



DOCUMENTO DE TRABAJO 04/2013

---

# LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD NACIONAL DE CHILE Y ESPAÑA. UN ANÁLISIS COMPARATIVO

PROYECTO INTERNACIONAL DE COLABORACIÓN ENTRE EL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE) Y EL CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE LA ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS DE CHILE (ANEPE)

11 de septiembre de 2013

---

## PRESENTACIÓN

Las realidades y desafíos geoestratégicos, políticos, económicos y sociales que tanto España como Chile enfrentan son en buena medida diferentes, por lo que podría pensarse que sus demandas de seguridad, así como las respuestas estatales a las mismas, consecuentemente, tampoco presentarán muchos puntos de coincidencia.

Efectivamente, hay profundas diferencias en los entornos estratégicos de España y Chile. Pero también hay grandes coincidencias, tanto en la naturaleza de los desafíos a enfrentar como en la forma de hacerlo. En efecto, en ambos países se han hecho sentir las repercusiones derivadas de la transición desde aquellos escenarios que, atados a las lógicas de la Guerra Fría, tendían a dejar a los temas de Seguridad y Defensa principalmente radicados en los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y en las fuerzas militares y policiales concebidas para tales fines, y se han visto impulsados a transitar hacia nuevos entornos en los que la incertidumbre, la ambigüedad y la multidimensionalidad

de los riesgos y amenazas a enfrentar, demandan respuestas diferentes, más multifacéticas e intermísticas y en las que se hace indispensable una mayor implicación nacional y no tan sólo sectorial para enfrentar estas nuevas realidades.

Desde esta perspectiva, el disponer de un instrumento en el que con una mirada de más largo plazo, se expliciten los desafíos a la seguridad, con una clara visualización de los intereses nacionales y de los riesgos y amenazas de que se puede ser objeto en ese cometido, se transformó en ambos países en una tarea ineludible que condujo a la elaboración de las correspondientes Estrategias de Seguridad, las que además de contribuir a informar a las respectivas sociedades y a la construcción de las “culturas de seguridad y defensa”, indispensables —al interior de cualquier Estado— para abordar estos desafíos con sentido de unidad, constituyeron un valioso instrumento, para en el contexto de la comunidad internacional, aportar a una mayor transparencia, a la generación de confianza entre los Estados y al fortalecimiento de la cooperación internacional.

Así es como España primero, siguiendo la tendencia de naciones más avanzadas en materia de planeamiento estratégico —como lo son Estados Unidos de América, el Reino Unido o Francia— y más recientemente, Chile, dieron los pasos necesarios para promulgar sus respectivas Estrategias de Seguridad, buscando alinear, orientar y coordinar de forma comprensiva la acción de las correspondientes instituciones nacionales y de los diferentes actores sociales para enfrentar adecuadamente sus desafíos a la seguridad.

La convergencia cronológica y de intenciones entre los procesos llevados adelante por ambos países constituye una circunstancia significativa. Coincidentemente durante la realización de esta investigación, el gobierno de España aprobó la nueva “Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido” (ESN). Documento que actualiza la anterior versión fechada en junio de 2011 y articula la Seguridad de España como una Política de Estado. Al mismo tiempo, en una etapa más primaria, la “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa” (ENSYD) de Chile ha sido presentada a consulta al Senado por parte del Presidente Sebastián Piñera, en agosto de 2012.

Un segundo punto de coincidencia lo hallamos en el plano de las convicciones nacionales. Chile y España son países que comparten una misma cultura y un mismo idioma y que se perciben a sí mismos como sociedades con economías abiertas y competitivas, con profunda vocación democrática, conscientes de su solidez institucional y absolutamente comprometidos —cada uno en su ámbito y dimensión—, con la defensa de los derechos humanos, el ejercicio de la responsabilidad de proteger y con la cooperación internacional en sus diferentes dimensiones.

Son éstas macro convergencias las que otorgan el marco contextual a partir del cual el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) del Centro de Estudios Superiores de la Defensa Nacional (CESEDEN) de España y el Centro de Estudios Estratégicos (CEE) de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) de

Chile —en función de los acuerdos de colaboración académica que los unen— decidieron abordar la tarea de confrontar y comparar ambas Estrategias, para más allá de deducir los énfasis y las preocupaciones de seguridad que las orientan, establecer coincidencias, diferencias y tendencias. Teniendo claro que la promulgación de las mismas no puso término a ningún proceso. Todo lo contrario, sólo se generaron las bases de los marcos de planeamiento estratégico a partir de los cuales tanto Chile como España, deberán continuar construyendo la seguridad que requieren.

Para el logro de lo expuesto, el IIEE y el CEE elaboraron el Documento de Trabajo que se muestra en las siguientes páginas, y que fue presentado en sesión pública el 11 de septiembre de 2013 en el CESEDEN.

Pese a las obvias diferencias entre las realidades de ambos países, a las distintas estructuras expositivas de la ENSYD y la ESN, y, a como más adelante se verá, a las disímiles finalidades de ambas Estrategias, es totalmente factible obtener algunas conclusiones de validez general, que pueden aportar a los procesos de optimización continua de ambos documentos o a la reflexión necesaria para la construcción de políticas de seguridad. Por ello y a modo de resumen ejecutivo de todo el Documento de Trabajo, así como para facilitar su consulta, las conclusiones conjuntas alcanzadas por la ANEPE y el IIEE se presentan en primer lugar.

La segunda parte del Documento analiza, bajo un prisma comparativo, los principales aspectos de la ENSYD y la ESN. El primer apartado aporta el marco conceptual del trabajo de investigación, en el que se analiza la evolución del entorno estratégico y las razones que en el presente han llevado a la confección de documentos estratégicos del máximo nivel.

La comparativa entre la ENSYD y la ESN se efectúa en los siguientes cuatro apartados. Las tendencias históricas de la seguridad y defensa, junto con las orientaciones estratégicas son abordadas en el segundo apartado del documento; mientras que el tercero y el cuarto están dedicados, respectivamente, a las percepciones de los riesgos y amenazas y a las líneas de actuación para contrarrestarlos.

Las estrategias de seguridad nacional no son un fin en sí mismas. Sin duda, la principal dificultad de la implementación de un sistema integrado de seguridad nacional reside en la identificación de órganos y procesos que formen parte del corpus legislativo nacional. Por esta causa, el quinto apartado analiza los órganos responsables de la planificación y conducción de la seguridad y defensa en Chile y España; así como los distintos mecanismos de coordinación institucional que la ENSYD y ESN señalan.

Como herramienta fundamental para la realización del trabajo se han confeccionado una serie de cuadros comparativos, que presentan la arquitectura y ejes conceptuales con que cada una de ellas fue concebida, a fin de separar las diferentes partes constitutivas del “todo”, identificarlas, vincularlas y relacionarlas, generando de esta manera, los factores que se han utilizado para efectuar el análisis comparado entre ambas

Estrategias. Estos cuadros se exponen en un anexo de este documento.

Los autores de la investigación han sido por el Centro de Estudios Estratégicos de la ANEPE el general de división (R) Andrés Avendaño Rojas y por parte del IEEE los tenientes coroneles Mario Laborie Iglesias (Ejército de Tierra) y Francisco José Berenguer Hernández (Ejército del Aire). Estos autores esperan que estos primeros pasos de cooperación académica entre ambas instituciones constituyan un aporte a las iniciativas de optimización de nuestros respectivos procesos, permitiendo que a través del intercambio de experiencias, del traspaso de lecciones aprendidas y —en definitiva— de la incubación de nuevas ideas, obtener insumos que nos ayuden a continuar optimizando nuestras estrategias y progresando en la generación de seguridad, defensa y paz para nuestros respectivos países.

# LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD NACIONAL DE CHILE Y ESPAÑA. UN ANÁLISIS COMPARATIVO

## RESUMEN EJECUTIVO

*Andrés Avendaño Rojas - General de División (R) del Ejército de Tierra de Chile*

*Mario Laborie Iglesias - Teniente Coronel Ejército de Tierra Español*

*José Francisco Berenguer Hernández - Teniente Coronel Ejército del Aire Español*

### I. CONCEPTOS BÁSICOS

#### a. Chile y España en el mundo

**A**mbos países comparten una visión del mundo similar, e incluso de su inserción en él. Al igual que en otros aspectos, hay que destacar que el recorrido de nuestras naciones sigue trayectorias similares, aunque no coincidentes exactamente en el tiempo. Así, se han trasladado en unas décadas desde marcos políticos y económicos de un relativo aislamiento a una plena integración tanto en la comunidad internacional como en los flujos económicos globalizados. En consecuencia son hoy naciones plenamente integradas en el concierto de las naciones y con una vocación internacional muy marcada.

Las principales diferencias entre ambas surgen del distinto ámbito geoestratégico y geopolítico en el que se insertan. De este modo, en el caso de España, su situación y pertenencia al ámbito de la UE, la OTAN y la OSCE enmarcan tanto su visión del mundo como su participación en la escena internacional. De ella se derivan importantes compromisos con la seguridad internacional que, al mismo tiempo que demandan esfuerzos significativos a la nación, le proporcionan una visibilidad y una capacidad de influencia notable.

Por otra parte su situación de encrucijada geográfica entre África, el Mediterráneo y Europa hace de estas regiones geopolíticas marco esencial y protagonista tanto del ámbito de la seguridad y la defensa como de la acción exterior de España.

Por su parte, Chile ha sido un actor relevante en el proceso de integración regional que desde hace algunos años se ha venido desarrollando en Iberoamérica, en el que

las distintas organizaciones internacionales se encuentran aún en una fase continental, aunque con una marcada tendencia hacia la expansión global. Dichas organizaciones se encuentran aún en un estado de integración, tanto política como en materia de seguridad, menor que al de las citadas UE y OTAN. En este sentido iniciativas como la fuerza conjunto-combinada “Cruz del Sur” con Argentina, o la puesta en marcha del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) son muy positivas y contribuyen directamente a construir estadios superiores de integración.

En cuanto a su dimensión geoestratégica Chile ocupa un lugar privilegiado como plataforma de intercambio y enlace entre Iberoamérica y la región Asia-Pacífico, por lo que puede capitalizar el creciente despegue económico de ésta.

Mención aparte merecen los intereses chilenos en la Antártida, evidentemente específicos de su situación geográfica y su actuación histórica en este continente.

## b. Una visión ampliada de la seguridad

Las características de los entornos de seguridad en que ambos países se desenvuelven tienen algunos aspectos similares, pese a que cada uno —tal como ya se dijo— está marcado por la realidad geoestratégica, política, social y económica que lo rodea. Así es, como por ejemplo, a ambos les es común la identificación de un enfoque amplio de la Seguridad Nacional en un doble sentido:

- Se reconoce el equilibrio entre las distintas dimensiones de la seguridad —política, económica, social, cultural, ambiental o defensa— que requiere un espectro mucho más holístico, multidimensional e integrador, que supera ampliamente la estrecha noción de defensa militar.
- Desaparece la tradicional separación entre seguridad interior y exterior. La necesidad de un análisis integral que supere y desborde los conceptos clásicos, proviene de que las amenazas y riesgos no conocen de divisiones “dentro-fuera”. A la hora de afrontar estos peligros, los Estados deben utilizar todos los instrumentos disponibles. Los matices están dados por la forma de utilización de dichos recursos. En España con más amplitud, en Chile con más limitaciones.

En la ENSYD de Chile esta visión es denominada como “Seguridad Ampliada”, la que reconoce que “...las amenazas actuales a la seguridad de las naciones son de diversa naturaleza y, en su mayoría, de carácter transnacional... Este concepto corresponde a una visión nacional de la seguridad que involucra a distintos actores públicos, pero cuyas responsabilidades específicas están claramente definidas por la Constitución Política de la República y las leyes vigentes” (ENSYD, 12)

En la visión de la seguridad chilena, pese a reconocer la transnacionalidad de las

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

Por su parte la ENS 2013 de España, en una “Visión Integral de la Seguridad” (ESN 2013; 5), señala que hoy existen “...nuevos riesgos y amenazas que afrontar junto a los tradicionales como los conflictos armados, surgen otros tipos de naturaleza esencialmente transnacional, que se retroalimentan y, al interactuar, potencian su peligrosidad y la vulnerabilidad del entorno. El concepto de seguridad en el siglo XXI debe ser amplio y dinámico, para cubrir todos los ámbitos concernientes a la seguridad del Estado y de sus ciudadanos” (ESN 2013; 6)

Como se ha señalado, la concepción de la seguridad, sus amenazas y riesgos son muy similares en ambos documentos. En lo que difieren es que en la Estrategia chilena, siguiendo la separación de funciones que la Constitución Política de la República establece para las Fuerzas Armadas respecto a las de Orden y Seguridad Pública, se delimita taxativamente los ámbitos y circunstancias de acción de estas fuerzas.

Por su parte la ESN 2013 de España, en coherencia con la descripción que hace de la naturaleza de los entornos de seguridad actuales, asume que los efectos derivados de estos nuevos escenarios de seguridad hacen que “...Ya no es posible distinguir entre seguridad exterior e interior. Los acontecimientos que transcurren más allá de las fronteras nacionales pueden impactar directamente en nuestro país” (ESN 2013; 11).

Asumir, en toda su dimensión y con todas sus repercusiones, las consecuencias derivadas de esta nueva realidad —la inexistencia de límites entre la seguridad interna y externa— invita a reflexionar respecto de la manera que países como Chile, en concordancia con el espíritu de su ordenamiento constitucional, pueden profundizar el aporte de las Fuerzas Armadas al esfuerzo país para enfrentar estas nuevas amenazas. No hacerlo sería abdicar de uno de los principales instrumentos de que dispone el Estado para enfrentarlas. Así, en el caso español las FAS realizan usualmente funciones en apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, por ejemplo: vigilancia de infraestructuras críticas o protección de grandes eventos, o de Protección Civil —emergencias por catástrofes naturales o creadas por el hombre—. En esto último, la labor de la Unidad Militar de Emergencias constituye un ejemplo del nuevo paradigma del empleo de las FAS en el interior del territorio Nacional.

## **2. ENTORNO ESTRATÉGICO: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS**

### **a. Tendencias**

El entorno estratégico de ambos países se muestra, como en todos los demás puntos, construido en torno a un sustrato común al que se superponen especificidades muy marcadas. En torno al primero hay que destacar que ambas naciones se articulan políticamente como democracias plenas y estados de derecho.

Aunque la coyuntura económica es en estos momentos distinta, sin embargo y en general, son naciones con vocación internacional también en lo económico, con una muy importante proporción de su actividad ligada a los intercambios comerciales con el resto del mundo.

Desde el punto de vista político y de seguridad, la vocación es integradora tanto en el entorno regional como internacional, con la disposición de asumir compromisos dirigidos a contribuir a la estabilidad y seguridad mundial.

En cuanto a las divergencias, éstas se enmarcan en un proceso general de ascenso de la influencia regional en el panorama internacional, en el caso de Chile, contrastado con un descenso, al menos temporal del papel de Europa en el mundo. Así, mientras que las organizaciones regionales iberoamericanas, con sus dudas y dificultades, caminan paso a paso hacia un mayor grado de integración, la UE, como consecuencia tanto del cambio de foco internacional hacia Asia, como de la crisis de renacionalización de los asuntos que la crisis económica ha provocado, se encuentra en sus horas quizás más bajas.

Del mismo modo, se espera que la retracción estratégica de los Estados Unidos, líder indiscutible de la OTAN durante años, debilite esta organización que, tras la finalización de la misión de ISAF en Afganistán, deberá plantearse su dimensión y grado de implicación en los asuntos de seguridad internacionales, sobre todo fuera de su área natural de intervención.

Desde un punto de vista más nacional, Chile —respaldado por la estatura estratégica desarrollada durante los últimos años— se desenvuelve en un entorno relativamente estable y predecible, pues no parece que más allá de los riesgos transnacionales compartidos por la mayoría de las naciones, su escenario de seguridad se vea amenazado o esté en vías de serlo en un futuro previsible. Los conflictos que mantiene con algunos países vecinos, si bien han traído corrientes de incertidumbre, están siendo conducidos por los cauces del derecho internacional. Paralelamente, se han hecho esfuerzos para continuar estimulando iniciativas que fomenten la mutua confianza y la cooperación.

En el caso de España, el entorno de seguridad en su inmediata vecindad ha



empeorado notablemente. La inestabilidad de los procesos políticos de transición en el norte de África, la inestable situación de Libia o la guerra abierta en Siria afectan directamente a España. Y más aun probablemente el deterioro de las condiciones de estabilidad y seguridad en la franja del Sahel, cuyo efecto puede hacerse sentir notablemente en España, país frontera y puente con Europa para África.

## b. Riesgos y amenazas

Al estudiar la determinación que en ambos documentos se hace de los eventuales riesgos y amenazas que podrían afectar a Chile y España, es posible observar que en lo general el diagnóstico de los entornos de seguridad es sensiblemente similar, por lo que existen fuertes coincidencias en la identificación de la naturaleza de las mismas. Las diferencias parecieran estar dadas por la distinta conceptualización que se utiliza para determinarlas y no por el hecho que sólo en una determinada parte del mundo existan un tipo de amenazas, y en la otra, no.

Como ya se señaló, la ESN de España identifica y reconoce doce amenazas y la ENSYD de Chile seis. ¿Por qué esta diferencia? ¿Sera por qué estas nuevas amenazas no son lo globales que se señala y existen algunas que sólo se hacen presentes en determinadas partes del mundo? ¿La respuesta es no! La naturaleza de las principales amenazas a la seguridad las particulariza por ser globales, transnacionales, difusas y multifacéticas. El problema radica en la forma y metodología que se utiliza para identificarlas y clasificarlas; es decir se trata de una cuestión de conceptualización.

Así, la ENSYD de Chile no considera como amenazas a aquellos aspectos asociados a situaciones que se derivan de problemas estructurales del propio Estado, las que son entendidas como riesgos o vulnerabilidades, susceptibles de ser abordadas y atenuadas principalmente a través de la implementación de otras políticas públicas diferentes de las de seguridad. De esta manera, en la doctrina chilena la vulnerabilidad energética, del espacio marítimo, de las infraestructuras críticas y servicios esenciales, la inestabilidad económica y financiera o los flujos migratorios irregulares son considerados vulnerabilidades, que no necesariamente involucran riesgos a la seguridad física de la persona humana. Estas vulnerabilidades si bien pueden potenciar o contribuir a la fecundación de fenómenos violentos, no son entendidas como amenazas por sí mismas. En la ENSYD el concepto de amenaza sólo se aplica a aquellos actos o acciones en los que es evidente la voluntad y la capacidad de provocar daño a los intereses nacionales.

La ESN no hace ninguna distinción entre amenazas y riesgos, aunque si señala que “la defensa de los intereses vitales y estratégicos de España en el mundo es un objetivo primordial de la Seguridad Nacional”.

### **3. FINES - OBJETO - INTERESES**

El asunto de los “fines”, “del objeto”, o del “producto” deseado al promulgar las respectivas Estrategias, es otro factor en torno al cual se observan claras diferencias. En este aspecto la visión española es muy clara. El objeto de la ESN es la preservación y defensa de los intereses vitales y estratégicos de la nación. Éstos están enunciados como la protección de la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional.

Para ello y como herramienta para alcanzar ese fin superior, se identifican los riesgos y amenazas actuales, se definen las líneas de acción estratégicas, los ámbitos de actuación prioritarios para España y, finalmente pero muy importante, se configura un nuevo Sistema de Seguridad Nacional.

La redacción chilena de este apartado aparece, inicialmente, como más instrumental. Posiblemente el motivo se relacione con el hecho de que ésta es la primera versión de un documento de este tipo, por lo que pareciera estar influida por la necesidad resaltar tanto su importancia como su necesidad. En consecuencia se enfatiza en la expresión política de la sociedad chilena respecto de los desafíos a su seguridad, así como en la necesidad de informar adecuadamente a la sociedad civil.

Pero, como no podía ser de otro modo, más adelante el texto chileno busca orientar y articular decisiones políticas para proveer seguridad en función de los intereses nacionales. Es decir, conceptualmente ambos documentos coinciden en lo esencial, aunque la distinta fase en la que se encuentra la elaboración de este tipo de documentos en ambos países marca una diferencia en el argumentario de este capítulo, que tiene en Chile una redacción más didáctica no sólo enfocada a la sociedad civil, sino también hacia las élites políticas de la nación.

### **4. FORMAS - LÍNEAS DE ACTUACIÓN: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS**

Tras analizar riesgos, amenazas y tendencias globales, es imprescindible cruzar éstos con las capacidades de respuesta disponibles o potenciales con el objeto de identificar las líneas estratégicas de actuación, núcleo y finalidad de cualquier estrategia de seguridad.

Aunque como en la mayoría de los capítulos el concepto es muy similar en ambas estrategias, el modo de expresar estas líneas de actuación es distinto. Así en la ENSYD se especifican ocho tareas nacionales de seguridad, a las que se añaden en la muy desarrollada Parte IV, dedicada específicamente a la defensa nacional, siete tareas más en

el ámbito de la defensa. El conjunto presenta quince tareas de seguridad, claramente separadas en dos entornos, seguridad y defensa.

El planteamiento español consiste en el establecimiento de doce ámbitos de actuación, correspondientes a los doce riesgos y amenazas sentidos, para establecer el objetivo para cada ámbito y las líneas de acción estratégicas conducentes a dicho objetivo. Se trata, en resumen de una aproximación más sistemática, en la que resulta más sencillo identificar la relación amenaza, ámbito de seguridad amenazado y líneas de acción encaminadas a combatir esa amenaza.

Pero, una vez más, las diferencias son más de presentación y sistematización que de fondo, aunque indudablemente la versión española, en este caso, facilita desarrollos subordinados de la estrategia y la asignación sectorial de tareas dentro de la Estructura Nacional de Seguridad.

## **5. MEDIOS – DEFENSA NACIONAL**

Del análisis del “Mapa Conceptual de las Estrategias Comparadas,” adjunto al presente documento, se puede observar que ambas Estrategias tienen una estructura sensiblemente similar, pero también queda en evidencia que los productos de una y otra son absolutamente diferentes.

Así, la ENS 2013 de España nos conduce a la configuración de un “Nuevo Sistema de Seguridad”, y la ENSYD de Chile nos lleva a la “Determinación de las Capacidades Estratégicas de la Defensa y los Medios Requeridos”.

Tal como el Presidente del Gobierno español, Mariano Rajoy, señala en la Presentación de la ESN 2013, ésta “... *Continúa y revisa la Estrategia española de Seguridad aprobada en 2011, adaptando y actualizando su contenido a los cambios del escenario estratégico, configurando un nuevo Sistema de Seguridad Nacional e implicando a la sociedad civil en los ámbitos de interés prioritario de la Seguridad Nacional. Se basa en la idea de que la Seguridad Nacional es un servicio público, que debe ser objeto de una Política de Estado con continuidad en el tiempo, capaz de superar los marcos temporales y las agendas políticas de cada gobierno.*” Así, taxativamente podemos señalar que el producto o finalidad de este documento es el crear un Sistema de Seguridad Nacional que permita alcanzar los objetivos enunciados. Esto es claramente logrado, llegando este documento incluso a establecer el plazo y a disponer la elaboración del marco jurídico conducente a este fin.

Por su parte, en la Introducción de la ENSYD de Chile, se señala que “... *el gobierno de Chile ha decidido elaborar una Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa que oriente y coordine comprehensivamente la acción de distintos organismos e instituciones nacionales*

*para enfrentar adecuadamente los desafíos de seguridad del país en el período 2012-2024*” (ENSYD; 7-8). En sus tres primeras partes efectivamente se orienta a ese objetivo, sin embargo en su parte cuarta no entrega solución de cómo alcanzarlo y por el contrario, abandona el nivel “nacional” para sumergirse en el ámbito sectorial de la Defensa, al determinar las “Capacidades Estratégicas de la Defensa y los Medios requeridos para ello”. Como se ve, en relación a los “fines” este documento gana en amplitud ya que vincula lo nacional y lo sectorial, pero pierde robustez y se debilita al mezclar fines y niveles normativos y por lo mismo, sólo da respuesta parcial al propósito explicitado en su Introducción.

En una perspectiva comparada, ambos documentos para llegar a su finalidad recorren un camino metodológico muy parecido. La diferencia estaría fundamentalmente dada tanto por el nivel en que se plantean, como por el producto de las mismas. De esta manera, en un contexto de optimización de la ENSYD, una alternativa sería separar lo “nacional” de los “sectorial”, y dejar como documento matriz sólo una “Estrategia de Seguridad Nacional” que se oriente a darle sentido y dirección a la acción en el nivel nacional, para a partir de ella, descender en documentos subalternos a las diferentes acciones sectoriales, incluidas por supuesto, las de la Defensa. Y en éste nivel, determinar las “Capacidades Estratégicas de la Defensa y los Medios requeridos para ello”.

Es por ésta misma razón que en el documento español el contenido dedicado específicamente a la defensa nacional es muy breve, puesto que responde tanto al concepto integrado de la seguridad como a la larga tradición de planeamiento de la defensa, muy anterior a la existencia misma de las estrategias nacionales de seguridad, por tanto independiente de una estrategia nacional inexistente en lo formal, pero que en estos momentos se contempla ya como uno de las principales estrategias subordinadas a la ESN.

## **6. ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES DE SEGURIDAD NACIONAL**

En este orden, parece interesante destacar la visión contenida en la ESN española de asumir la Seguridad Nacional como un servicio público que debe ser objeto de una Política de Estado. Ello, por una parte, nos conduce a la necesidad de disponer del marco regulatorio que efectivamente permita armonizar e integrar los diversos actores estatales y privados involucrados, y por otra, a la creación de los órganos de coordinación, dirección y gestión requeridos para alcanzar las condiciones de seguridad deseadas.

Lo señalado en los párrafos precedentes es indispensable para —en cualquier país— dar forma a un Sistema de Seguridad Nacional. La ENS 2013 de España aborda este

desafío directamente, al —tal como lo señala el documento Análisis La Estrategia de Seguridad Nacional, mayo 2013, (Laborie; 4), del Instituto Español de Estudios Estratégicos—, indicar que “...la ESN da un paso decisivo al crear la estructura del Sistema de Seguridad Nacional sobre la base de dos nuevos organismos: el Consejo de Seguridad Nacional y los Comités especializados. Y lo que es más importante, se determina que en el plazo de seis meses el Consejo de Seguridad Nacional elaborará una propuesta de anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional para su posterior elevación al Consejo de Ministros. Esta Ley Orgánica creará de manera definitiva una arquitectura institucional que permita la constitución de un sistema de seguridad integral, diseñado para proporcionar coherencia estratégica a la política de seguridad del Estado, englobando aspectos de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, Industria y Hacienda, entre otros”.

En este sentido, la ENSYD de Chile se presenta más débil y precaria, ya que no contempla la existencia de un —indispensable— marco legal superior que justamente le entregue la “coherencia estratégica a la política de seguridad del Estado...” (Laborie;4) y sólo se limita a la creación de un “Comité Interministerial de Seguridad” (ENSYD;65). El que, presidido por el Presidente de la República e integrado por diferentes ministros, le corresponderá la coordinación de las tareas de seguridad, dejando su ejecución a los ministerios sectoriales correspondientes.

Los organismos de esta naturaleza —tanto el español, como el chileno—, por el nivel en que se ubican, por la estructura que presentan, por la disponibilidad de sus integrantes y por la carencia de una organización administrativa y operativa que los soporte y gestione sus orientaciones, no podrán asegurar la coherencia y la sincronización necesaria de todos los actores vinculados a las materias de Seguridad. Por lo tanto, aunque necesarios, son absolutamente insuficientes en relación a los fines deseados. La necesidad de contar con un marco legal, que dé vida al organismo técnico que integre y complemente a los diferentes actores y a su vez, genere “la coherencia estratégica a la política de seguridad del estado” es —en nuestro criterio— evidente.

La sola promulgación de una Estrategia de Seguridad parece ser insuficiente para esos fines. De ahí lo relevante que en la ESN 2013 de España se determine la necesidad de elaborar una Ley Orgánica de Seguridad Nacional que cree la arquitectura institucional que permita la constitución de un sistema de seguridad integral que proporcione coherencia estratégica a la política de seguridad del Estado. Chile no tiene una ley de Seguridad Nacional y además carece —y ineludiblemente requiere— de una organización técnica y permanente, que dirija la armonización y efectúe el seguimiento de los esfuerzos interministeriales y sectoriales en estas materias. La primera versión de la ENSYD enviada, el 28 de junio de 2012, en consulta al Senado de la República, por S.E el Presidente de la República, así lo consideraba. Lamentablemente en la segunda versión este organismo fue eliminado. ¡Es ésta una tarea indispensable y aún pendiente!



# LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD NACIONAL DE CHILE Y ESPAÑA. UN ANÁLISIS COMPARATIVO

## I. MARCO CONCEPTUAL

“Seguridad” no es un concepto inmutable, sino que por el contrario, evoluciona con el tiempo, las variaciones del entorno estratégico, las condiciones internas de los Estados y, no menos importante, los valores éticos y morales de los individuos. El ser humano, en su recorrido vital precisa de certidumbres, de elementos referenciales que le liberen de su desasosiego, permitiéndole acometer su vida cotidiana sin perturbaciones indeseadas. Por eso, la Seguridad, una Seguridad con mayúsculas y sin adjetivos, tiene una consideración prioritaria en sus necesidades.

Según la conocida definición de Max Weber, “...*el Estado es una comunidad humana que se arroga (con éxito) el monopolio del uso legítimo de las fuerza física dentro de un territorio dado.*” Esto quedó especialmente de manifiesto tras el Tratado de Westfalia que consagró la primacía del Estado en los asuntos internos de su sociedad bajo el principio de “no injerencia” y le convirtió en agente único de las Relaciones Internacionales. Esta dualidad dio lugar a una separación, más aparente que real, entre seguridad interior y exterior.

En el ámbito de las Relaciones Internacionales el objetivo de la Seguridad es contribuir a la generación de un mundo estable y estaría orientada a asegurar la protección, independencia e integridad territorial del Estado; en el espacio interior está ligada a la tranquilidad y al normal funcionamiento del país (sus leyes y sistema institucional) y de la vida cotidiana de sus ciudadanos. En estas dos esferas, Estado y ciudadanos, es donde se enmarca la Seguridad Nacional.

La Seguridad Nacional nace de una necesidad derivada de la existencia real de la hostilidad contenida en un agente que se opone a la misma y que llamaremos «agente hostil» y que, en la actualidad, no obedece a la tradicional distinción entre “interior y exterior”. Tres son los parámetros fundamentales para establecer la Seguridad: La identificación del agente hostil, la definición de los bienes a proteger y la elección del grado de cobertura deseable. Fijados estos parámetros, y teniendo presente los medios disponibles, es posible formular el grado de Seguridad a alcanzar.

En la segunda mitad del siglo XX y en un mundo dominado por el enfrentamiento ideológico de la Guerra Fría, seguridad y defensa eran conceptos sinónimos. En ambos casos el Estado constituía el objeto referente de la seguridad, pues era el Estado el que proporcionaba seguridad y defensa a los individuos que viven en el interior de sus fronteras. Siguiendo este enfoque, se garantizaba la seguridad de los ciudadanos de un país a través de la defensa del Estado. Este modelo de Seguridad Nacional trataba de defender, desde una perspectiva interna, la soberanía del Estado como columna vertebral de todos los intereses de la Nación. Ya que el Estado era el objeto referente de la seguridad, es decir lo que debe ser protegido, los ejércitos, las fuerzas policiales y los servicios de inteligencia eran los instrumentos predominantes.

El nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas, el 24 de octubre de 1945, significó la institucionalización de mecanismo de equilibrio de poder a través de la implementación del concepto de Seguridad Colectiva: “mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz” (Carta de las Naciones Unidas, artículo 1). Aunque la Carta de las Naciones Unidas prohíbe recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, no existe ningún precepto que menoscaba el “derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas” (Carta de las Naciones Unidas, artículo 51). Dado el enfrentamiento entre bloques, durante aquella época las “alianzas” constituyeron la forma predominante de seguridad regional, dando lugar a la denominada defensa colectiva con el que un grupo de países de similar ideología se enfrentaban a una amenaza militar común. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia son los paradigmas de ese desarrollo. Aún hoy, la defensa colectiva constituye la piedra angular sobre la que se asienta la Alianza Atlántica, y sin duda su principal atractivo para sus países miembros.

El imprevisto derrumbe de la Unión Soviética supuso una transformación radical en los modelos de seguridad imperantes hasta ese momento. Como consecuencia del creciente efecto de la globalización sobre todos los órdenes, se va debilitando la sensación de amenaza militar y se prodiga la expresión “dividendos de la paz”. Este contexto se abre a un enfoque más amplio de la seguridad, que ya no se limita a las cuestiones militares sino que también presta atención a problemas de índole económica, medioambiental o identitaria.



## II. DEFINICIÓN DE SEGURIDAD, DEFENSA Y ESTRATEGIA

El mundo multipolar del siglo XXI es más complejo y desordenado que como lo fue el siglo XX, lo que hace que se planteen numerosas incertidumbres fruto de la concurrencia sobre un mismo objeto de cuantiosas fuerzas, así como, por la existencia de redes de intereses e interconexiones. Estas fuerzas superan el monopolio estatal de la violencia ya que aparecen grupos y agentes transnacionales que la desarrollan. Y es que la globalización ha modificado sustancialmente la forma en que ordenamos el mundo, estableciendo nuevas categorías y anulando los sistemas de clasificación hasta ahora vigentes; el mundo se ha plegado sobre sí mismo desbordando no sólo las fronteras físicas sino también las conceptuales. Los conflictos locales dirigidos hacia dentro, con influencia de actores externos, se proyectan ahora hacia fuera, con una dimensión no ya internacional, sino global. A la vez, la globalización, convierte lo local en global y atomiza el poder, disminuyendo la distancia y llevando la confrontación a los hogares, haciendo extremadamente dificultoso una discriminación de las fuentes potenciales de peligro o una prelación de estas.

Las transformaciones globales que dan forma al mundo actual están impulsando la aparición de nuevos riesgos y amenazas a los que se deben enfrentar las sociedades modernas. Cuestiones transfronterizas, tales como el crimen organizado, el terrorismo, la disputa por los recursos naturales o los flujos incontrolados de personas, entre otros, han entrado de lleno en las agendas de los gobiernos y organizaciones internacionales. La compleja naturaleza de los riesgos citados impide que sean afrontados con los instrumentos de los que han dispuesto los Estados tradicionalmente, obligando a reformular el concepto de seguridad en dos sentidos. Por un lado, el término seguridad supera la tradicional noción de defensa militar, para englobar ahora aspectos tales como la economía, la sanidad o el medio ambiente; y por otro, desaparece la división entre seguridad interior y exterior.

Sin embargo, sobre este concepto amplio de seguridad pueden distinguirse dos corrientes diferenciadas. La primera de ellas es defendida por aquellos que, aceptando la inclusión de nuevos factores en la seguridad, siguen considerando, aunque desde distintos puntos de vista, al Estado como su objeto central; y por lo tanto, los instrumentos tradicionales estatales continúan siendo prioritarios. La segunda corriente de pensamiento parte de la creencia de que se ha dado demasiada importancia a los Estados, y que, por consiguiente, es preciso volver a pensar el significado real del término seguridad. Se trata de utilizar un discurso alternativo en el que los individuos y los grupos sociales ocupen el centro de atención, sustituyendo a los estados. En él, la soberanía nacional deja de tener la importancia defendida en los enfoques tradicionales, pasando a coexistir, como señalaba Kofi Annan, con una “soberanía individual” en la que el derecho de los derechos humanos prevalece sobre el derecho internacional.

Estas cuestiones son las que han llevado primero a la dilución de la Defensa en el espacio de la Seguridad, por ser este un concepto más amplio y que responde mejor a los retos que se le plantean y se extiende a otros ámbitos buscando el tratamiento integral de la problemática del Estado. La Defensa es la forma de oponerse a un peligro o a una amenaza; la Seguridad es mucho más exigente y difícil de alcanzar, tiene un carácter más preventivo y utópico al tratar de mantener fuera todo riesgo, peligro o amenaza a personas y bienes. Es en definitiva, una condición deseada.

Todos estos factores tienen una influencia crítica a la hora de elegir los medios para enfrentarse a los riesgos y amenazas señalados. En otras palabras, los países defienden sus intereses nacionales de acuerdo a su “cultura estratégica”. Aunque bajo ésta coexisten varias posibles aproximaciones, en general se acepta que la cultura tiene una profunda repercusión sobre el modo en que los gobiernos toman decisiones ante un problema dado. Desde esta óptica, se puede observar cómo culturas distintas, frente a los mismos hechos, manifiestan diferentes formas de pensar y actuar.

Estas diferencias explican la diferente orientación de las estrategias nacionales adoptadas. Así, en su acepción más simple, estrategia es la calculada e integrada relación entre los medios disponibles y la consecución de los fines deseados, de tal manera que el riesgo asumido, el diferencial entre objetivos y medios, sea el menor posible. Desde el punto de vista de la seguridad nacional, estrategia supone la gestión integral de todos los elementos que componen el poder del Estado para alcanzar los objetivos nacionales dentro del sistema internacional. En este sentido, la estrategia se convierte en un proceso racional conformado por una variedad de acciones cuidadosamente integradas.

La propia ESN se define a sí misma como: la articulación fundamental de la Seguridad Nacional como Política de Estado. Contiene directrices con el fin de reasignar todos los recursos disponibles del Estado de manera eficiente para la preservación de la Seguridad Nacional. En particular, hace un diagnóstico de nuestro entorno de seguridad, concreta los riesgos y amenazas a los que se enfrenta España en un mundo en constante transformación, define líneas de acción estratégica y configura un nuevo Sistema de Seguridad Nacional. Esta definición señala la estructura que sigue el documento recién aprobado.

En lo que respecta a Chile el objeto de la ENSYD es orientar y coordinar comprensivamente la acción de distintos organismos e instituciones nacionales para enfrentar adecuadamente los desafíos de seguridad del país en el período 2012-2024 (ENSYD; 7-8). Por lo que al buscar ordenar los medios disponibles hacia el fin deseado, sus orientaciones debieran exceder el restringido ámbito de la Defensa.

En general, se critica a las estrategias de seguridad por señalar determinados asuntos como problemas de seguridad, pero descartando al mismo tiempo otros que también podrían serlo. Las complejas tendencias del mundo actual pueden señalar múltiples fuentes de peligro. Pero, no todo puede ser una cuestión de seguridad. La securitización

—como la definió Waever— es contraproducente, ya que incluso puede atentar contra los valores e intereses que se pretenden proteger. La definición de que es, o no es materia de seguridad, y quien está legitimado para efectuar esa definición, constituye sin duda el factor central de los análisis estratégicos y de seguridad.

La presente comparativa observa al Estado como objeto referente inequívoco de la seguridad, de ahí el apellido de “Nacional”. No obstante, no se olvida la importancia de la seguridad de los ciudadanos a los que el Estado, como su misión fundamental, otorga protección. En último extremo, el “individuo” como persona constituye el eje vertebrador de las estrategias de seguridad de Chile y España. En cualquier caso, les corresponde a las autoridades estatales, y no a otros agentes, la definición y priorización de las amenazas y riesgos. En los estados democráticos, como son los casos chileno y español, se trata de lograr en este punto el mayor consenso entre las fuerzas políticas y sociales, con el fin de adquirir la máxima legitimidad posible. Esta es su fortaleza, y también su debilidad, ya que el consenso político no siempre es posible.

### A. La visión Chilena.

La estrategia chilena percibe un entorno estratégico en el que las tendencias globales están introduciendo un creciente grado de incertidumbre que encuentra causas múltiples y variadas, pero que muchas veces terminan siendo interconectadas y potenciadas por las mismas fuerzas de la globalización. Así, las amenazas actuales a la seguridad de las naciones son de diversa naturaleza y, en su mayoría, de carácter transnacional —narcotráfico, crimen organizado, tráfico de armas, ciberataques, depredación de recursos naturales, déficit energético severo, entre otras—.

En consonancia con lo expuesto, la ENSYD efectúa una continua mención a la noción de “seguridad ampliada”, ya que este es el único enfoque que aporta una adecuada respuesta a los retos a la seguridad: “...La amplitud y diversidad de los riesgos y amenazas a la seguridad, las crecientes interacciones entre ellos, sus alternativas de evolución futura, así como el diseño, implementación y control de las políticas públicas necesarias para enfrentarlos, requieren de una respuesta que sea integral”. Así el documento chileno busca involucrar a distintos actores públicos cuyas responsabilidades específicas están claramente definidas por la Constitución Política de la República y las leyes vigentes.

Asimismo, el carácter transnacional de la globalización, obliga también a Chile a promover el fortalecimiento del orden y seguridad internacional, bajo los principios de privilegiar la paz, el diálogo, el respeto al derecho internacional y el multilateralismo.

Por ello y como parte esencial de su ENSYD, Chile seguirá apoyando decididamente la integración regional en América Latina y promoverá una mayor integración

física con sus países vecinos. En el nivel regional, tanto la Organización de Estados Americanos como la Unión de Naciones Suramericanas y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, cumplen funciones complementarias en los desafíos relativos a la seguridad de la región. Además, la estrategia chilena señala a la Alianza del Pacífico como el marco adecuado “para gestar en conjunto mecanismos eficaces de integración avanzada” (ENSYD; 35); todo ello, sin olvidar los vínculos de seguridad con los países de Europa y la Unión Europea, así como con Estados Unidos y Canadá.

Al igual que ocurre con otros países, como por ejemplo Francia, la ENSYD fusiona en un mismo documento seguridad y defensa, lo que justifica su denominación dual, pero que, a juicio de estos investigadores —como se profundiza en las conclusiones del presente trabajo—, tiende a diluir lo nacional en lo sectorial y consecuentemente, a restarle robustez. Este es un aspecto que la diferencia de la ESN española, pero que no es en absoluto incompatible con la diferenciación entre los conceptos de seguridad y defensa. Como producto final, la estrategia chilena establece las capacidades que las Fuerzas Armadas requieren para dar cumplimiento a las tareas y orientaciones de la ENSYD, elemento fundamental del modelo de presupuesto plurianual destinado al financiamiento del Plan de Desarrollo de la Fuerza.

En el marco de una agenda de seguridad ampliada, la ENSYD postula una defensa nacional que, sin descuidar sus funciones principales de defensa militar y cooperación internacional, colabore con sus capacidades a los esfuerzos de seguridad de cargo de otros actores públicos, todo ello, dentro de los límites constitucionales y legales existentes en el país. En ese cometido, como se profundiza en las conclusiones, se abdicar de la creación e institucionalización de un verdadero Sistema de Seguridad Nacional que asegure el logro de los objetivos deseados.

Por su parte, la ESN determina que la Defensa Nacional es un ámbito prioritario de actuación y cuyo objeto es hacer frente a los conflictos armados, que como más adelante veremos, son considerados una de las amenazas a la seguridad nacional.

## B. La visión Española.

Los conceptos de seguridad y defensa españoles han evolucionado en función de las enormes transformaciones sociales y políticas sufridas por España en las últimas décadas. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, con los ataques terroristas sobre Nueva York y Washington y la posterior “guerra global contra el terrorismo” desencadenada por los EEUU, suponen un nuevo giro en el escenario estratégico mundial. Así, la lucha contra el terrorismo pasa a constituirse en el principal elemento de las estrategias de seguridad y defensa occidentales.

En este entorno, y condicionada por su pertenencia a la OTAN y a la Unión Europea (UE)—España ingresó en la entonces Comunidad Europea en 1986—, las

concepciones de la seguridad y la defensa española quedan voluntariamente subordinadas a lo estipulado por ambas organizaciones. Sin embargo, es importante señalar que ambas instituciones difieren sustancialmente en su cultura estratégica.

La UE es hoy la única organización internacional capaz de utilizar una amplia variedad de instrumentos que favorezcan la estabilidad, tanto para prevenir una situación de crisis, como para restaurar la paz y reconstruir las instituciones después de un conflicto. Estas capacidades de la UE, complementadas por las herramientas políticas tradicionales de sus Estados miembros, constituyen el poder blando europeo. No obstante lo apuntado, la cuestión de la defensa común pese al indudable impulso proporcionado por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, permanece a los ojos de muchos como el aspecto más débil de los instrumentos de seguridad europeos.

Desde la aprobación de su nuevo Concepto Estratégico en 2010, la OTAN supera la tradicional noción de organización de defensa e incorpora un concepto de seguridad ampliado, bajo la fórmula de la Seguridad Cooperativa. Sin embargo, son precisamente sus inigualables capacidades militares las que constituyen el principal valor de la Alianza. Es decir, el planeamiento y posible uso de la fuerza militar es el activo que hace única a la OTAN, y el motivo por el que sigue siendo la piedra angular de la estructura de seguridad euroatlántica.

Pese a la pertenencia de nuestro país a las organizaciones regionales, OTAN, Unión Europea y OSCE, España tiene una condición y un contexto propio, sus valores recogidos en la Constitución, su propia cultura, y sus intereses vitales y estratégicos. Por ello, España no ha sido ajena a los debates acerca de la necesidad de establecer un concepto más amplio de seguridad.

Desde hace años, la urgencia para elaborar una “gran estrategia española” que partiendo de una concepción global en la que no primasen los riesgos específicamente militares, fijase los objetivos y líneas de acción necesarias para garantizar la seguridad de España y su contribución a un entorno europeo e internacional más seguro y pacífico, ha sido una reclamación recurrente.

Esta reclamación se vio finalmente satisfecha en junio de 2011 con la aprobación por el Consejo de Ministro de la primera Estrategia de Seguridad Nacional que llevaba por título: “Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos”. Este documento constituye un hito en la historia del pensamiento y del planeamiento estratégico español. Con esta estrategia del más alto nivel político se superaba el modelo seguido hasta la fecha, en el que los documentos estratégicos de referencia eran de carácter departamental, elaborados por aquellos ministerios más involucrados en los temas de seguridad, como es el caso del Ministerio de Defensa.

El pasado 31 de mayo de 2013, el Consejo de Ministros español aprobó la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2013, que actualiza la anterior versión de 2011. Bajo el título “Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido”, la importancia del documento está determinada por su valor de referencia para los líderes políticos

españoles. Este documento concibe a la seguridad de la manera integradora señalada. Así, la nueva Estrategia de Seguridad adopta un concepto amplio de seguridad que asume que para proteger lo próximo también hay que cuidar lo lejano. Además, se tiene en cuenta las organizaciones internacionales y actores no estatales, asumiendo como principio fundamental que las soluciones estables y la construcción de la paz se obtiene con la aplicación de acciones diplomáticas, militares y civiles, económicas, de información y de desarrollo. La ESN 2013 efectúa por primera vez de forma oficial una definición de Seguridad Nacional: 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 constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

A diferencia de la ENSYD, la ESN no dedica un apartado específico al sector de la Defensa, aunque sí incluye, como se verá más adelante, las líneas de planeamiento y actuación sectorial. Hay que resaltar, no obstante, que el presidente del gobierno español firma también la Directiva de Defensa Nacional, documento de segundo nivel en importancia de carácter cuatrienal, y que determina los objetivos de la Política de Defensa española y las directrices a seguir durante la legislatura.

### III. PERCEPCIONES DE RIESGOS Y AMENAZAS

En el campo específico de los riesgos y amenazas sentidos por las naciones, quizás el rasgo más destacado producto de los cambios sufridos desde el final de la Guerra Fría hasta nuestros días es la tendencia a la fusión de los conceptos seguridad interior y seguridad exterior. La globalización, la apertura de las fronteras y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación, entre otros, hacen que los aspectos internos y externos de la seguridad se mezclen e interaccionen como nunca ha sucedido en el pasado.

En consecuencia, también la percepción que de dichas amenazas tiene una nación ha perdido la antaño clara línea divisoria entre lo interior y lo exterior. A este fenómeno se une la creciente implicación de las naciones en organizaciones supranacionales, por lo que el anterior concepto se ha sustituido en gran medida por la diferenciación entre amenazas compartidas con otros actores, que hoy día constituyen la mayoría, y aquellas pocas específicas de cada nación.

Por tanto resulta evidente que las actuales amenazas son menos identificables que antaño, más difusas e incluso hasta cierto punto imprevisibles, por lo que un porcentaje importante de los recursos disponibles ha de ser asignada a estos nuevos riesgos y amenazas, transformación que ha de emprenderse no sólo en los conceptos de seguridad y defensa de las naciones, sino principalmente en las capacidades de las FAS

y Cuerpos de Seguridad del Estado, a las que han de sumarse sectores muy variados de la administración y del tejido empresarial y académico de la nación.

Por tanto y en sintonía con un concepto de seguridad ampliado, es imprescindible dotarse de capacidades en un amplio espectro que, sinérgicamente y de un modo muy flexible, sean capaces de oponerse a una compleja panoplia de amenazas, algunas de ellas aún no identificadas. Obviamente resulta imprescindible realizar una evaluación periódica de las amenazas presentes, de la probabilidad de que se hagan realidad y de su peligrosidad en caso de producirse. Sólo de este modo, priorizando las amenazas sentidas, será posible asignar los recursos necesarios.

Las amenazas más claramente identificadas y que destacan por su probabilidad y peligrosidad, normalmente interrelacionadas entre sí en gran medida, presentan hoy un carácter casi universal, al ser comunes a la mayoría de los Estados.

La ESN española reconoce doce amenazas o riesgos, mientras que en el caso chileno solo se identifican seis. No obstante, como se muestra en la siguiente tabla cinco de estas amenazas y riesgos son comunes. También, es digno de mención que algunos de los riesgos que España identifica en solitario, la ENSYD los identifica como principales tendencias globales o bien como riesgos o vulnerabilidades estructurales.

CHILE	ESPAÑA
Crisis o ataques a territorio nacional	-----
-----	Conflictos armados
Terrorismo	Terrorismo
Narcotráfico	Crimen organizado
-----	Inestabilidad económica y financiera
-----	Vulnerabilidad energética
Tráfico de armas y proliferación de armas de destrucción masiva	Proliferación de armas de destrucción masiva
Ciberataques	Ciberamenazas
-----	Flujos migratorios irregulares
Catástrofes	Emergencias y catástrofes
-----	Espionaje
-----	Vulnerabilidad del espacio marítimo
-----	Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales

## A. Amenazas y retos comunes a ambas naciones

### Terrorismo

Prevenir, impedir y derrotar al terrorismo, con independencia de su origen, ha de ser un fin prioritario de los gobiernos. El terrorismo pretende imponerse a las sociedades libres y democráticas, y constituye una amenaza estratégica de gran relevancia, que ha experimentado un reciente reforzamiento de sus medios de acción y capacidades, como consecuencia fundamentalmente de la expansión de las nuevas tecnologías.

Además, en estos momentos parece ampliar su espectro, porque aunque es cierto que el terrorismo internacional está relacionado principalmente con el extremismo religioso, la crisis económica y sistémica que afecta a las naciones occidentales amenaza con revivir los terrorismos de raíz anarquista y antisistema.

La respuesta a esta lacra ha de dirigirse tanto a las causas que lo origina como a sus instrumentos financieros, logísticos, de captación y apoyo, más las actuaciones policiales y militares ante sus manifestaciones más peligrosas. En este aspecto la acción concertada de los Estados y sociedades libres es imprescindible para combatirlo.

### Narcotráfico – crimen organizado

De naturaleza transnacional y resiliente, además de como amenaza por sí, el crimen organizado genera y activa otros riesgos y amenazas que debilitan al Estado. La dimensión de esta amenaza es muy importante, al disponer de los medios para corromper elementos clave de los estados. Está indisolublemente unido a los Estados frágiles o fallidos, en los que llega a sustituir al Estado, desde los que proyecta su influencia al resto de la comunidad internacional.

Su mayor peligrosidad reside en su asociación con grupos terroristas, con los que pueden llegar a confundirse. La adopción de tácticas terroristas por el crimen organizado y la utilización del mismo para financiar las actividades terroristas forman una amenaza dual de primera magnitud.

De nuevo la acción concertada de los estados es imprescindible para combatir el crimen organizado internacional, que se ha convertido en una amenaza cotidiana.

LA ESNYD es más específica, ya que se focaliza sobre un tipo de crimen organizado: el narcotráfico, que constituye la actividad criminal más importante en la región, siendo el tráfico de cocaína su máxima expresión. Sin embargo, el documento chileno identifica el crecimiento del crimen organizado, en su forma más amplia como una tendencia global, que tiene efectos profundamente corrosivos en las instituciones estatales y sociales.



### Tráfico de armas y proliferación de armas de destrucción masiva

La proliferación de las armas de destrucción masiva y sus sistemas de lanzamiento es la amenaza para la paz y seguridad internacional de mayor peligrosidad. Si el terrorismo es la amenaza más cotidiana, la proliferación de armas de destrucción masiva es la más peligrosa.

El riesgo de proliferación y uso de este tipo de armamento se está incrementando en Extremo y Medio Oriente, lo que unido al desarrollo tecnológico de los vectores de lanzamiento hace esta amenaza también cada vez más probable. Sin embargo no por su posible uso por estados, ya que las represalias que sufriría el estado que hiciera uso de armas de destrucción masiva suponen un grado de disuasión extremo, sino debido a organizaciones terroristas que no dudarían en utilizar este tipo de armas. Sin duda la amenaza más preocupante y letal es la conformada por la constitución del binomio terrorismo-armas de destrucción masiva.

En consecuencia la existencia de un número en aumento de naciones dotadas de este tipo de armas, algunas de ellas manifestamente frágiles, inestables o en riesgo de ser gobernadas por regímenes de naturaleza radical, es una amenaza de primer orden a la seguridad, principalmente debido al hecho de ser actores potencialmente facilitadores de dichas armas a grupos terroristas afines.

Al peligro que suponen las armas de destrucción masiva, Chile añade la dificultad de controlar los destinos de armas convencionales en desuso. Para la ENSYD “el tráfico de armas livianas y pequeñas reviste especial preocupación”, ya que los principales usuarios de dichas armas son precisamente los grupos vinculados con el crimen organizado.

### Ciberataques (o ciberamenazas)

El ciberespacio ha permitido el desarrollo de una globalización sin parangón en la historia. Sin embargo, junto a innumerables ventajas conlleva nuevos riesgos y amenazas. El ciberterrorismo, el ciberdelito/cibercrimen, el ciberespionaje o el hacktivismo, son el instrumento de actividades ilícitas o delictivas. Además constituyen un fenómeno que aún se muestra en su fase inicial, sin que podamos todavía vislumbrar todo su potencial al abrigo de los futuros desarrollos tecnológicos.

Otra característica de nuestro tiempo es que el individuo por medio de las tecnologías de la comunicación, redes sociales, etc, es capaz de influir en la opinión pública, llegando a condicionar las políticas de los gobiernos. Como resultado el poder del estado está disminuyendo, mientras que aumenta el de individuos aislados o grupos de ellos, incluyendo a organizaciones criminales.

En definitiva, se abre un complejo debate entre la máxima interconexión, que permita obtener el máximo beneficio de la tecnología y la seguridad.

### Catástrofes (y emergencias)

La interdependencia global y de los distintos riesgos y amenazas está dotando a las catástrofes naturales o inducidas de una nueva dimensión. La destrucción de infraestructuras, de medios de producción, la contaminación, la interrupción de comunicaciones, la distorsión de los mercados y la interrupción de los flujos de abastecimiento, agravan sus efectos y amplían el escenario de afectados.

Estos hechos, aunque puntuales, tienen la capacidad de dinamizar la concurrencia de otras amenazas, sobre todo en contextos de superpoblación y macrociudades escasamente dotadas de servicios, donde los medios pueden llegar a ser manifiestamente insuficientes para socorrer a la población afectada.

## **B. La especificidad chilena**

### Crisis o ataques a territorio nacional

La Estrategia chilena cita en primer lugar a las crisis o ataques a su territorio nacional como amenaza a su seguridad, por lo que “el país requiere contar con una capacidad militar creíble para disuadir y adecuada para actuar en legítima defensa”. Esto, probablemente, influido por la auto percepción geoestratégica y geopolítica de su entorno.

## **C. Las particularidades españolas**

### Conflictos armados

Señalados como una tendencia global en la ENSYD, los conflictos armados siguen representando una amenaza grave para la seguridad por su peligrosidad. Sin embargo ha disminuido notablemente la probabilidad de confrontaciones clásicas entre Estados. No obstante no pueden ni deben ser descartados, por su violencia y letalidad.

Además hay que tener en cuenta que los estados fallidos o frágiles, cada vez más abundantes en determinadas regiones geopolíticas del planeta, constituyen una amenaza. La presencia de uno de estos estados conlleva casi inexorablemente el desarrollo de conflictos armados, de mayor o menor intensidad, que constituyen una amenaza directa al menos a escala regional.

### Inestabilidad económica y financiera

La inestabilidad económica y financiera ha alcanzado una destacada dimensión como amenaza para la seguridad. Genera conflictividad política y social, refuerza otros riesgos y puede llegar a limitar los instrumentos del Estado garantes de la seguridad y la defensa. La diferencia entre ambas estrategias es que, como ya se señalara, en la ENSYD esta es considerada como un factor de vulnerabilidad a partir del cual se favorece la germinación de otras amenazas.

En consecuencia la pobreza y las desigualdades económicas afectan a la estabilidad y seguridad, tanto cuando estas desigualdades son de dimensión internacional como cuando son propias de una misma sociedad. Favorecen la emigración ilegal, la corrupción, el crimen organizado, la agitación social y el extremismo religioso y político.

La creciente agitación social, el repunte de los antisistema y las mejores expectativas electorales de las opciones políticas más extremas son consecuencia directa de la inestabilidad económica. Lo que tiene reflejo también en la importante disminución de la aportación económica en materia de cooperación y desarrollo hacia los países más pobres, que a su vez puede provocar un incremento de las amenazas procedentes de estas áreas.

### Vulnerabilidad energética

La energía es un factor clave para el progreso económico y el correcto funcionamiento de la sociedad. La vulnerabilidad energética se incrementa ante una excesiva dependencia exterior y una baja interconexión regional. Además la reciente incorporación de nuevas grandes potencias económicas al panorama internacional ha aumentado la competencia por los recursos energéticos disponibles. La posibilidad de que esta competencia pueda generar conflictos es un riesgo y una amenaza no inminente pero sí creciente.

La importancia del sector energético para las naciones hace de él un objetivo atractivo para el terrorismo internacional. En consecuencia es necesario asegurar las instalaciones y las redes de transporte, así como la sostenibilidad medioambiental de la extracción, transporte y consumo de los productos energéticos.

Mientras que para España la vulnerabilidad energética es una amenaza de primer orden, para Chile, importante productor de ciertas materias primas, la necesidad de cuidar y proteger los recursos naturales –término más general e inclusivo– tiene un carácter estratégico.

### Flujos migratorios irregulares

La población de regiones en desarrollo está en gran expansión, mientras que las sociedades más desarrolladas tienen una tasa de crecimiento muy pequeña o incluso en retroceso. Como consecuencia se está produciendo el crecimiento acelerado del conjunto de la población, lo que genera una presión creciente sobre los recursos

disponibles, algunos tan básicos como los alimentos y el agua potable.

Pero también un creciente desequilibrio poblacional entre las regiones más ricas y desarrolladas y otras en vías de desarrollo, que puede tener como resultado una intensa corriente migratoria de unas zonas a otras que, de producirse de modo descontrolado e imprevisible, afectará a la seguridad. Fenómenos imprevisibles como el impacto del cambio climático, grandes catástrofes naturales o guerras, entre otros, tienen el potencial de convertir este riesgo latente en una amenaza para la seguridad.

Además de su dimensión internacional, las migraciones incluso a escala interna suponen un riesgo, porque se está traduciendo en la paulatina creación de macrociudades, de decenas de millones de habitantes, donde es imposible proporcionar los servicios necesarios, trasladando el concepto de estado fallido al de ciudad fallida, con todas sus consecuencias a escala local pero con similar intensidad.

España es considerada como el puente entre África y Europa, o lo que es lo mismo entre subdesarrollo y desarrollo. El Estrecho de Gibraltar separa dos de las zonas del mundo con mayor desequilibrio económico. Por esta razón la ESN incluye este elemento como una amenaza a la seguridad de los españoles.

Por su parte, Chile no está ajeno a los efectos de estos fenómenos, por lo que las presiones migratorias son consideradas como una tendencia global que puede incidir en la seguridad internacional. En lo nacional, se asume que el incremento en sus niveles de desarrollo y bienestar, están crecientemente atrayendo corrientes migratorias desde los países de la región, pero los énfasis para su manejo encuentran centro de gravedad en otras políticas públicas, diferentes de las de seguridad.

### Espionaje

El espionaje se ha adaptado al nuevo escenario aprovechando las tecnologías de la información y comunicación. Así, las agresiones tanto por parte de estados como de grupos o individuos con el fin de obtener información sensible son continuas, principalmente en los campos de la seguridad, la economía, la industria y la tecnología. Por supuesto estas actividades son especialmente peligrosas en situaciones de conflicto o de crisis.

En este punto, la ENSYD coincide con la ESN al señalar que la masiva diseminación de tecnologías posibilita su uso para vulnerar la seguridad de personas, instituciones y países.

### Vulnerabilidad del espacio marítimo

El espacio marítimo es un medio donde los riesgos y amenazas a la seguridad se pueden propagar de manera fácil y rápida debido a su fácil accesibilidad y su menor reglamentación respecto a los medios aéreo y terrestre. De este modo, junto al transporte

de gran parte de los recursos energéticos, se han intensificado en él actividades como el terrorismo, el tráfico de drogas, la inmigración ilegal o la piratería.

### Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales

El sistema de servicios que dan soporte y posibilitan el trabajo de los sectores productivos y de gestión posibilitan el funcionamiento de las instituciones del Estado y las Administraciones Públicas, así como la vida de la ciudadanía.

Los prestados por las infraestructuras críticas, cuyo funcionamiento no sólo es indispensable sino que no dispone de alternativas, tienen un impacto directo y grave sobre la Seguridad Nacional, por lo que es necesario asegurar su integridad. Además el no funcionamiento de una infraestructura crítica puede arrastrar en cadena a otros sistemas, afectando en su conjunto a servicios básicos para la población y el funcionamiento del Estado.

Asegurar la infraestructura crítica de transporte, telecomunicaciones, energía y otros servicios básicos es una tarea específica de la seguridad nacional chilena.

## IV. LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Entre los distintos capítulos que componen las estrategias de seguridad actualmente en vigor en numerosos países, el contenido nuclear de dichas estrategias está constituido por las amenazas percibidas y las líneas de actuación diseñadas para enfrentarlos.

En consecuencia, tras el análisis de los riesgos, amenazas y tendencias globales es imprescindible la conjugación de éstos con las capacidades de respuesta disponibles o susceptibles de alcanzar, todo ello con el objeto de identificar los ámbitos de acción y trazar las líneas estratégicas de actuación, fruto primordial de cualquier estrategia de seguridad.

Aunque evidentemente el concepto es muy similar en la estrategia chilena y española, sin embargo el modo de expresar estas líneas de actuación es distinto. Así en la ENSYD se hace énfasis en una respuesta integral, participativa y cooperativa, en la que se potencie la coordinación de los organismos del Estado, la complementariedad en el uso de las capacidades y la actuación en los distintos ciclos de la respuesta.

A continuación se especifican ocho tareas nacionales de seguridad, mientras que en la Parte IV de la estrategia, dedicada específicamente a la defensa nacional, se especifican siete tareas más en el ámbito específico de la defensa.

El planteamiento español es distinto, consistente en la identificación de doce ámbitos

de actuación, correspondientes a cada uno de los doce riesgos y amenazas sentidos. A continuación se establece el objetivo para cada ámbito y las líneas de acción estratégicas encaminadas a alcanzar cada uno de los objetivos.

A pesar de estas diferencias, es posible trazar un paralelismo entre ambas estrategias, que se expresa en la siguiente tabla donde se incluyen los ámbitos definidos por España, sus correspondientes objetivos y las tareas nacionales de seguridad definidas por Chile, como elementos más comparables en este capítulo:

ÁMBITO	ENSYD – TAREAS DE SEGURIDAD CHILE	ESN – OBJETIVOS ESPAÑA
<b>DEFENSA NACIONAL</b>	Defender la soberanía y el territorio nacional ----- Enfatizar la cooperación internacional para favorecer la estabilidad regional, especialmente en Centroamérica y El Caribe, y contribuir a la seguridad general del Pacífico Sur	Hacer frente a los conflictos armados que se puedan producir como consecuencia tanto de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales -en los que se intervendría de manera individual-, como de la defensa de intereses y valores compartidos en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales tales como la ONU, la OTAN o la UE- en los que se intervendría conforme a sus tratados constitutivos junto con otros aliados o socios
<b>LUCHA CONTRA EL TERRORISMO</b>	Colaborar en el campo internacional, y especialmente con los países vecinos, para enfrentar eficazmente ataques terroristas, así como las actividades del narcotráfico y del crimen organizado transnacional, todo ello de acuerdo con la legislación vigente	Neutralizar la amenaza que representa el terrorismo y reducir la vulnerabilidad de la sociedad ante sus ataques, haciendo frente a los procesos de radicalización que lo puedan preceder o sustentar
<b>CIBERSEGURIDAD</b>	-----	Garantizar un uso seguro de las redes y los sistemas de información a través del fortalecimiento de nuestras capacidades de prevención, detección y respuesta a los ciberataques
<b>LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO</b>	Colaborar en el campo internacional, y especialmente con los países vecinos, para enfrentar eficazmente ataques terroristas, así como las actividades del narcotráfico y del crimen organizado transnacional, todo ello de acuerdo con la legislación vigente	Impedir el asentamiento de los grupos criminales organizados, poner a disposición de la justicia a los que ya operan dentro de nuestras fronteras e impedir la consolidación de sus formas de actuación delictiva.

<b>SEGURIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA</b>	-----	Potenciar un modelo de crecimiento económico sostenible, mitigar los desequilibrios de los mercados, luchar contra las actividades delictivas, potenciar la presencia económica internacional de España y garantizar la resiliencia de los servicios esenciales económicos y financieros
<b>SEGURIDAD ENERGÉTICA</b>	-----	Diversificar las fuentes de energía, garantizar la seguridad del transporte y abastecimiento e impulsar la sostenibilidad energética
<b>NO PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA</b>	-----	Impedir la proliferación, evitar el acceso a sustancias peligrosas por parte de terroristas o criminales y proteger a la población
<b>ORDENACIÓN DE FLUJOS MIGRATORIOS</b>	-----	Prevenir, controlar y ordenar los flujos migratorios irregulares en nuestras fronteras, que constituyen, a su vez, límites exteriores de la UE
<b>CONTRAINTELIGENCIA</b>	Fortalecer el Sistema Nacional de Inteligencia con el objeto de contar con información útil, confiable y oportuna para apoyar los requerimientos de seguridad ampliada del país, y desarrollar medidas que permitan enfrentar y contrarrestar la proliferación de tecnologías peligrosas y ciberataques	Adoptar medidas de contrainteligencia en la defensa de los intereses estratégicos, políticos y económicos de España, para prevenir, detectar y neutralizar las agresiones encubiertas procedentes de otros Estados, de sus servicios de inteligencia y de grupos o personas, que estén dirigidas a la obtención ilegal de información
<b>PROTECCIÓN ANTE EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES</b>	Proteger a las personas, la población y al patrimonio nacional frente a riesgos y amenazas, incluyendo desastres naturales y antrópicos, así como pandemias ----- Participar en operaciones de paz así como en acciones de ayuda humanitaria en caso de desastres naturales en el exterior	Establecer un Sistema Nacional de Protección de los ciudadanos que garantice una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada

<p><b>SEGURIDAD MARÍTIMA</b></p>	<p>-----</p>	<p>Impulsar una política de seguridad en el espacio marítimo con la finalidad de mantener la libertad de navegación y proteger el tráfico marítimo y las infraestructuras marítimas críticas; proteger la vida humana en el mar; prevenir y actuar ante actividades criminales y actos terroristas que se desarrollen en este medio; proteger y conservar el litoral, los recursos del medio marino, el medio ambiente marino y el patrimonio arqueológico sumergido; y prevenir y responder en casos de catástrofes o accidentes en el medio marino</p>
<p><b>PROTECCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS</b></p>	<p>Asegurar la infraestructura crítica de transporte, telecomunicaciones, energía y otros servicios básicos en caso de emergencias, así como reforzar la capacidad de resiliencia del país y sus instituciones frente a situaciones que produzcan grave daño</p>	<p>Robustecer las infraestructuras que proporcionan los servicios esenciales para la sociedad</p>
	<p>Incrementar y fortalecer la presencia y actividad de Chile en la Antártica</p>	

## V. LOS MEDIOS DE LA ACCIÓN. LA DEFENSA NACIONAL.

Sin duda, el significado más común de “estrategia de seguridad”, es el de aquél proceso que liga fines con medios. Una vez determinados los intereses vitales y estratégicos nacionales, se hace preciso determinar cuáles son los recursos que se requieren para su preservación. Por esta razón, las estrategias modernas proporcionan una indispensable guía de planeamiento para que, en etapas posteriores, se concreten las capacidades y los medios estratégicos precisos.

El enfoque integral, que han adoptado tanto la ENSYD como la ESN, conlleva la subordinación de la Defensa Nacional al plano superior de la Seguridad Nacional, cuestión que en ningún caso hace perder su importancia a las Fuerzas Armadas. Todo lo contrario, la complejidad del entorno contemporáneo y el carácter difuso de los peligros vienen a determinar que el uso legítimo de la fuerza puede ser imprescindible. Así, el instrumento militar sigue constituyendo el recurso esencial del Estado para la aplicación de la fuerza armada; sin olvidar, la imprescindible colaboración de los ejércitos con otras instituciones del Estado en la obtención del grado de seguridad que la estrategia específica.



## A. La visión Chilena

Tal como ya se ha señalado, la ENSYD tiene la particularidad de fusionar en un solo texto la explicitación de los intereses nacionales, la articulación de las decisiones y políticas sectoriales para proveer seguridad al país en su más amplio sentido y el establecer las capacidades estratégicas que las Fuerzas Armadas requieren para dar satisfacción a las tareas y orientaciones que la ENSYD establece. Elemento fundamental, esto último, —como la misma ENSYD lo señala— para la determinación del presupuesto plurianual del financiamiento de dichas fuerzas.

Como se ve, y se profundiza en las conclusiones, es posible apreciar una dualidad de finalidades del documento; por una parte “orientar y articular decisiones y políticas sectoriales para proveer seguridad en un amplio sentido”, lo que en nuestra opinión, es sólo parcialmente logrado, ya que se carece de la institucionalidad —y la ENSYD tampoco la considera— que permita lo anterior, y por otra; constituirse, en el ámbito de la defensa, en el “...*el marco público de referencia para la adopción de decisiones relativas a la asignación e inversión de recursos financieros.*”

De esta segunda finalidad es de donde se deriva el valor instrumental de este último capítulo de la ENSYD y explica por qué la mezcla de lo nacional con lo sectorial, y por qué al vincular “fines” con “medios”, la estrategia se focaliza y enfatiza en sólo parte de los medios disponibles para enfrentar los desafíos de la seguridad ampliada. Nada se dice de las otras capacidades necesarias, distintas de las de la defensa, para “proveer seguridad en un amplio sentido”.

Dicho esto, y por esto, es que la ENSYD a partir de los intereses nacionales y de seguridad de Chile en el mundo, de la identificación de los riesgos y amenazas y de las tareas nacionales de seguridad, se aboca a definir las tareas específicas para la Defensa para los próximos doce años (ver detalle en el mapa conceptual), las que a su vez servirán para definir las capacidades estratégicas de la Defensa. Estas capacidades hacen referencia a los medios materiales, de personal e intangibles —tales como la doctrina, organización, capacitación, liderazgo y sostenimiento de la fuerza— necesarios para que el país, desde la perspectiva de la Defensa, pueda enfrentar los desafíos descritos en los capítulos anteriores.

De esta manera las capacidades estratégicas definidas, que optimizadas mediante el empleo conjunto de la fuerza bajo la conducción del Estado Mayor Conjunto, son las siguientes:

- Capacidad Operacional
- Inteligencia
- Vigilancia , control y alerta

- Movilidad y transporte estratégico
- Proyección estratégica
- Protección y apoyo a la población civil

Las que desarrolladas sobre la base del equipamiento, entrenamiento y personal disponible, requieren de contar con: a) un sistema de planificación basado en capacidades b) un Plan de Desarrollo de la Fuerza c) un nivel de alistamiento de la fuerza d) un programa de reclutamiento y retención de personal.

Así, una vez definidas las capacidades estratégicas requeridas, y establecidas las bases sobre las cuales deben ser éstas logradas, la ENSYD profundiza en la determinación de los atributos y medios que debe poseer esta fuerza, presentando un listado de los medios terrestres, navales y aéreos que se debería tender a disponer.

En la discusión académica y política que naturalmente se ha generado al ser presentada la ENSYD al Congreso por S.E. el Presidente de la República, y en la discusión que con toda seguridad está por venir, pareciera que éste capítulo concentra las mayores polémicas. Para muchos desnaturalizó el sentido nacional de la estrategia, al abandonar lo conceptual y sumergirse, sin suficiente expresión de causa, en lo concreto. En definitiva, habría confundido al “todo” con una de sus “partes” y habría “amarrado y condicionado” la obtención de las capacidades estratégicas a una determinada cantidad y tipo de material. Estamos seguros, que la discusión y el debate permitirán alcanzar la necesaria convergencia en este aspecto.

## **B. La visión Española**

Este punto es quizás desde el punto de vista tanto de la estructura del documento como de su contenido conceptual, el que más separa a ambos documentos. La visión española es menos ambiciosa que la chilena, que se extiende mucho más y con mayor precisión en este apartado. Pero no es menos cierto es que esta notable diferencia se debe probablemente a la existencia en ambas naciones de distintos procesos de planeamiento estratégico.

En la versión española, a continuación de ámbitos y objetivos, se especifican líneas de acción estratégicas más detalladas para cada uno de los objetivos perseguidos. Así, el ámbito de la Defensa Nacional es en el documento sólo uno de esos ámbitos, concretamente enfrentado al riesgo o amenaza situado en primer lugar, los conflictos armados. Este punto reza que con el objeto de “hacer frente a los conflictos armados que se puedan producir como consecuencia tanto de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales -en los que se intervendría de manera individual-, como de la defensa de intereses y valores compartidos en virtud de nuestra pertenencia a

organizaciones internacionales tales como la ONU, la OTAN o la UE- en los que se intervendría conforme a sus tratados constitutivos junto con otros aliados o socios”, para a continuación especificar las siguientes líneas de actuación:

1. Provisión de capacidades militares que permitan el cumplimiento de las misiones asignadas y un nivel de disuasión creíble. En todo caso, la Defensa Nacional mantendrá las capacidades necesarias para reaccionar y neutralizar cualquier riesgo o amenaza de orden militar.
2. Mantenimiento del compromiso de España con el sistema de seguridad colectiva sobre la base de la integración en las organizaciones internacionales y mediante la activa participación en operaciones en el exterior, que se conjugará con la defensa de los intereses nacionales. Se llevarán a cabo actuaciones que contribuyan a la acción exterior del Estado y a la posición internacional de España.
3. Mantenimiento por parte de las Fuerzas Armadas del esfuerzo de adaptación a las nuevas realidades y retos mediante un proceso de transformación continua, que permita un uso eficiente de los recursos y dedique especial atención a las personas.
4. Adecuación del esfuerzo de adaptación a la actual situación de crisis económica. Se compartirán capacidades con nuestros aliados en el ámbito de las organizaciones internacionales de seguridad sin afectar al cumplimiento de las misiones asignadas.
5. Fomento de la conciencia y cultura de defensa, pilares del apoyo de la sociedad española a la Defensa Nacional, prestando especial atención a la juventud.
6. Fortalecimiento del tejido industrial español de Defensa mediante las acciones de fomento, proyección y colaboración con las capacidades nacionales que, salvaguardadas las necesidades operativas propias, se estimen necesarias. Se potenciarán los vínculos entre los actores que conforman la arquitectura óptima en esta materia (Industria, Universidad y Defensa).

Según estas líneas de actuación, y de acuerdo a la Directiva de Defensa Nacional 2012, probablemente en los próximos meses se llevará a cabo una reflexión que determine qué estructuras y capacidades de Defensa necesita España y cuáles son los recursos que deben ser asignados para lograrlas.

En definitiva, se trata de un contenido dedicada específicamente a la defensa nacional que puede parecer escaso, pero que responde claramente al concepto integrado de la seguridad que tiene España y que, al mismo tiempo, descansa en la larga tradición de planeamiento de la defensa, muy anterior a la existencia misma de las estrategias nacionales de seguridad y que se contempla como uno de las principales estrategias subordinadas a la ESN.

No obstante, la anunciada Ley Orgánica de la Seguridad Nacional, que debería ver la luz en un futuro inmediato, habría de incluir una vinculación más estrecha, incluso desde el punto de vista temporal, entre la ESN y la Estrategia de Defensa, tal y como sucede en países como los Estados Unidos o el Reino Unido, dando así definitivamente coherencia al pensamiento estratégico nacional.

## **VI. ORGANOS RESPONSABLES DE LA PLANIFICACIÓN Y CONDUCCIÓN DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA. MECANISMOS DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL**

Los actuales conceptos de seguridad y defensa son elementos de una naturaleza teórica que han de llevarse necesariamente al terreno de lo institucional y lo instrumental, por medio tanto de órganos responsables de su planificación, puesta en práctica y aplicación como de los necesarios mecanismos de coordinación entre las instituciones, que hagan que el sistema integrado concebido sobre el papel lo sea en la realidad. Se trata por tanto de un problema tanto orgánico como de definición de procesos, en el que no debe de caerse en el frecuente error de priorizar la constitución de los órganos sobre la definición de los procesos. En éstos radica la principal dificultad de la implementación del sistema integrado de seguridad nacional, por lo que dichos procesos han de definirse al más alto nivel normativo, formando parte del corpus legislativo nacional.

En esta idea, ambos documentos estratégicos, objeto de este estudio, presentan una arquitectura institucional de seguridad encargada de proporcionar coherencia estratégica a la política de seguridad del Estado, englobando aspectos de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, Industria y Hacienda, entre otros.

### **A. Chile**

En el caso chileno, le corresponde al Comité Interministerial de Seguridad la coordinación y gestión en seguridad y defensa. De este órgano, presidido por el Presidente de la República, forman parte los ministros de Interior y Seguridad Pública, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Hacienda, Energía, Transporte y Telecomunicaciones, y Obras Públicas; sin perjuicio de lo cual, el Presidente podrá convocar a otras autoridades cuando lo estime conveniente.

Al no ser este un organismo permanente y técnico, nos parece insuficiente para

llevar adelante la diversidad y complejidad de las tareas nacionales vinculadas a la Seguridad Nacional. La naturaleza de las funciones que cumplen quienes lo integran hace que éste sea el órgano político del mayor nivel en materias de Seguridad Nacional, el que, aunque necesario, es insuficiente para conducir, coordinar y gestionar la operacionalización de las tareas derivadas de la Estrategia.

Es evidente que para operativizar la Estrategia se requiere de una arquitectura institucional que dé cuerpo al Sistema de Seguridad Nacional de Chile, ya sea que éste sea creado por una ley que se dicte para tal efecto, o bien, sea concebido en el cuerpo de esta Estrategia.

## B. España

La participación de múltiples ministerios, administraciones e incluso empresas requiere la definición de una estructura capaz de coordinar de forma eficaz a todos los organismos que intervienen en seguridad a partir de la aprobación de la Estrategia de Seguridad Nacional. La Estrategia de 2011 reclamaba la creación de “modelo institucional integrado” que diese “respuesta efectiva e integral a los complejos retos de la seguridad en el mundo actual”. No obstante, dadas las circunstancias en las que fue aprobada, no se ha logrado avanzar más allá de la formulación meramente teórica. En este sentido, la ESN 2013 da un paso decisivo al crear la estructura del Sistema de Seguridad Nacional sobre la base de dos nuevos organismos, el Consejo de Seguridad Nacional y los Comités especializados, que se detallan en el siguiente apartado.

La ESN 2013 define los pilares sobre los que se debe construir una respuesta efectiva e integral a los complejos retos de la seguridad en el mundo actual. Para garantizar la articulación de esta concepción de la seguridad, se ha creado la estructura del Sistema de Seguridad Nacional sobre la base de dos nuevos organismos: el Consejo de Seguridad Nacional y los Comités Especializados. Y lo que es más importante, se determina que en el plazo de seis meses el Consejo de Seguridad Nacional elaborará una propuesta de anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional para su posterior elevación al Consejo de Ministros. Esta Ley Orgánica debe permitir la creación definitiva de una arquitectura institucional que permita la constitución de un sistema de seguridad integral, diseñado para proporcionar coherencia estratégica a la política de seguridad del Estado, englobando aspectos de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, Industria y Hacienda, entre otros.

El Consejo de Seguridad Nacional, que se reunirá con carácter periódico, probablemente cada dos meses, estará presidido por el Presidente del Gobierno excepto cuando asista S.M. el Rey. Forman parte del Consejo Vicepresidente del Gobierno, otros miembros del Gobierno, Secretarios de Estado y el Director del Gabinete de la Presidencia del

Gobierno. La convocatoria podrá limitarse a los miembros con competencias más directamente relacionadas con los temas a tratar en el orden del día. Podrán ser convocados los titulares del resto de departamentos ministeriales, así como otras autoridades o cargos de las Administraciones Públicas y expertos.

Por otro lado, creados por iniciativa del Consejo de Seguridad Nacional, los Comités Especializados son los órganos de apoyo del Consejo en los ámbitos de actuación de la ESN.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, Gabriel. “La disyuntiva de las misiones de las Fuerzas Armadas”. Atlas Comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe. RESDAL. Buenos Aires 2012.
- Ballesteros Martín, Miguel Ángel. “La Estrategia de Seguridad y Defensa” en VV.AA. Monografía núm. 67 del CESEDEN. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI. Ministerio de Defensa, 2003.
- Bobbio, Norberto. El problema de la guerra y las vías de la paz. Ediciones GEDISA, Barcelona 1992.
- Chomsky, Noam. El nuevo orden mundial (y el viejo). Mondadori Barcelona 1996.
- Consulta de S.E el Presidente de la República, Sebastián Piñera Echeñique, al Honorable Senado de la República, sobre la “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa” 2012-2024. Santiago, 28 de junio de 2012.
- Consulta de S.E el Presidente de la República, Sebastián Piñera Echeñique, al Honorable Senado de la República, sobre la “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa” 2012-2024. Santiago, 9 de agosto de 2012.
- Directiva de Defensa Nacional 1/2012. “Por una defensa necesaria, por una defensa responsable”. Julio 2012
- Enzensberger, Hans Magnus. Política y delito. Seix Barral, Barcelona 1968.
- Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Mayo 2013.
- Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Junio 2011
- Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor. 12 diciembre 2003
- Fuentes Vera, Juan. “Hacia una Política de Seguridad Nacional: elementos para la discusión”. Revista Política y Estrategia, N°19 enero-junio 2012. ANEPE.
- Galtung, Johan. ¡Hay alternativas! Editorial Tecnos. Madrid 1984.
- Griffiths, John. “Teoría de la Defensa y Seguridad en el Continente Americano”. RIL Editores. Santiago, 2011.
- Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución. 11 Diciembre 2008
- Kagan, Robert. Poder y debilidad. Editorial Taurus, Madrid 2003.
- Laborie Iglesias, Mario. “Estrategia de Seguridad Nacional (mayo 2013)”. Documento de análisis del IEEE 34/2013. 3 junio 2013.

- Mario Laborie Iglesias, Mario. “La evolución del Concepto de Seguridad”. Documento Marco del IEEE 05/2011. Junio 2011.
- Losada Torres-Quevedo, Ángel. “La contribución de la acción exterior a la lucha contra el terrorismo” en VV. AA. Afrontar el terrorismo. Gobierno de Aragón 2006.
- Navarro Mesa, Miguel. “El financiamiento de la Defensa en una perspectiva Política” Escenarios Actuales. Año 18, mayo nº1. Santiago 2013.
- Rial, Juan. “Nuevos Escenarios para las fuerzas militares en América Latina”. Atlas Comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe. RESDAL. Buenos Aires 2012.
- S. Tulchin, Joseph et al. La seguridad desde las dos orillas. Ediciones Bellaterra, Barcelona 2006.
- Tilly, Charles. Bobsa, Lilian. Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990. Alianza Editorial, Madrid 1992
- VVAA. “Análisis comparativo de la estrategia española de seguridad “una responsabilidad de todos”. Documento de Análisis del IEEE 17/2011. 26 junio 2011 irectiva de Defensa Nacional 1/2012. “Por una defensa necesaria, por una defensa responsable”. Julio 2012





**ieee.es**  
Instituto Español de Estudios Estratégicos



**ANEPE**  
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS