admite como objeto de seguridad el desarrollo económico y sus intereses asociados, nuevamente a nivel global.

Se han generado profundos procesos de reestructuración en respuesta a la complejidad del entorno de seguridad, incorporando amenazas tradicionales y no convencionales, como ocurre en el caso de Brasil, Canadá y Colombia. En Brasil se crea una nueva fuerza federal especializada para apoyar las operaciones de seguridad interna y se define la presencia militar en áreas estratégicas del país (Amazonía y Atlántico Sur). En Canadá se transforma el enfoque estratégico de la fuerza y se potencia para desarrollar nuevas capacidades y flexibilidad operativa a modo de enfrentar situaciones de tipo no convencional al interior y exterior del país. En Colombia se lleva a cabo un proceso de ajuste al marco jurídico con el objeto que permita el apoyo de la fuerza militar en operaciones de seguridad interna, resguardando el Estado de Derecho. En este punto, también es posible señalar el caso boliviano, donde se estima que la seguridad y defensa están ligados a la promoción del desarrollo nacional, al punto en que asigna a la fuerza especial dedicación a problemas asociados al desarrollo, de acuerdo con las necesidades más urgentes del país. Mención aparte merece la situación Argentina, donde se explicita la intención política de establecer una clara separación de funciones entre seguridad interior y defensa nacional, sin embargo de acuerdo con lo señalado anteriormente, la legislación contempla dos mecanismos para integrar a las fuerzas militares en operaciones de seguridad interior.

Cuadro N° 1  
El Concepto Seguridad

País	Objeto	Enfoque
Argentina	El objeto de seguridad es el Estado y los habitantes del territorio.	El enfoque está en el Estado de Derecho. Clara separación de funciones entre Seguridad Interior y Defensa Nacional.
Bolivia	Objetos de seguridad son el Estado y la persona.	Aplica modelo de Seguridad Integral, orientado a promover el desarrollo y justicia social. Bienestar y Seguridad son conceptos indivisibles y complementarios. Seguridad y Defensa están ligados a la promoción del Desarrollo Nacional.
Brasil	El objeto de seguridad es el Estado y ciudadanos y extranjeros en el territorio.	Asume que las medidas orientadas a mejorar la condición de seguridad abarcan un amplio espectro.
Canadá	Objetos de seguridad son el Estado y los ciudadanos.	Son intereses de seguridad aquellos que apuntan a la protección de la soberanía y la sociedad. Se observa el surgimiento de un conjunto diferente de desafíos a la seguridad y la creciente complejidad de las amenazas.
Colombia	Objetos de seguridad son el Estado, los ciudadanos y la democracia.	Modelo de Seguridad democrática. Enfoque en el Estado de Derecho que busca la protección del ciudadano y la democracia con la cooperación de la ciudadanía.
Estados Unidos	Objeto de seguridad es el Estado, alude también a una seguridad física de los ciudadanos más allá de las fronteras. El desarrollo económico y los intereses asociados son también objetos de seguridad.	La seguridad nacional abarca la defensa nacional y relaciones exteriores. La fortaleza económica se considera como cimiento de la seguridad nacional.

País	Objeto	Enfoque
Perú	Objetos de seguridad son el Estado y la población.	Asume la necesidad de generar respuestas multisectoriales, complementadas por la sociedad civil. El Estado es garante de la seguridad mediante el sistema de seguridad y defensa nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del estudio.

En Colombia, destaca el énfasis en la cooperación y compromiso de la sociedad y los ciudadanos, en particular con el Estado, con miras a proporcionar seguridad. En Canadá y EE.UU. se explicita que la fuerza militar es la piedra angular de la seguridad nacional. Asimismo en ambos destaca la proyección internacional de la fuerza, no solo en materia de seguridad internacional, sino que en función de los propios intereses nacionales. Como veremos en la siguiente sección, Brasil concibe la Defensa de bienes y recursos en el exterior.

### -Defensa

Cuadro N° 2  
Enfoques de la Defensa

País	Definición	Enfoque
Argentina	Defensa Nacional considera todas las fuerzas de la Nación <sup>119</sup> .	Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes <sup>120</sup> .
Bolivia	La Defensa es integral, multifacética, dinámica, permanente y plenamente articulada con la seguridad y desarrollo. Su base es la íntima unión entre la sociedad civil-militar con el esfuerzo dirigido hacia la protección del Estado, la sociedad y sus intereses.	La misión es lograr una Bolivia soberana y segura: que defienda el territorio y a su población, que cuente con un sistema de defensa civil fuerte y que participe activamente en el desarrollo integral bajo los principios de equidad, reciprocidad y equidad de género <sup>121</sup> .

<sup>119</sup> República Argentina. *Ley 23.554/1988*. *Ibíd.*, artículo 2°.

<sup>120</sup> República Argentina. *Ley 23.554/1988*. *Ibíd.*

<sup>121</sup> Estado Plurinacional de Bolivia. *Decreto Supremo N° 29272/2007*. *Ibíd.*, p. 87.

País	Definición	Enfoque
Brasil	Defensa Nacional se define como el conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar.	Defender el territorio, la soberanía y los intereses nacionales contra amenazas, principalmente externas, potenciales o manifiestas. Incorpora la defensa de los intereses nacionales y las personas, de los bienes y recursos brasileños en el exterior; entre otros, también considera promover la estabilidad regional.
Canadá	La Defensa es esencialmente política y militar. Constituye una de las 3D de la seguridad nacional, junto con la diplomacia y el desarrollo <sup>122</sup> .	Tener éxito en las operaciones, que tengan un programa asequible; prepararse para los futuros desafíos operacionales; y cuidar a los miembros militares y sus familias.
Colombia	La Defensa es la integración y acción coordinada del Poder Nacional.	El objetivo es perseguir, enfrentar y contrarrestar en todo tiempo y cualquier momento todo acto de amenaza o agresión de carácter interno o externo que comprometa la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial y el orden constitucional <sup>123</sup> .
Estados Unidos	La Defensa es considerada como uno entre varios instrumentos de la Seguridad.	Su rol consiste en reducir las posibilidades de conflicto, por medio de una agresión disuasiva y conducta coercitiva en regiones clave, e influir positivamente eventos globales por medio de un compromiso proactivo <sup>124</sup> .

<sup>122</sup> Canadá. *Securing an Open Society*. *Ibíd.*, 47.

<sup>123</sup> República de Colombia. *Ley 684/2001*. *Ibíd.*, artículo 6°.

<sup>124</sup> United States of America. *Quadrennial Defense Review 2014*. *Ibíd.*, p. 11.

País	Definición	Enfoque
Perú	Es un bien jurídico que involucra al conjunto de acciones y previsiones que permiten la subsistencia y permanencia del Estado, incluyendo su integridad, unidad y facultad para actuar en forma autónoma en el ámbito interno y de manera soberana en lo externo.	Recuperar y mantener la capacidad operativa de las FF.AA., la capacitación permanente del personal, el acercamiento a la población mediante el apoyo al desarrollo del país, la participación en la paz y seguridad hemisférica, la promoción de la participación de los organismos del Estado en la defensa nacional, la transparencia y racionalidad en el gasto y el fortalecimiento institucional de las FF.AA.

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del estudio.

Para Canadá, la Defensa es esencialmente política y militar. Mientras que para EE.UU. constituye uno más entre los instrumentos de la Seguridad; sin embargo se aprecia el vínculo con la política cuando se asume la conducta coercitiva entre sus roles. En el resto de países, la Defensa Nacional considera todas las fuerzas de la nación, o el Poder Nacional. Bolivia y Perú destacan por incorporar a la ciudadanía en el ámbito de la Seguridad y Defensa, de manera explícita y por ley, el primero asignando la seguridad y defensa nacional como deberes inexcusables de todo ciudadano, y el segundo, incorporando a todo ente del Estado y persona natural y jurídica de nacionalidad peruana en el sistema de seguridad y defensa nacional.

Respecto del enfoque, existe coincidencia en la protección de la soberanía, independencia e integridad territorial. Argentina, Canadá y Estados Unidos asignan roles más restringidos a la defensa, apuntados a la definición de políticas, apresto y conducción de la fuerza. Mientras que en los otros países se amplía la gama de tareas, en el caso de Bolivia y Perú, la defensa apoya el desarrollo nacional. En este punto, es factible mencionar que Brasil proyecta la defensa de intereses nacionales, personas, bienes y recursos al exterior.

#### -Funciones del Instrumento Militar

En todos los casos estudiados la legislación concibe la posibilidad de que las FF.AA. actúen en materia de seguridad interna, lo que cambia es el tipo de mandato para intervenir.

En Argentina, el rechazo a extender el empleo del instrumento militar en tareas ajenas a la defensa se contraponen con las opciones que la legislación

establece en cuanto a las posibilidades reales y efectivas de empleo, con dos mecanismos excepcionales, a petición del Comité de Crisis o por medio de la declaración de Estado de Sitio. En el caso de Brasil, no se explicita un rechazo a la participación en seguridad interna, sin embargo su actuar se encuentra delimitado a un carácter subsidiario. En Perú, aunque se establezca que el control del orden interno es solo en un Estado de Emergencia a requerimiento del Presidente, existe un mandato constitucional que instruye a las FF.AA. a participar en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil.

En los casos de Bolivia, Canadá, Colombia y Estados Unidos, las FF.AA. tienen el mandato de actuar en materias de defensa externa y de seguridad interna. En cuanto al alcance interno, en EE.UU. el objetivo es respaldar y defender la Constitución. En Colombia, la tarea asociada es la defensa del orden constitucional. Las fuerzas militares como institución nacional vital y esencial para la seguridad en Canadá han preparado las capacidades para responder a un ataque terrorista de gravedad y brindar apoyo a las autoridades civiles durante una crisis. Bolivia registra un amplio rango de posibilidades de empleo de las FF.AA., que son prácticamente indefinidas respecto del apoyo al desarrollo económico, político y social, específicamente cuando en la Constitución del 2009 se le asigna entre las misiones fundamentales asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país.

Cuadro N° 3  
Funciones del Instrumento Militar

País	Externo	Interno
Argentina	Enfrentar amenazas externas para defender soberanía, integridad territorial o independencia política o cualquier otra forma incompatible con la Carta de la ONU.	En casos excepcionales pueden intervenir en materias de seguridad interna a petición del Comité de Crisis o en Estado de Sitio.
Bolivia	En lo externo, preservar la existencia, soberanía, independencia e integridad del territorio boliviano.	En lo interno, defender y garantizar el legal desenvolvimiento de las instituciones nacionales; contribuir a la protección del medio ambiente, los recursos naturales y de todo el patrimonio nacional; participar activamente en el desarrollo e integración física y espiritual de la Nación.

País	Externo	Interno
Brasil	Empleo tradicional en misiones de defensa externa.	Garantizar la ley y el orden como instrumento subsidiario. A partir del 2005 se decide aumentar la presencia militar en Amazonía brasilera y Atlántico Sur dada la importancia estratégica de ambos territorios.
Canadá	El mandato es proteger Canadá y defender su soberanía; defender Norteamérica en cooperación con Estados Unidos, su aliado más cercano; y contribuir a la paz y seguridad internacional participando en operaciones alrededor del mundo.	Brindar apoyo ante eventos internacionales de envergadura, responder a un ataque terrorista de gravedad, apoyar a las autoridades civiles durante una crisis en Canadá.
Colombia	Finalidad primordial es la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional.	La defensa del orden constitucional también es finalidad primordial de las fuerzas militares. Conducen operaciones conjuntas, coordinadas e interagenciales, para combatir fenómenos y estructuras criminales que amenazan la supervivencia de la Nación.
Estados Unidos	Asegurar, por medio de una acción militar oportuna y efectiva, la seguridad de los EE.UU., sus posesiones, y áreas que son vitales para sus intereses. Apoyar y promover las políticas nacionales e intereses de los EE.UU.	Las FFAA. deben respaldar y defender la Constitución de EE.UU. en contra de todos sus enemigos, extranjeros y domésticos.
Perú	Finalidad primordial es garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República.	Asume control del orden interno en un Estado de Emergencia a requerimiento del Presidente. Por mandato constitucional participa en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil.

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del estudio.

## *Conclusiones*

En los casos revisados se advierte la presencia de una concepción ampliada de la Seguridad, que tiene como objeto no solo al Estado, sino que además a la persona, ciudadanía, habitantes o población. Se podría señalar que, de manera consecuente, el enfoque a los problemas de seguridad se construye a partir de un reconocimiento de la compleja realidad actual, en que destacan las incertidumbres provocadas por agentes no estatales. Es interesante constatar que tanto Bolivia como EE.UU. reconocen la relevancia de las condiciones económicas, desde diversas perspectivas, el primero en cuanto al modelo de seguridad integral como promotor del desarrollo; el segundo, reconociendo la fortaleza económica como cimiento de la seguridad nacional.

El estudio permite advertir la coherencia entre la ampliación del objeto de seguridad y la formulación de políticas de seguridad que trascienden lo militar. No obstante lo anterior, difiere el rol que se le asigna a la Defensa y al Instrumento Militar.

Se estructura la Defensa asumiendo la necesidad de defender la soberanía e integridad territorial, pero también acorde al aumento de demandas en seguridad interna. Al respecto, destaca que las definiciones del término Defensa se vinculan con el poder nacional en sentido amplio, trascendiendo el espectro de la fuerza militar.

En cuanto al enfoque propiamente tal, frases como “agresión disuasiva” y “conducta coercitiva” en el caso de EE.UU., indican el vínculo intrínseco entre política y defensa. Desde otro punto de vista, la abstracción de la visión canadiense abre de manera prácticamente infinita los roles que pueda asumir el sector, especialmente cuando señala “tener éxito en las operaciones que tengan un programa asequible” y la “preparación para los futuros desafíos operacionales”. Desde otro ángulo, es particularmente útil el punto de vista colombiano de la Defensa para apreciar que no es suficiente distinguir el origen de una agresión, sino que en particular su alcance, es decir, mientras esté en juego la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial y el orden constitucional, se hace necesario emplear los recursos de la defensa para enfrentar la amenaza, sea de carácter interno o externo. En cuanto al compromiso con el sector, especialmente Argentina, Bolivia y Perú nos hacen recordar el rol que tienen los ciudadanos, las instituciones del Estado y personas jurídicas en la Defensa Nacional.

En cuanto a las funciones del instrumento militar, destaca que en términos generales no existe una orientación específica en contra de las amenazas, sino que a la defensa de la soberanía e integridad territorial. Brasil, Canadá y EE.UU. se diferencian del resto por el alcance planetario de los roles, en función del tamaño estratégico y compromisos con la seguridad internacional.

Conforme la ampliación de la seguridad, se concibe el actuar de la fuerza en asuntos no militares. Las FF.AA. de EE.UU. tienen como función respaldar y defender la Constitución en contra de enemigos externos e internos. Y aunque en Argentina se toma la decisión política de restringir la participación militar en seguridad interior, la legislación no cierra del todo la posibilidad, manteniendo abierto dos mecanismos de empleo. Mientras que en Brasil las FF.AA. responden a la necesidad de fortalecer zonas estratégicas, en Bolivia responden en forma decidida al desarrollo. Las FF.AA. en Perú tienen como mandato constitucional participar activamente en el desarrollo económico y social del país.

Destaca el proceso de transformación de la fuerza en Canadá una vez que se percibe el terrorismo como amenaza. Asimismo, Colombia considera entre los objetivos estratégicos mejorar la seguridad jurídica de la Fuerza Pública, incorporando así el derecho y legislación en el ámbito de la Defensa apuntando a modificar el marco legal para que brinde la flexibilidad necesaria al instrumento militar para operar en materias de seguridad interna resguardando el Estado de Derecho.

A partir de la revisión bibliográfica, se aprecia un esfuerzo por articular la Defensa con la Seguridad y el instrumento militar, sea estructurando un sistema o implementando mecanismos de coordinación. Al respecto, destacan Argentina, que ha desarrollado un Sistema de Defensa Nacional y un Sistema de Seguridad Interior; Bolivia, que estipula que es deber de las FF.AA. organizar la Seguridad y Defensa Nacional como un sistema integrado; Canadá, que inicia el diseño de un sistema de seguridad integrado a partir de la creciente complejidad de amenazas; y Perú que crea un Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, cuya finalidad es preparar y dirigir la Defensa Nacional en todos los campos de la actividad nacional.

Finalmente, este repaso a distintas políticas en el hemisferio nos permite visualizar que las funciones del instrumento militar no se restringen al entrenamiento y empleo bélico; que el concepto Defensa trasciende el ámbito castrense y se compone de los elementos del poder nacional; que la Seguridad como concepto ha ampliado su objeto. Varía la forma de expresión de estos fenómenos. Desde otra perspectiva, se aprecia la relación del desarrollo económico con la Seguridad y Defensa, asimismo la relevancia que tiene el vínculo con el ámbito civil y político.

## ***Bibliografía***

- Canadá. *Canada First Defence Strategy* (Department of National Defence, 2008).
- Canadá. *Department of National Defence and the Canadian Armed Forces 2014-2015 Report on Plans and Priorities* (Department of National Defence. 2014).
- Canadá. *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy* (2004).
- Canadá. *The Canadian Charter of Rights and Freedoms* (1982).
- CEED. *Institucionalidad de la Defensa en Suramérica* (Buenos Aires: CEED-CDS UNASUR, 2015).
- DerGhougassian, Khatchik. "Prólogo", en: República Argentina. *Ley 23.554/88, Ley de Defensa Nacional*, Colección de Debates Parlamentarios de la Defensa Nacional (Ministerio de Defensa Nacional, 2010), pp. 13-14.
- Estado Plurinacional de Bolivia. *Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia* (Ministerio de Defensa, 2011).
- Estado Plurinacional de Bolivia. *Constitución Política del Estado* (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia. 2009).
- Estado Plurinacional de Bolivia. *Decreto Supremo N° 29.272/2007, Plan Nacional de Desarrollo* (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia).
- Estado Plurinacional de Bolivia. *Ley N° 1.405/1992, Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación*.
- Estado Plurinacional de Bolivia. *Manual de Organización y funciones* (Ministerio de Defensa, 2009).
- Gastaldi, Silvina Sol. "La Política de Defensa en Bolivia y el Rol de las Fuerzas Armadas: Balance de Gestión 2006-2014", en: *Council on Hemispheric Affairs*, 27 de marzo, 2015 (Documento en línea) [Fecha de consulta 15.03.2016] <http://www.coha.org/la-politica-de-defensa-en-bolivia-y-el-rol-de-las-fuerzas-armadas-balance-de-gestion-2006-2014/>
- Hurtado, Francisco. "Seguridad Nacional y Seguridad Ciudadana en Colombia: consecuencias del conflicto armado interno". + *Comunidad + Prevención*, N° 7 (mayo de 2008).
- Prada Alcoreza, Raúl. "Horizontes del vivir bien", *Praxis*, N° 8 (mayo-junio, 2012) (Documento en línea) [Fecha de consulta 31.08.2016] <http://www.praxisenamericalatina.org/4-12/horizontes.html>
- President of United States of America. *National Security Strategy* (The White House. 2015).
- República Argentina. *Decreto 1714/2009, Apruébase la Directiva de Política de Defensa Nacional*.
- República Argentina. *Decreto 2645/2014, Directiva de Política de Defensa Nacional. Apruébase actualización*.
- República Argentina. *Decreto 727/2006, Reglamentación de la Ley N° 23.554*.
- República Argentina. *Ley 23.554/1988, Ley de Defensa Nacional*.

- República Argentina. *Ley 24.059/1992, Ley de Seguridad Interior*.
- República Argentina. *Modelo Argentino de Modernización del Sistema de Defensa* (Ministerio de Defensa Nacional, 2009).
- República de Bolivia. *Libro Blanco de Defensa de Bolivia* (Ministerio de Defensa, 2004).
- República de Colombia. *Constitución Política de Colombia* (1991).
- República de Colombia. *Decreto 1.512/2000. Modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones*.
- República de Colombia. *Ley 684/2001. Por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones*.
- República de Colombia. *Política de Defensa y Seguridad Democrática* (Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, 2003).
- República de Colombia. *Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015-2018* (Ministerio de Defensa Nacional, 2015).
- República del Perú. *Constitución Política del Perú* (1993).
- República del Perú. *Decreto Legislativo N° 1.129/2012, Decreto Legislativo que regula el Sistema de Defensa Nacional*.
- República del Perú. *Decreto Legislativo N° 1.137/2012, Ley del Ejército del Perú*.
- República del Perú. *Decreto Legislativo N° 1.138/2012, Ley de la Marina de Guerra del Perú*.
- República del Perú. *Decreto Supremo N° 017/2014, Reglamento de la Ley de la Fuerza Aérea del Perú*.
- República del Perú. *Libro Blanco de la Defensa Nacional* (Ministerio de Defensa del Perú, 2005).
- República del Perú. *Política General del Sector Defensa 2011-2016* (Ministerio de Defensa del Perú, sin fecha) (Documento en línea) [Fecha de consulta 15.03.2016] [https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/politica\\_general\\_2011\\_2016.pdf](https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/politica_general_2011_2016.pdf)
- República Federativa de Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (2015).
- República Federativa de Brasil. *Decreto 3.897/2001, Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências*.
- República Federativa de Brasil. *Decreto 5.484/2005, Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências*.
- República Federativa de Brasil. *Estrategia Nacional de Defensa* (Brasilia: Ministerio de Defensa, 2008).
- República Federativa de Brasil. *Libro Blanco de Defensa Nacional* (Brasilia: Ministerio de Defensa, 2012) versión oficial en español.
- United States of America. *Annual Performance Report FY 2015* (US Department of Defense, 2016) (Documento en línea) [Fecha de consulta 15.03.2016] [http://dcmo.defense.gov/Portals/47/Documents/Publications/Annual%20Performance%20Plan/FY\\_2015\\_Annual\\_Performance\\_Report.pdf](http://dcmo.defense.gov/Portals/47/Documents/Publications/Annual%20Performance%20Plan/FY_2015_Annual_Performance_Report.pdf)
- United States of America. *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms* (Joint Chiefs of Staff, 2010). Actualizado al 15 de enero, 2016. Ver la segunda

acepción en P. 212 (Documento en línea) [Fecha de consulta 15.03.2016] [http://www.dtic.mil/doctrine/dod\\_dictionary/](http://www.dtic.mil/doctrine/dod_dictionary/)

United States of America. *Department of Defense Overview* (Documento en línea) [Fecha de consulta 15.03.2016] <http://www.performance.gov/agency/department-defense#overview>

United States of America. *Quadrennial Defense Review 2014* (US Department of Defense, 2014).

United States of America. *The Constitution of the United States of America* (Washington: United States Government Printing Office, 2007).

## CAPÍTULO 6

# Bases jurídicas de la Seguridad y Defensa en Chile

*Mario Polloni Contardo\**

### ***Introducción***

El propósito del trabajo es plantear las consideraciones de orden jurídico que permiten sustentar desde el ámbito del Derecho un régimen de seguridad y defensa adecuado a la necesidad de responder a los desafíos que Chile tiene en la procura de satisfacción de sus intereses como Estado. De ahí que las preguntas que lo guían se relacionan con los factores que intervienen en la construcción de este marco jurídico y con las prevenciones que habría que considerar para su diseño. Para el desarrollo del trabajo se han tomado en cuenta los planteamientos presentados en los artículos que lo preceden.

Con el fin de dar respuesta al propósito enunciado, inicialmente se formulan consideraciones respecto de la evolución de la seguridad desde una perspectiva universal, marcando un punto relevante en la dimensión humanitaria con la aparición del concepto *Responsabilidad de Proteger*.

A continuación se analizan los marcos de seguridad regional considerando dos ámbitos: uno es el que plantea el régimen jurídico de la Organización de Estados Americanos (OEA); otro es el formulado en una dimensión más acotada geográfica y políticamente por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Resulta interesante en esta sección determinar el grado de compatibilidad de ambas concepciones de seguridad, que de hecho y derecho conviven en la región, y comentar cómo ambas pueden ser incorporadas en

\* Teniente Coronel (R), Abogado, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Asuntos de Seguridad Nacional, Colegio Naval de Postgrado de Monterrey, EE.UU. Magíster en Derecho Constitucional, Universidad de Talca. Investigador y Analista del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile. mpollonic@acague.cl

el marco jurídico nacional. También es conveniente asociar estas concepciones con la dimensión de la Responsabilidad de Proteger, toda vez que, siendo actualmente poco probable, no es totalmente descartable a futuro su posible aplicación en la región, aun cuando en sus fases de prevención con medios no militares.

Seguidamente se aborda la dimensión jurídica de la seguridad y defensa en Chile, intentando responder a cuál de los modelos teóricos adscribe, qué relación de dependencia tiene con el marco de la seguridad mundial y regional, y qué prevención normativa habría que tener para asegurar en un buen grado de eficiencia la satisfacción de los intereses nacionales.

Por último, con arreglo al marco analítico presentado, se proponen reflexiones que, a modo de conclusiones, pretenden contribuir al diseño de un marco normativo de seguridad y defensa que responda a los desafíos y amenazas del presente y futuro inmediato.

### *Consideraciones de orden universal*

#### –Régimen jurídico universal

A nivel universal, el marco o régimen jurídico de uso de la fuerza no ha sufrido en lo formal grandes transformaciones. Sigue vigente un orden regido por los principios, propósitos y normas establecidas en la Carta de Naciones Unidas, que entrega al Consejo de Seguridad la decisión de uso de la fuerza con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales. Respecto de los propósitos, la Carta manifiesta de manera principal el de mantener la paz y seguridad internacionales, tomando para tal efecto medidas colectivas eficaces tanto para prevenir como para eliminar amenazas a la paz, como también suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz. Asimismo, faculta el ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales<sup>1</sup>.

Se podría afirmar entonces que el régimen jurídico de uso de la fuerza que establece la Carta de Naciones Unidas está diseñado bajo dos de los modelos o dimensiones de seguridad formulados previamente en trabajo previo a este (“Evolución y condicionantes de los conceptos de seguridad y defensa”). Uno, principal, de seguridad colectiva, expresado tanto en los

<sup>1</sup> Naciones Unidas. *Carta de las Naciones Unidas*, Capítulo VII (1945), artículos 39° al 51°.

principios como en el Capítulo VII de la Carta; otro, secundario, más asociado a la concepción tradicional de seguridad, que admite en una primera reacción la legítima defensa individual, de cada Estado, también previsto en el Capítulo VII, artículo 51<sup>2</sup>.

Además de lo anterior, en los últimos años, marcado por las condicionantes y tendencias de orden humanitaria, el sistema internacional ha admitido el ingreso de nuevas concepciones de seguridad, también desde el seno de Naciones Unidas, adoptando acciones concretas de seguridad cooperativa, multidimensional y humana. En una dimensión no menor, también ha introducido matices al principio de no intervención declarado en la Carta de Naciones Unidas, legitimando en casos específicos el accionar de fuerzas en Estados que presentan violaciones a los derechos humanos de carácter grave. Esta intervención se podría aplicar incluso sin la autorización de los líderes políticos de esos Estados.

### La “Responsabilidad de Proteger”

Este cambio se evidencia en el desarrollo de una concepción de empleo humanitario conocida como “Responsabilidad de Proteger”, que permite acciones de intervención preventivas ante la ocurrencia de hechos atentatorios al derecho internacional de los derechos humanos en lugares específicos; como también el uso de fuerza militar de manera reactiva ante la inoperancia de las medidas de prevención. Es necesario advertir que este concepto se aplica a casos de violaciones graves a los derechos humanos, específicamente a situaciones de genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad<sup>3</sup>.

La Responsabilidad de Proteger se sustenta en tres pilares, y que son los siguientes:

1. El Estado tiene la responsabilidad primordial de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y de la incitación a cometerlos;

<sup>2</sup> No obstante admitir la legítima defensa individual, la Carta de Naciones Unidas dispone en su artículo 51 que este derecho prevalece “...hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”. Con esto pone de manifiesto la decisión de radicar en el Consejo de Seguridad la autoridad para decidir, de ser necesario y como medida de *ultima ratio*, el uso de la fuerza, prioritariamente de carácter colectiva.

<sup>3</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005* (Nueva York: 16 de septiembre de 2005), párrafo 138.

2. Corresponde a la comunidad internacional alentar a los Estados a que cumplan esta responsabilidad y prestarles asistencia al respecto;
3. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados para proteger a la población contra esos crímenes. Si es evidente que un Estado no está protegiendo a su población, la comunidad internacional debe estar dispuesta a adoptar medidas colectivas para proteger a esa población de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas<sup>4</sup>.

De manera relevante, y como se señala en el pilar N° 3 referido, esta estrategia de carácter colectiva descansa en el carácter preventivo de la misma, y cuando falla, prevé una respuesta pronta, flexible y política que se ajuste a las circunstancias concretas de cada caso<sup>5</sup>.

Como ejemplo paradigmático de acciones sustentadas en la Responsabilidad de Proteger, se puede citar la intervención militar en Libia, iniciada en marzo de 2011, y aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que en su Resolución 1973, párrafo 4°, autorizó:

a los Estados Miembros que hayan notificado previamente al Secretario General a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales y en cooperación con el Secretario General, adopten todas las medidas necesarias... para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque<sup>6</sup>.

Lo interesante en este caso, además de lo ya indicado, es que el Consejo de Seguridad decidió priorizar la protección de la población civil contradiciendo el principio de no intervención establecido en el artículo 2.7 de la Carta de Naciones Unidas<sup>7</sup>. Esto refuerza la idea de que en el actual escenario internacional, ciertos principios de derecho internacional, como el de no intervención, sólidamente consagrados en los cuerpos normativos, se ven en la actualidad cuestionados o relativizados a la luz de valores universales que promueven la seguridad, no solo de los Estados sino la de las personas que

<sup>4</sup> Asamblea General Naciones Unidas. *Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger*, Informe del Secretario General, Sexagésimo tercer período de sesiones, 12 de enero de 2009.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Naciones Unidas. *Resolución N° 1973*, aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6498° sesión, celebrada el 17 de marzo de 2011.

<sup>7</sup> Este comentario se encuentra en Julia Fernández Cruz, *La Responsabilidad de Proteger en la Comunidad Internacional*, Memoria del Master en Estudios Internacionales, curso 2012-2013, Universitat de Barcelona.

habitan sus territorios. Como se puede apreciar, esta aproximación se explica en la dimensión de la seguridad humana.

### ***Seguridad y Defensa en el ámbito regional: “Responsabilidad de Proteger” y convivencia de dos modelos***

#### “Responsabilidad de Proteger” en el ámbito regional

Un primer elemento importante de mencionar es que el concepto de “Responsabilidad de Proteger” se podría también aplicar en el ámbito regional. Como se establece en el documento final de la Cumbre Mundial de 2005:

Estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad<sup>8</sup>.

De ahí que, para los efectos de la aplicación del concepto de Responsabilidad de Proteger en el ámbito regional, cinco son los elementos a considerar:

1. Se funda en una concepción de seguridad que puede descansar en mecanismos de seguridad cooperativa, multidimensional y humana.
2. Admite la intervención en otros Estados, principalmente en carácter preventivo, pero también reactivo, incluso con uso de fuerza militar.
3. Se concibe su aplicación a situaciones especialmente graves, como lo son el de genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.
4. A causa de que este concepto ha emergido de resoluciones emanadas de la Asamblea General, no revisten en sí mismas carácter vinculante para los Estados que la suscriben, al menos desde la perspectiva del derecho internacional. Sin perjuicio de lo anterior, otorgan un sentido ético y político a los procesos de evaluación que podrían sustentar posibles intervenciones.
5. No obstante el carácter no vinculante de este concepto, en los hechos, como se constata en el caso de la intervención en Libia, puede además

<sup>8</sup> Naciones Unidas. *Documento final de la Cumbre Mundial 2005*. *Ibíd.*, párrafo 139.

ser empleado como fundamento que orienta una decisión política de intervención humanitaria, adoptada por organismos de seguridad internacionales, como lo es el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, o también regionales.

Como fue adelantado, la Responsabilidad de Proteger obedece a una concepción que, lejos de promover exclusivamente el uso de la fuerza, considera algunas medidas de carácter preventivo a ser adoptadas tanto –inicialmente– por el Estado afectado como por otros Estados y organizaciones internacionales para detener un estado de crisis con afectación importante a los derechos humanos de una determinada población. Solo en un estadio de crisis sin solución pacífica esta concepción admite el uso de la fuerza militar como último recurso, como lo fue el caso de Libia el 2011.

En este contexto, si bien la Responsabilidad de Proteger en la región no encuentra actualmente aplicación (ver numeral 3 precedente), no es algo descartable *a priori*; las condiciones políticas y sociales no son inmutables y constituye una señal de responsabilidad prever esta aplicación en casos necesarios.

De hecho, la actual crisis venezolana en su dimensión humana podría ser un caso en que algunas de las medidas adoptadas a nivel de UNASUR, sin ser propiamente acciones de Responsabilidad de Proteger, se aproximan a esta concepción. De acuerdo con lo señalado por Ernesto Samper, Secretario General de UNASUR, el organismo está entrando en una fase de negociación con Venezuela; lo anterior en un intento de dar solución a la crisis política, pero también de orden humanitaria. En relación con las acciones de mediación desarrolladas por los expresidentes José Luis Rodríguez Zapatero (España), Martín Torrijos (Panamá) y Leonel Fernández (República Dominicana), Ernesto Samper ha comentado:

estamos en una fase exploratoria de la voluntad de diálogo de las partes. Ya se ha establecido un temario general, que incluye los asuntos que le interesan a cada uno de ellos, y existe un acuerdo para que no haya violencia en el ejercicio de la actividad política, que es la Comisión de Verdad y Justicia. Esta se va a encargar de dar visualización a las víctimas de violencia de los hechos de 2014, así como de las fórmulas de salida judicial para los detenidos. Vamos a entrar en una fase de negociación que pronto será pública. No son muchos asuntos, pero son los más importantes en la parte de diálogo político. De alguna manera, los tres expresidentes, con el apoyo técnico de UNASUR y la participación de la secretaria general, estamos buscando una nueva fecha para el diálogo. Además, tenemos una misión económica de UNASUR que está trabajando con un equipo del gobierno en Venezuela sobre aspectos

puntuales de esta área, como abastecimiento, alimentos y medicinas. Es una propuesta de estabilización solidaria, como la hemos llamado<sup>9</sup>.

En este contexto, cabe resaltar lo señalado por la Presidenta de la República de Chile, Michelle Bachelet, en su intervención en la 71° Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. Sin aludir a Venezuela de manera directa, pero asociado al rechazo de ese país a un “inadmisibles injerencismo” chileno en su situación interna, la presidenta Bachelet afirmó que los principios de Chile

son inamovibles; entre ellos: una vocación de paz, democracia y respeto a los derechos humanos, respeto al derecho internacional y los tratados, soberanía y la obligación de cooperar. La promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos a nivel internacional no se opone al principio de no intervención. De hecho, es una conquista de alcance global de nuestros tiempos<sup>10</sup>.

Como se aprecia, el acento puesto por la mandataria en el carácter obligatorio de cooperación en materia de derechos humanos (*obligación de cooperar* fue la expresión utilizada), no es contradictorio a la no intervención. En este sentido, se acerca bastante a los basamentos en que se sustenta el analizado concepto de “Responsabilidad de Proteger”.

### Convivencia de dos modelos en el ámbito regional

Un segundo elemento a tener en cuenta en el ámbito regional es la necesidad de determinar bajo qué parámetros e intensidades se puede verificar la existencia de un sistema de seguridad regional; y, además, en identificar en cuál de las dimensiones de seguridad se insertan. Estos ámbitos son el de la OEA y el de UNASUR, los que están vigentes en la actualidad, pero no son necesariamente complementarios en los intereses que persiguen<sup>11</sup>.

Respecto del primero, interesa destacar que en el marco de la OEA se genera el Sistema Interamericano de Defensa, en particular la Junta Intera-

<sup>9</sup> Diario La Tercera. *UNASUR intenta concretar rol de mediador en la crisis de Venezuela*, versión en línea, 2 de julio del 2016.

<sup>10</sup> Michelle Bachelet. *Intervención de la Presidenta de la República de Chile, en la 71° Asamblea General de Naciones Unidas* (21 de septiembre de 2016).

<sup>11</sup> Mientras la OEA descansa en una aproximación hemisférica, incluyendo a todos los países de América, y evidentes dimensiones diferenciadas en términos de poder de cada país, la UNASUR limita los estados participantes, excluyendo principalmente a Estados Unidos, lo que la hace, en principio, más equitativas en términos de poder y relaciones políticas en su interior.

americana de Defensa (JID), cuyo origen radica en la decisión adoptada por la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Rio de Janeiro, 1942), donde los ministros de Relaciones Exteriores recomendaron “La reunión inmediata, en Washington, de una comisión compuesta por técnicos militares o navales nombrados por cada uno de los gobiernos, para estudiar y sugerir a estos las medidas necesarias para la defensa del Continente”<sup>12</sup>. Como consecuencia de lo anterior, en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz (México, 1945) se acuerda la suscripción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en la resolución “Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana” entre cuyas medidas a adoptar por los Estados estaba “el empleo de las fuerzas militares para evitar o repeler la agresión”<sup>13</sup>. De lo señalado se desprende que la Junta Interamericana de Defensa es el órgano técnico-militar en funciones como medio idóneo para la preparación de los planes militares de legítima defensa contra la agresión. En la IV Reunión de Consulta se acuerda recomendar a:

las Repúblicas Americanas que orienten su preparación militar de manera tal que, por medio de su esfuerzo propio y de la ayuda mutua, y de acuerdo con sus posibilidades y sus normas constitucionales, y de conformidad con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, puedan, sin perjuicio de la legítima defensa individual y de la seguridad interna: a) incrementar aquellos de sus recursos y reforzar aquellas de sus fuerzas armadas que mejor se adapten a la defensa colectiva y mantener esas fuerzas armadas en condiciones tales que puedan estar prontamente disponibles para la defensa del Continente, y b) cooperar, entre sí, en materia militar, para desarrollar la potencia colectiva del Continente para combatir la agresión contra cualquiera de ellas<sup>14</sup>.

De acuerdo con lo señalado, la OEA prevé un sistema de defensa hemisférica sustentada de manera fundamental en la defensa individual, primera fase, y defensa colectiva, en una segunda etapa, y orientada a enfrentar a un enemigo que, basado en su poder militar y motivado por una ideología definida, intenta socavar el orden democrático y de desarrollo en la región.

A este modelo, basado en una concepción de seguridad individual y colectiva, y que subsiste formalmente bajo el marco institucional de la OEA, se agrega en la región de manera embrionaria el que propone la Unión de

<sup>12</sup> Organización de Estados Americanos. *Acta Final de la III Reunión de Comité de Ministros de Relaciones Exteriores* (Rio de Janeiro, 15 al 28 de enero de 1942), p. 55.

<sup>13</sup> Naciones Unidas, *Documento Final Cumbre Mundial 2005*. *Ibíd.*

<sup>14</sup> Organización de Estados Americanos. *Acta Final de la IV Reunión de Comité de Ministros de Relaciones Exteriores* (Washington D.C., 26 de marzo al 7 de abril de 1951), p. 7.

Naciones Suramericanas (UNASUR), organización regional constituida el 23 de mayo de 2008, mediante la suscripción de su Tratado Constitutivo en Brasilia<sup>15</sup>. Se considera embrionario en razón de que el estatuto en sí mismo no señala el modelo; solo lo insinúa a partir del marco normativo del Tratado. En primer lugar, al establecer como uno de sus objetivos específicos el “intercambio de información y experiencias en materia de defensa”<sup>16</sup>; en segundo lugar, en su artículo 5°, “Desarrollo de la Institucionalidad”, al admitir, entre otras instancias, la convocación y conformación de consejos de nivel ministerial para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes<sup>17</sup>; facultad de convocatoria que recae en su órgano máximo, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno<sup>18</sup>. A partir de este marco normativo, y por decisión del Consejo Superior citado, se constituye el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), aprobado en Salvador de Bahía, Brasil, el 16 de diciembre de 2008. Este Consejo se crea como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa en armonía con las disposiciones del Tratado Constitutivo de UNASUR<sup>19</sup>.

De sus principios y objetivos generales del CDS, es posible concluir lo siguiente:

1. Liga su actuación a los principios y propósitos establecidos en la Carta de Naciones Unidas, y en la Carta de la Organización de Estados Americanos, sin perjuicio de destacar los Mandatos y Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR<sup>20</sup>. Las potestades facultativas de estos últimos son relevantes, ya que sus decisiones, básicamente políticas y asociadas a razones coyunturales y por intereses diversos, podrían distanciar a UNASUR de las visiones de seguridad que mantiene la OEA.
2. Actúa conforme a principios de respeto de manera irrestricta a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, y a la no intervención en sus asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos<sup>21</sup>. Si bien esta adscripción al principio de no intervención indica *a priori* un cierto distanciamiento de políticas y decisiones que impliquen mayores grados de intervención, no es menos cierto que las razones cambiantes de la

<sup>15</sup> Unión de Naciones Sudamericanas. *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas* (Brasilia: República Federativa de Brasil, 23 de mayo de 2008).

<sup>16</sup> Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, artículo 3°, letra s).

<sup>17</sup> Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, artículo 5°.

<sup>18</sup> Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, artículo 6°.

<sup>19</sup> Unión de Naciones Sudamericanas. *Estatuto para el Consejo de Defensa Suramericano*, artículo 1°.

<sup>20</sup> Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, artículo 2°.

<sup>21</sup> Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, artículo 3°, letra a).

política internacional, y situaciones de gravedad en materia, por ejemplo, de condiciones humanitarias, pudieran llevar a una cierta evaluación de este principio.

3. Fortalece el diálogo y el consenso en materia de defensa mediante el fomento de medidas de confianza y transparencia<sup>22</sup>, y declara que tiene como objetivos generales los de consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de los pueblos, y como contribución a la paz mundial<sup>23</sup>. Esto indica una intención de generar medidas de orden más cooperativas que de defensa colectiva ante amenazas externas. De lo que se trataría, es de generar condiciones para tener una convivencia regional en un marco de paz, aspiración a la que se refirió recientemente el Ministro de Defensa Nacional de Chile<sup>24</sup>.
4. Afirma el pleno reconocimiento de las instituciones encargadas de la defensa nacional consagradas por las Constituciones de los Estados miembros<sup>25</sup>. Este es un punto importante de considerar, ya que el Consejo no impone ni sugiere a los países criterios comunes bajo los cuales deban concebirse cada uno de los modelos institucionales de seguridad y defensa. De esta manera, es posible que cada Estado, libre y soberanamente, diseñe la organización, las misiones y los procedimientos que permiten estructurar un sistema de seguridad y defensa nacional.
5. Fomenta la defensa soberana de los recursos naturales de las naciones<sup>26</sup>, y reafirma la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales. Asimismo, rechaza la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera sea su origen<sup>27</sup>. Esta normativa confirma lo señalado en el punto 4. Al amparo de la misma, es posible que un Estado, libre y soberanamente, decida en el marco de su normativa nacional concebir su defensa abarcando ámbitos y conceptos que, para otro Estado, pueden no ser compartidos. Esto puede explicar la aplicación de modelos de seguridad y defensa diferentes en cada país, y que no violan el sentido ni el espíritu del estatuto del Consejo.

<sup>22</sup> Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, letra d).

<sup>23</sup> Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, artículo 4°, letra a).

<sup>24</sup> José Antonio Gómez. *Clase Magistral de Inauguración del año académico de las Fuerzas Armadas y aniversario del Ministerio de Defensa Nacional* (Santiago de Chile: Escuela Militar del Libertador General Bernardo O'Higgins, 17 de marzo de 2016).

<sup>25</sup> Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, artículo 3°, letra h).

<sup>26</sup> Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, letra j).

<sup>27</sup> Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, letra m).

6. Manifiesta la decisión de construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe<sup>28</sup>, generando consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa<sup>29</sup>.

Según estos principios declarados y objetivos generales expuestos, el Estatuto del Consejo avanza un paso y define un conjunto de objetivos específicos que son, en la mayoría, coherentes con los primeros, y básicamente orientados a generar mecanismos de cooperación sobre la base de proyectos comunes y esfuerzos compartidos<sup>30</sup>. No obstante lo anterior, es pertinente observar cómo dos de estos objetivos específicos aparecen disociados del principio que establece el pleno reconocimiento de las instituciones encargadas de la defensa nacional consagradas por las Constituciones de los Estados miembros. Estos objetivos específicos son: 1) avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa<sup>31</sup>; 2) avanzar en la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de defensa<sup>32</sup>.

A la luz de estos objetivos específicos, y siguiendo las decisiones que pudieran adoptar la mayoría o parte importante de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno que integran el consejo superior de UNASUR, pudiera ser que el CDS marcara una tendencia a la homologación o estandarización de la institucionalidad en seguridad y defensa de cada Estado miembro. Si bien esta tendencia no necesariamente debe prevalecer, sí puede plantearse, discutirse y eventualmente generar una tensión al interior del CDS –y de UNASUR– con consecuencias políticas inconvenientes a los objetivos perseguidos y contrario al principio de soberanía de los Estados.

Esta última consideración obliga a establecer las prevenciones en el orden jurídico nacional, de carácter constitucional o legal, para asegurar que las decisiones políticas en el seno del CDS no afecten o pongan en entredicho las visiones de seguridad y defensa que adopta el país en resguardo de sus intereses nacionales. Esta consideración será materia de propuestas en secciones siguientes del trabajo.

<sup>28</sup> Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, artículo 4°, letra b).

<sup>29</sup> Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, letra c).

<sup>30</sup> Los objetivos específicos se detallan en el artículo 5° del Estatuto para el Consejo de Defensa Suramericano. *Ibíd.*

<sup>31</sup> Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, artículo 5°, letra a).

<sup>32</sup> Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, letra d).

## ***Impacto de los modelos de seguridad regional en el régimen de seguridad en Chile***

### Evaluación de los modelos

Los elementos descritos de los ámbitos mundiales y regionales constituyen para Chile referentes relevantes, toda vez que uno de los principios trascendentes en que se sustenta su política exterior es el respeto y cumplimiento a los tratados y compromisos suscritos a nivel internacional. En ese contexto, Chile adscribe a lo estipulado en la Carta de Naciones Unidas en todo lo que dice relación con la mantención de la paz y seguridad internacionales. Esta adscripción debe reflejarse con precisión en los principios y normas jurídicas que sustentan su seguridad y defensa.

En lo regional, por otra parte, el país debe responder e insertarse en los dos modelos regionales descritos en el apartado anterior. Por un lado, Chile es miembro pleno de la Organización de Estados Americanos y, como tal, participa de las instituciones que lo constituyen, entre estas la Junta Interamericana de Defensa (JID). Por otro lado, es miembro pleno de UNASUR y del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Interesante resulta enfatizar en el hecho de que mientras la JID se construye sobre la base de un modelo de seguridad individual y colectiva, de manera similar a los propósitos originales de la Organización de Naciones Unidas, y teniendo en vista un potencial adversario común a todos los Estados miembros, el CDS lo hace, embrionariamente, a partir de un modelo de seguridad cooperativa, sin identificar ni orientarse por adversario tradicional alguno, porque *a priori* no existe. Luego, un primer factor a considerar para el diseño de un marco jurídico nacional en seguridad y defensa es la necesidad de dar cabida en este marco a las dos dimensiones –colectiva y cooperativa–, pero probablemente con énfasis en la que propone el CDS<sup>33</sup>.

La dimensión de seguridad cooperativa del CDS se evidencia, primero, en sus normas estatutarias. Como fue descrito de manera precedente, y sin perjuicio de su adscripción declarada a los principios de la ONU y la OEA, el CDS aspira a visiones compartidas de cooperación en las distintas materias que componen la defensa de cada Estado; a la adopción de decisiones y esfuerzos conjuntos de carácter regional frente a problemáticas comunes; y, por último, a la creación de una zona de paz en la Región. Esta aspiración

<sup>33</sup> Como fue comentado, la visión que genera el mecanismo de seguridad que plantea la OEA se da en un esquema bipolar, con la existencia de una amenaza identificada y que llamaba a la construcción de una respuesta colectiva. Tal amenaza hoy ha mutado y no necesariamente se enfrenta bajo la dimensión de la seguridad colectiva.

se recoge de la revisión de los trabajos de creación del CDS. En este sentido, Gonzalo García, Subsecretario de Guerra del Ministerio de Defensa de Chile, quien durante los trabajos deliberativos se desempeñaba como Presidente Pro Tempore del Grupo de Trabajo de Constitución del Consejo de Defensa Suramericano, señalaba que:

El Consejo de Defensa Suramericano no constituye un mecanismo de seguridad colectiva en donde exista una cláusula de solidaridad institucional. El CDS se inscribe dentro de los mecanismos propios de la seguridad cooperativa. Por tanto, se aparta de la dimensión operativa que podría sugerir una alianza de naturaleza militar abarcadora de una política regional propiamente tal. Su doctrina, estrategia y despliegue se entiende en el marco de la colaboración y cooperación en defensa desarrollando todas las perspectivas que esta modalidad ofrece<sup>34</sup>.

Más adelante el Subsecretario de Guerra indicaba que:

No se trata de articular perspectivas de construcción en contra de nadie. Una de las manifestaciones maduras de reflexión regional es la perspectiva de situar los intereses de la región en una perspectiva de diálogo pluralista con las diversas regiones y potencias del mundo. La mejor representación de nuestros intereses es la preservación activa de la idea suramericana como zona de paz<sup>35</sup>.

En cuanto a la concepción de un régimen de seguridad multifuncional dentro del CDS, y a pesar de que el Estatuto lo considera en alguna manera al establecer como uno de sus principios “la protección de los sistemas democráticos de gobierno, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales”<sup>36</sup>, lo cierto es que en la actualidad no ha habido desarrollo en la dirección de ampliar el concepto a una dimensión multidimensional. Además, y siempre acudiendo a la palabra autorizada del entonces Presidente Pro Tempore del Grupo de Trabajo, citando otras fuentes, este alertaba acerca de la dificultad que se genera respecto de la propia gobernabilidad democrática y a la complejidad de las propias decisiones de los Estados, cuando para resolver problemas de seguridad pública estos echan manos a la Fuerzas Armadas, particularmente

<sup>34</sup> Gonzalo García. *El Consejo de Defensa Suramericano: Contexto y Perspectivas*, Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano (Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009), p. 38.

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> Unión de Naciones Sudamericanas. *Ibíd.*, artículo 3°, letra m).

en materia de lucha contra las drogas<sup>37</sup>. De ahí que, concluía esta autoridad, “resulta particularmente definidor que el Consejo de Defensa Suramericano haya excluido de su conocimiento las cuestiones propias de la seguridad, no importando su denominación específica (seguridad pública, humana, ciudadana, orden público, etc)”<sup>38</sup>.

Agregaba, no obstante, que la exclusión de los problemas de seguridad pública del CDS:

no hace desaparecer el problema ni lo soluciona. Incluso más, la propia decisión de su ausencia es motivo de cuestionamiento por algunos y nos debe llevar a la conclusión de cómo encontrar el mejor formato institucional dentro del cual podamos tener políticas de cooperación efectiva en la región al margen de las existentes o fortaleciendo las existentes. Este es un asunto que la propia UNASUR debe despejar rápidamente puesto que la no resolución de la misma puede terminar afectando el desarrollo natural del propio Consejo de Defensa Suramericano, habida cuenta que son una minoría los países que han establecido nítidas fronteras entre defensa y seguridad<sup>39</sup>.

### El ámbito regional y su impacto en la seguridad nacional

Respecto del modelo de seguridad cooperativa planteado por UNASUR y el CDS, y su compatibilidad jurídica con el que estructura la OEA por medio de la Junta Interamericana, desde el momento que el Estatuto del CDS declara su adscripción a los principios y propósitos establecidos en la Carta de Naciones Unidas, y en la Carta de la Organización de Estados Americanos, se levanta entonces el imperativo jurídico y político para que ambos modelos convivan en términos armónicos. Lo anterior, en el terreno de lo político, será posible en la medida que el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno del CDS conduzcan el camino y desarrollo de UNASUR en esos términos. De no ser así, el peso político de otros Estados miembros de la OEA se dejará sentir en el ámbito regional.

Respecto de UNASUR y el CDS, se plantea un modelo orientado a la seguridad cooperativa, distante de uno de carácter colectivo y multidimensional. En esa dirección, entre otros, se plantea como objetivos específicos el avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa, como también avanzar en la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de defensa,

<sup>37</sup> Coletta A. Younges, y Elleen Rosin (eds.). *Drogas y Democracia en América Latina, el impacto de la política de Estados Unidos* (Buenos Aires: Editorial Biblos, 2005).

<sup>38</sup> García. *Ibíd.*, p. 37.

<sup>39</sup> García. *Ibíd.*, p. 38.

orientado bajo el propósito de alcanzar una zona de paz en la región. En una aproximación que concilie esta visión común en materia de defensa, con las particularidades de cada Estado, el Subsecretario de Guerra ya citado planteaba en su momento la meta de alcanzar una "...identidad que respeta las diversidades nacionales pero que apunta aquellas características subregionales que pueden ser objeto de cooperación futura en el continente que ya lo son"<sup>40</sup>. Para alcanzar lo anterior, el marco jurídico del CDS articula un modelo de toma de decisiones radicado en las jefas y jefes de Estado o Gobierno que permitiría el tránsito hacia un mayor poder de construcción de la identidad común, de acuerdo con estas características subregionales.

Esto indica que para todo Estado que integra UNASUR, y particularmente en el caso de Chile, la decisión de avanzar –y cómo hacerlo– hacia la construcción de un espacio de identidad común en el ámbito de una seguridad cooperativa, y que sea conciliable con la identidad propia del país y con el cumplimiento de sus intereses como Nación, queda radicado en el gobierno y sus autoridades, que aplican un programa político propuesto y votado por la ciudadanía. Esta potestad delegada, de carácter discrecional (propia de toda decisión política) debe estar reglada por un marco jurídico institucional que responda a los lineamientos permanentes y políticas de Estado que trascienden a los gobiernos.

Esto permite a Chile concebir el modelo de seguridad y defensa de acuerdo con sus propias concepciones y plasmarlo en sus respectivos marcos jurídicos, sea a nivel constitucional, legal o reglamentario. En este sentido, resulta relevante definir en qué nivel de la jerarquía normativa nacional se debiera declarar el modelo de seguridad y defensa al que Chile adscribe (o los modelos a que adscriba). Lo anterior tendrá directa incidencia en la facilidad o flexibilidad de amoldarlo a aquel que UNASUR (CDS) aspire como reflejo de una "visión conjunta en materia de defensa".

La sección que sigue intenta dar cuenta de las características y prevenciones que tendría que tener el marco jurídico institucional de Chile para alcanzar el punto de conciliación al que se aspira.

### ***Régimen jurídico de seguridad y defensa en Chile***

#### Análisis del régimen de seguridad y defensa nacional en el ámbito constitucional

Teniendo presente las consideraciones jurídicas de orden internacional a las que Chile se encuentra vinculado en materia de seguridad y defensa,

<sup>40</sup> García. *Ibíd.*, p. 40.

tanto a nivel de Naciones Unidas como en el ámbito regional, lo que sigue es dar cuenta del marco jurídico nacional que regula los aspectos relacionados con la seguridad y defensa y qué prevenciones habría que considerar. Este régimen se encuentra reflejado en normas de rango constitucional, legal y de orden reglamentario.

Respecto de las disposiciones de nivel constitucional, es posible señalar que la Constitución Política de la República incorpora los conceptos de seguridad y defensa en su texto, bien de manera directa en el Capítulo XI, Fuerzas Armadas de Orden y Seguridad Pública, o bien inserta en otros capítulos de la Carta Fundamental.

De la revisión de sus normas, lo que se destaca en la Constitución Política es el concepto de seguridad nacional, dejando el ámbito de defensa circunscrito solo en referencia al rol de las Fuerzas Armadas en tareas relacionadas con una agresión externa. La tarea de la Defensa es considerada en el texto constitucional como la causa de existencia de las instituciones castrenses, esto de acuerdo con el sentido literal de sus normas<sup>41</sup>. Lo afirmado, además, se evidencia de la revisión de la historia fidedigna del texto constitucional<sup>42</sup>. De ahí que es posible afirmar que el concepto de Defensa debe entenderse fundamentalmente en el marco de la disuasión o empleo de la fuerza armada en contra de amenazas armadas externas, es decir, ante agresiones o intentos de agresión armada de terceros a la soberanía nacional, mayoritariamente afectando el territorio (terrestre, marítimo o aéreo) o recursos de valor económico. Es la participación y aporte a la “defensa de la patria” lo que define a las Fuerzas Armadas en su dimensión existencial.

La seguridad nacional, por el contrario, la Constitución la presenta en una concepción amplia –y quizás ambigua–, de modo tal que bajo el concepto pueden caber ciertos elementos que, en su conjunto, le generan a la Nación un marco jurídico institucional de seguridad que se adecua a amenazas diversas. Teniendo como referencia nuevamente la historia fidedigna de la Constitución Política de la República, acontecida en la Sesión N° 59, tal conceptualización es planteada con meridiana claridad por varios comisionados; entre estos, don Enrique Evans de la Cuadra, quien considera que los valores referidos a la seguridad nacional:

<sup>41</sup> El artículo 101 de la CPR señala que las Fuerzas Armadas existen para la defensa de la patria. Ver: *Constitución Política de la República de Chile*, Editorial Jurídica, artículo 101°.

<sup>42</sup> Evidencia del significado del concepto que la Constitución le asigna a la “defensa” se puede consultar las Actas Constitucionales, en particular la correspondiente a la sesión N° 59, de 1 de agosto de 1974. Del debate producido en la ocasión es posible concluir, con los matices del caso, se genera un consenso en la materia. Ver: *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente*, sesión N° 59, de 1 de agosto de 1974.

abarcan una gama muy amplia de elementos esenciales, entre los cuales se destaca la defensa de la integridad de nuestro territorio, como asimismo, y en forma implícita el de cautelar la institucionalidad de la República y regular la vida en común de sus habitantes. Sin embargo, dentro del concepto de seguridad nacional pueden involucrarse otros valores que, al no mencionarse expresamente, podrían dar pábulo a interpretaciones antojadizas, en el sentido de que el constituyente no los estimó como formando parte dentro del concepto contemporáneo de la seguridad nacional<sup>43</sup>.

De ahí que respecto de este concepto el citado comisionado haya sugerido considerar una “redacción amplia y genérica que comprende todos los valores que dentro del concepto contemporáneo esta envuelve”.

De manera similar, y apuntando al mismo sentido amplio del concepto, se manifiesta el comisionado señor Jorge Ovalle Quiroz, quien afirma que:

a su juicio, el concepto de seguridad nacional envuelve todo riesgo general que pueda implicar un peligro para la integridad del Estado o de sus instituciones, o peligros que afecten la vida y salud de los habitantes. En consecuencia, tal concepto comprende, además de la defensa contra una agresión exterior o interior, la protección de los miembros de la Patria cuando estos se vean amenazados por una catástrofe natural<sup>44</sup>.

Sin perjuicio de ser esta la posición mayoritaria en el seno de la Comisión Constituyentes, también existieron opiniones que llamaban a precisar más nítidamente el concepto de Seguridad Nacional. Uno de estos fue el comisionado señor Alejandro Silva Bascuñán, quien señalaba “que si ha evolucionado el concepto de seguridad nacional, este se debe expresar en la forma más clara posible dentro del texto constitucional, sobre todo por el efecto pedagógico que encierra”<sup>45</sup>. Opinión coincidente manifestaba el General de División Oscar Bonilla Bradanovic, a la sazón Ministro de Defensa Nacional y participante en la sesión de la Comisión que trató esta materia. Opinaba el General Bonilla que “es indispensable tener claro el concepto de seguridad nacional para saber el papel que les corresponde desempeñar a las Fuerzas Armadas dentro de la comunidad... [agregando que] dicho concepto abarca un campo muy amplio, por lo que no es importante su definición, sino precisar los distintos elementos que lo constituyen”<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente*. *Ibíd.*

<sup>44</sup> *Ibíd.*

<sup>45</sup> *Ibíd.*

<sup>46</sup> *Ibíd.*

### ***Consideraciones que derivan de la revisión de datos***

De lo señalado en el ámbito constitucional se desprende una primera consideración que puede abrir el campo a una perspectiva de la seguridad nacional diferente. El carácter amplio del significado que se da al concepto permite en un sentido jurídico concebir bajo esta denominación algunas amenazas, tradicionales y emergentes, evaluadas y definidas como tales por la propia autoridad política. Esta visión amplia puede conducir a su vez al diseño de modelos de seguridad en más de un ámbito o tradición de los señalados. Lo anterior, por cierto, requiere de las limitaciones propias que el buen juicio, la prudencia y el propio escrutinio público demandan para tal categorización. En este sentido, quizás sea necesario precisar conceptos, definiciones y procedimientos relativos a seguridad –y a defensa– por medio de una normativa de rango legal que identifique con cierto detalle, entre otros aspectos, las condiciones o características que una amenaza debe reunir para considerar que afecta a la seguridad nacional.

Una segunda consideración es que del actual texto constitucional se puede inferir la referencia a un tipo de seguridad asociada a la persona humana –seguridad humana–, lo que se evidencia al menos en dos disposiciones. La primera se encuentra contenida en el artículo 1° de la Carta Fundamental, al establecer en su inciso tercero que “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”<sup>47</sup>. Además, se aprecia esto en su inciso final, en donde, junto con el deber del Estado de resguardar la seguridad nacional, adiciona la misión de dar protección a la población<sup>48</sup>. La segunda disposición está contenida en el artículo 5°, inciso segundo, al reconocer que “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana... [agregando] que es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”<sup>49</sup>.

De las normas constitucionales citadas, entonces, sería posible afirmar que la Constitución Política, si bien no de manera explícita, sí recoge en su

<sup>47</sup> República de Chile. *Constitución Política de la República* (Santiago: Editorial Jurídica, 2005).

<sup>48</sup> *Ibíd.*

<sup>49</sup> *Ibíd.*

texto la dimensión de la seguridad humana, en cuanto asume que la responsabilidad primera del Estado –y por ende de sus órganos– es estar al servicio de la persona humana y a la propensión de la mayor realización espiritual posible de sus integrantes. Además, establece para los órganos del Estado el deber de respeto y promoción de los derechos humanos, siendo uno de estos el acceso a condiciones adecuadas de seguridad a nivel del individuo en cuanto persona humana. De ahí que a los deberes del Estado asociados a la promoción y protección de la persona humana podría agregarse de manera explícita el ámbito de la seguridad humana. De esta forma, podría afirmarse que estos enunciados constitucionales respecto de la seguridad humana permitirían generar las normas de rango inferior que den contenido preciso y vinculante al concepto.

Una tercera consideración dice respecto de las dimensiones de seguridad colectiva y seguridad cooperativa, ambas mencionadas en el marco teórico ya varias veces mencionado. Si bien la Constitución Política no las considera en su texto, por virtud de la incorporación de las normas de derecho internacional al orden jurídico interno, en los términos y procedimientos que la propia Constitución dispone, se puede afirmar que los tratados internacionales que Chile ha suscrito en materia de seguridad y defensa, y que se refieren a estas dos dimensiones, causan el efecto de incorporarlas al orden jurídico nacional. Respecto de la forma cómo Chile se comprometería en cada caso con una situación que requiera una participación de fuerzas bajo el marco de seguridad colectiva o cooperativa, va a depender de las condiciones específicas para cada caso que se presente, y siempre haciendo uso del derecho soberano de evaluar las condiciones y antecedentes para adoptar una decisión, y con las debidas consideraciones al resguardo de los intereses nacionales.

En el ámbito de la Política de Defensa, la seguridad cooperativa está plenamente incorporada. Esto se aprecia en el *Libro de la Defensa Nacional* (LDN), texto que expresa la Política de Defensa de Chile. En su versión año 2010, se hace especial mención a que “cuando los ‘problemas de seguridad’ afectan a más de un Estado, la cooperación con la comunidad internacional, a la que Chile adscribe, es fundamental para hacerles frente”<sup>50</sup>.

En el propio LDN se explicita la adscripción de Chile a la Declaración sobre Seguridad en las Américas, la que en lo que interesa a mecanismos de cooperación, declara como valores compartidos y enfoques comunes que:

las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos

<sup>50</sup> República de Chile. *Libro de la Defensa 2010* (Santiago: Ministerio de Defensa Nacional, 2010), p. 130.

múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos y las normas constitucionales de cada Estado. Muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada<sup>51</sup>.

En términos de compromisos, Chile, como Estado que adscribe a esta Declaración, asume el compromiso junto con el resto de los Estados de:

revitalizar y fortalecer los órganos, instituciones y mecanismos del sistema interamericano relacionados con los diversos aspectos de la seguridad en el Hemisferio, para lograr una mayor coordinación y cooperación entre ellos, en el ámbito de sus competencias, a fin de mejorar la capacidad de los Estados americanos para enfrentar las amenazas tradicionales, así como las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio<sup>52</sup>.

Por último, es pertinente señalar que uno de los principios y prioridades de la Política Exterior de Chile es el de la “Responsabilidad de Cooperar”, ya que se declara que “una aproximación cooperativa, con una mirada amplia, resulta fundamental a la hora de abordar los peligros de alcance global o ‘problemas de seguridad’. Ningún miembro de la comunidad internacional deseoso de promover la paz, la seguridad y el bien común puede eludir esa responsabilidad”<sup>53</sup>.

Una cuarta y última consideración hace referencia a la seguridad multidimensional, y en esta materia el sentido amplio que reviste el concepto de seguridad nacional mantiene abierta la opción de incluirla como respuesta a amenazas de distintas características y estadios de gravedad. En este marco multidimensional, las Fuerzas Armadas están llamadas por la Constitución a participar, en el entendido que los cuerpos castrenses, de acuerdo con el ya citado artículo 101 de la Constitución, son esenciales para la seguridad nacional. Sin embargo, es necesario precisar que las características y formas de participación de las Fuerzas Armadas están definidas por las normas de rango constitucional y legal que regulan estos aspectos, y que, básicamente,

<sup>51</sup> Organización de Estados Americanos. *Declaración sobre Seguridad en las Américas, numeral 4. k*), *Conferencia Especial sobre Seguridad* (Ciudad de México, 27 y 28 de octubre de 2003).

<sup>52</sup> Organización de Estados Americanos. *Ibíd.* numeral 42.

<sup>53</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Principios y Prioridades de la Política Exterior de Chile, 2008. En Ministerio de Defensa Nacional, *Libro de la Defensa*, Santiago, Ministerio de Defensa Nacional, 2010, p. 135.

limitan la actuación operacional de las Fuerzas Armadas a ciertas situaciones. Entre las más importantes, en situaciones de excepción constitucional (artículos 39 a 43 de la CPR; Ley N° 18.75, Orgánica Constitucional de Estados de Excepción); actos electorales (artículo 18 de la CPR; artículo 110 de Ley N° 18.700, votaciones populares y escrutinios); catástrofes por sismos y emergencias (Ley N° 16.282, sobre sismos y catástrofes), en este último caso solo para los efectos de cooperar en términos de asistencia humanitaria.

De modo que si la decisión de la autoridad política, en este caso el Presidente de la República, considera la actuación de las Fuerzas Armadas para enfrentar situaciones de guerra interna, grave conmoción interior, grave alteración al orden público, grave alteración a la seguridad de la nación, deberá disponerlo mediante la declaración de uno de los estados de excepción constitucional previstos en la Constitución. Con lo afirmado se puede concluir que el orden jurídico nacional admite la participación de las Fuerzas Armadas para enfrentar riesgos a la seguridad nacional por razones internas, pero solo bajo un procedimiento político y jurídico que inicia el Presidente de la República y que requiere la aprobación del Congreso Nacional.

### Diseño normativo legal de la Seguridad y Defensa Nacional

Un último aspecto que interesa abordar en este trabajo tiene que ver con la necesidad o conveniencia de sistematizar las normas de seguridad y defensa en una norma de rango legal que aborde las materias principales relativas a estos ámbitos. En este sentido, como se ha podido apreciar, el orden jurídico nacional cuenta con un conjunto de textos legales que, separadamente, abarcan las distintas materias que comprende la seguridad y la defensa. Desde ese punto de vista, pareciera innecesario abordar un trabajo legislativo orientado a contar con un cuerpo legal sistematizado de normas. Sin embargo, como se advirtió a propósito del ámbito constitucional, el carácter amplio que la Carta Magna asigna a la seguridad y defensa requeriría de una norma legal, quizás de carácter orgánica constitucional, que precise ciertos conceptos, orgánicas, sistemas y tareas que no están en la Constitución y que tampoco son consideradas en cada una de las leyes que tratan separadamente los ámbitos de la seguridad y la defensa. En este sentido, sería conveniente contar con una ley de seguridad y defensa que tratara estas materias en la dimensión señalada. En el derecho comparado es posible encontrar ejemplos de cuerpos normativos de rango legal que se abocan a esta aproximación general de la seguridad y defensa<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> A modo de ejemplo, son varios los países de Suramérica que cuentan con estas leyes (Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela). También España cuenta con una ley de Defensa Nacional. Algunos de estos cuerpos legales, como otros, pueden servir de marco referencial a tener en cuenta para un eventual diseño de una ley nacional.

A modo meramente ilustrativo, una ley de seguridad y defensa para el caso de Chile, entre otros, podría comprender los siguientes capítulos:

- I. Introducción.
- II. Concepto de Seguridad y Defensa.
- III. Organización de la Seguridad y Defensa.
- IV. Órganos de Seguridad y Defensa.
- V. Ámbitos de la Seguridad y Defensa.
- VI. Tareas de Seguridad y Defensa.

De esta manera, la estructura normativa en materia de seguridad y defensa sería la siguiente: A nivel constitucional, incorporación de normas que precisarán en términos políticos y orgánicos los elementos más relevantes relativos a la seguridad y la defensa. En el rango legal, dos categorías de normas. En la primera categoría, una norma orgánica constitucional que entregará el mapa conceptual, contextual, orgánico y funcional de carácter global en seguridad y defensa. En la segunda categoría, normas especiales para tratar cada una de las materias que deben ser comprendidas dentro de la seguridad y defensa. Finalmente, en el rango reglamentario, todas aquellas normativas que regulen en este marco las materias que se derivan de las disposiciones de rango legal. Dentro de este rango es posible concebir los documentos y disposiciones que constituyen la expresión escrita de la Política de Seguridad y Defensa Nacional<sup>55</sup>.

## ***Conclusiones***

De los elementos aportados en este trabajo es posible concluir en los siguientes puntos.

El régimen de seguridad y defensa a nivel mundial, regido por la Carta de Naciones Unidas, constituye el referente político y jurídico al que Chile adscribe de manera clara y precisa. En este sentido, toda decisión en estas materias debe ceñirse a sus postulados y normas, en la medida que estos satisfacen los imperativos morales y el interés nacional. Esta ha sido y debe

<sup>55</sup> Si bien la Política de Defensa es una materia que no necesariamente se encuentra reflejada en un solo documento, en el caso nacional la práctica ha venido consolidando la idea de que el *Libro de la Defensa Nacional*, actualizado en el tiempo, declara de manera sistémica los aspectos principales de la Política de Defensa. Quizás a futuro sea conveniente ampliar este libro al ámbito de la Seguridad.

seguir siendo un principio de política exterior de Chile, y al que la política de defensa y su marco jurídico deben contribuir.

En el contexto de Naciones Unidas, y en una perspectiva humanitaria que combina elementos de prevención y reacción, el concepto de “Responsabilidad de Proteger” debiera ser motivo de interés y estudio desde el ámbito de la política de defensa nacional. Si bien este es un concepto que, por las condiciones extremas que se requieren para su concreción (violaciones graves a los derechos humanos, específicamente a situaciones de genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad), parece lejano a los escenarios bajo los cuales Chile puede decidir la participación de fuerzas, conviene sin embargo tenerlo presente a la luz de tres razones. La primera es que la Responsabilidad de Proteger demanda en una fase de prevención el empleo solo de recursos humanitarios, a los cuales las Fuerzas Armadas aportan de una manera relevante. La segunda es que Chile contempla el empleo de medios militares, incluso bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas en marcos geográficos extrarregionales, y en donde situaciones extremas de violencia constituyen parte de la realidad. La tercera, probablemente más improbable pero no imposible, es que en algún momento en el ámbito regional se generen situaciones que se encuadren bajo el concepto de Responsabilidad de Proteger, sea esta en fase preventiva como reactiva.

En el marco de la seguridad regional, Chile adscribe a dos visiones de seguridad. Uno está radicado en la Organización de Estados Americanos y, según sus normas, postula un modelo de seguridad colectiva; otro es el que define la UNASUR, en donde se aprecia una aproximación global a la seguridad multidimensional, y una particular (CDS) a la seguridad cooperativa.

Las aproximaciones de la OEA y de UNASUR en materia de seguridad son diferentes y responden a concepciones surgidas en momentos marcados por diferentes factores, propios de épocas específicas. El desafío, en consecuencia, es en lo posible armonizar ambas visiones y dar prioridad a aquel que permita en mayor grado la satisfacción de los imperativos morales y de interés nacional que rige la política exterior y la política de defensa de Chile. En todo caso, es posible afirmar que el modelo de seguridad colectiva propuesto por la OEA no mantiene vigente los sustentos políticos que lo validaron al momento de su creación. Por lo mismo, la definición de la política exterior de Chile en esta materia no encontraría dificultades mayores.

En cuanto al modelo de seguridad multidimensional que propone UNASUR, y de seguridad cooperativa regional en el ámbito propio de la Defensa (CDS), ambos deben ser motivo de definiciones políticas que debieran quedar sujetas a decisiones propias de la política exterior y de defensa que, en su momento y según consideraciones específicas, el gobierno en ejercicio

(poder Ejecutivo y Legislativo) debiera adoptar. Esto sin perjuicio de que los principios y fundamentos que sustenten estas decisiones estén presentes y arraigados en principios de mayor permanencia.

En contraposición, lo que no debe ocurrir es que estos modelos de seguridad cooperativa y multidimensional queden determinados a firme en normas jurídicas nacionales, en particular en la Constitución Política. Si bien fue señalado en el cuerpo del trabajo que Chile incorpora en su orden jurídico normas de derecho internacional referidas a compromisos con estos ámbitos de seguridad, también fue planteado que la forma de cumplir con estos compromisos es materia de definiciones políticas, no sujetas a marcos rígidos y vinculantes. Para decirlo más claro, no es conveniente que en el derecho constitucional nacional quede incorporada la sujeción de Chile *a priori* a modalidades de seguridad multidimensional o cooperativa en el ámbito de la seguridad regional. Al contrario, la norma constitucional debe ser abierta a la adopción de cualquier dimensión de seguridad que, en cada momento, satisfaga el interés nacional.

Esta visión, por lo demás, no se contrapone al marco jurídico que regula el funcionamiento de UNASUR y, en particular, del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), el que si bien aspira a concordar en políticas comunes de seguridad a nivel regional, constituye exactamente eso: una aspiración que deberá armonizarse con las definiciones de política y de seguridad que cada Estado soberanamente establezca.

En cuanto a definiciones jurídicas más precisas respecto de la Seguridad Nacional y a la Defensa, la concepción amplia que contempla la Constitución para referirse a la primera y las pocas referencias que el texto constitucional hace a la segunda, invitan a esbozar algunas ideas que permitan una mayor precisión normativa. Esta precisión y sistematización se puede alcanzar mediante una ley de seguridad y defensa, que recoja los aspectos relevantes de orden conceptual, político, orgánico y funcional en torno a estas materias.

Logrado lo anterior, las normas de rango legal y su complementación por la vía de reglamentos, orientadas por los principios, normas y orgánica constitucional, constituye un buen andamiaje jurídico institucional para abordar los desafíos de seguridad y defensa del siglo XXI.

En síntesis, desde la perspectiva normativa nacional, lo que se propone es la formulación en el ámbito constitucional de un concepto de seguridad abierto a una amplia variedad de desafíos y amenazas. Amplitud que debiera ser objeto de precisiones legales que, sin vulnerar el sentido y alcance de la norma constitucional, aporten definiciones, condiciones, orgánicas y atribuciones orientadas a una concreción precisa a casos y situaciones que deben ser definidas por las autoridades políticas. En esta lógica será posible acoger en cada caso concepciones de seguridad que respondan a los modelos y

dimensiones globales planteados en el marco teórico del estudio, respecto del cual este trabajo constituye parte.

En este marco normativo, es relevante dejar establecido con la mayor precisión posible el cómo la dimensión de la Defensa se concibe y forma parte del concepto de Seguridad. Su formulación general podrá estar en el ámbito constitucional y las precisiones responderán a un diseño de rango legal. La definición y determinación precisa que distinga uno y otro campo, la manera cómo ambos dialogan, y el rol que cabe a las Fuerzas Armadas en cada uno de estos, responde a un planteamiento político respecto del cual al Derecho le asisten dos funciones. La primera es establecer los límites bajo los cuales estas definiciones políticas deben plantearse; la segunda es recoger normativamente estas definiciones con la precisión requerida.

## ***Bibliografía***

Asamblea General de las Naciones Unidas. *Documento Final Cumbre Mundial 2005*, Sexagésimo período de sesiones, Nueva York, 24 de octubre de 2005 (Documento en línea) [Fecha de consulta 08.06.2016] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/1>

Asamblea General de las Naciones Unidas. *Hacer Efectiva la Responsabilidad de Proteger*, Informe del Secretario General, Sexagésimo tercer período de sesiones, 12 de enero de 2009 (Documento en línea) [Fecha de consulta 05.06.2016] <http://responsibilitytoprotect.org/Report%20of%20the%20SG%20Implementing%20the%20RtoP%20ESPANOL.pdf>

Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile. *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente*, sesión N° 59, de 1° de agosto de 1974 (Documento en línea) [Fecha de consulta 05.07.2016] [http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion\\_politica/Actas\\_comision\\_ortuzar/Tomo\\_II\\_Comision\\_Ortuzar.pdfbcn](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_II_Comision_Ortuzar.pdfbcn)

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Resolución N° 1973*, aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6498° sesión, celebrada el 17 de marzo de 2011 (Documento en línea) [Fecha de consulta 03.06.2016] [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011))

Diario La Tercera. *UNASUR intenta concretar rol de mediador en la crisis de Venezuela*, Diario La Tercera, 2 de julio del 2016 (Versión en línea), [Fecha de consulta 02.08.2016] <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2016/07/678-687330-9-unasur-intenta-concretar-rol-de-mediador-en-la-crisis-en-venezuela.shtml>

Fernández Cruz, Julia. *La Responsabilidad de Proteger en la Comunidad Internacional*, Memoria del Master en Estudios Internacionales, curso 2012-2013, Universitat de Barcelona (Documento en línea) [Fecha de consulta 05.06.2016] [http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/55664/1/Fernandez\\_Cruz\\_Julia.pdf](http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/55664/1/Fernandez_Cruz_Julia.pdf)

- García, Gonzalo. "El Consejo de Defensa Suramericano: Contexto y Perspectivas". En: *El Consejo de Defensa Suramericano de La UNASUR. Crónica de su gestión* (Ministerio de Defensa de Chile, 2009) (Documento en línea) [Fecha de consulta 03.07.2016] [http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5194-001\\_g.pdf](http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5194-001_g.pdf)
- Gómez, José Antonio. *Clase Magistral de Inauguración del año académico de las Fuerzas Armadas y aniversario del Ministerio de Defensa Nacional*, pronunciada el 17 de marzo de 2016, en la Escuela Militar del Libertador General Bernardo O'Higgins.
- Bachelet, Michelle. *Discurso de la Presidenta de la República de Chile en la 71ª Asamblea General de Naciones Unidas* (21 de septiembre de 2016) (Registro audiovisual) [Fecha de consulta 21.09.2016] <http://www.unmultimedia.org/radio/spanish/2016/09/discurso-de-michelle-bachelet-en-la-asamblea-general/#.V-qEIPkrKM8>
- República de Chile. *Libro de la Defensa de Chile 2010* (Santiago: Ministerio de defensa nacional, 2010) (Documento en línea) [Fecha de consulta 05.07.2016] <http://www.ssffaa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile-2010/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. "Principios y Prioridades de la Política Exterior de Chile, 2008". En: República de Chile, *Libro de la Defensa de Chile 2010* (Santiago: Ministerio de Defensa Nacional, 2010).
- Naciones Unidas. *Carta de las Naciones Unidas*, San Francisco, 26 de junio de 1945.
- Organización de Estados Americanos. *Acta Final de la III Reunión de Comité de Ministros de Relaciones Exteriores* (Rio de Janeiro, 15 al 28 de enero de 1942) (Documento en línea) [Fecha de consulta 05.06.2016] <http://www.oas.org/consejo/sp/rc/Actas/Acta%203.pdf>
- Organización de Estados Americanos. *Acta Final de la IV Reunión de Comité de Ministros de Relaciones Exteriores* (Washington D.C., 26 de marzo al 7 de abril de 1951) (Documento en línea) [Fecha de consulta 08.06.2016] <http://www.oas.org/consejo/sp/rc/Actas/Acta%204.pdf>
- Organización de Estados Americanos. *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, Conferencia Especial sobre Seguridad (Ciudad de México, el 27 y 28 de octubre de 2003) (Documento en línea) [Fecha de consulta 04.06.2016] <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>
- República de Chile. *Constitución Política de la República de Chile* (Santiago: Editorial Jurídica, 2005).
- Unión de Naciones Suramericanas. *Estatuto para el Consejo de Defensa Suramericano* (Documento en línea) [Fecha de consulta 10.07.2016] <http://www.unasur.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20DEL%20CEED.pdf>
- Unión de Naciones Suramericanas. *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas* (Brasilia: 23 de mayo de 2008) (Documento en línea) [Fecha de consulta 10.07.2016] [http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm)
- Younges, Coletta A y Rosin, Elleen (eds). *Drogas y Democracia en América Latina, el impacto de la política de Estados Unidos* (Buenos Aires, Editorial Biblos, 2005).

*Tercera parte*  
Seguridad y Defensa de Chile  
en el siglo XXI



## CAPÍTULO 7

# Los intereses nacionales de Chile

*Sebastián Koch Merino\**

*Marjorie Gallardo Castañeda\*\**

### ***Introducción***

La expresión “intereses nacionales” es utilizada de manera amplia y ambigua. En el discurso político, por ejemplo, se hace referencia a ellos recurrentemente, siendo empleados de forma difusa para sostener un punto de vista. De igual manera, en el ordenamiento jurídico chileno se apela a dicha expresión no solo a nivel de leyes ordinarias, sino que también a nivel constitucional, sin profundizar en su significado y alcances. Lo anterior queda de manifiesto en el hecho de que los intereses nacionales no poseen una definición que dé cuenta de un consenso a nivel nacional. Siendo una idea que fundamenta y respalda distintas normas y medidas, evidencia una falta de claridad en su concepción.

Pese a que esta indefinición permite que los intereses nacionales sean lo suficientemente adaptables como para que puedan ser empleados por los distintos gobiernos, le agrega un componente de incertidumbre al concepto, complejizando su análisis. La situación aquí presentada también aqueja a los ámbitos de la seguridad y de la defensa.

\* Cientista Político. Alumno de Doctorado en Ciencia Política, Universidad Diego Portales. Diplomado en Estudios Europeos, Universidad de Concepción y Diplomado en Seguridad Humana, Universidad de Łódź, Polonia. Se desempeñó como Investigador y Analista del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra. s.koch.merino@gmail.com

\*\* Profesora de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Master of Arts in Philosophy: Discourse and Argumentation Studies, Universiteit van Amsterdam, Países Bajos. Investigadora y Analista del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile. mgallardoc@acague.cl

Los tres libros de la defensa nacional de Chile (1997, 2002 y 2010) hacen alusión a los intereses nacionales en un sentido similar a lo planteado en el primer párrafo.

En atención a lo anterior, es necesario aclarar: ¿qué son los intereses nacionales? Además, considerando que nos encontramos en los inicios del siglo XXI y relacionándose con los objetivos principales de este trabajo, también hay que intentar determinar: ¿cuáles son los intereses nacionales de Chile?

Con el fin de responder a estas preguntas, en la primera parte de este artículo se realiza un breve análisis acerca del significado de la expresión “intereses nacionales”, desde la teoría de formación de preferencias<sup>1</sup>; desde la elección racional<sup>2</sup>; desde la lógica de la acción colectiva<sup>3</sup>; y desde las Relaciones Internacionales. En la segunda parte del artículo se discuten los elementos a considerar para formular una definición de intereses nacionales. Posteriormente, en la tercera parte se propone una lista con los posibles intereses nacionales del Estado de Chile.

### ***Intereses nacionales: análisis***

Para analizar la idea de “intereses nacionales” es necesario comenzar desde lo más elemental: las preferencias de un Estado, las que se manifiestan en reflejo de sus intereses nacionales.

La teoría de formación de preferencias nos dice que todo actor tiene preferencias. Usualmente, estas son moldeadas de manera subjetiva e inciden en las acciones que este llevará o no a cabo<sup>4</sup>. Esto se traduce en que un actor determinado, ante un set de objetos de preferencia ( $Z$ ) con dos alternativas ( $x$ ) e ( $y$ ), deberá optar por una de estas. Aquella por la que opte será su preferencia. Ahora, lo que determina la elección de ( $x$ ) por sobre ( $y$ ) son las propiedades de cada alternativa disponible en ( $Z$ ), las que influyen en el estado motivacional del actor<sup>5</sup>. Las propiedades en las que este se fija

<sup>1</sup> Emplea elementos de lógica para explicar el proceso en el que se forman las preferencias de diversos actores.

<sup>2</sup> Se remite a postulados económicos para explicar el proceso de toma de decisiones de los actores considerando sus objetivos.

<sup>3</sup> Estudia los procesos de toma de decisión de las agrupaciones, distinguiéndolo del proceso individual de toma de decisiones.

<sup>4</sup> David Hume. “A treatise of Human Nature”, citado en Franz Dietrich y Christian List, “Where do preferences come from?”, *International Journal of Game Theory* (March, 2012), p. 1.

<sup>5</sup> Franz Dietrich, y Christian List. “Where do preferences come from?”, *International Journal of Game Theory* (March, 2012), p. 3.

para decidir son denominadas propiedades motivacionalmente salientes. El conjunto de propiedades motivacionalmente salientes se denomina estado motivacional del actor<sup>6</sup>.

Estas propiedades, y por lo mismo las preferencias, no son estáticas. Elementos como la atención del actor, el entendimiento cualitativo, respuestas emocionales, entre otros, podrían producir cambios en las preferencias de los actores<sup>7</sup>.

Para complementar la teoría de formación de preferencias, es conveniente recurrir también a la teoría de la elección racional. Esta teoría, siguiendo un enfoque económico, establece que los actores son racionales al minuto de perseguir sus preferencias y objetivos, asumiendo los mínimos costos posibles, maximizando su beneficio<sup>8</sup>.

Sumado a lo anterior, la lógica de la acción colectiva proporciona elementos teóricos a la discusión. Los Estados, como forma de organización política, son considerados como agrupaciones y, como tal, tienen intereses propios que van más allá de los intereses particulares de cada uno de sus miembros. Si bien es cierto que dichos intereses coinciden, la teoría nos dice que estos jamás serán idénticos a la suma exacta de los intereses particulares de los miembros que la componen<sup>9</sup>. Esto se traduce en que es posible que grupos minoritarios queden excluidos de los intereses nacionales<sup>10</sup>.

Sintetizando lo anteriormente expuesto, las preferencias y los intereses de los actores son la manera en que estos ordenan los posibles resultados de sus interacciones. Así, las preferencias son el devenir más deseado por el actor, a partir de la mencionada interacción<sup>11</sup>. Debido a que estas son empleadas para analizar otros factores, es necesario conocer y dimensionar las preferencias para entender la manera en que los distintos actores y en particular los Estados se relacionan.

En Relaciones Internacionales el término “intereses nacionales” tiene significados disímiles. Si bien existe cierto consenso en que puede ser empleado como un fundamento que permite moldear el comportamiento de un Estado,

<sup>6</sup> Dietrich y List. *Ibíd.*, p. 4.

<sup>7</sup> Dietrich y List. *Ibíd.*, p. 5.

<sup>8</sup> Anthony Downs. *Teoría Económica de la Democracia* (Madrid: Harper & Row Publishers inc., 1971), pp. 5-7.

<sup>9</sup> Mancur Olson. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge: Harvard University Press, 1971), pp. 5-8.

<sup>10</sup> Scott Burchill. *The National Interest in International Relations Theory* (New York: Palgrave Macmillan, 2005), p. 26.

<sup>11</sup> Jeffrey Frieden. “Actors and Preferences in International Relations”, en: David Lake y Robert Powell, *Strategic Choice and International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1999), p. 42-47.

o bien como una herramienta analítica para comprender la política exterior de un Estado<sup>12</sup>; las ideas en torno a este concepto varían de teoría en teoría.

A este respecto, la obra de Scott Burchill, *The National Interest in International Relations Theory*, se vuelve fundamental. El autor analiza los planteamientos de las siguientes teorías de las Relaciones Internacionales en cuanto a los intereses nacionales: el realismo, el marxismo y las teorías críticas, el liberalismo, la escuela inglesa y el constructivismo.

En lo que respecta al realismo, el autor establece que comprende los intereses nacionales en términos de poder<sup>13</sup>, lo que deriva en una definición poco clara, ya que omite algunos elementos vinculados con la ética humanitaria y que se pueden considerar como altruistas. De acuerdo con esta perspectiva, los intereses nacionales van de la mano con la supremacía y con la supervivencia del Estado. En este sentido, le da gran importancia a la inamovilidad de las fronteras<sup>14</sup>, pero desconoce, erróneamente, el rol que tuvieron los antiguos cambios en las fronteras para la formación del escenario internacional actual. Además, al realismo le cuesta explicar, por sí solo, ciertas situaciones de cooperación que van más allá de la mera supervivencia del Estado<sup>15</sup>, como las medidas de confianza mutua, la ayuda humanitaria y la responsabilidad de proteger, entre otras<sup>16</sup>. Sin perjuicio de todas las críticas, en materias de seguridad, los postulados realistas acerca de los intereses nacionales siguen vigentes, ya que los Estados siguen siendo los principales actores de las relaciones internacionales<sup>17</sup>.

En cuanto al marxismo y a las teorías críticas, estas exponen las falencias y tensiones que afectan a las sociedades capitalistas. Establecen que dichos problemas no pueden esconderse tras un interés común, ya que es el interés de la clase dominante el que se impone en la determinación de los intereses nacionales<sup>18</sup>. Declara además que el bien de una de las partes no debe confundirse con el de la totalidad de las agrupaciones que componen el Estado. Por ello, para esta teoría, se vuelve imposible que en una nación capitalista

<sup>12</sup> Burchill. *Ibíd.*, p. 23.

<sup>13</sup> Hans Morgenthau. *Politics among Nations* (New York: McGraw-Hill, 1985), p. 5.

<sup>14</sup> Como se verá más adelante, la integridad territorial es de suma importancia en cuanto a los intereses nacionales y es, además, uno de los pilares fundamentales del escenario internacional actual.

<sup>15</sup> Kenneth Waltz. "Realist Thought and NeoRealist Theory", *Journal of International Affairs*, N° 44 (1990), p. 34.

<sup>16</sup> Jack Donnelly. *Realism and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), pp. 44-9.

<sup>17</sup> Burchill. *Ibíd.*, pp. 61-62.

<sup>18</sup> Noam Chomsky. *Language and Politics* (Oakland: AK Press, 2004), p. 277 // Carlos P. Otero (ed), 1981, en: Noam Chomsky. *Radical Priorities* (Montreal: Black Rose Books, 2003), pp. 22-3.

existan intereses comunes<sup>19</sup>, negando la existencia de los intereses nacionales libres de la influencia de los grupos dominantes<sup>20</sup>.

Por otra parte, el liberalismo manifiesta cierto acuerdo en cuanto a algunos fines objetivos de la política exterior de los Estados, como la superación de la guerra, que es considerada como antinatural e irracional. Los exponentes de esta teoría reconocen que la paz es la situación de normalidad y que, para mantenerse, necesita de cooperación y de armonía, principalmente mediante la democracia y del comercio libre<sup>21</sup>, pero no llegan a consenso en cuanto a los intereses de ciertos grupos o sectores. Esto se debe a que para ellos, los intereses necesariamente están cooptados por los grupos dominantes, lo que se potencia por la relación que existe entre el liberalismo, la globalización y el objetivo de generar una sociedad de mercado global. Por lo mismo, los planteamientos de esta perspectiva, al igual que en el caso anterior, se presentan como un desafío para la importancia que los intereses nacionales tienen en las relaciones internacionales<sup>22</sup>.

La escuela inglesa establece que los Estados deben superar los intereses nacionales y poner el acento en las preocupaciones ético-morales globales<sup>23</sup>, más allá de sus pretensiones particulares apelando al efecto civilizador de la comunidad internacional<sup>24</sup>. En este sentido, hace una crítica al realismo<sup>25</sup>, ya que esta teoría pone demasiado énfasis en la seguridad física de los Estados<sup>26</sup>. La escuela inglesa propone que esto debe ser modificado con la promoción de una moral global y de consideraciones éticas que se traduzcan en intereses humanos universales, compartidos por todos los individuos y por todos los Estados. Esto propenderá hacia una mantención del equilibrio de poder, hacia una ganancia colectiva por parte de todos los actores y al establecimiento de una cultura diplomática universal<sup>27</sup>.

<sup>19</sup> Burchill. *Ibíd.*, p. 102.

<sup>20</sup> Harry Magdoff. *Imperialism: From the Colonial Age to the Present* (New York: Monthly Review Press, 1978), p. 186.

<sup>21</sup> Burchill. *Ibíd.* pp. 112-113 // David Ricardo. *The Principles of Political Economy and Taxation* (London: John Murray, 1817), p. 114 // Michael Howard, *War and the Liberal Conscience* (Oxford: Oxford University Press, 1978), p. 29.

<sup>22</sup> Burchill. *Ibíd.*, pp. 150-151.

<sup>23</sup> Gareth Evans. "Making Australian Foreign Policy", *Australian Fabian Society*, Pamphlet N° 50 (1989), pp. 9-10.

<sup>24</sup> Andrew Linklater. "English School", en: Scott Burchill. *Theories of International Relations* (London: Palgrave Macmillan, 2005), p. 104.

<sup>25</sup> Ver Andrew Linklater. *Key concepts in International Relations: Competing Perspectives on the State, the national Interest and Internationalism* (Melbourne: Australian Institute of International Affairs, 1991).

<sup>26</sup> Burchill. *Ibíd.*, p. 182.

<sup>27</sup> Kai Alderson y Andrew Hurrell (eds.). *Hedley Bull on International Society* (Basingstoke: Macmillan, 2000), pp. 1-19.

Desde esta perspectiva, la complejidad reside en que los *policymakers* sean capaces de combinar los elementos propios de la visión realista con las ideas de orden internacional y justicia promovidas por la escuela inglesa, ya que estas últimas si bien tienden a ser perseguidas por los Estados, lo son hasta que difieren de sus intereses económicos y estratégicos. Así, pese a que los temas éticos han cobrado paulatinamente mayor importancia, aún no alcanzan un nivel similar al de la seguridad estratégica y económica. Por lo mismo, se ha planteado que estas buenas conductas en cuanto a una ética y moral global se vinculan con temas de imagen<sup>28</sup>. Lo anterior deriva en que para la escuela inglesa los intereses nacionales dejan de ser netamente nacionales y pasan a tener relación con intereses humanos globales<sup>29</sup>.

Finalmente, el constructivismo estudia cómo la convergencia o divergencia de las ideas e identidades de los actores internacionales afecta su comportamiento en el escenario internacional<sup>30</sup>. Se caracteriza por preocuparse de las identidades existentes en la política mundial<sup>31</sup> y de la construcción social de esta, en la que el comportamiento, la identidad y los intereses de los actores se ven moldeadas por las estructuras internacionales y viceversa<sup>32</sup>. Los intereses nacionales, por su parte, sirven para comprender la intersubjetividad que afecta a las relaciones internacionales. El constructivismo se preocupa por la formación de estos intereses y por la influencia que ejerce el contexto político-cultural, más allá de los meros elementos racionales o intereses materiales, destacando la importancia de las ideas y los significados compartidos<sup>33</sup>.

### ***Intereses nacionales: fundamentos y propuesta***

A partir de la discusión teórica desarrollada en el apartado anterior, en esta sección se propone una definición de intereses nacionales. La definición se erige sobre la identificación de cuatro características fundamentales a considerar en la formulación del concepto:

<sup>28</sup> Burchill. *Ibíd.*, pp. 183-184.

<sup>29</sup> Burchill. *Ibíd.*, p. 184 // Gareth Evans. *Ibíd.*, pp. 9-10.

<sup>30</sup> Gonzalo Álvarez. "Hacia una perspectiva constructivista y crítica del análisis de política exterior", *Estudios Internacionales*, N° 180 (2015), p. 51.

<sup>31</sup> Ted Hopf. "The Promise of Constructivism in International Relations Theory", *International Security*, vol. 1, N° 23 (1998), p. 172.

<sup>32</sup> Alexander Wendt. "Constructing International Politics", *International Security*, vol. 1, N°20 (1995), pp. 71-72.

<sup>33</sup> Burchill. *Ibíd.*, pp. 204-205.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que *los intereses nacionales siempre existirán*.<sup>34</sup> Los Estados, como toda forma de organización, tienen preferencias, intereses y objetivos que proteger o que perseguir, los que trascienden al gobierno de turno. Si bien la autoridad política tiene la facultad de interpretar, manejar o articular los intereses nacionales mediante mecanismos de influencia persuasiva para excluir aquellos planteamientos que puedan contravenir sus pretensiones<sup>35</sup>, los intereses nacionales, en sí, nunca desaparecerán.

En segundo lugar, se debe considerar que *existen intereses nacionales que pueden variar*, lo que queda más claro al observarlos de manera analítica. Los intereses nacionales tienen la particularidad de ser adaptables asegurando, de esta manera, su perduración y trascendencia a las distintas administraciones gubernamentales. En otras palabras, la esencia de los intereses se mantiene intacta, lo que se adapta es la forma de expresarlos.

No obstante lo anterior, un tercer aspecto a tener en cuenta es que *existen intereses nacionales permanentes*. Dicha cualidad radica en la relevancia que tienen para la conservación del Estado-nación<sup>36</sup>, destacando especialmente el interés por mantener la integridad territorial del Estado<sup>37</sup>.

Por último, el cuarto aspecto a considerar es que *los intereses nacionales corresponden a los intereses de la entidad "Estado-nación"*. Como ya se mencionó en el apartado anterior, los intereses de una agrupación nunca son equivalentes a la suma de todos los intereses individuales de quienes la componen<sup>38</sup>, por lo que es posible que los intereses particulares de ciertos grupos o individuos queden excluidos de los intereses nacionales.

Considerando los cuatro elementos fundamentales presentados anteriormente, se propone a continuación una definición de intereses nacionales:

*Los intereses nacionales son aquellos fines y pretensiones del Estado, tanto permanentes como variables, posibles de ser alcanzados en el largo plazo; que guían y fundamentan el accionar estatal.*

Pese a que proponer una definición de intereses nacionales es un ejercicio sumamente ambicioso, resulta conveniente e incluso necesario, ya que permite comprender de mejor manera las distintas decisiones tomadas por los Estados en el escenario internacional. Es admisible destacar que la

<sup>34</sup> Mientras impere el Estado-nación como forma de organización política.

<sup>35</sup> Burchill. *Ibíd.*, p. 28.

<sup>36</sup> Burchill. *Ibíd.*, p. 27.

<sup>37</sup> Si bien se entiende que en la actualidad, regida por el Derecho Internacional Contemporáneo, la integridad territorial de un Estado puede ser considerada como un elemento permanente dentro del interés nacional de un Estado.

<sup>38</sup> Olson. *Ibíd.*, pp. 5-8.

presente propuesta no busca zanjar el debate en torno al concepto. Por el contrario, pretende alimentar el debate teórico y académico para contribuir a la profundización y el desarrollo conceptual de esta idea. Importante es recordar además que el ejercicio que se hace a continuación deriva de los supuestos teóricos estudiados.

### *Los intereses nacionales de Chile*

Antes que todo, se debe enfatizar que la permanencia de los intereses nacionales viene dada por la importancia que revisten para la conservación del Estado-nación y no por su antigüedad.

Considerando el análisis realizado en este trabajo, se propone a continuación cuáles serían los intereses nacionales de Chile. Esta propuesta constituye un primer intento por esclarecer un tema en el que, pese a ser de tanta relevancia para nuestro país, no existe consenso.

- *Consolidación de la soberanía sobre el territorio nacional:* Al Estado de Chile le interesa consolidar la soberanía sobre su territorio y la mantención de la integridad<sup>39</sup> de este. Tanto en el sentido de no perder ni ceder porciones de este, como en el sentido de que las distintas instituciones políticas operen plenamente en él. El Estado está interesado en tener un alto grado de presencia, en términos de control institucional y de efectividad legal<sup>40</sup>.
- *Protección de la población:* Al Estado de Chile le interesa proteger a toda la población que lo compone. Esto incluye tanto a todos quienes habitan

<sup>39</sup> Según Santiago Benadava, pese a que la adquisición de territorios tuvo un rol importante en la conformación del escenario internacional actual, desde el término de la Primera Guerra Mundial el uso de la fuerza, la amenaza y la conquista como medio de adquirir el dominio comenzó a ponerse en entredicho y hoy se encuentran prohibidos. Esto quedó de manifiesto con la adopción de la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1970, la que establece, dentro de los principios básicos del Derecho Internacional Contemporáneo, la abstención del uso de la amenaza y de la fuerza, a excepción de la legítima defensa, contra la integridad territorial o la independencia política de otro Estado. Ver Santiago Benadava. *Derecho Internacional Público* (Santiago: Ed. Lexis Nexis, 2004), pp. 143-144 y pp. 175-177 // Ver Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), *Resolución 2625 (XXV): Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, 1970.*

<sup>40</sup> Guillermo O'Donnell. *On the State, Democratization and some conceptual problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)*, Kellogg Institute, Working Paper N° 192 (abril, 1993), s/p.

el territorio nacional, sin perjuicio de su nacionalidad, como a aquellos chilenos que se encuentran fuera del país.

- *Búsqueda del bien común:* Al Estado de Chile le interesa alcanzar el mayor grado de bienestar para todos los miembros de su población, independiente de las preferencias políticas y socioeconómicas particulares de estos.
- *Desarrollo económico sustentable:* Al Estado de Chile le interesa asegurar la mejora constante de su situación económica, en cuanto a crecimiento y desarrollo sustentable y sostenible en el tiempo; con el fin de garantizar el pleno desenvolvimiento de su población.
- *Posicionamiento de Chile en el escenario internacional:* Al Estado de Chile le interesa afianzar su posición en el escenario internacional, especialmente en el ámbito comercial y de la cooperación internacional; esto último reflejado en su participación en diversos foros y organismos multilaterales, en la ayuda humanitaria y en las operaciones de paz.

Como fue mencionado en el apartado anterior, quienes detentan el poder político tienen la facultad de emplear diversos mecanismos para articular algunos intereses nacionales<sup>41</sup>. Es necesario tener en consideración que esto no aplica para los intereses nacionales que, por su estrecha relación con la subsistencia del Estado-nación, son considerados como permanentes.

Así, en atención a sus programas de gobierno, es posible que algunas administraciones privilegien, por ejemplo, la disminución de la desigualdad política y económica, mientras que otros podrían centrarse exclusivamente en el crecimiento económico. O bien, algunas podrían apuntar a la apertura comercial hacia latitudes y longitudes específicas del planeta, mientras que otros pondrían énfasis en las relaciones a nivel regional.

## **Conclusiones**

En este artículo se ha discutido una problemática de suma relevancia para el Estado de Chile, sobre todo considerando el complejo escenario del siglo XXI. El claro entendimiento respecto del concepto de intereses nacionales y cuáles de estos son necesarios para el Estado de Chile, se vuelve esencial para comprender la manera en que nuestro país se desenvuelve en el escenario internacional.

<sup>41</sup> Burchill. *Ibíd.*, p. 28.

Del análisis efectuado se desprende, en primer lugar, que el concepto de intereses nacionales aún requiere tratamiento académico. Lo anterior se evidencia en el hecho de que no existe un consenso en su definición.

Por ello, en este trabajo se recurrió a la teoría de formación de preferencias; a la elección racional; a la lógica de acción colectiva; y a distintas teorías de las Relaciones Internacionales, para sustentar la definición del concepto, identificando sus características esenciales. Así, se identificó que:

1. *Los intereses nacionales siempre existirán*
2. *Existen intereses nacionales que pueden variar*
3. *Existen intereses nacionales permanentes*
4. *Los intereses nacionales corresponden a los intereses de la entidad “Estado-nación”*

Considerando estas características fundamentales, se propone una definición del concepto que permite comprender su empleo tanto en la forma de objetivos del Estado como en la fundamentación de decisiones tomadas por el poder político. En este sentido, se establece que: ***Los intereses nacionales son aquellos fines y pretensiones del Estado, tanto permanentes como variables, posibles de ser alcanzados en el largo plazo; que guían y fundamentan el accionar estatal.***

Tomando la definición propuesta, se llega a cinco intereses nacionales que, dada la importancia que revisten para la conservación del Estado-nación, tienen el carácter de permanentes: ***consolidación de la integridad del territorio nacional; protección de la población; búsqueda del bien común; desarrollo económico sustentable y posicionamiento de Chile en el escenario internacional.***

Asimismo, se identificó que existen intereses nacionales variables, los que pueden ser articulados e incluso determinados por el gobierno.

Esta doble cualidad, de permanencia y de variabilidad, permite por un lado que los intereses nacionales puedan ser empleados por distintos gobiernos al minuto de definir los objetivos que el Estado busca alcanzar y los fundamentos para respaldar las acciones que tiendan a estos. Por otro lado le permite a los intereses nacionales trascender más allá de los gobiernos de turno, al ser una idea vinculada directamente con el Estado-nación y su conservación.

## ***Bibliografía***

Alderson, Kai y Hurrell, Andrew (eds.). *Hedley Bull on International Society* (Basingstoke: Macmillan, 2000).

Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU). *Resolución 2625 (XXV): Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relacio-*

- nes de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, 1970 (Documento en línea) [Fecha de consulta 05.05.2016] [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625\(XXV\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625(XXV)&Lang=S&Area=RESOLUTION)
- Álvarez, Gonzalo. “Hacia una perspectiva constructivista y crítica del análisis de política exterior”, *Estudios Internacionales*, N° 180 (2015): 47-65.
- Benadava, Santiago. *Derecho Internacional Público*, octava Edición (Santiago: Editorial LexisNexis, 2004).
- Burchill, Scott. *The National Interest in International Relations Theory* (New York: Palgrave-Macmillan, 2005).
- Chomsky, Noam. *Language and Politics* (Oakland: AK Press, 2004).
- Chomsky, Noam. *Radical Priorities* (Montreal: Black Rose Books, 2003).
- Dietrich, Franz y List, Christian. “Where do preferences come from?”, *International Journal of Game Theory* (March, 2012): 1-24 (Documento en línea) [Fecha de consulta 25.05.2016] <http://www.franzdietrich.net/Papers/DietrichList-Preferences.pdf>
- Donnelly, Jack. *Realism and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).
- Downs, Anthony. *Teoría Económica de la Democracia* (Madrid: Harper & Row Publishers inc., 1971).
- Evans, Gareth. “Making Australian Foreign Policy”, *Australian Fabian Society*, Pamphlet N° 50 (1989).
- Frieden, Jeffrey. “Actors and Preferences in International Relations”, en Lake, David y Powell, Robert, *Strategic Choice and International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1999): 39-76.
- Hopf, Ted. “The Promise of Constructivism in International Relations Theory”, *International Security*, N°23, vol. 1 (1998): 171-200.
- Howard, Michael. *War and the Liberal Conscience* (Oxford: Oxford University Press, 1978)
- Linklater, Andrew. “English School”, en: Burchill, Scott et al., *Theories of International Relations* (London: Palgrave Macmillan, 2005): 84-109.
- Linklater, Andrew. *Key concepts in International Relations: Competing Perspectives on the State, the national Interest and Internationalism* (Melbourne: Australian Institute of International Affairs, 1991).
- Magdoff, Harry. *Imperialism: From the Colonial Age to the Present* (New York: Monthly Review Press, 1978).
- Morgenthau, Hans. *Politics among Nations* (New York: McGraw-Hill, 1985).
- O’Donnell, Guillermo. *On the State, Democratization and some conceptual problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)*, Kellogg Institute, Working Paper N° 192 (April, 1993).
- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge: Harvard University Press, 1971).

La Seguridad de Chile: los desafíos para el sector Defensa en el siglo XXI

Ricardo, David. *The Principles of Political Economy and Taxation* (London: John Murray, 1817).

Waltz, Kenneth. "Realist Thought and NeoRealist Theory", *Journal of International Affairs*, N° 44 (1990): 21-37

Wendt, Alexander. "Constructing International Politics", *International Security*, N° 20, vol. 1 (1995): 71-87.

## CAPÍTULO 8

# Amenazas y riesgos a la Seguridad de Chile

*Marjorie Gallardo Castañeda\**

### ***Introducción***

Chile ha desarrollado sus relaciones de cooperación con otros países y regiones no solo en el ámbito comercial, sino que también en la promoción del desarrollo sostenible, y en el fortalecimiento de la democracia y la paz. Esta inserción en el mundo conlleva una mayor interdependencia, y si bien ello ofrece oportunidades atrayentes para el país, también implica un mayor riesgo de verse comprometido en los problemas de seguridad que enfrenta cada Estado.

En concordancia con lo expuesto en el primer artículo de esta investigación, se visualiza que el fenómeno de la globalización ha hecho evolucionar el concepto de amenaza, aumentando la percepción de incertidumbre e inseguridad<sup>1</sup>. Actualmente se aprecia que coexiste la idea tradicional en la que se considera como amenaza el posible ataque de un Estado hacia otro, junto con una visión extendida en la que se reconoce que también pueden constituir una amenaza las acciones provenientes de nuevos actores con capacidad e intención para desestabilizar el orden internacional y causar daño a la población.

\* Profesora de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Master of Arts in Philosophy: Discourse and Argumentation Studies, Universiteit van Amsterdam, Países Bajos. Investigadora y Analista del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile. [mgallardoc@acague.cl](mailto:mgallardoc@acague.cl)

<sup>1</sup> Al respecto, consultar el primer artículo de esta investigación, escrito por Marjorie Gallardo y Sebastián Koch, titulado *Evolución y Condicionantes de los Conceptos de Seguridad y Defensa*.

El acelerado proceso de interconexión e interdependencia experimentado en la última década ha provocado que ciertos fenómenos se internacionalicen y se transformen en desafíos mundiales. En este sentido, las amenazas que afectan a la seguridad internacional podrían hacerlo también en el ámbito regional e, inclusive, nacional; el narcotráfico, el terrorismo internacional y los ciberataques constituyen ejemplos de problemáticas que trascienden a las fronteras de los Estados y que ponen a prueba su seguridad.

Este artículo pretende reflexionar en torno a la interrogante: ¿cuáles son los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de Chile? Para abordar esta inquietud, en la primera parte del trabajo se realiza una revisión a los riesgos y amenazas identificados a nivel internacional, tanto por organismos como por algunos países del hemisferio. Para mayor claridad se han incorporado cuadros que muestran cómo las distintas entidades clasifican los riesgos y amenazas; en aquellos casos en que no se declara un criterio explícito de clasificación, se ha optado por precisar un criterio analítico. Luego, en la segunda parte, se analiza la concepción de riesgos y amenazas a la seguridad que actualmente se tiene en Chile. A partir de la discusión conceptual efectuada en los acápite anteriores, en la tercera parte, se propone cuáles serían los riesgos y amenazas a la seguridad de Chile, distinguiéndolos de vulnerabilidades y problemas estructurales. Finalmente, se extraen algunas conclusiones del análisis realizado.

### ***Riesgos y amenazas globales y regionales***

Los vertiginosos cambios experimentados en el sistema internacional durante los últimos 25 años han propiciado la evolución no solo del concepto de seguridad, sino que también el de amenaza. Reflejo de lo anterior es que a nivel mundial se ha reflexionado bastante en torno al fenómeno, con el fin de aproximarse a una fórmula para enfrentarlos de la mejor manera.

El presente apartado tiene como finalidad ampliar la mirada en la discusión y conceptualización de las nociones de riesgos y amenazas a la seguridad. Para ello se examina, en primer lugar, la propuesta que han realizado tres organizaciones intergubernamentales; para luego revisar el planteamiento de cinco países del hemisferio: Estados Unidos, Brasil, Bolivia, Perú y Argentina.

En una primera aproximación, la Declaración de Bridgetown firmada en el 2002 por los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación pertenecientes a la Organización de Estados Americanos (OEA) establece “que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el

concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”<sup>2</sup>.

Sobre la base de los principios afirmados en dicha declaración, y considerando que los Estados de América comparten no solo la ubicación geográfica en el mismo continente, sino que también raíces históricas, tradiciones culturales y valores comunes, en el 2003 se firma la Declaración Sobre Seguridad en las Américas en la que se ratifica la concepción de seguridad multidimensional y se identifica que los Estados deben comprometerse para hacer frente a las nuevas amenazas.

En este sentido, la Declaración es importante para los efectos del presente estudio. Por una parte, porque por medio de ella se reconoce la existencia de determinadas amenazas que podrían afectar de manera transnacional a cualquiera de los Estados firmantes, incluido Chile; por otra parte, porque es útil debido a que reconoce el carácter sistémico y complejo de las nuevas amenazas, lo que conlleva, a su vez, un desafío para encontrar la manera adecuada para enfrentarlas.

Para ordenar la información contenida en el documento, se agrupan en el Cuadro N° 1 las amenazas identificadas de acuerdo con la dimensión en que se contextualizarían.

Al revisar en detalle la Declaración, se aprecia que tanto la concepción de seguridad multidimensional que se acuña como la lista de amenazas que se establece presentan características ambiguas y difusas. Como se aprecia en el Cuadro N° 1, la Declaración considera bajo el concepto de amenaza a la lista de problemáticas identificadas, sin distinguir con claridad entre lo que constituiría una simple preocupación, un potencial riesgo o una amenaza real.

En este sentido, se comete el error de tipificar dentro de la misma categoría de “nuevas amenazas” a problemáticas que si bien tienen relación con la seguridad, corresponden a eventos que podrían afectar en un futuro y que tienen la particularidad de producirse sin la intencionalidad declarada de causar daño a la población<sup>3</sup>, como la propagación del VIH y otras enfermedades, los desastres naturales o la posibilidad de un accidente con el transporte marítimo de materiales peligrosos. Del mismo modo, se considera como amenaza a problemas estructurales de las sociedades, como por ejemplo la pobreza extrema, la exclusión social, la corrupción o el lavado de activos.

<sup>2</sup> Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, *Trigésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones: Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, Actas y Documentos, vol. I (Bridgetown, 2002).

<sup>3</sup> Consultar el segundo artículo de esta investigación, escrito por Sebastián Briones acerca de la *Vinculación de las nociones de Seguridad y Defensa con amenaza y riesgos*.

Cuadro N° 1  
Preocupaciones, riesgos y amenazas a la Seguridad Hemisférica

Criterio analítico de clasificación	Preocupaciones, riesgos y amenazas
No convencional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terrorismo</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delincuencia organizada transnacional</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Narcoactividad</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tráfico ilícito de armas</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lavado de activos</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corrupción y su vínculo con los anteriores riesgos y amenazas<sup>4</sup></li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva y su vínculo con el terrorismo</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobreza extrema</li> <li>• Exclusión social de amplios sectores de la población</li> <li>• Los efectos de estas como factores claves en la estabilidad política y cohesión social</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desastres naturales</li> <li>• Desastres de origen antrópico</li> <li>• Posibilidad de accidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radiactivo y desechos tóxicos</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propagación del VIH/SIDA</li> <li>• Riesgos a la salud y pandemias</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trata de personas</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ataques a la seguridad cibernética</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia a partir de lo expresado por la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA en la Declaración Sobre Seguridad en las Américas (México, 2003).

Si bien la Declaración establece que la acción fundamental para hacer frente a estas amenazas multidimensionales es la cooperación entre los Estados para contribuir a mantener la paz, la seguridad y la estabilidad en la

<sup>4</sup> La Declaración sobre Seguridad en las Américas indica con preocupación que existe un estrecho vínculo entre la corrupción y otras amenazas: terrorismo, delincuencia organizada transnacional, narcoactividad, tráfico ilícito de armas y lavado de activos. Esta situación hace aún más difícil la tarea de enfrentar complejas amenazas.

región, no cabe duda que la forma de enfrentarlas es la dificultad inmediata que entraña esta concepción de amenaza. Principalmente, debido a la naturaleza diversa que las origina. Como se mencionó anteriormente, algunas corresponden a deficiencias estructurales del desarrollo; otras a potenciales riesgos; y solo unas cuantas a amenazas provenientes de actores no estatales con la intención y capacidad para causar daño. Esta distinción analítica implica comprender que el método para enfrentarlas no puede ser el mismo para todas; en otras palabras, los medios de la Defensa solo son pertinentes cuando se enfrentan aquellas correspondientes al último caso.

En la misma línea que la anterior Declaración, y a petición del entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi A. Annan, se publica en diciembre del 2004 el informe titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, donde se presenta una nueva visión de seguridad colectiva para la ONU, con el fin de enfrentar los desafíos y amenazas que depara el siglo XXI.

El informe concuerda en gran medida con lo expresado en la Declaración Sobre Seguridad en las Américas, enfatizando en el carácter complejo, sistémico y transnacional de las amenazas a las que los Estados miembros se ven enfrentados. Desde una perspectiva bastante amplia, considera como una amenaza a la seguridad internacional a “cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional”<sup>5</sup>. A partir de ello, el informe propone seis grupos de amenazas más preocupantes, las que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2  
Amenazas a la Seguridad Internacional según las Naciones Unidas

Criterio analítico de clasificación	Amenazas
Convencional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflictos entre Estados</li> <li>• Guerra civil</li> <li>• Genocidios y otras atrocidades en gran escala</li> </ul>

<sup>5</sup> Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, el Desafío y el Cambio. *Un Mundo Más Seguro: La Responsabilidad que Compartimos* (2004), p. 12.

Criterio analítico de clasificación	Amenazas
No convencional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobreza</li> <li>• Propagación de enfermedades infecciosas</li> <li>• Degradación ambiental</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armas de destrucción masiva: nucleares, radiológicas, químicas, biológicas</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terrorismo internacional</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delincuencia organizada transnacional y su vínculo con la narcoactividad, el terrorismo internacional y corrupción.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión del informe “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos” (2004).

A diferencia de la aproximación de la OEA 2003, el Informe en comento es enfático en señalar que el uso de la fuerza militar como medio no es pertinente para enfrentar a todas las amenazas identificadas por igual. En consecuencia, precisa que se debe implementar un marco de acción preventivo, de modo tal que aquellas amenazas que en una región o país podrían considerarse como distantes, no pasen a ser inminentes, y aquellas que ya son inminentes no lleguen a ser destructivas<sup>6</sup>. Asimismo, establece cinco criterios que, en este caso, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas debiera ponderar para discriminar el legítimo uso de la fuerza a la hora de hacer frente a una determinada amenaza. Estos son: gravedad de la amenaza, propósito correcto para hacer frente a la amenaza (evitar, neutralizar, eliminar), último recurso (agotamiento de las otras opciones disponibles antes de recurrir al uso de la fuerza), proporcionalidad de los medios (escala, duración e intensidad de estos en relación con la amenaza) y balance de las consecuencias<sup>7</sup>.

Ahora bien, el Consejo de Seguridad, organismo encargado de la determinación de las amenazas a nivel internacional, acota aún más la concepción de amenaza y considera que corresponde a aquellos eventos o situaciones, reales o potenciales, de orden convencional y no convencional, que podrían alterar la paz mundial, el orden internacional y la estabilidad de los Estados, como los conflictos que podrían suscitarse a nivel intraestatal e interestatal, los actos terroristas, el tráfico ilícito de armas y la proliferación de armas de destrucción masiva. De la lista de amenazas identificadas con anterioridad, el Consejo de Seguridad establece, mediante Resolución 2249, que es el

<sup>6</sup> *Ibíd.*, p. 13.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, pp. 59-65.

terrorismo “en todas sus formas y manifestaciones”<sup>8</sup> la amenaza más grave para la paz y la seguridad internacional.

Por su parte, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), desde la perspectiva de la defensa colectiva, identifica en su Concepto Estratégico<sup>9</sup> una lista de amenazas de orden convencional y no convencional en las que destaca el terrorismo y los ciberataques<sup>10</sup> como las principales amenazas.

Cuadro N° 3  
Amenazas a la seguridad del área Euroatlántica<sup>11</sup>

Criterio de clasificación	Amenazas
Convencional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflictos interestatales</li> </ul>
No convencional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proliferación de armas de destrucción masiva, principalmente del tipo nuclear.</li> <li>• Terrorismo y su potencial vínculo con la adquisición de armas nucleares, químicas, biológicas y radiológicas.</li> <li>• Tráfico de armas, narcóticos y personas provenientes de la inestabilidad y conflictos en regiones aledañas.</li> <li>• Ciberataques a infraestructura crítica y su potencial vínculo con milicias extranjeras y servicios de inteligencia, crimen organizado, grupos terroristas o extremistas.</li> <li>• Desarrollo de nuevas tecnologías de combate láser y electrónicas.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión del documento “Strategic Concept for the Defence and Security of the Member of the North Atlantic Treaty” (2010).

<sup>8</sup> Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. *Resolución 2249* (20 de noviembre de 2015), p. 1.

<sup>9</sup> North Atlantic Treaty Organization (NATO). *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit (Lisboa 19-20 de noviembre 2010).

<sup>10</sup> Como complemento del documento que contiene el Concepto Estratégico, seis directivos del sector defensa de países miembros de la OTAN declaran que la principal amenaza para esta organización en los años venideros es el desarrollo y perfeccionamiento de ciberataques en múltiples áreas críticas. Ver: Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). “¿Cuáles serán las peores amenazas en los próximos 10 años?”, *Revista de la OTAN*, edición digital.

<sup>11</sup> En el documento *Strategic Concept for the Defence and Security of the Member of the North Atlantic Treaty* (2010) se denomina “área Euroatlántica” a la zona geográfica correspondiente a los países miembros de la OTAN.

Es importante destacar que en el ámbito de lo no convencional se identifican también algunas vulnerabilidades y riesgos. Respecto de las vulnerabilidades se destaca la dependencia de ciertas vías de comunicación para el desarrollo comercial y transporte, así como la alta dependencia energética. Acerca de los riesgos, se enfatiza en los efectos del cambio climático, escasez de agua y problemas de salud en la planificación y desarrollo de operaciones de la OTAN.

Resulta interesante resaltar que si bien este documento clasifica a los ciberataques y al desarrollo de nuevas tecnologías de combate como amenazas no convencionales, estas también pueden ser empleadas bajo el orden de lo convencional.

En el contexto hemisférico, es importante conocer también cómo algunos Estados identifican los riesgos y amenazas a la seguridad de sus territorios.

Por su relevancia internacional y porte estratégico dentro de la región, interesa estudiar en primer lugar el caso de Estados Unidos. A diferencia de otros Estados del continente, este país concibe que tanto su seguridad como la salvaguarda de sus intereses nacionales depende no solo de la implementación de una sólida defensa nacional, sino que también de la seguridad de sus aliados, de los países del hemisferio y del mundo.

A la luz de este enfoque, la Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos (2015) identifica varias amenazas, de diversa índole, que atentan contra los intereses nacionales de este país. Dichas amenazas han sido sistematizadas en el Cuadro N° 4 y clasificadas de acuerdo con un criterio analítico que las discrimina por su severidad.

Cuadro N° 4  
Amenazas a la seguridad de Estados Unidos de América

Criterio analítico de clasificación	Amenazas
Amenazas directas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ataques terroristas al territorio de EE.UU. o a su infraestructura crítica</li> <li>• Amenaza o ataque contra ciudadanos estadounidenses en el extranjero</li> <li>• Proliferación y uso de armas de destrucción masiva (principalmente de orden nuclear)</li> <li>• Ciberataque</li> <li>• Ciberespionaje</li> <li>• Cambio climático</li> <li>• Brote de enfermedades infecciosas a nivel mundial</li> <li>• Crisis económica mundial o la desaceleración económica generalizada</li> <li>• Trastornos graves en los mercados de la energía</li> </ul>

Criterio analítico de clasificación	Amenazas
Amenazas indirectas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amenaza o ataque contra los aliados de EE.UU.</li> <li>• Conflictos interestatales e intraestatales cuyas consecuencias pudieran afectar la seguridad de EE.UU.</li> <li>• Crimen organizado transnacional</li> <li>• Genocidios y atrocidades en masa</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de la “National Security Strategy” (2015).

Según el Cuadro N° 4, es pertinente tener claridad en cuanto a cuáles son aquellas amenazas que podrían afectar de manera directa o inmediata a la seguridad de Estados Unidos, como es el caso de los ataques terroristas al territorio nacional; y cuáles podrían aquejarlo de forma colateral, a partir de problemas que se originan en terceros países, como lo son los conflictos intraestatales o interestatales en otras regiones del planeta.

Como se aprecia, de acuerdo con la concepción de seguridad que tiene Estados Unidos, la identificación de amenazas va más allá de los límites de sus fronteras e incluye asuntos de diversa naturaleza, extendiendo el concepto de amenaza hacia aspectos que para otros Estados podrían ser inabordables.

Por su parte, Brasil también presenta un caso interesante de analizar. En su Política de Defensa Nacional (PND) identifica que las amenazas pueden ser de naturaleza “externa, potencial o manifiesta”<sup>12</sup>; sin embargo, no distingue analíticamente la diferencia entre estas tres categorías y tampoco hace referencia explícita respecto de cuáles serían dichas amenazas. La razón radica en que para este Estado las amenazas tienen una naturaleza incierta<sup>13</sup> e indeterminada<sup>14</sup>. Esta situación conlleva a que la Estrategia Nacional de Defensa se aplique mediante una hipótesis de empleo (*hipótesis de empleo*) de las Fuerzas Armadas ante una situación de interés estratégico para la defensa nacional, es decir, que más que identificar sujetos de amenaza se reconocen situaciones de amenazas para las que las Fuerzas Armadas deben estar preparadas<sup>15</sup>. Dentro de ellas se menciona, por ejemplo, la amenaza de penetración a las fronteras terrestres o al territorio marítimo nacional; la amenaza de invasión de fuerzas militares extranjeras muy superiores a la región amazónica; y la amenaza de guerra en el Atlántico Sur. Asimismo, se

<sup>12</sup> República Federativa de Brasil, *Política Nacional de Defensa. Estrategia Nacional de Defensa* (Brasilia: Ministerio de Defensa, 2012), p. 12.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p. 121.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p. 119.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p. 121.

expresa especial preocupación por el terrorismo internacional<sup>16</sup>, para lo que se requiere el desarrollo de capacidades de prevención y de conducción de operaciones de contraterrorismo.

En el ámbito vecinal, el Estado Plurinacional de Bolivia en su *Libro Blanco de la Defensa* define como amenaza a todo “obstáculo que dificulta o impide alcanzar y mantener los objetivos nacionales”<sup>17</sup>. En términos generales, el documento expresa que estas pueden ser reales o potenciales; materiales o inmateriales; estructurales o coyunturales. En lo concreto, se distinguen explícitamente amenazas de orden convencional y no convencional.

Cuadro N° 5  
Amenazas a la Seguridad de Bolivia

Criterio de clasificación	Amenazas	
Convencionales	Agresión militar estatal	
No convencionales	Adversas (internas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobreza</li> <li>• Exclusión social</li> <li>• Racismo</li> </ul>
	Antagónicas (internas y externas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corrupción</li> <li>• Narcotráfico</li> <li>• Terrorismo</li> <li>• Crimen organizado</li> <li>• Tráfico de armas</li> <li>• Depredación del medio ambiente</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión del *Libro Blanco de la Defensa de Bolivia* (2004)<sup>18</sup>.

Como se observa en el Cuadro N° 5, en las llamadas amenazas no convencionales se identifican ambiguamente dos subtipos: en primer lugar, aquellas denominadas amenazas adversas, las que tienen principalmente un origen interno y corresponden a problemas sociales, económicos y culturales de orden estructural. En segundo lugar, se hace mención a las denominadas amenazas antagónicas, las que pueden ser de origen interno o externo, pero que a diferencia de las anteriores, provienen de un agente con actitud dolosa que atenta contra la consecución de los objetivos nacionales.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, p. 25.

<sup>17</sup> República de Bolivia. *Libro Blanco de la Defensa de Bolivia* (Ministerio de Defensa, 2004), p. 45.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, pp. 45-47.

Por otra parte, la República del Perú publica en el 2005 su *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, en el que reconoce la existencia de nuevas amenazas y la necesidad de enfrentarlas de forma “multisectorial”. Como se aprecia en el Cuadro N° 6, se identifican claramente amenazas de origen interno y de origen externo.

Cuadro N° 6  
Amenazas a la Seguridad de Perú

Criterio de clasificación	Amenazas
Amenazas externas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflicto interestatal por la aplicación en Sudamérica de doctrinas de seguridad incompatibles con la vigencia del derecho internacional</li> <li>• Conflicto interestatal originado por escasez de recursos naturales de valor estratégico</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terrorismo</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Narcotráfico</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delincuencia internacional</li> </ul>
Amenazas internas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones de grupos terroristas y subversivos, contrarios al ordenamiento constitucional</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones de grupos radicales que promueven la violencia social y desbordes populares</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delincuencia común organizada</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tráfico ilícito de drogas</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corrupción</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depredación del medio ambiente</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión del *Libro Blanco de la Defensa Nacional de Perú* (2005)<sup>19</sup>.

Dos aspectos llaman la atención de esta clasificación; en primer lugar, es que en las amenazas externas no se hace mención explícita a los conflictos interestatales, sino que se hace una referencia ambigua a amenazas que podrían provenir de crisis originadas por la aplicación de doctrinas de

<sup>19</sup> República del Perú. *Libro Blanco de la Defensa Nacional de Perú* (Ministerio de Defensa, 2005), p. 63.

seguridad incompatibles y por la escasez de recursos naturales estratégicos. Para mayor claridad al respecto, se ha considerado aquí que la mención a dichas crisis hace referencia a posibles conflictos entre Estados. En segundo lugar, y debido a las particularidades propias del panorama de seguridad que enfrenta el vecino país, es admisible destacar que se distingue claramente entre las amenazas provenientes del terrorismo, narcotráfico y delincuencia transnacional, y aquellas que se pueden originar a nivel interno.

Finalmente, en Argentina la normativa establece una clara separación entre las funciones de la Seguridad Interior y la Defensa Nacional<sup>20</sup>, lo que tiene un impacto directo en la conceptualización e identificación de riesgos y amenazas a la seguridad. Como se observa en el Cuadro N° 7, oficialmente se reconoce que existen dos tipos de amenazas: las tradicionales y las denominadas “nuevas amenazas”.

Cuadro N° 7  
Amenazas a la Seguridad de Argentina

Criterio de clasificación	Amenazas
Tradicionales	<ul style="list-style-type: none"><li>• Agresión militar estatal</li></ul>
“Nuevas Amenazas”	<ul style="list-style-type: none"><li>• No se especifica alguna en particular</li></ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los *Libros de la Defensa Nacional 2010 y 2015*, Ley de Defensa Nacional N° 23.554 y el Decreto 727/2006.

En lo que concierne a la Seguridad del Estado, como entidad, solo se identifica como amenaza a aquellas de orden tradicional, es decir, agresiones militares provenientes de un actor estatal. Considerando la evolución de la seguridad y el comportamiento de las amenazas a nivel mundial y regional, así como el impacto que generó la Declaración Sobre Seguridad en las Américas (2003) en los países del hemisferio, en Argentina también se ha discutido acerca de considerar a las nuevas amenazas transnacionales como amenazas a la Seguridad del Estado, lo que implicaría que la Defensa Nacional debiera hacerse cargo de ellas. Sin embargo, la normativa vigente impide ampliar las funciones de la defensa y relega a las agencias del Estado

<sup>20</sup> De acuerdo con lo establecido en las leyes N° 23.554 de Defensa Nacional y N° 24.059 de Seguridad Interior. Para profundizar en esta distinción consultar Capítulo 5 escrito por Cristián Faundes, titulado *Seguridad y Defensa en las Américas*.

a cargo de la Seguridad Interior la responsabilidad de enfrentar amenazas como el terrorismo, narcotráfico y el crimen organizado.

A partir de la revisión efectuada en torno a la identificación y clasificación de amenazas a la seguridad, a nivel de organismos internacionales y algunos países del hemisferio, se pueden establecer algunas conclusiones que pueden ser útiles para el posterior análisis de la situación nacional.

En primer lugar, y a raíz de los vertiginosos cambios en el panorama internacional y los desafíos particulares que enfrenta cada Estado, se evidencia una expansión en la conceptualización de la noción de amenaza, lo que se refleja en una diversa clasificación y denominación de los conceptos en cuestión. Ello se aprecia sobre todo en la Declaración de Seguridad en las Américas, donde se trata con igual relevancia a amenazas, riesgos y preocupaciones de la seguridad.

Junto con ello, se identifica también que existe una tendencia a considerar como amenaza a diversos problemas estructurales de orden social, económico y político, como la pobreza, la exclusión, la corrupción, pandemias y riesgos a la salud, los que se producen por vulnerabilidades derivadas de una insuficiente cobertura estatal. Al respecto, se requiere que los Estados tengan cuidado en asumirlas *a priori* como amenazas a la seguridad sin considerar su naturaleza; en este sentido, un problema podría ser considerado como una amenaza a la seguridad solo cuando estos se materializan en acciones concretas que implicarían un posible daño a la población.

Finalmente, se aprecia que en la identificación de amenazas se pone un mayor acento en las denominadas nuevas amenazas de carácter transnacional. Entre las que más preocupan se encuentra el terrorismo internacional, la narcoactividad y el crimen organizado; fenómenos que, por su complejidad y habilidad para sacar partido de las debilidades estructurales de los Estados, potencian los riesgos y vulnerabilidades de la seguridad.

### ***Riesgos y amenazas a la seguridad de Chile***

En el apartado anterior se demuestra que, como consecuencia de la evolución del panorama internacional, existe una tendencia mundial a extender no solo el concepto de seguridad<sup>21</sup>, sino que también el de amenaza. El protagonismo de ciertos fenómenos y problemas de seguridad ha motivado a una reflexión en torno a la identificación de riesgos y amenazas. En

<sup>21</sup> Se sugiere revisar el artículo de Gallardo y Koch. *Ibíd.*

este contexto, una precisa y actualizada determinación de amenazas tiene implicancias directas en la planificación de la Defensa estatal.

El presente acápite tiene como objetivo discutir cómo se conceptualizan las nociones de riesgo y amenaza en Chile, y confrontar este planteamiento con las propuestas revisadas anteriormente.

El estudio de los *Libros de la Defensa de Chile* da cuenta de que en un corto periodo se ha producido también en el país una constante discusión en torno a lo que se concibe como amenaza a la seguridad.

Si bien en el actual *Libro de la Defensa* (LDN) se reconoce la tendencia mundial a ampliar el concepto de amenaza identificando que existen las denominadas “amenazas no convencionales”, las “nuevas amenazas” y las “amenazas emergentes”; se precisa enfáticamente que fenómenos como el terrorismo, el narcotráfico, la proliferación de armas de destrucción masiva, la pobreza, y las pandemias no constituyen amenazas propiamente tal<sup>22</sup>, sino que deberían ser tratadas más bien como “problemas de la seguridad”<sup>23</sup> que afectan a los países de forma transnacional. En consecuencia, de los casos revisados en la sección anterior se acerca mucho más a la aproximación que tiene Argentina (2010 y 2015), que a la Declaración de Seguridad de las Américas (2003), la propuesta de Naciones Unidas (2004), o la de Perú (2005), Bolivia (2004) y EE.UU. (2015).

Según el LDN (2010), el concepto de amenaza conlleva rasgos específicos que dan cuenta de la “existencia de un actor internacional que manifiesta voluntad de causar daño a intereses nacionales y que tiene la capacidad para materializarlo”<sup>24</sup>. Como se evidencia en esta breve definición, las amenazas poseen cuatro características centrales: a) proviene de un actor externo, b) su acción tiene una intención determinada, c) así como un objetivo claro, y d) posee la capacidad necesaria para ejecutar la acción.

Por otra parte, no se puede dejar de considerar la propuesta de la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSYD) que, aun cuando no fue aprobada por el Senado, es una primera aproximación para la determinación de amenazas a las que los medios de la Defensa debieran hacer frente. Según una previa definición y caracterización de los intereses nacionales, la apreciación del panorama de seguridad y defensa del país, y análisis de las tendencias globales, la propuesta distingue –a grandes rasgos– seis tipos de

<sup>22</sup> Esta distinción conlleva implícito un monitoreo de estos problemas a la seguridad, por cuanto no se descarta que en un futuro podrían posiblemente transformarse en amenaza.

<sup>23</sup> República de Chile, *Libro de la Defensa de Chile* (Ministerio de Defensa Nacional, 2010), p. 130.

<sup>24</sup> *Ibíd.*

riesgos y amenazas. Para una mayor claridad de ellos, se desglosan y organizan en el cuadro N° 8 conforme al criterio analítico de riesgo o amenaza:

Cuadro N° 8  
Riesgos y Amenazas a la Seguridad de Chile según la ENSYD

Riesgos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectos de una crisis internacional</li> <li>• Utilización del territorio nacional como plataforma de acción de organizaciones terroristas extranjeras hacia otros territorios</li> <li>• Movimientos terroristas dispersos por Chile</li> <li>• Catástrofes de origen natural o antrópica</li> </ul>
Amenazas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agresión armada al territorio nacional</li> <li>• Conflicto armado interestatal</li> <li>• Narcotráfico</li> <li>• Terrorismo internacional</li> <li>• Tráfico de armas (livianas y pequeñas)</li> <li>• Proliferación y desarrollo de armas de destrucción masiva</li> <li>• Ciberataque</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de la Estrategia de Seguridad y Defensa propuesta por el gobierno del expresidente Sebastián Piñera (2012)<sup>25</sup>.

Junto con ello, el documento identifica también cuatro vulnerabilidades de la seguridad, en donde una de ellas corresponde a problemas relativos a la desigualdad social y la pobreza, los que son tipificados como amenazas en las propuestas OEA y ONU, respectivamente. Las otras vulnerabilidades indicadas en el documento hacen referencia a la vulnerabilidad energética; la población insuficiente y mal distribuida; y la restringida visión geopolítica de la integración territorial.<sup>26</sup>

De acuerdo con lo anterior, efectivamente la ENSYD ofrece un primer acercamiento a la distinción de riesgos y amenazas que podrían afectar a la seguridad de Chile en el primer cuarto del siglo XXI. Sin embargo, aún queda mucho trabajo por hacer al respecto, sobre todo en la precisión en cuanto al diagnóstico e identificación de estas y en el adecuado diseño de una estrategia para hacerles frente.

<sup>25</sup> Consulta de S.E. el Presidente de la República, Sebastián Piñera Echenique, al Honorable Senado de la República sobre la “Estrategia de Seguridad y Defensa”, pp. 35-41.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, pp. 42-44.

### ***Problemas de la seguridad que podrían ser considerados riesgos y amenazas para Chile***

A partir de la discusión realizada en los apartados anteriores, en esta sección se propone una lista de problemas que podrían ser considerados como riesgos y amenazas a la seguridad de Chile. Dicha propuesta no pretende ser exhaustiva; muy por el contrario, busca contribuir al debate académico en torno a estos temas.

Como se ha desarrollado a lo largo de este trabajo, la identificación de riesgos y amenazas a la seguridad de un país es un asunto de suma relevancia; no obstante, conlleva el desafío de realizar una apreciación oportuna, precisa y, por sobre todo, realista, en un contexto altamente incierto y cambiante. La claridad en estos conceptos es de suma importancia para la planificación de una apropiada defensa acorde a los requerimientos que la Seguridad del país exige.

El LDN (2010) plantea una definición de amenaza en la que se distinguen cuatro rasgos centrales:

- proviene de un actor internacional
- con la intención de causar daño
- con un objetivo claro
- con capacidad necesaria para ejecutar la acción pensada

Estas cuatro características pueden ser utilizadas como criterio para distinguir amenazas y diferenciarlas de otros problemas de la seguridad. De este modo, se logra una determinación precisa, evitando extender el concepto hacia áreas donde la Defensa no tiene atribución (no son propias de las tareas que se le exigen a la defensa) (securitización). A partir de estos criterios, se propone a continuación cuáles son las amenazas a la seguridad de Chile. El listado es elaborado teniendo como objeto referente de la seguridad al Estado, ya que la protección de este incluye inherentemente el resguardo de los elementos que lo componen, a saber, la población, el territorio y la soberanía.

Cuadro N° 9  
Amenazas a la Seguridad de Chile

• Agresión militar de un actor estatal
• Terrorismo
• Ciberamenazas
• Narcoactividad
• Crimen organizado transnacional

Fuente: Elaboración propia.

Coherente con el LDN (2010), Sebastián Briones en el segundo artículo de esta investigación señala que un riesgo carece del componente volitivo inherente a la concepción de amenaza<sup>27</sup>. Tomando en cuenta dicha precisión, es posible considerar que, a diferencia de las amenazas, los riesgos presentan las siguientes características:

- tienen un carácter latente
- emergen de una contingencia
- carecen de intención o motivación
- su evolución es impredecible
- sus efectos podrían potenciar amenazas

Igual que para el caso de las amenazas, se propone considerar estas características a modo de criterio para identificar con mayor claridad lo que se concibe como riesgo. Se aprecia que los riesgos tienen una temporalidad permanente y subyacente, y se pueden implementar medidas para prevenir su impacto antes que se manifiesten en su totalidad. A partir de ello, se propone considerar como riesgos a la seguridad de Chile las siguientes situaciones:

Cuadro N° 10  
Riesgos para la Seguridad de Chile

• Desastres naturales
• Catástrofes de origen antrópico
• Pandemias y enfermedades infecciosas
• Cambio climático y calentamiento global
• Inestabilidad y crisis económica
• Migración informal

Fuente: Elaboración propia.

En este punto es conveniente también hacer una distinción analítica entre la noción de riesgo con las de vulnerabilidad y problemas estructurales. Estos dos últimos conceptos apuntan principalmente a problemáticas complejas, de origen interno que, de no ser abordados adecuadamente mediante políticas públicas, podrían potenciar los riesgos y amenazas.

A diferencia de lo planteado por algunos enfoques discutidos en las secciones anteriores y que amplían el concepto de amenaza, este tipo de

<sup>27</sup> Briones. *Ibíd.*

problemáticas carecen de intencionalidad para causar daño y, por tanto, no requieren de la participación de la Defensa.

Cuadro N° 11  
Vulnerabilidades y problemas estructurales  
que podrían afectar a la Seguridad de Chile

Vulnerabilidades	Problemas estructurales
<ul style="list-style-type: none"><li>• Dependencia energética</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pobreza</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Depredación del medio ambiente</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Exclusión y discriminación</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Inestabilidad política y social interna</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desigualdad económica</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Baja presencia estatal en las regiones extremas</li></ul>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Falta de ocupación efectiva del territorio nacional</li></ul>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Infraestructura deficiente</li></ul>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Modelo económico monoprodutor</li></ul>	

Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro N° 11 se presentan algunas vulnerabilidades y problemas estructurales que podrían afectar a la Seguridad de Chile. La diferencia entre estas radica en que los problemas estructurales son profundos, su complejidad se encuentra en la base de los sistemas económico, social y político. En consecuencia, dejarlos sin solución o bien una solución ineficaz, puede agravar las vulnerabilidades de un Estado, potenciando aún más los efectos de riesgos y amenazas.

### ***Conclusiones***

El presente trabajo abordó la interrogante respecto de cuáles son los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de Chile. Con el fin de contextualizar el trabajo e identificar tendencias a nivel internacional, en la primera parte se realizó una revisión a los riesgos y amenazas determinados tanto por organismos internacionales como por cinco países del hemisferio: Estados Unidos, Brasil, Bolivia, Perú y Argentina. Del examen se desprende que, así como la noción de seguridad ha evolucionado y se ha vuelto compleja, la de amenaza también lo ha hecho. Hoy se aprecia que la idea

tradicional de amenaza proveniente de un actor estatal coexiste con una visión extendida en la que se reconoce que también pueden constituir una amenaza las acciones provenientes de nuevos actores con intención y capacidad para causar daño.

Por otra parte, ha sido relevante la influencia de propuestas que organismos internacionales han hecho expandiendo el concepto de amenaza de forma tal que no se distingue apropiadamente de las nociones de riesgo, vulnerabilidad y problemas estructurales, tanto de orden social como económico y político. El asunto es que, al asumir los mencionados problemas de seguridad sin considerar su naturaleza y clasificarlos como una amenaza, se corre el peligro de la securitización.

La principal contribución de este artículo radica en clarificar los conceptos de riesgos y amenazas, distinguiéndolos entre sí y diferenciándolos de aquellos asuntos que pueden ser clasificados como vulnerabilidad o problemas estructurales.

El LDN (2010) proporciona algunos lineamientos a partir de los que se pueden extraer criterios útiles para la determinación de amenazas a la seguridad de Chile. En este sentido, una amenaza es aquella que proviene de un actor internacional, el que tiene un objetivo específico e intención de causar daño a la población, para ello cuenta con las capacidades necesarias para llevar a cabo la acción. Considerando estos criterios, algunas amenazas pueden ser identificadas con antelación; no obstante, es importante tener presente que, debido al contexto de incertidumbre imperante, existe la posibilidad de que surjan amenazas de forma imprevista, para las cuales la Defensa también debe estar preparada.

Consecuentemente, en este artículo se estima que en Chile no solo se debieran definir las amenazas a partir de una concepción convencional. Tomando el pulso a la evolución del escenario internacional y anticipándose al comportamiento de nuevos actores, se debiera comprender como amenaza a los actos de agresión cometidos por un actor internacional en contra del Estado de Chile o de su población. Asimismo se debiera considerar al terrorismo, las ciberamenazas, la narcoactividad y al crimen organizado transnacional, por cuanto estos fenómenos presentan el componente volitivo que atenta contra la seguridad del país.

Por su parte, los riesgos carecen del componente volitivo propio de las amenazas. Ahora bien, en caso de manifestarse, podrían acarrear consecuencias igualmente catastróficas, vulnerando gravemente la seguridad del país o de una parte de su territorio. No obstante, su naturaleza incierta, pero constante a la vez, permite anticiparse a su ocurrencia y diseñar una estrategia de prevención para mitigar sus efectos.

A diferencia de lo planteado por algunas propuestas internacionales revisadas en la primera parte de este artículo, se estima pertinente no confundir la identificación de amenazas y riesgos con aquellas vulnerabilidades o problemas estructurales que se puedan suscitar en el país. Ya que estas últimas responden a situaciones complejas derivadas, principalmente, de una deficiencia en el desarrollo económico, social y político. Por consiguiente, el tratamiento de estos fenómenos no tiene relación con las tareas que la seguridad estatal le exige a la Defensa.

## ***Bibliografía***

- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. *Trigésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones: Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, Actas y Documentos, vol. I, Bridgetown, 2002 (Documento en línea) [Fecha de consulta 03.06.2016] [http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs\\_esp/agcgdoc15\\_02.htm](http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcgdoc15_02.htm)
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. *Resolución 2249 (2015)* (Documento en línea) [Fecha de consulta 06.05.2016] [http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1538417\\_ES.pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1538417_ES.pdf)
- Consulta de S.E. el Presidente de la República, Sebastián Piñera Echenique, al Honorable Senado de la República sobre la “Estrategia de Seguridad y Defensa”* (Documento en línea) [Fecha de consulta 04.05.2016] <http://www.aainteligencia.cl/wp-content/uploads/2009/11/ENSYD-version-definitiva.pdf>
- Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio. *Un Mundo Más Seguro: La Responsabilidad que Compartimos*, Asamblea General de Naciones Unidas (2004) (Documento en línea) [Fecha de consulta 03.06.2016] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565>
- North Atlantic Treaty Organization (NATO). *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit (Lisboa 19-20 de noviembre 2010) (Documento en línea) [Fecha de consulta 08.06.2016] [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_publications/20120214\\_strategic-concept-2010-eng.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf)
- Organización de Estados Americanos (OEA). *Declaración Sobre Seguridad en las Américas*, Conferencia Especial sobre Seguridad (27 y 28 de octubre 2003) (Documento en línea) [Fecha de consulta 03.06.2016] <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>
- Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). “¿Cuáles serán las peores amenazas en los próximos 10 años?”. *Revista de la OTAN*, edición digital (Documento en línea) [Fecha de consulta 03.06.2016] <http://www.nato.int/docu/review/2013/Industry/biggest-threads-next-10-years/ES/index.htm>

- President of the United States. *National Security Strategy* (Washington: White House, 2015) (Documento en línea) [Fecha de consulta 19.06.2016] [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf)
- República Argentina. *Decreto 727*, promulgado el 12 de junio del 2006 (Documento en línea) [Fecha de consulta 08.06.2016] <http://www.ara.mil.ar/archivos/Docs/Decreto%20727.pdf>
- República Argentina. *Ley de Defensa Nacional Argentina N° 23.554*, promulgada el 26 de abril de 1998 (Documento en línea) [Fecha de consulta 24.06.2016] <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>
- República Argentina. *Ley de Seguridad Interior N° 24.059*, promulgada el 6 de enero de 1992 (Documento en línea) [Fecha de consulta 24.06.2016] <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>
- República Argentina. *Libro Blanco de la Defensa* (Ministerio de Defensa, 2010) (Documento en línea) [Fecha de consulta 23.06.2016] [https://web.archive.org/web/20130215073016/http://merln.ndu.edu/whitepapers/Argentina\\_2010.pdf](https://web.archive.org/web/20130215073016/http://merln.ndu.edu/whitepapers/Argentina_2010.pdf)
- República Argentina. *Libro Blanco de la Defensa* (Ministerio de Defensa, 2015) (Documento en línea) [Fecha de consulta 23.06.2016] [http://desarrollodefensaytecnologia-belica.blogspot.cl/2015/10/libro-blanco-de-la-defensa-2015\\_25.html](http://desarrollodefensaytecnologia-belica.blogspot.cl/2015/10/libro-blanco-de-la-defensa-2015_25.html)
- República de Bolivia. *Libro Blanco de la Defensa de Bolivia* (Ministerio de Defensa, 2004) (Documento en línea) [Fecha de consulta 18.06.2016] <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Bolivia%20-%202004.pdf>
- República Federativa de Brasil. *Política Nacional de Defensa. Estrategia Nacional de Defensa* (Brasilia, Ministerio de Defensa, 2012) (Documento en línea) [Fecha de consulta 24.06.2016] [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)
- República de Chile. *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010* (Ministerio de Defensa Nacional, 2010) (Documento en línea) [Fecha de consulta 25.06.2016] <http://www.defensa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile/libro-de-la-defensa-2010/>
- República del Perú. *Libro Blanco de la Defensa Nacional* (Ministerio de Defensa, 2005) (Documento en línea) [Fecha de consulta 20.06.2016] <https://web.archive.org/web/20130216113726/http://merln.ndu.edu/whitepapers/Peru2005.pdf>



## CAPÍTULO 9

# Los desafíos para la Defensa de Chile

*Mario Arteaga Velásquez\**

### ***Introducción***

Los conceptos de seguridad y defensa, como ya se ha expresado en los capítulos precedentes, siguen siendo objeto de reevaluaciones que determinan un camino marcado por la evolución, demostrando que el debate académico y político respecto del asunto se mantiene y seguramente continuará. La discusión en torno a estas nociones no se encuentra agotada. Los últimos acontecimientos ocurridos en el escenario internacional demuestran que hoy, tal vez más que nunca, es necesario reflexionar en cuanto al desarrollo, a los alcances y a las implicancias de la seguridad.

También es conocido que el enfoque tradicional de seguridad colectiva no es suficiente para responder a las demandas actuales y lo más probable es que tampoco llegue a poseer las capacidades para enfrentar las exigencias que emergerán en el futuro. Esto ha dado espacio a la aparición de nuevas aproximaciones, como la seguridad multidimensional y la seguridad cooperativa.

Entendiendo que la seguridad se relaciona tanto con el Estado como con los elementos que lo constituyen, convendremos que el panorama es incierto porque la seguridad debe desarrollar capacidades que le permitan

\* Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Ciencias Militares con mención en Política de Defensa, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Diplomado en Gestión Educacional, Pontificia Universidad Católica de Chile. Se desempeña como Jefe del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile. [marteagav@acague.cl](mailto:marteagav@acague.cl)

adaptarse a lo que en capítulos anteriores se ha definido como tendencias<sup>1</sup>, las que contribuyen a dimensionar la magnitud del desafío que debe asumir la seguridad si es que pretende ser capaz de proteger la población, el territorio, la soberanía y el gobierno de un Estado, contra amenazas y riesgos que en la actualidad se potencian con el elemento tecnológico.

Por otra parte, no se debe desatender que entre seguridad y defensa existe una relación de interdependencia notable, tanto así que la defensa es identificada como un elemento fundamental para alcanzar la seguridad deseada, excediendo su tradicional contribución para mantener la integridad territorial y defender la soberanía. De lo anterior se infiere que esa íntima relación “seguridad-defensa” requiere de un potente involucramiento e interacción de los responsables de proporcionarlas, considerando que ambas componen un bien público<sup>2</sup>, donde la seguridad constituye un derecho del Estado con reconocimiento internacional, que el mismo Estado debe mantener con sus propios medios y cuyos efectos se proyectan incuestionablemente a su desarrollo sostenible.

Otro aspecto que influye poderosamente en la interdependencia seguridad-defensa se refiere a la imperiosa necesidad de proteger los intereses nacionales de los efectos que se generan a partir de los complejos riesgos y amenazas presentes en el escenario internacional. Al respecto, es indispensable destacar que lo anterior, en la actualidad, ha producido un fenómeno que se traduce en una frontera muy difusa entre la seguridad interna y externa<sup>3</sup>, que obliga a ser muy cuidadoso en el empleo de los recursos que dispone el Estado para proteger sus propios intereses e inclusive genera demandas especiales para la Defensa, en su condición de proveedor de seguridad, las cuales es muy probable que excedan su contribución tradicional para aportar efectivamente al esfuerzo colectivo que requiera la seguridad del Estado.

A lo anterior se agregan otras condiciones que se originan del escenario internacional complejo que se está viviendo, donde los actores son cada día más activos y demandantes, situación que impacta en las relaciones de interdependencia que ellos desarrollan acelerando el tránsito entre la cooperación y el conflicto, condición que dificulta la tarea de identificar con nitidez a los actores intervinientes y, por consecuencia, dificulta también la definición de las estrategias a emplear y de las acciones a seguir. A esto se agrega que tanto

<sup>1</sup> Al respecto, consultar el primer capítulo de esta investigación, escrito por Marjorie Gallardo y Sebastián Koch, titulado *Evolución y condicionantes de las nociones de seguridad y defensa*.

<sup>2</sup> Fulvio Attina. *Introducción a las Relaciones Internacionales (El sistema político globale)* (Barcelona: Editorial Paidós Ibérica S.A.), 1999, p. 197.

<sup>3</sup> European Unión. *European Union Global Strategy: A global strategy for the European Union's Foreign and Security Policy* (2016), p. 14.

la estabilidad política como económica de los actores se han hecho difíciles de mantener, entorpeciendo el diálogo político entre ellos. Por último, la situación se agrava aún más si es que se produce un desequilibrio tecnológico importante entre los actores, porque ello genera la aparición del dilema de seguridad y de la consiguiente percepción de amenaza.

Chile es un actor internacional que se desenvuelve en el complejo escenario descrito, realizando los esfuerzos necesarios para proteger sus intereses nacionales de carácter permanente, los cuales se relacionan con *la consolidación de la integridad territorial, la protección de la población, la búsqueda del bien común, el desarrollo económico sustentable y el posesionamiento de Chile en el escenario internacional*<sup>4</sup>. Para que la protección de los citados intereses nacionales sea efectiva, se han identificado las amenazas que podrían afectarles, destacando entre ellas: *la agresión militar de un actor estatal, el terrorismo, las ciberamenazas, la narcoactividad y el crimen organizado transnacional*<sup>5</sup>. A lo anterior se agrega la existencia de riesgos, vulnerabilidades y de problemas estructurales que podrían incrementar la peligrosidad de las amenazas, identificándose como riesgos a los *desastres naturales, las catástrofes de origen antrópico, las pandemias y enfermedades infecciosas, la migración informal, el cambio climático y el calentamiento global y la inestabilidad y crisis económica*. Entre las vulnerabilidades, generan preocupación *la falta de ocupación efectiva del territorio nacional, la baja presencia estatal en las regiones extremas, la dependencia energética y la infraestructura deficiente*. Finalmente, como problemas estructurales se destacan, entre otros: *la pobreza, la exclusión y discriminación y la desigualdad económica*<sup>6</sup>.

Los intereses nacionales de Chile constituyen un bien por proteger y el Estado debe contar con capacidades estratégicas para garantizar dicha protección y construir la seguridad que se requiere, todo ello con una visión de futuro acorde al principio de la anticipación, donde la Defensa Nacional adquiere un rol fundamental por ser proveedora de seguridad. A esto se suma la indispensable voluntad política orientada a emplear las capacidades estratégicas disponibles en beneficio de la acción política de proteger el bien amenazado.

Considerando lo anterior, en este capítulo se busca establecer los desafíos que debe asumir la Defensa Nacional para constituirse como un efectivo proveedor de la seguridad que Chile requiere para continuar desarrollándose en

<sup>4</sup> Al respecto, consultar el séptimo capítulo de esta investigación, escrito por Sebastian Koch y Marjorie Gallardo, titulado *Los intereses nacionales de Chile*.

<sup>5</sup> Al respecto, consultar el octavo capítulo de esta investigación, escrito por Marjorie Gallardo, titulado *Amenazas y Riesgos a la Seguridad de Chile*.

<sup>6</sup> Conforme a la propuesta de riesgos, vulnerabilidades y problemas estructurales que realiza Marjorie Gallardo, en el capítulo octavo capítulo de esta investigación, titulado *Amenazas y Riesgos a la Seguridad de Chile*.

el siglo XXI. Para lo anterior es indispensable responder a la interrogante: ¿cómo la Defensa Nacional puede contribuir a la seguridad de Chile en el siglo XXI?

Con el propósito de responder la interrogante planteada, en la primera parte de este trabajo se establece la demanda de protección que se origina de los intereses nacionales en general. A continuación se analiza la relación entre la defensa y las amenazas que pudieran afectar los intereses nacionales antes citados, incluidos sus potenciadores, con énfasis en la verificación de tareas y capacidades. Seguidamente, se hace referencia, de manera general, a la brecha que pudiera existir entre la demanda de la seguridad respecto de la defensa nacional. Finalmente se presentan algunas conclusiones que responden a la interrogante que orienta el presente capítulo.

### ***La demanda de protección de los intereses nacionales***

Los intereses nacionales varían entre uno y otro Estado, sin embargo, los Estados concuerdan en que dichos intereses deben ser protegidos porque constituyen bienes fundamentales para su existencia y supervivencia<sup>7</sup>. También existe acuerdo respecto de que dichos intereses pueden ser afectados por amenazas tradicionales y otras de carácter transnacional, las que se potencian mediante fenómenos conocidos como riesgos, vulnerabilidades y problemas de carácter estructural.

La tarea de proteger los intereses nacionales recae en la seguridad nacional y representa una responsabilidad de enorme trascendencia porque la protección debe llevarse a efecto donde los intereses se localicen, teniendo presente que ellos se podrían encontrar tanto en el interior como en el exterior de las fronteras del Estado<sup>8</sup>.

La magnitud y complejidad de la tarea de proteger requiere la participación de la totalidad de los poderes del Estado y, por sobre todo, requiere de la acción coordinada de ellos, que solo es posible alcanzar cuando existen directrices emanadas desde el más alto nivel estatal. Por lo anterior, numerosos Estados han asumido la responsabilidad de formular las políticas necesarias

<sup>7</sup> Alexander Wendt. *Social Theory of International Politics*, United Kingdom, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 235. Wendt manifiesta que Alexander George y Robert Keohane identifican tres intereses nacionales: supervivencia física, autonomía y desarrollo económico. Además destaca que Kenneth Waltz reconoce la supervivencia como único interés nacional de los Estados.

<sup>8</sup> Miguel Ángel Ballesteros Martín. *En busca de una estrategia de seguridad nacional*, Madrid: Imprenta Ministerio de Defensa, 2016, p. 47.

para que la seguridad nacional pueda cumplir la tarea de proteger los intereses nacionales.

Si la protección de los citados intereses es difícil de lograr, la tarea se torna aún más compleja cuando los Estados desean proteger intereses nacionales que también son asumidos como propios por otros Estados, vale decir, cuando existen intereses contrapuestos, porque en esos casos intervienen fenómenos internacionales, como el equilibrio de poder y el dilema de seguridad. Lo anterior se aprecia con nitidez cuando los intereses contrapuestos se relacionan con territorios estratégicos o recursos naturales, ya que en esos casos interviene el criterio de “escasez” del que da cuenta Esther Barbé, quien además advierte que la presencia de dicho criterio puede significar el origen de un conflicto<sup>9</sup>. Esto es coherente con lo manifestado por Richard Muir quien sostiene que la conducta de los Estados en el sistema internacional es gobernada por la búsqueda del interés nacional y que producto de ello las relaciones de cooperación corren paralelas al conflicto internacional<sup>10</sup>. Recurriendo a la síntesis, los intereses nacionales contrapuestos con los de otro(s) Estado(s) complican la tarea de protección de ellos y podrían conducir a fenómenos que generarían el conflicto internacional.

De lo expuesto en el párrafo anterior, se infiere y confirma que, efectivamente, la protección de los intereses nacionales requiere la participación coordinada de todos los poderes del Estado, atendiendo a que ellos proporcionan el soporte constituido por el consenso y el compromiso de todos los recursos nacionales disponibles y el accionar cohesionado de todos ellos<sup>11</sup>. Además, emerge la necesidad de contar con una política de Estado que establezca principios y líneas de acción, permanentes y ajenas a cualquier tipo de temporalidad, para orientar la actuación de los poderes estatales y facilitar que la seguridad nacional responda efectiva e integralmente a los desafíos que se manifiesten en el escenario internacional. Un ejemplo de lo expresado se encuentra en la Política de Seguridad Nacional de Canadá, en la que, entre otros asuntos, se definen valores e intereses fundamentales y áreas claves para la seguridad del Estado<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Ester Barbé Izuel. *Relaciones Internacionales*, Madrid: Editorial Tecnos, 2003, p. 220. Barbé sostiene que el criterio de escasez aparece cuando los Estados advierten que un bien en poder de uno de ellos produce daño al otro, por tanto se convierte en un bien escaso.

<sup>10</sup> Richard Muir. *Geografía Política Moderna*, Madrid: Ediciones Ejército, 1982, p. 311. Además agrega que “como el territorio y los recursos que se pueden ofrecer son limitados, la búsqueda de intereses nacionales distintos solo puede traducirse en una competencia que, periódicamente se manifiesta como conflicto físico”.

<sup>11</sup> Presidencia del Gobierno. *Estrategia de Seguridad Nacional*, Gobierno de España, 2013, p. 8.

<sup>12</sup> Al respecto, consultar el cuarto capítulo de esta investigación, escrito por Patricio García Torres, titulado *Influencia de la Seguridad en el desarrollo de capacidades de Defensa* y, también,

En la relación de interdependencia, entre la seguridad nacional y la defensa, predominan las orientaciones para abordar los asuntos de seguridad establecidas en la política correspondiente, las que determinan las tareas y roles que debe asumir la defensa y se establecen los lineamientos generales referidos a las capacidades que ella debe alcanzar para cumplir dichas tareas y roles. Lo anterior es lo que da origen a la formulación de una política de defensa nacional o a una estrategia de defensa nacional, como ocurre en el caso de Estados Unidos de Norteamérica, de España y de Brasil.

Para garantizar la contribución de la defensa a la seguridad nacional es necesario que ella disponga de capacidades que le permitan monitorear los cambios que se producen en el entorno del Estado y aquellos que pudieran afectarle aun cuando aparezcan lejanos, de tal manera que se puedan prevenir los efectos y establecer medidas para evitar ser afectados. También, es indispensable que la defensa cuente con el mejor equipamiento posible, polivalente y sostenible, de tal manera que pueda enfrentar efectiva y eficazmente las diferentes amenazas y elementos potenciadores de ellas. Además, es indispensable que lo anterior se fortalezca con el desarrollo tecnológico, con la implementación de capacidades cibertecnológicas y con el desarrollo de la industria de defensa que junto con contribuir a la sostenibilidad, le otorgue el máximo de autonomía para reducir la dependencia.

Las capacidades materiales indicadas en el párrafo anterior, si bien son de gran importancia, no constituyen capacidades estratégicas si es que la Defensa no articula su empleo mediante la capacitación, el entrenamiento, la interoperabilidad y la capacidad de despliegue, lo que se traduce como un trabajo intensivo con el personal que debe explotar dichas capacidades con la mayor efectividad. Además, para que la defensa pueda alcanzar capacidades realmente estratégicas, será indispensable implementar el empleo colaborativo y sinérgico que proporciona el actuar conjunto, condición que favorece la rapidez de respuesta.

Como la seguridad nacional requiere el concurso de todos los poderes del Estado, la diplomacia “como un medio de ejecución de la política exterior de los Estados, a través de la negociación pacífica”<sup>13</sup>, debería contribuir aportando al monitoreo del escenario internacional, de tal manera que sea posible detectar los cambios que se producen y que pudieren afectar los intereses nacionales, facilitando la implementación de acciones que eviten los efectos con la suficiente anticipación. Al respecto, se advierte que la diplomacia

el quinto capítulo, escrito por Cristián Faundes Sánchez, titulado *Seguridad y Defensa en las Américas*.

<sup>13</sup> Celestino del Arenal. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos, 2005, p. 57.

puede colaborar efectivamente a la seguridad nacional y a la protección de los intereses nacionales, porque su actividad exterior favorece la detección y monitoreo de las amenazas y sus potenciadores que fuera de las propias fronteras territoriales. Además, considerando –especialmente– las amenazas transnacionales que afectan a numerosos Estados por igual, la diplomacia puede colaborar generando acuerdos de cooperación para combatirlas de manera combinada y fortaleciendo el diálogo político entre los Estados.

El sector económico del Estado, por su parte, será el encargado de facilitar la asignación de los recursos para el financiamiento de las capacidades estratégicas que requiere la defensa, en armonía con lo que requiera el desarrollo del Estado, considerando siempre que sin seguridad nacional y sin capacidad de defensa el desarrollo puede estar en peligro. Al respecto, no en vano se ha insistido internacionalmente que cada día es más necesario reflexionar respecto de la interdependencia “político-estratégica” entre seguridad, defensa y desarrollo sostenido<sup>14</sup>, debido a que las dos primeras son las que configuran el escenario deseable para que el desarrollo se pueda producir.

Como se puede apreciar, la demanda de protección de los intereses nacionales por parte de la seguridad nacional efectivamente requiere de la participación coordinada y sincronizada de todos los recursos del Estado, lo que implica el compromiso del sector público, del privado y de la sociedad en general, al amparo de directrices que deben provenir del gobierno correspondiente, quien debe entender que la seguridad del Estado constituye un bien público que amerita la existencia de políticas, como lo son una Política de Seguridad Nacional y una Política de Defensa Nacional, que a su tiempo podrán dar origen a las estrategias correspondientes para llevarlas a efecto.

También, la protección de los intereses nacionales demanda anticipación, lo que implica disponer de recursos humanos y materiales con capacidad de acción o respuesta rápida y efectiva ante la evidencia de posibles acciones en contra de los citados intereses. Complementariamente, se deberá contar con capacidad de prevención, lo que implica disponer de sistemas de alerta capaces de detectar e informar la actividad de las amenazas y de sus potenciadores.

Por otra parte, también será necesario disponer de capacidades para el sostenimiento de los medios humanos, materiales y de los sistemas complementarios en forma permanente, de tal manera que en tiempos de normalidad se desarrollen las capacidades estratégicas y cuando ellas se empleen sea posible mantenerlas durante el tiempo que sea necesario. Esto va acompañado de la capacidad para resistir los esfuerzos que la actividad de protección de

<sup>14</sup> Luis Brás Bernardino. *La interdependencia político-estratégica entre seguridad y desarrollo sostenible* (Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos), Boletín Electrónico 78/2015.

los intereses nacionales demande, recuperando rápida y sucesivamente las capacidades humanas y materiales aun cuando se hayan producido situaciones adversas, es decir, será necesario desarrollar capacidades de resiliencia.

De manera complementaria, se debe considerar que la protección de los intereses nacionales por parte de la seguridad nacional, donde la Defensa adquiere un rol de la mayor importancia, debería cumplirse con total observancia de la reglas del Derecho Internacional, porque de esa manera se obtendrá la legitimidad que se requiere para que el Estado mantenga su prestigio e influencia en el escenario internacional.

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 1, la protección de los intereses nacionales atribuida a la seguridad nacional, donde la defensa se distingue como uno de sus contribuyentes más importantes, demanda la participación de todas las capacidades del Estado. Dichas demandas son tanto tangibles como intangibles, pero en suma proporcionan la potencialidad requerida para la protección efectiva, oportuna y decisiva de los intereses del Estado.

Cuadro N° 1

LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES NACIONALES Y SUS DEMANDAS	
TANGIBLES	INTANGIBLES
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL.</li> <li>▪ POLÍTICA DE DEFENSA.</li> <li>▪ CAPACIDADES ESTRATÉGICAS DE LA DEFENSA.</li> <li>▪ APOYO FINANCIERO PARA LA DEFENSA.</li> <li>▪ CIBERCAPACIDADES .</li> <li>▪ INVESTIGACIÓN TECNOLÓGICA.</li> <li>▪ PRÁCTICA DEL DERECHO INTERNACIONAL.</li> <li>▪ ACUERDOS PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN SEGURIDAD.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ VOLUNTAD POLÍTICA.</li> <li>▪ ANTICIPACIÓN ESTRATÉGICA.</li> <li>▪ APOORTE DE LA DIPLOMACIA.</li> <li>▪ MÁXIMA INDEPENDENCIA INDUSTRIAL.</li> <li>▪ CAPACIDAD DE ACCIÓN CONJUNTA DE LOS MEDIOS DE LA DEFENSA .</li> <li>▪ POLIVALENCIA DE LOS MEDIOS DE LA DEFENSA.</li> <li>▪ PRESTIGIO E INFLUENCIA INTERNACIONAL.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

***La Defensa Nacional frente a las amenazas y sus potenciadores***

Igual como el concepto de seguridad ha evolucionado, también la defensa ha tenido que asumir tareas que incrementan su responsabilidad tradicional, demandándole nuevas capacidades para estar en condiciones de cumplirlas efectivamente y con oportunidad. Lo anterior se debe a que las amenazas a la

seguridad del Estado potenciadas por riesgos, vulnerabilidades y problemas estructurales han evolucionado también, generando nuevas tareas para la defensa y obligándola a disponer de mayores capacidades para ser capaz de contribuir a la seguridad requerida por el Estado.

La capacidad del Estado para proteger sus intereses nacionales guarda relación con la estatura estratégica del mismo, condición que resulta, entre otros, de la capacidad de la defensa nacional como resultado de la suma de numerosos factores, como polivalencia, movilidad estratégica, interoperabilidad, acción interagencial, capacidad de monitoreo y alerta, rapidez de respuesta y otros<sup>15</sup>, que actuando sinérgicamente proporcionan la aptitud para que la defensa pueda actuar en diferentes escenarios con capacidad de resiliencia y efectividad.

Considerando que las amenazas y sus potenciadores se pueden localizar tanto al exterior como al interior de los límites del Estado, es importante tener en cuenta que ello incide en la amplitud geográfica del escenario de responsabilidad de la defensa nacional e impacta en la determinación de sus capacidades estratégicas, más aún si es que el Estado ha adquirido compromisos internacionales de cooperación en asuntos de seguridad. Al respecto, Raúl Benítez Manaut sostiene que la amplitud geográfica se vincula con las capacidades nacionales para enfrentar las amenazas y con la voluntad de los gobiernos para la cooperación en seguridad<sup>16</sup>. Siendo así, la amplitud geográfica se convierte en uno de los factores que deben ser tenidos en cuenta al momento de evaluar las capacidades de proyección que debe poseer la defensa para cumplir con sus responsabilidades, sea ello al interior como al exterior del país si es que el Estado ha suscrito acuerdos de cooperación internacional en asuntos de seguridad.

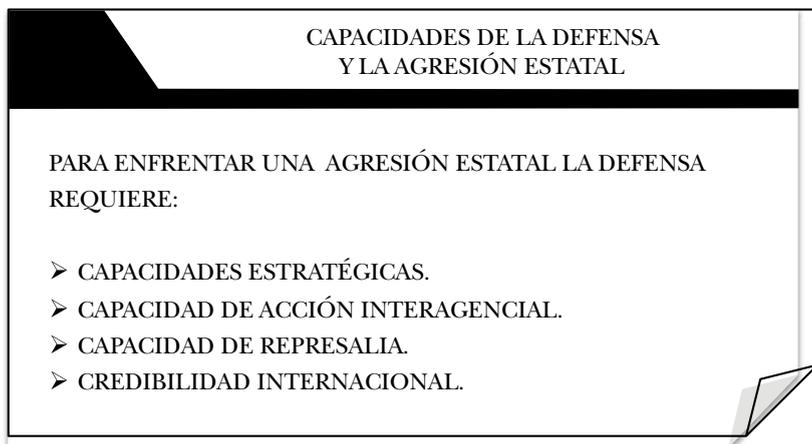
Particularmente, una amenaza relacionada con la probable agresión militar por parte de un actor estatal requerirá del máximo de las capacidades estratégicas desarrolladas por la defensa, debido a que el esfuerzo para enfrentarla es total, comprometiendo la interacción de todos los poderes del Estado con todas sus capacidades disponibles. Cuando lo anterior ocurra, la defensa pondrá a disposición la totalidad de sus capacidades para que el Conductor Político pueda aplicar la estrategia de defensa que se haya resuelto asumir, adquiriendo gran importancia la credibilidad que se posea respecto

<sup>15</sup> Al respecto, Patricio García Torres en *Influencia de la Seguridad en el desarrollo de capacidades de defensa*, advierte sobre la necesidad de desarrollar capacidades polivalentes para enfrentar “múltiples desafíos presentes y futuros”, pudiendo proyectarlas en tiempo y espacio para ser empleadas donde la seguridad lo requiera.

<sup>16</sup> Raúl Benítez Manaut. “*Defensa y Seguridad hemisférica en el siglo XXI: el desafío de la cooperación multinacional*”, en: Rafael Martínez y Joseph S. Tulchin (eds.) *La seguridad desde las dos orillas*, Barcelona: Fundación CIDOB, 2007, pp. 268-281.

de las citadas capacidades, condición que es consecuencia de dos factores intangibles: el prestigio y el grado de influencia alcanzado en el ámbito internacional. Además, cuando la estrategia de defensa prevista se base en la disuasión, la tarea de la defensa se torna más compleja, porque la credibilidad se convierte en condición fundamental para influir en la voluntad de quien o quienes generan la amenaza, lo que significa que la Defensa deberá disponer de una potencial capacidad de represalia<sup>17</sup>, que debería ser conocida por el generador de amenaza.

Cuadro N° 2



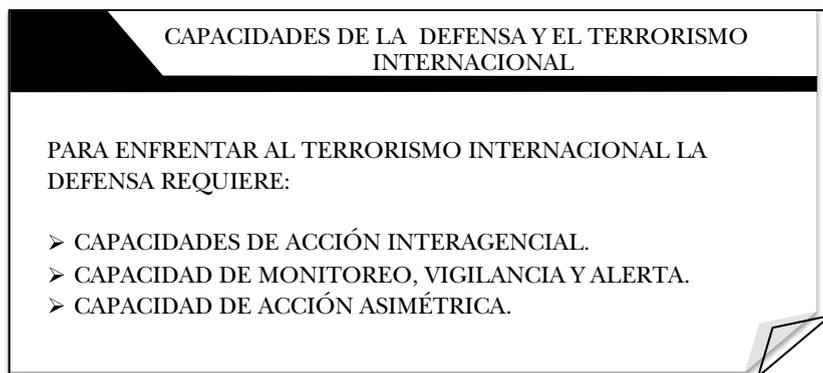
Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, el terrorismo obliga a que la defensa desarrolle un gran esfuerzo en el ámbito de la inteligencia, para así disponer de la información útil necesaria para alertar e intervenir cuando lo disponga el conductor político. Esto trae consigo una tarea adicional para la defensa, porque le obliga a desarrollar capacidades que faciliten el trabajo interagencial con otros sectores de la estructura del Estado relacionados con la diplomacia, los organismos responsables de la seguridad interior, los responsables de la infraestructura crítica y de las comunicaciones, entre otros. En lo material,

<sup>17</sup> André Beufre sostiene que siendo la disuasión una estrategia compleja y muy sutil, que promueve una actitud defensiva, debe estar respaldada por una potente capacidad de represalia que obliga a poseer una fuerza de *frappe*, la que debe ser conocida por el adversario. Agrega que esto es muy difícil de lograr en la disuasión convencional, facilitándose en la disuasión nuclear.

la amenaza representada por el terrorismo obliga a que la defensa disponga del equipamiento tecnológico necesario para monitorear, vigilar y alertar respecto de las actividades de la amenaza; considerando, también, el equipamiento para accionar en un ambiente asimétrico donde la acción de mando y control se torna muy compleja y la aplicación coercitiva de la fuerza requiere de alto grado de entrenamiento, seguridad y, especialmente, gran capacidad de acción y voluntad individual.

Cuadro N° 3



Fuente: Elaboración propia.

Respecto de las ciberamenazas, la defensa debería desarrollar capacidades tecnológicas para fortalecer la seguridad de sus sistemas de inteligencia, de sus sistemas de armas, de su estructura de mando y control y de comunicaciones y de todo aquello que pudiera ser afectado. Además, junto con generar condiciones que garanticen la disponibilidad e integridad de su propia estructura tecnológica, la defensa debería colaborar a la protección de las estructuras similares de otros sectores del Estado. Lo anterior, demanda capacidad para detectar y monitorear amenazas de ciberataque estatales y no estatales, capacidad para impedir el efecto de las ciberamenazas y capacidad de respuesta si es que ello fuera necesario. Para enfrentar con éxito las ciberamenazas es indispensable que la defensa posea capacidad de anticiparse a cualquier tipo de ataque, lo que demanda contar con tecnología avanzada, de vanguardia, y por lo mismo de altísimo costo. Considerando que la acción anticipada contra las ciberamenazas es compleja, por sus repercusiones en el ámbito internacional, la defensa debería contar con el respaldo de todos los sectores del Estado, razón por la que adquiere especial importancia que el Estado desarrolle y consolide una cultura de ciberseguridad nacional.

Cuadro N° 4

**CAPACIDADES DE LA DEFENSA  
Y LAS CIBERAMENAZAS**

**PARA ENFRENTAR LAS CIBERAMENAZAS LA DEFENSA  
REQUIERE:**

- CAPACIDADES PARA PROTEGER SUS PROPIOS SISTEMAS.
- CAPACIDAD DE MONITOREO, VIGILANCIA Y DETECCIÓN.
- CAPACIDAD DE RESPUESTA.
- RESPALDO POLÍTICO Y CULTURA DE CIBERSEGURIDAD.

Fuente: Elaboración propia.

La narcoactividad y el crimen organizado transnacional, siendo amenazas para los intereses nacionales, también constituyen una preocupación para la defensa, porque ambas generan condiciones para que un adversario estatal pueda reforzar su intento de agresión contra los intereses nacionales por la vía asimétrica, valiéndose de las oportunidades que se originan de la narcoactividad y el crimen organizado internacional que permiten proyectar la verdadera amenaza desde el lugar de origen, lo que significa la introducción de las personas encargadas de la agresión y del equipamiento requerido al territorio nacional donde se localiza el objetivo. Frente a este escenario, la defensa debe poseer capacidades que le permitan aportar con inteligencia, alerta y prevención y, si así lo resolviera el conductor político, mediante su acción indirecta en apoyo a las fuerzas de orden y seguridad encargadas de combatir ambas amenazas, lo que significa contar con capacidades para la acción asimétrica.

Cuadro N° 5

**CAPACIDADES DE LA DEFENSA, EL NARCOTRÁFICO  
Y EL CRIMEN ORGANIZADO**

**PARA CONTRIBUIR A LA ACCIÓN ESTATAL CONTRA ESTOS  
ILÍCITOS LA DEFENSA REQUIERE:**

- CAPACIDAD DE MONITOREO, VIGILANCIA Y DETECCIÓN.
- CAPACIDAD DE ACCIÓN ASIMÉTRICA.

Fuente: Elaboración propia.

Lo expresado anteriormente determina que para enfrentar las amenazas la defensa debe poseer capacidades estratégicas sostenibles que aseguren su efectivo actuar como mecanismo fundamental en la protección de los intereses nacionales, teniendo en consideración que su responsabilidad se enmarca en lo político-estratégico y que su contribución favorecería, incluso, a la formulación de políticas que sirvan a tales propósitos de la seguridad nacional.

Frente a riesgos potenciadores de las amenazas como los desastres naturales, las catástrofes de origen antrópico y las pandemias y enfermedades infecciosas, la defensa debería disponer de capacidades que le permitan concurrir en apoyo de la población afectada y de las autoridades civiles a quienes les corresponda llevar a efecto las actividades de mitigación para estabilizar las zonas afectadas. En tal sentido, cobran especial valor las capacidades sanitarias, las capacidades que poseen las unidades de ingenieros de construcción, las capacidades de mando y control, la capacidad de transporte operacional (terrestre, naval y aéreo), y las unidades preparadas para intervenir en operaciones distintas a la guerra.

Respecto de la migración informal, el cambio climático y el calentamiento global, y la inestabilidad y crisis económica, que también corresponden a riesgos potenciadores de las amenazas, la Defensa podría contribuir al control de la migración aportando con inteligencia, alerta y prevención. En lo relacionado con el cambio climático y el calentamiento global y las consecuencias de estos, la Defensa podría contribuir mediante organismos técnicos como institutos geográficos o centros de monitoreo e investigación en el territorio antártico, los que aportarían con estudios y alerta temprana relacionados con los fenómenos que se podrían generar como consecuencia de los citados riesgos. En la circunstancia de que se produjeran desastres naturales o catástrofes por efectos de los mismos riesgos, la Defensa debería estar preparada para contribuir apoyando a las autoridades civiles en el control y mitigación de los efectos provocados, con las mismas capacidades mencionadas en el párrafo anterior.

Las vulnerabilidades para la seguridad del Estado, identificadas como la falta de ocupación efectiva del territorio nacional, la baja presencia estatal en las regiones extremas y la infraestructura deficiente, también pueden ser enfrentadas por la Defensa requiriendo, en principio, con las mismas capacidades requeridas para asumir el desafío que representa una agresión estatal. Sin embargo, será necesario que se refuercen sus capacidades para mantener medios humanos y materiales desplegados en zonas aisladas por largo tiempo, ello significa equipamiento especial para la supervivencia humana, apoyo sanitario de alto nivel *in situ*, autonomía para la mantención de equipamiento técnico, capacidad de comunicación técnica múltiple, alta capacidad de evacuación de emergencia humana. Además se requiere contar con capacidades para la acción interagencial con otros organismos del Estado y, fundamentalmente, con el respaldo del gobierno del Estado quien debería coordinar el accionar de otros sectores de la estructura estatal.

Refuerza lo anterior el hecho de que la falta de ocupación efectiva del territorio nacional destaca notoriamente entre las vulnerabilidades identificadas, porque ella constituye un requisito fundamental para que el Estado adquiriera reconocimiento internacional y obtenga el derecho a ejercer soberanía efectiva sobre su propio territorio. Además, porque la ocupación del territorio debe ser integral, considerando lo urbano, lo rural y especialmente las áreas más desconectadas y aisladas, requisito que obliga a que el Estado asegure la presencia humana en todas las áreas indicadas, atendiendo a que la ocupación parcial del territorio genera condiciones para que otros actores formulen reclamaciones territoriales, las que pueden dar origen a conflictos.

Adicionalmente, para la ocupación efectiva del territorio nacional también es interesante revisar la visión europea para el cumplimiento de dicha responsabilidad, ya que ella considera dos formas de hacerlo, complementarias entre sí, la primera consiste en la ocupación física tal como ha sido tratada anteriormente, y la segunda con una visión funcional mediante el desempeño efectivo de las funciones del Estado sobre la población que ocupa el territorio, mediante estas se procura asegurar el ejercicio de la autoridad y de la legalidad, y el uso del poder coactivo para garantizar la convivencia pacífica entre los ciudadanos, además de la integridad territorial y la seguridad interna y externa, en las que la Defensa también contribuye efectivamente.

La ocupación efectiva del territorio nacional no es una tarea simple y requiere disponer de la capacidad para realizar también el control del espacio terrestre, marítimo y aéreo sobre el cual el Estado debe ejercer su soberanía, ello implica contar con la infraestructura necesaria, donde destaca la de carácter tecnológico, atendida el peligro que revisten las ciberamenazas.

Cuadro N° 6

CAPACIDADES DE LA DEFENSA Y LA OCUPACIÓN EFECTIVA DEL TERRITORIO NACIONAL
PARA CONTRIBUIR A LA OCUPACIÓN EFECTIVA DEL TERRITORIO NACIONAL LA DEFENSA REQUIERE:
➤ CAPACIDAD DE SUPERVIVENCIA EN ZONAS AISLADAS.
➤ AUTONOMÍA EN APOYO SANITARIO.
➤ AUTONOMÍA EN MANTENIMIENTO TÉCNICO.
➤ SISTEMAS DE COMUNICACIONES MÚLTIPLES Y DE ALTA CONFIABILIDAD
➤ CAPACIDAD DE ACCIÓN INTERAGENCIAL.
➤ ALTA CAPACIDAD DE EVACUACIÓN DE PERSONAL.

Fuente: Elaboración propia.

Con lo anterior, simultáneamente, se contribuye a subsanar la vulnerabilidad representada por la baja presencia estatal en las regiones extremas, debido a que los medios de la Defensa, en particular las fuerzas del Ejército, pueden contribuir a que el Estado lleve a efecto actividades acordes con las políticas para el desarrollo de dichas zonas y para generar en la población nacional un mayor interés por establecerse en ellas. Esto mismo puede servir para minimizar progresivamente los efectos de algunos problemas estructurales, como la pobreza y la desigualdad económica.

Por otra parte, en el desarrollo de capacidades para que la Defensa pueda contribuir efectivamente a la protección de los intereses nacionales se deberían considerar todas aquellas que provienen del concepto del poder blando, que entre otros ha sido acuñado por Joseph Nye Jr.<sup>18</sup>, y que se relacionan con la cultura, los valores sociales, el compromiso con el derecho internacional, la diplomacia, la solidez económica, la capacidad tecnológica y el prestigio y la influencia internacional, entre otros tantos, porque esas capacidades son indispensables para la participación de la Defensa en la prevención o mitigación de los efectos de algunas amenazas y de los riesgos y vulnerabilidades como los desastres naturales, las catástrofes de origen antrópico, las pandemias y enfermedades infecciosas y la deficiente ocupación del territorio nacional.

Respecto de las amenazas no tradicionales, no está de más destacar que ellas, al constituir problemas comunes para los Estados, contribuyen a la cooperación internacional, generando confianza mutua, promoviendo la paz y conformando un escenario donde las capacidades relacionadas con el poder blando tienen plena aplicación, especialmente la diplomacia, el compromiso con el derecho internacional y el prestigio y la influencia que cada Estado posee en ese ámbito<sup>19</sup>.

Sin duda, la contribución de la defensa a la seguridad, en la tarea de proteger los intereses nacionales contra las amenazas existentes, sumadas a los elementos que las potencian, configura un desafío que guarda directa relación con las capacidades que debe poseer la defensa para ser capaz de cumplir con su tarea. En tal sentido, esas capacidades, que constituyen factores de éxito, necesariamente tienen que ser provistas por el Estado, cuyo gobierno debe expresar su voluntad de satisfacer los requerimientos. Al respecto, es indispensable considerar que la capacidad solo resultará de la eficiente combinación de estructuras organizativas modernas con avance tecnológico, donde el desarrollo de los sistemas de armas y la disponibilidad de

<sup>18</sup> Joseph Nye Jr. *La paradoja del Poder Norteamericano*, Madrid: Santillana Ediciones S. A., 2003, pp. 28-34.

<sup>19</sup> Colin L. Powel. "Estrategia de Asociaciones", en *Foreign Affairs*, vol. 4, N° 2, 2004, pp. 48-57.

tecnología avanzada es complejo, porque requiere de tiempo para obtenerlo, sostenibilidad, capacitación, entrenamiento y, definitivamente, representa un costo financiero que se debe asumir pensando que la defensa al igual que la seguridad constituyen bienes públicos, los que contribuyen al desarrollo y, finalmente, aportan al bien común de la sociedad nacional.

### ***Los requerimientos de la Seguridad a la Defensa Nacional***

Al iniciar este capítulo se mencionó que tanto la Seguridad como la Defensa son objeto de constantes reevaluaciones, que las comprometen en un proceso internacional caracterizado por la evolución, convirtiéndolas en sujetos del debate académico y político que actualmente ocupa a la sociedad internacional.

Por su parte, Henry Kissinger sostiene que en un escenario internacional donde se advierte con nitidez la presencia de un proceso de reevaluación de los conceptos políticos y estratégicos que han regido el sistema internacional, como el concepto del equilibrio del poder, y donde también se aprecia que las estructuras, las políticas y las estrategias, entre otros asuntos, deben adecuarse –responsablemente– a la evolución “del orden mundial del siglo XXI”, es indispensable responder interrogantes como qué se quiere lograr, qué se desea prevenir, qué se desea proteger, si es o no necesario establecer acuerdos de cooperación, etc. Respecto de lo anterior, Kissinger sostiene que la respuesta a dichas interrogantes son decisivas para alcanzar los propósitos establecidos<sup>20</sup>.

Según lo anterior, la seguridad nacional no es ajena a los cambios que se están produciendo en el orden mundial, razón por la que debería asumir el desafío de formularse interrogantes similares a las planteadas por Kissinger, de tal manera que pueda establecer efectivamente lo que requiere de la Defensa nacional. Al respecto, en principio, es fundamental que determine, entre otros asuntos, cuáles son los intereses nacionales por proteger, cuáles son las amenazas que podrían afectar esos intereses, qué otros elementos pueden incrementar los efectos, qué es lo que la defensa nacional debería realizar definiendo si lo hará de manera independiente, recurriendo a la cooperación internacional o combinando ambas maneras de accionar. La respuesta a dichas interrogantes es de gran importancia porque adquieren la condición de directrices y como tales no solo orientan el accionar de la

<sup>20</sup> Henry Kissinger. *Orden Mundial*, Barcelona: Penguin-Random House, Grupo Editorial, 2016, pp. 370-373.

Defensa, sino que también repercuten en los procesos para establecer las capacidades estratégicas que ella requiere para cumplir sus tareas y roles, considerando la manera de desarrollarlas y de sostenerlas y, además, porque orientan la acción interagencial que debería implementar la propia defensa en beneficio del cumplimiento de sus responsabilidades.

Si se considera que la Seguridad nacional requiere el aporte de todos los poderes del Estado, las directrices citadas con anterioridad servirán para coordinar los esfuerzos provenientes de esos poderes, buscando obtener la sinergia que permitiría que la seguridad resultante sea más que el producto de la simple suma de los aportes sectoriales. Esas directrices también se pueden relacionar con el accionar para la obtención de inteligencia, con el desarrollo tecnológico y la innovación, con la obtención de independencia industrial para la defensa, con la inserción internacional, con las actividades de cooperación internacional, con la ciberseguridad y con la ocupación del territorio nacional, entre muchos otros. Inclusive, las citadas directrices podrían considerar los esfuerzos de investigación que contribuirían a la seguridad nacional, atendiendo a que la investigación es indispensable para el desarrollo de capacidades futuras y para alcanzar el mayor grado de autonomía estratégica.

Lo anterior es fundamental, porque al disponer de las directrices emanadas de la seguridad nacional la Defensa cuenta con parte de los insumos que le permiten verificar si sus capacidades estratégicas actuales son suficientes para cumplir las tareas que le han sido asignadas o si existe una brecha que le impide hacerlo. En el caso de presentarse dicha brecha, la Defensa debería abocarse a establecer qué es lo que requiere para disponer de las capacidades que le permitirían cumplir las tareas superiores que la seguridad nacional le requiere, definiendo las estrategias para obtenerlas e incluyendo los apoyos que requiere de parte del Estado.

La satisfacción de los requerimientos que la Seguridad formula a la Defensa nacional tienen sentido de urgencia, sin embargo, es indispensable que ellos sean formulados con la mayor anticipación, debido a que normalmente las tareas serán superiores a las capacidades disponibles, obligando a implementar, por parte de la Defensa, planes que le permitan alcanzar las capacidades estratégicas faltantes. El sentido de urgencia a que se hace mención, constituye un imperativo con el que se busca solucionar una vulnerabilidad, producto de la falta de disponibilidad inmediata de capacidades, que debería ser solucionada con la mayor rapidez para evitar que sea explotada por los agentes que generan amenazas para el Estado, razón por lo que la solución de la urgencia se transforma en un deber estatal que es imposible delegarlo en la Defensa exclusivamente.

Del análisis de las capacidades de la Defensa se infiere que ellas solo adquieren la condición de estratégicas cuando se encuentran disponibles para ser empleadas efectivamente, ello significa que no es suficiente desarrollar estrategias, elaborar planes o adquirir el material faltante, sino que también es primordial que las personas responsables de aplicar lo planificado y de emplear los sistemas de armas y el equipamiento tecnológico se encuentren debidamente preparados para hacerlo, con los niveles de eficacia requeridos, tarea que requiere de tiempo considerable debido a que la preparación se obtendrá cuando el personal se encuentre capacitado, entrenado y posea un grado mínimo de experiencia. Por lo mismo, en las condiciones para alcanzar las capacidades estratégicas de la Defensa es fundamental considerar el factor tiempo como uno de los principales factores intervinientes, situación que obliga a los responsables de tomar decisiones a actuar anticipadamente y no esperar que las amenazas se manifiesten para comenzar su trabajo.

En el caso nacional, donde existen intereses nacionales que deben ser protegidos y considerando lo analizado en este mismo capítulo, en la parte referida a *la defensa nacional frente a las amenazas y sus potenciadores*, mediante un ejercicio muy simple de prospectiva se puede deducir que los requerimientos de la seguridad para la defensa nacional deberían obedecer a los siguientes criterios:

**Para enfrentar una amenaza de agresión militar de un actor estatal.**

- Disuadir cualquier intento de agresión estatal contra la soberanía, el territorio y los intereses del Estado.
- De producirse la agresión, neutralizarla en el más corto plazo.
- Desarrollar capacidades para la proyección del poder militar a todo el territorio nacional, con capacidad de respuesta inmediata.
- Desarrollar capacidades para la proyección inmediata del poder militar fuera del territorio nacional, en cumplimiento de los compromisos de cooperación internacional.
- Desarrollar capacidades que contribuyan a incrementar la autonomía en el ámbito de la industria de defensa.
- Desarrollar capacidades de ciberdefensa acordes a la política de ciberseguridad nacional.
- Desarrollar capacidades de detección, monitoreo y de alerta temprana.
- Promover la cooperación vecinal en asuntos de defensa, para contribuir a la generación de confianza mutua.
- Promover iniciativas de investigación que contribuyan al desarrollo tecnológico nacional y al incremento de las capacidades de la industria de defensa nacional.

**Para enfrentar el terrorismo internacional.**

- Contribuir a la detección, monitoreo y a la acción estatal contra el terrorismo.
- Desarrollar capacidades para la acción asimétrica contra el terrorismo.
- Colaborar en las iniciativas nacionales y de otros Estados que contribuyan a la lucha contra el terrorismo internacional.

**Para enfrentar las ciberamenazas.**

- Desarrollar capacidades de detección y monitoreo de ciberamenazas.
- Colaborar al desarrollo de las capacidades nacionales para alcanzar el mayor grado de ciberseguridad.
- Desarrollar capacidades de alerta temprana conforme al plan de alarma nacional.

**Para enfrentar la narcoactividad y el crimen organizado internacional.**

- Colaborar a las actividades de detección y monitoreo de la narcoactividad y del crimen organizado internacional.

**Para enfrentar los potenciadores de las amenazas.**

- Contribuir a la ocupación efectiva del territorio nacional.
- Contribuir al desarrollo nacional, con énfasis en las zonas extremas y aisladas.
- Contribuir a la acción del gobierno para mitigar los efectos de desastres naturales y catástrofes de origen antrópico.
- Participar en la mitigación de pandemias.
- Colaborar al desarrollo de la infraestructura del Estado relacionada con la comunicación terrestre, marítima y aérea.
- Participar en la tarea de identificación de la infraestructura crítica del Estado.

Los criterios establecidos anteriormente y las tareas atribuidas a cada uno de ellos dan cuenta de un requerimiento que se relaciona con la polivalencia de los medios de la defensa, característica que permite poseer la capacidad de cumplir tareas múltiples con ellos, aplicando el nivel de entrenamiento y de capacidad operacional disponible y manteniendo, por lo general, las organizaciones y su equipamiento actual. Además, se advierte la conveniencia que todas esas capacidades se complementen con aquellas relacionadas con el poder blando, como la diplomacia, el compromiso con la cooperación internacional, el respeto al derecho internacional y el prestigio y la influencia del Estado en el escenario internacional.

Tanto las directrices de la Seguridad nacional para los poderes del Estado como los requerimientos para la Defensa nacional deberían estar reflejados en documentos de nivel estatal, como son una Política de Seguridad Nacional, que normalmente da origen a una Estrategia de Seguridad Nacional, como ocurre en el caso de Canadá analizado anteriormente. De los documentos citados pueden generarse otros de menor jerarquía, también de nivel estatal, para orientar y coordinar los esfuerzos de la defensa mediante una Política de Defensa Nacional y la consiguiente Estrategia de Defensa Nacional.

### **Conclusiones**

Contribuir a la Seguridad de Chile en el siglo XXI constituye el mayor desafío de la defensa nacional, atendiendo a que los intereses nacionales pueden ser objeto de amenazas, riesgos, vulnerabilidades y problemas estructurales que pueden afectarles provocándoles graves daños. La tarea es compleja, por el carácter evolutivo de dichas amenazas y de los elementos que las potencian, condición que obliga a que la defensa evalúe permanentemente si sus capacidades estratégicas le permiten cumplir con la responsabilidad asignada.

El desafío para la defensa nacional, además, se magnifica cuando la seguridad le requiere su participación y colaboración en asuntos complementarios orientados a la cooperación internacional para contribuir a la seguridad de los Estados, que también enfrentan las amenazas denominadas transnacionales o no tradicionales. Lo mismo ocurre cuando debe desarrollar esfuerzos para contribuir a la ocupación efectiva del territorio nacional o para generar lazos internacionales que contribuyan a la confianza mutua, por ejemplo.

La seguridad nacional absoluta, en un ejercicio simple de realismo político, es muy difícil de obtener, prácticamente es imposible alcanzarla. Los hechos ocurridos en el escenario internacional –en el curso de la historia– así lo demuestran. Sin embargo, considerando que la seguridad nacional es un servicio público, obliga a que el Estado, mediante el accionar del gobierno como uno de sus componentes, realice todos los esfuerzos necesarios para alcanzar el mayor grado de seguridad nacional posible, inicialmente por medio de la dictación de políticas, posteriormente mediante el diseño de las estrategias correspondientes, seguido por la implementación de las capacidades requeridas y, especialmente, asumiendo con sólida voluntad que la seguridad nacional combina las contribuciones de todos los elementos del poder nacional, especialmente las capacidades económicas, diplomáticas y militares.

Los intereses nacionales de Chile que en la presente investigación se proponen, determinados como *la consolidación de la integridad territorial, la protección de la población, la búsqueda del bien común, el desarrollo económico*

*sustentable y el posesionamiento de Chile en el escenario internacional* deben ser protegidos de las amenazas tradicionales, de las transnacionales (o no tradicionales) y de los elementos que las potencian e incrementan su peligrosidad y capacidad para producir daño y, en esa tarea, la defensa nacional, como se sostiene internacionalmente, es la más exigida por la seguridad nacional debido a que posee o debe poseer las mayores capacidades para que la protección sea efectiva y oportuna, considerando –además– que la tarea de proteger adquiere mayor complejidad cuando se trata de intereses nacionales contrapuestos con los de otros Estados.

Los requerimientos que la seguridad nacional le exige a la defensa, normalmente, dan origen al desarrollo e implementación de capacidades estratégicas faltantes, algunas de ellas son difíciles de obtener, no solo por el tiempo que requieren, sino que también por los costos financieros que representan, una de ellas es la *polivalencia*, que justamente otorga la capacidad de poder cumplir tareas múltiples, desde enfrentar a un agresor estatal, pasando por el enfrentamiento del terrorismo, hasta la cooperación en casos de desastres naturales, esto último al interior y fuera del territorio nacional. Al respecto, la referencia a los costos financieros no obedece a un antojo especial, sino que el propósito es reiterar que cuando se aspira a disponer de capacidades avanzadas y de alta tecnología, es necesario estar dispuesto al financiamiento de ellas, tanto para la adquisición como para su sostenimiento mientras dure su vida útil, previendo inclusive el costo de su reemplazo por lo más avanzado.

Por lo anterior es que la Defensa nacional es un recurso caro y difícil de mantener en la vanguardia del desarrollo y del innovamiento, requiriendo por tanto de gran voluntad política, primero para impulsar los programas de modernización y de innovación que se requieran y, segundo, para influir positivamente en la sociedad nacional y convencerla de que ello es indispensable para su propia seguridad y supervivencia.

De lo anterior se infiere que la defensa nacional enfrenta, permanentemente, el gran desafío de contar con capacidades estratégicas, algunas de ellas relacionadas con el “poder blando”, para estar en condiciones de cumplir con los requerimientos que le plantea la seguridad nacional. Considerando que el desafío es mayor cuando el Estado ha adquirido compromisos de cooperación internacional y, mayor aún, cuando debe contribuir a incrementar la estatura estratégica del país para adquirir mayor prestigio y capacidad de influencia internacional.

Pero el desafío no es exclusivo de la Defensa nacional, también lo es del Estado en general, porque es él, por medio de su elemento constitutivo, “el gobierno”, quien debe dictar las políticas coherentes y necesarias para que el desafío de la defensa nacional, hecho realidad, contribuya efectivamente a la seguridad requerida por el Estado en su conjunto.

## ***Bibliografía***

- Attina, Fulvio. *Introducción a las Relaciones Internacionales (Il sistema politico globale)* (Barcelona: Editorial Paidós Ibérica S.A., 1999).
- Ballesteros Martín, Miguel Ángel. *En busca de una estrategia de seguridad nacional* (Madrid: Imprenta Ministerio de Defensa, 2016).
- Barbé Izuel, Ester. *Relaciones Internacionales* (Madrid: Editorial Tecnos, 2003).
- Beaufre, Andre. *Introducción a la Estrategia* (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1965).
- Benítez Manaut, Raúl. “Defensa y Seguridad hemisférica en el siglo XXI: el desafío de la cooperación multinacional”. En: *Rafael Martínez y Joseph S. Tulchin (eds.) La seguridad desde las dos orillas* (Barcelona: Fundación CIDOB, 2007).
- Brás, Bernardino. *La interdependencia político-estratégica entre seguridad y desarrollo sostenible* (Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Boletín Electrónico 78/2015) (Documento en línea) [Fecha de consulta 16.10.2016]. [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2015/DIEEE078-2015\\_Interdependencia\\_Politico\\_Estrategico\\_BrasBernardino.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEE078-2015_Interdependencia_Politico_Estrategico_BrasBernardino.pdf)
- Del Arenal, Celestino. *Introducción a las Relaciones Internacionales* (Madrid: Editorial Tecnos, 2005).
- European Union. *European Union Global Strategy: “A global strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”*, June 2016.
- Jordán, Javier, coord. *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional* (Madrid: Editorial Plaza y Valdés, 2013).
- Kissinger, Henry. *Orden Mundial* (Barcelona: Penguin-Random House, Grupo Editorial, 2016).
- Ministerio de Defensa Nacional. *Libro de la Defensa Nacional de Chile* (Santiago de Chile, 2010).
- Muir, Richard. *Geografía Política Moderna* (Madrid: Ediciones Ejército, 1982).
- Naím, Moisés. *El Fin del Poder* (Buenos Aires: Editorial Debate, 2013).
- Nye Jr., Joseph. *La paradoja del Poder Norteamericano* (Madrid: Santillana Ediciones S.A., 2003).
- Powel, Colin L. “Estrategia de Asociaciones”, en *Foreign Affairs*, vol. 4, N° 2 (2004).
- Presidencia del Gobierno. *Estrategia de Seguridad Nacional* (Gobierno de España, 2013).
- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

## Conclusiones

En un escenario internacional complejo, caracterizado por el cambio permanente que contribuye a la incertidumbre, la seguridad y la defensa se enfrentan al desafío de estar en condiciones de contrarrestar los efectos que la situación descrita produce en los Estados, sea para proteger los intereses nacionales o para explotar las oportunidades que se generen y favorezcan el desarrollo del país.

En el presente estudio ha quedado de manifiesto que los Estados deben afrontar múltiples problemas de seguridad, y que ello demanda una permanente revisión de la forma cómo la Defensa contribuye a la mitigación o solución de dichos problemas. Ello implica aceptar que la seguridad absoluta es prácticamente imposible alcanzarla aun cuando el poder del Estado sea máximo, como lo han demostrado numerosos hechos ocurridos en las últimas décadas.

Lo anterior es lo que motivó a los investigadores y colaboradores externos del CEEAG a reflexionar en torno a dichos temas y plantear sus argumentos con el fin de contribuir a la discusión académica, proporcionando una visión realista acerca de la Seguridad de Chile y los desafíos que se le presentan a la Defensa en el siglo XXI.

Los resultados de la investigación se sistematizaron, siguiendo una secuencia deductiva, en tres etapas.

La primera etapa se destinó a la discusión conceptual de las nociones de seguridad y defensa. De este apartado se concluye, en primer lugar, que la concepción de seguridad ha evolucionado durante los últimos 25 años conforme a determinadas tendencias que se manifiestan como condicionantes, las que para efectos de este estudio son útiles por cuanto ayudan a comprender de mejor manera el complejo escenario internacional que depara el siglo XXI.

La condicionante más importante identificada corresponde a la evolución que ha experimentado la concepción tradicional de amenaza, que se ha ampliado desde el ámbito de lo convencional (estatal-militar), para adquirir una nueva dimensión como consecuencia de la aparición de actores no estatales que aportan incertidumbre y contribuyen a la generación de caos provocando un ambiente internacional de inseguridad. El comportamiento de esta y otras condicionantes ha impactado directamente en el concepto de seguridad, emergiendo nuevos enfoques que amplían la noción de objeto referente y ponen énfasis en múltiples dimensiones. Ello da cuenta de la insuficiencia del enfoque tradicional para contrarrestar anticipadamente las amenazas y brindar la seguridad necesaria al Estado; por esto, se aprecia que en la actualidad los países tienden a definir una concepción de seguridad donde coexisten varios enfoques.

Asimismo, la discusión realizada en la primera etapa dio cuenta de una tendencia internacional orientada a plasmar la mencionada concepción ampliada del enfoque de seguridad en la definición de defensa y en la asignación de funciones para el instrumento militar. De este modo, la mayoría de los países definen sus políticas de defensa vinculadas a un concepto de poder nacional en un sentido amplio (*smart power*), en el que se reconoce la necesidad de desarrollar capacidades para defender la soberanía e integridad territorial, así como también se concibe el actuar de la fuerza en asuntos que trascienden el ámbito militar.

Como se aprecia, conceptualmente existe una relación de causalidad entre las nociones abordadas en este apartado. La Seguridad nacional requiere ser definida a largo plazo, considerando un enfoque que permita adaptarse a los nuevos desafíos, prevenir riesgos y contrarrestar anticipadamente las amenazas, pero que no conlleve a la *securitización*. A partir de lo anterior, la Seguridad demanda a la Defensa el desarrollo de determinadas tareas y capacidades con el objeto de dar cumplimiento a la misión de proteger los componentes del Estado y los intereses nacionales.

En la segunda etapa de la investigación se realizó un diagnóstico a la política de seguridad y defensa de algunos países del hemisferio: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Estados Unidos y Perú. Luego se examinaron las bases jurídicas de la seguridad y defensa de Chile. Del análisis efectuado se desprenden algunas conclusiones que, por un lado, refuerzan la discusión conceptual llevada a cabo en la sección anterior y, por otro, permiten obtener ideas útiles para el desarrollo de la siguiente parte de la investigación.

En primer lugar se advierte que los países analizados desarrollaron procesos de reestructuración de las respectivas políticas de seguridad con el fin de adaptarse al complejo escenario internacional. Ello se encuentra plasmado en el diseño de estrategias o políticas de seguridad nacional, en las que se

consignan públicamente los intereses que el Estado busca proteger y se definen objetivos estratégicos para su consecución. A partir de los lineamientos establecidos en la estrategia de seguridad nacional se proyecta la política de defensa, la que se presenta articulada a otras políticas estatales.

En segundo lugar se aprecia que en la mayoría de los países del hemisferio existe una tendencia a concebir la seguridad de manera ampliada, observándose una preferencia por adoptar el enfoque de Seguridad Multidimensional. Lo anterior se advierte claramente en la formulación de políticas de defensa y la planificación del empleo de la fuerza que cada vez más trascienden lo estrictamente militar.

Asimismo, el diagnóstico realizado permite constatar que en la actualidad la concepción de seguridad se vincula estrechamente con el desarrollo de los países, principalmente porque uno de los aspectos a considerar para determinar el grado de bienestar de una nación es lograr la condición de seguridad que sus habitantes requieren. Este argumento refuerza, en cierta medida, la idea de ampliar el concepto de seguridad; y, como se aprecia en la mayoría de los casos analizados en esta etapa, los países han diseñado estrategias o políticas de seguridad teniendo en cuenta orientaciones destinadas a fomentar el desarrollo económico y social interno, potenciándolo por medio de la cooperación internacional.

Reflexionando en torno a los desafíos de seguridad y defensa que Chile podría enfrentar en el siglo XXI, el análisis jurídico advierte la inconveniencia de adscribir únicamente al enfoque regional de seguridad multidimensional o al de seguridad cooperativa. En este sentido, enfatiza que lo relevante a tener en cuenta es que el enfoque que se adopte debe elegirse siempre en función de la satisfacción de los intereses nacionales. El diagnóstico jurídico refuerza también la importancia de explicitar con claridad los aspectos conceptuales, políticos, orgánicos y funcionales de la seguridad y defensa mediante una normativa legal coherente y sistemática.

Considerando la discusión conceptual y el diagnóstico que se realizaron en las etapas anteriores, en la tercera sección de la investigación se presentó una propuesta para abordar los desafíos que deberán enfrentar la seguridad y defensa de Chile en el siglo XXI.

En primer lugar se establece que para Chile es fundamental identificar y explicitar los intereses nacionales que deberá resguardar en el incierto futuro. A modo de definición propositiva, el estudio clarifica que todo Estado –como entidad– tiene intereses nacionales, los que corresponden a sus fines y pretensiones posibles de ser alcanzados en el largo plazo. En este sentido, se reconoce analíticamente que los Estados tienen, por un lado, intereses permanentes que buscan la conservación de la entidad “Estado-Nación”; y, por otro lado, intereses que pueden variar en el tiempo debido a una nece-

alidad de adaptación acorde a los diversos desafíos y oportunidades que se presentan; de esta forma, los intereses nacionales trascienden más allá de los gobiernos de turno.

A partir de la anterior conceptualización se propone considerar como los intereses nacionales para Chile:

- La consolidación de la integridad del territorio nacional.
- La protección de la población.
- La búsqueda del bien común.
- El desarrollo económico sustentable.
- El posicionamiento de Chile en el escenario internacional.

Como se aprecia, la explicitación de los intereses nacionales constituye un ejercicio de vital importancia para el Estado, ya que su identificación es útil para la planificación de la seguridad y defensa del país, y para guiar y fundamentar el accionar en el escenario internacional.

Así como es relevante determinar explícitamente cuáles son los intereses nacionales de Chile, es también trascendental tener claridad respecto de cuáles son las amenazas que atentan contra la seguridad del país. Al respecto, el principal hallazgo de la investigación radica en identificar las amenazas, diferenciándolas de otro tipo de problemas de la seguridad, como riesgos, vulnerabilidades y problemas estructurales.

Debido al complejo panorama internacional, caracterizado por una diversificación de la noción de amenaza, se ha constatado la tendencia en algunos países de acuñar el concepto de amenazas multidimensionales, generando una interrogante respecto de la pertinencia del empleo de los medios de la defensa nacional para contrarrestar la amplia gama de fenómenos.

Para el caso nacional, en este estudio se plantea que es necesario realizar una revisión al concepto de amenaza. A partir de ello, se considera pertinente que la definición no solo se efectúe a partir de una concepción convencional, sino que se debiera incluir en la lista al terrorismo, las ciberamenazas, la narcoactividad y al crimen organizado transnacional, debido a que estos fenómenos presentan el componente volitivo propio del concepto y, por tanto, se requeriría del empleo de los medios de la defensa para neutralizarlos.

Asimismo, es importante que para el caso nacional se tenga claridad que riesgos como desastres naturales, pandemias o los efectos del cambio climático y el calentamiento global; vulnerabilidades como la dependencia energética o la falta de ocupación efectiva del territorio nacional; y problemas estructurales como la pobreza y la exclusión, pueden potenciar las amenazas antes señaladas, pero no deben ser considerados como tales, por cuanto no son originados por agentes con la intencionalidad de causar daño. Siguiendo

este razonamiento, el tratamiento de estos fenómenos no dice relación con las tareas que la Seguridad estatal le exige a la Defensa para enfrentar amenazas; pero sí orienta a considerar que ella puede contribuir, con sus capacidades, a detectar la probabilidad de ocurrencia, evitar que se manifiesten o a mitigar los efectos en el caso de que se presenten.

Considerando que la Seguridad nacional corresponde a un servicio público, se entiende que el Estado, mediante su componente, el gobierno, tiene que realizar los esfuerzos necesarios para obtener el nivel de seguridad requerido, dictando las políticas correspondientes, diseñando las estrategias complementarias y comprometiéndose decisivamente con el desarrollo de capacidades políticas y estratégicas que solo resultan cuando se coordinan efectivamente las contribuciones de todos los elementos del poder nacional. Condición que adquiere mayor trascendencia cuando se trata de asegurar y proteger intereses nacionales contrapuestos con los de otros Estados.

Los requerimientos que la Seguridad nacional le exige a la Defensa, donde destacan la polivalencia y la capacidad de proyección del poder nacional con respuesta inmediata, constituyen recursos caros, difíciles de sostener, y más difíciles aún de mantener en la vanguardia del desarrollo. Esto obliga a que el Estado actúe con gran visión estratégica y mayor voluntad política, no solo para desarrollar e implementar las capacidades estratégicas, sino que también para conseguir la adhesión de la sociedad nacional e internacional.

La Seguridad y la Defensa, como ocurre en el caso de Chile, configuran una relación que contribuye a generar el poder que el Estado requiere para protegerse a sí mismo y para ser escuchado e influir en el ámbito internacional idealmente. En tal sentido, dicho poder adquiere legitimidad, siendo reconocido y aceptado internacionalmente, debido a que se desarrolla en virtud de la necesidad que tiene el Estado de autoprotegerse.

Por su parte, la interdependencia entre la Seguridad, la Defensa y el desarrollo del Estado es una realidad política y estratégica que obliga a desplegar un esfuerzo orientado a establecer responsablemente lo que cada una de ellas representa y requiere. Para luego sistematizar su interdependencia y obtener conclusiones realistas y factibles de llevarlas a la práctica, obligando a realizar un difícil ejercicio de filosofía política destinado a conseguir un bien público que contribuirá al logro del bien común de la sociedad nacional.

