



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

ANEPE

REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

N° 119 ENERO - JUNIO 2012

ARTÍCULOS

- LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER (R2P).
LOS DERECHOS HUMANOS Y EL CONSEJO DE
SEGURIDAD
ULDARICIO FIGUEROA PLÁ
- EL NUEVO ESTATUS INTERNACIONAL DE BRASIL.
UN DESAFÍO
CRISTIÁN GARAY VERA
DIEGO HERNÁNDEZ ALVARADO
- CLAVES GEOPOLÍTICAS EN TORNO AL CONFLICTO
DEL ATLÁNTICO SUR
IVÁN WITKER BARRA

TEMAS DE ACTUALIDAD

- HACIA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL:
ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN
JUAN A. FUENTES VERA
- LAS RELACIONES ENTRE CHILE Y BOLIVIA
TRAS EL ANUNCIO DEL GOBIERNO BOLIVIANO
DE DEMANDAR A CHILE ANTE UN TRIBUNAL
INTERNACIONAL
CLAUDIO COLOMA ROJAS

HACIA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL: ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN[∞]

JUAN A. FUENTES VERA*

RESUMEN

La iniciativa del Gobierno expresada por el Ministro de Defensa Nacional de Chile en orden a avanzar hacia una Política de Seguridad Nacional requiere de una amplia discusión acerca de estos instrumentos de política y diplomacia pública. Se ofrece en consecuencia como aporte a la discusión un análisis de los conceptos involucrados, de los contenidos relevantes de algunas de las estrategias ya existentes y de los posibles requerimientos que tiene el país sobre el particular.

Palabras clave: *Estrategia de seguridad, política pública, seguridad, defensa.*

TOWARDS A POLICY OF NATIONAL DEFENSE: ELEMENTS FOR DISCUSSION

ABSTRACT

The initiative of the Government in order to move towards a National Defense Policy, as it was expressed by the Chilean Minister of National Defense, requires a broad discussion regarding these public policy and diplomatic instruments. Therefore, an analysis of the relevant concepts and contents of some of the existing strategies and the possible requirements of the country to this regard are offered for discussion.

Key words: *Defense Strategy, public policy, security, defense.*

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España; Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile e Investigador Asociado del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile. jfuentes@uc.cl

[∞] Fecha de recepción: 020412
Fecha de aceptación: 200412

Introducción

La discusión sobre la necesidad de configurar una Política o Estrategia de Seguridad Nacional para el país no es algo nuevo, pues la comunidad de defensa venía planteándose el tema desde hace tiempo. Sin embargo, su inclusión en la agenda del actual gobierno le ha dado el impulso fundamental para avanzar en su consecución. Sobre el particular, el año pasado en la ceremonia de inicio del año lectivo de las FF.AA., el Ministro de Defensa Nacional formulaba la pregunta sobre qué Política de Seguridad Nacional se requiere cuando estamos en lo que bien puede ser el umbral del desarrollo. En la ceremonia correspondiente a este año reiteraba la idea, puntualizando que no hay desarrollo sin seguridad y defensa. De esta manera se ha revitalizado el tema haciendo indispensable que le prestemos la debida atención aportando a lo que debe ser un debate profundo, considerando precisamente la proyección que deseamos tener como país, al mismo tiempo que estamos conscientes de algunas amenazas que nos pueden afectar en el proceso de alcanzar nuestros objetivos nacionales, junto a probables carencias o limitaciones especialmente en términos de coordinación entre las políticas sectoriales que exigen de criterios ordenadores para el conjunto del Estado. Por otra parte, los avances logrados en el ámbito de la defensa, donde hemos sido pioneros en América Latina en iniciativas como los Libros de la Defensa Nacional, de los cuales ya contamos con tres versiones, dan cuenta de la madurez alcanzada, lo que nos permite ir más lejos abarcando un ámbito que va más allá de la defensa, aunque la incluye.

En términos generales, las estrategias de seguridad son documentos programáticos cuya utilidad consiste, primero, en que dan una respuesta integral a todo el Estado para aquellos problemas o amenazas que afectan o pueden afectar seriamente el logro de los objetivos nacionales, especialmente en términos de la seguridad y futuro de la sociedad. En este sentido, el valor de estos documentos reside en que ofrecen una mirada tanto de conjunto como particular acerca de los peligros que se perciben, ayudando así a orientar a las instituciones dándoles un marco referencial y permitiendo en consecuencia la coordinación interministerial e interagencial. En segundo lugar, pero no menos importante, en su condición de instrumentos de diplomacia pública entregan una proyección del país en el entorno internacional.

I. El concepto de seguridad y sus definiciones contemporáneas

1. El cambio conceptual de la seguridad

Con el término de la Guerra Fría que había puesto en peligro la existencia misma de los Estados, por una parte, y el desarrollo del proceso de globalización, por otra, que ha significado niveles de interrelación nunca antes alcanzados entre los países, la dimensión tradicional de la seguridad centrada en lo militar ha dejado paso a otras concepciones que han sido objeto de múltiples análisis¹.

En la medida que el optimismo de la pos-Guerra Fría se fue disipando, la seguridad recuperó su importancia a través de nuevas formas de amenazas al Estado. En este sentido, el concepto de amenaza ocupó un lugar central en la discusión, siendo entendido como: *“un conjunto de circunstancias que integradas constituyen un factor potencial de daño cierto y que bajo ciertas circunstancias puede producirse”*².

Además, dado que las amenazas pueden ser de diversa naturaleza, se ha acuñado el concepto de *“Seguridad Multidimensional”*³.

Por otra parte, también la relación entre los conceptos de seguridad y defensa se ha ido precisando de manera que la seguridad interestatal hace referencia a una *“condición”* en la que los Estados consideran que no tienen peligro de ataque militar, presión política ni coerción económica, de modo que pueden seguir libremente su desarrollo y progreso. Los conceptos de seguridad que cada cual adopte son en consecuencia las bases en las que confían las personas, los Estados y la comunidad internacional, y las políticas de seguridad son los medios para alcanzarla. El concepto de defensa, en cambio, se circunscribe al uso del aparato militar para su empleo disuasivo ante amenazas potenciales o efectivas de otro Estado o grupo de Estados, de forma que mientras la seguridad es una condición o situación, la defensa es una acción derivada de esta⁴.

1 Al respecto véase por ejemplo: ENSEÑAT Y BEREA, Amador, “Los nuevos paradigmas de la seguridad”, en: El concepto de Seguridad Nacional en las estrategias de Seguridad Nacional, CIT, Pax, diciembre 2009, pp. 9-20.

2 LAÍÑO, Aníbal. Una aproximación teórica al concepto de Defensa, mimeo, Ágora, Centro de Estudios Internacionales, Buenos Aires, octubre 1991, p. 35.

3 Hay diferentes autores que tratan este concepto. Véase por ejemplo el trabajo de Julio Fiol, “La Declaración sobre seguridad en las Américas: ¿Qué es el Concepto de Seguridad Multidimensional?”, Diplomacia N° 106, Enero-Marzo 2006, pp. 18-55.

4 Departamento de Asuntos de Desarme ONU, El Concepto de Seguridad, Documento A/40/553, 1986. El LDN 2010 usa para la seguridad el término “condición”.

2. Carácter flexible del concepto de seguridad

Como aspecto inicial en la discusión sobre el concepto de seguridad, seleccionamos dos párrafos de la Declaración de la Conferencia sobre Seguridad en las Américas, celebrada en México, el 28 y 29 de octubre de 2003, que señalan lo siguiente: *“Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional”...“Cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico, y con el pleno respeto del derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas”*⁵.

Por lo anterior, se puede observar que la Conferencia no estableció una política de seguridad y defensa común para la región ni un marco institucional, manteniéndose por lo tanto diferencias en torno al concepto y a sus definiciones políticas e institucionales y también las distintas percepciones sobre las nuevas amenazas y factores de riesgo. Esto no es extraño considerando que los procesos de formación y/o consolidación de los Estados americanos son de naturaleza diversa⁶.

Así, entonces, puede afirmarse que el concepto de seguridad que cada país maneje *“dependerá de la coyuntura política existente”*, ya que cada gobierno estará encargado de diseñar y de aplicar las políticas públicas correspondientes⁷.

En consecuencia, el concepto de seguridad aparece como una idea flexible posible de distintas interpretaciones en virtud de lo cual los países diseñan

5 Declaración de la Conferencia sobre Seguridad en las Américas, celebrada en México, el 28 y 29 de octubre de 2003, OEA/Ser. K/XXXVIII CES/dec.1/03 Rev. 1, 28 de octubre de 2003.

6 VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Líneas temáticas y perspectiva del debate, Resdal, 2004.

7 MALAMUD, Carlos, “Retos y desafíos actuales en la evolución de la seguridad y la defensa en América Latina. los problemas internos”, en: La Evolución de la Seguridad y Defensa en la Comunidad Iberoamericana, Monografías del CESEDEN N° 101, 2008.

sus políticas particulares, aunque en un marco de valores comunes como son la democracia y el respeto a los derechos humanos y desde luego el Derecho Internacional.

Estas consideraciones que son válidas para las políticas de defensa lo serán también para una política o estrategia de seguridad más amplia que la defensa que incorpore a esta como parte integral pero no suficiente.

3. Los enfoques teóricos de la seguridad

La necesidad de plantearse nuevas políticas o estrategias de seguridad nacional se fundamenta en el cambio de escenario mundial que ha llevado a una revisión de las teorías y conceptos tradicionales que han resultado superados, ya sea por el avance de los acontecimientos pos-Guerra Fría y sin duda por la globalización. En este aspecto consideramos válido contrastar dos conceptualizaciones polares por cuanto es posible afirmar que la seguridad constituye, hoy día, una suerte de espacio que fluctúa entre ambas sin que todavía se tenga mucha claridad acerca del papel que realmente le corresponde dentro de las funciones propias del Estado en el concierto internacional.

a) Concepto clásico

En un análisis sobre la seguridad no puede dejar de mencionarse, en primer lugar, la conceptualización del realismo clásico de fundamentación hobbesiana centrada en el Estado, en su independencia e integridad territorial, frente a agresiones en un sistema internacional anárquico donde los diversos Estados actuaban movidos por su propio interés sin un poder regulatorio superior. Las conceptualizaciones clásicas sobre la seguridad internacional resultantes han sido de esta manera el realismo y el neorrealismo su versión actualizada.

El neorrealismo centró la prioridad del análisis en la capacidad de mantener la supervivencia del Estado, lo que se tradujo en un incremento de los recursos militares y económicos y en una atención especial a la “*seguridad nacional*” en el marco de la Guerra Fría; el cual ofreció así una teoría completa de la seguridad y un objetivo concreto para la elaboración de políticas de seguridad que incrementaran la capacidad de influencia y los recursos que garantizaban la supervivencia del Estado. Sin embargo, el Sistema Internacional ya ha tendido a ser regulado por el Derecho Internacional de donde se desprenden los denominados “*Regímenes de Seguridad*” (cooperativos y colectivos) moderando esta

tendencia anárquica presente en la visión tradicional aunque sea de manera incompleta o limitada⁸.

b) La Seguridad Humana

En 1994 el PNUD incorporó el concepto de Seguridad Humana cuando se estaba en medio de una discusión teórica debido a las limitaciones que evidenciaba la forma tradicional de entender la seguridad. El concepto de seguridad en consecuencia se ampliaba y ya no era solamente una visión que podemos considerar abstracta del Estado, centrada en la soberanía territorial. Se trataba de poner en primer lugar la preocupación por la vida de las personas y por su dignidad y entenderla en sus aspectos políticos, económicos, sociales y medioambientales. Por otra parte, las amenazas que se configuraban eran de carácter global y provenían del narcotráfico, el terrorismo, la degradación medioambiental, etc. El Informe señaló que las dimensiones de la seguridad humana eran: la política, la económica, la salud, la medioambiental, la personal y la comunitaria, las que forman un todo integral e indivisible⁹.

Dadas las aparentes diferencias y consiguientes confusiones entre la seguridad tradicional y la humana y especialmente el papel a jugar por las instituciones estatales, es importante señalar que ambos conceptos se han considerado complementarios, ya que la satisfacción de la seguridad humana solamente se alcanza con las condiciones de seguridad del Estado Nacional, sin perjuicio de que puedan darse énfasis en un sentido u otro dependiendo de los escenarios de los que se trate¹⁰.

Conviene señalar que el LDN 2010 recogió el concepto de Seguridad Humana en la parte relativa a los regímenes de limitación del conflicto armado, relacionándolo con el Derecho Internacional Humanitario y con el respeto a los derechos humanos en un contexto en el cual las situaciones de violencia afectan a las personas y, también, le otorgó un valor como referente dentro de problemas característicos de la globalización que trascienden el ámbito de las políticas de

8 Un estudio completo de las distintas corrientes de pensamiento presentes en la teoría de las relaciones internacionales lo encontramos en: Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, México, 1996, especialmente en las pp. 126-152.

9 PNUD, "Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana, Informe del PNUD, Nueva York, 1994.

10 Este tema se encuentra desarrollado en: FUENTES, Claudia, *Seguridad Humana y Seguridad Nacional: relación conceptual y práctica*, Colección Investigaciones N° 4, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE, Santiago, 2005.

defensa, no correspondiendo ser incorporados a ellas, sino más bien a esquemas de cooperación internacional¹¹.

Lo anterior necesariamente lleva a diferenciar un aspecto que es central en la discusión; a saber, que no deben confundirse las amenazas que involucran violencia, intencionalidad de causar daño y que ponen en jaque la capacidad institucional de control del Estado con la consiguiente o posible mortalidad, con problemas que forman parte de los defectos o limitaciones estructurales de las economías o de coyunturas especiales y con los eventos catastróficos a los cuales puede estar sujeta cualquier sociedad independientemente de su nivel de desarrollo y que deben ser consideradas como limitaciones a la solidez o proyección del país más cercanos tal vez al concepto de riesgo en tanto permitiría materializar amenazas. Por esto es necesario tener claridad acerca del enfoque, nivel o perspectiva teórica desde la cual se está enfrentando el problema de la seguridad. Es interesante señalar en todo caso que las Estrategias de Seguridad de los países desarrollados que analizaremos a continuación, como la de los EE.UU., incorporan la relación entre prosperidad y seguridad, tema que merece una mayor reflexión en tanto la prosperidad material evidentemente ofrece un fundamento a la seguridad.

4. Los objetos de la seguridad de acuerdo a diferentes teorías:

Cuadro N° 1
Objetos de la seguridad y teoría que los sostiene

El objeto principal de la seguridad según las teorías de las relaciones internacionales		
Objeto referente	Contenido	Postuladores
El Estado.	Soberanía. Interés nacional. Integridad territorial.	Realismo y neorealismo.
La paz.	Normas y acuerdos.	Idealismo.
El sistema internacional.	Estabilidad. Interdependencia. Regímenes internacionales.	Institucionalismo neoliberal o interdependencia compleja.
Colectividades o grupos.	Identidades de diverso tipo.	Constructivismo.
El individuo.	Supervivencia, bienestar.	Nuevos enfoques y teorías críticas como seguridad humana.
Diversos.	El discurso sobre la seguridad.	Escuela de Copenhague.

Fuente: Elaboración propia.

11 Libro de la Defensa Nacional 2010, pp. 89-90.

5. Supuestos de conflicto en la región o de intervención militar en general:

Un estudio reciente sobre las posibilidades de conflicto en América Latina enuncia los siguientes supuestos que dan cuenta de la forma diversa cómo se pueden entender las amenazas en la región:

- a) Estallido de una guerra asimétrica, consecuencia directa de la invasión de una gran potencia extranjera, como preconizan, aunque no solamente, las principales autoridades del gobierno de Venezuela.
- b) La lucha por los recursos naturales cada vez más escasos, lo que conlleva además el tema de la seguridad energética.
- c) La preservación del medio ambiente.
- d) La participación de las Fuerzas Armadas en los desastres naturales, como muestra la creciente cooperación militar en América Central.
- e) El combate contra el narcotráfico y otras formas de violencia organizada, como ha demostrado recientemente la “*Iniciativa Mérida*” entre México y Estados Unidos.
- f) La participación en misiones internacionales de paz, que tienden a una mayor coordinación entre varios países latinoamericanos, como se aprecia en Haití.
- g) Ciertas tendencias que llevan a las FF.AA. a intervenir en cuestiones de seguridad interior¹².

6. La ampliación del concepto de seguridad

La asimetría entre los efectos de la globalización que se traduce en grandes brechas en los niveles de bienestar de las diferentes sociedades, ha dado lugar a situaciones que pueden ser evaluadas como amenazas potenciales, de donde surgen conceptos como seguridad alimentaria, seguridad demográfica y especialmente seguridad humana. Este último concepto toma forma como hemos dicho en el punto anterior a contar del “*Informe de Desarrollo Humano*” (IHD) emitido en 1992 por el PNUD, de manera que el problema del desarrollo comenzó a verse bajo el prisma de la seguridad, confundándose con cuestiones relativas a la estructura económica. La premisa era que la situación interna de los Estados y el orden mundial eran indisociables, de manera que la posibilidad de conflictos entre países pobres y ricos quedaba abierta¹³.

12 MALAMUD, Carlos, *op. cit.*

13 BARTOLOMÉ, Mariano César, *La Seguridad Internacional*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1999, pp. 326-328.

Pero independientemente de esta visión que pudiera ser calificada de catastrofista, el hecho cierto es que la creciente interrelación entre los países ha llevado a que situaciones que surgen en alguna parte del mundo pronto se difundan, como es el caso de pandemias, presiones migratorias e incluso formas de crimen organizado, convirtiéndose así en “*problemas de seguridad*” con distinto nivel de generalización¹⁴.

7. La guerra informática: un nuevo tipo de amenaza

La guerra informática o cibernética constituye una amenaza transnacional nueva que ha sido definida como: “*un conflicto electrónico en el cual la información es un activo estratégico válido de conquistar o destruir*”¹⁵.

8. Cambios en el concepto de estrategia

El carácter multidimensional que ha adquirido el concepto de seguridad ha puesto en tela de juicio también el concepto de estrategia, definido por autores como Liddell Hart como: “*El arte de distribuir y aplicar medios militares para obtener el objetivo de la política*”¹⁶.

El problema en cuestión es que hoy en día el logro de objetivos políticos por medios militares se ha vuelto muy restringido, del mismo modo que también existen diversas amenazas a la seguridad que no pueden ser enfrentadas con estos medios.

II. La seguridad en los Libros de la Defensa Nacional de Chile

El LDN 1997 recoge el concepto de seguridad que aparece expresado jurídicamente en el Reglamento del Decreto 181 de 1960 definiéndolo como: “*toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país, de modo que asegure el libre ejercicio de la soberanía de la Nación, tanto en el interior como en el exterior, con arreglo a las disposiciones establecidas, a la Constitución Política del Estado, a las leyes de la República y a las normas de Derecho Internacional, según corresponda*”. El concepto engloba entonces la seguridad externa e interna del Estado con el fin de asegurar su soberanía

14 El LDN 2010 recoge el concepto de “problemas de seguridad” que fue definido en la Conferencia sobre Seguridad en las Américas, celebrada en México, el 28 y 29 de octubre de 2003.

15 TAYLOR, Paul, “West faces prospect of hacker warfare”, FTIT, april, 2, 1997, p. 2.

16 LIDDELL Hart, Basil, Estrategia de Aproximación Indirecta, Buenos Aires, 1973, pp. 343-344.

que en última instancia permite libertad de acción para lograr eficazmente los Objetivos Nacionales. Asimismo, el LDN 1997 precisa, además, que la seguridad no se trata de “acciones”, sino de una “condición” lograda a través de acciones destinadas a eliminar o atenuar vulnerabilidades y estas acciones se realizan en un amplio espectro de ámbitos que van desde el desarrollo socioeconómico, la defensa y el orden institucional¹⁷.

Luego, el LDN 2002 establece como fuentes de la Política de Defensa Nacional a la Política de Seguridad Nacional y a la AGPE, y considera que teóricamente la Política de Seguridad Nacional: *“es aquella que establece, entre otros aspectos, los criterios para armonizar las acciones por ejecutar en los ámbitos del desarrollo y de la Defensa tendientes a eliminar o atenuar vulnerabilidades del país, de modo de alcanzar una condición que permita asegurar la consecución de los objetivos nacionales. En consecuencia, la Política de Seguridad debería identificar qué vulnerabilidades serán enfrentadas mediante la Defensa, cuáles mediante el desarrollo y cuáles coordinadamente”*. Pero seguidamente subraya que: *“el Estado de Chile no ha generado ningún conjunto de criterios u orientaciones que, con el carácter de un marco general, pueda ser entendido como una Política de Seguridad Nacional”*.

El párrafo termina diciendo: *“Para una gestión armónica en la perspectiva de abordar globalmente la tarea de eliminar o atenuar las vulnerabilidades del país, pareciera suficiente una adecuada coordinación entre la Política de Defensa, la Política Exterior, las políticas de desarrollo y las de orden público y seguridad interior, lo cual probablemente requiera crear instancias institucionales que actúen de vínculo entre distintos sectores públicos o perfeccionar las existentes”*¹⁸.

La pregunta que surge entonces a consecuencia de lo anteriormente citado es: ¿Cómo se puede coordinar a las instancias institucionales, perfeccionarlas o crear otras sin tener este *“conjunto de orientaciones o criterios que orienten las acciones destinadas a eliminar o atenuar las vulnerabilidades del país”*? Precisamente a este conjunto de orientaciones se denomina: Política de Seguridad Nacional.

17 Libro de la Defensa Nacional 1997, p. 73.

18 Libro de la Defensa Nacional 2002, p. 80.

El Libro de la Defensa Nacional de 2010, por su parte, define el concepto de defensa al decir que: *“El concepto de defensa dice relación con la acción y efecto de conservar la posesión de un bien o de mantener un grado suficiente de libertad de acción para alcanzar tal bien”*¹⁹. El mismo documento expresa también que: *“La seguridad de la nación chilena debe entenderse como una condición que varía según las acciones que el Estado realice para hacer avanzar al país hacia los objetivos pretendidos y resguardar los intereses nacionales con la menor interferencia de riesgos, amenazas, problemas u otros obstáculos importantes”*²⁰.

En consecuencia, conforme a los criterios expresados en los documentos oficiales antes citados, nos encontramos con que la seguridad es un concepto que debe definirse en función de los riesgos o amenazas para el logro de los intereses y objetivos nacionales, lo que requiere en primer lugar definirlos a fin de determinar las acciones (y los medios) para su eliminación, neutralización o limitación. Así por lo menos han actuado algunos países cuyas estrategias de seguridad se citan generalmente a modo de ejemplo, como el Reino Unido, España o Francia.

Por otra parte, conforme a lo expresado por el Sr. Ministro de Defensa Nacional, *“la seguridad ha sido definida, en términos muy amplios, como aquella condición variable que permite a los Estados avanzar hacia objetivos predeterminados y resguardar los intereses nacionales con la menor interferencia de amenazas, riesgos, vulnerabilidades y otros obstáculos de envergadura. Es una condición necesaria para alcanzar los fines del Estado y la nación, particularmente los del desarrollo social y económico”*. Pero, haciéndose eco de las estrategias de seguridad antes mencionadas, el Ministro señala justamente la necesidad de que Chile haga lo propio cuando el país se encuentra en el umbral del desarrollo, condición que le plantea nuevas exigencias²¹.

III. La seguridad nacional en América y Europa: las estrategias de seguridad

Como una forma de demostrar el sentido y alcance que tienen las políticas o estrategias de seguridad nacional en el caso de países desarrollados,

19 Libro de la Defensa Nacional 2010, p. 107.

20 Libro de la Defensa Nacional 2010, p. 108.

21 Ministro de Defensa Nacional, Clase Inaugural Año Académico de la Defensa Nacional, 4 de marzo de 2011. Estas ideas son reiteradas en la versión 2012 del mismo evento.

ofrecemos a continuación un resumen de los principales contenidos que estos documentos poseen incorporando algunos comentarios útiles a esta finalidad.

1. La seguridad en EE.UU.

El 27 de mayo de 2010 el Presidente de los Estados Unidos Barack Obama hizo pública la Estrategia de Seguridad Nacional (*National Security Strategy*, NSS 2010) que sigue aproximadamente los siguientes grandes rasgos y que deben ser vistos como la posición que asume la superpotencia en el escenario mundial:

I. INTRODUCCIÓN

En la introducción a la NSS 2010 el gobierno norteamericano entrega una visión general de la situación de seguridad en el mundo, destacando que si bien la globalización ha hecho posible la paz entre los grandes poderes y extendido la democracia, también ha intensificado los peligros que afronta la comunidad internacional por el terrorismo internacional, difusión de tecnologías peligrosas, crisis económica y cambio climático. En la actualidad aunque las guerras de base ideológica han finalizado, se ha dado paso a guerras religiosas y étnicas, han proliferado los peligros nucleares, se han intensificado la inestabilidad económica y las desigualdades, crecen los daños al medio ambiente y los peligros para la salud pública. No se hace referencia específica a la problemática de los Estados fallidos. Se afirma que los EE.UU. llevan una década en guerra contra una red global de violencia y odio. Una vez finalizada la guerra en Irak, se focaliza la atención en Afganistán, para derrotar a Al Qaeda y sus satélites, aunque la amenaza también se ubica en Pakistán y a nivel mundial. El país debe mantener la superioridad militar que ha garantizado tanto su propia seguridad como la estabilidad global por décadas, pero a largo plazo deben reconstruir los fundamentos de su poder e influencia mediante una estrategia de renovación nacional y liderazgo, aspecto clave de esta estrategia.

Muy destacable resulta que la estrategia reconoce que la fuerza e influencia norteamericanas en el exterior comienzan con las medidas internas que se adopten: crecimiento económico y reducción del déficit, educación para competir en la era del conocimiento y de los mercados globales, desarrollo de energías limpias para la industria que lo liberen del petróleo extranjero y preserven el planeta, potenciación de la ciencia y la investigación; en resumen, contempla la innovación como el fundamento del poder estadounidense.

Nos encontramos en consecuencia con que las limitaciones que enfrente este poder afectan su seguridad, lo que es perfectamente comprensible pues incide en su condición de potencia mundial.

Por otra parte, aunque las fuerzas militares siempre serán la piedra angular de la seguridad norteamericana, deben ser complementadas con medios diplomáticos, agencias de cooperación al desarrollo, inteligencia y agentes de justicia e interior. Las cargas del nuevo siglo no deben caer tan solo en los hombros de los EE.UU.; aunque sean conscientes de lo difícil de movilizar la acción colectiva y de las carencias del sistema internacional, no deben usarlo como excusa para ignorarlo. Ninguna nación, por poderosa que sea, puede responder en solitario a los retos globales, de modo que se amplíe su alcance a toda clase de actores y en apoyo de valores universales.

Se afirma también que los Estados Unidos fortalecerán las alianzas ya existentes para modernizarlas de suerte que sirvan para afrontar los retos de nuestro tiempo: contrarrestar el extremismo violento y la insurgencia, detener la proliferación nuclear y asegurar los materiales sensibles, combatir el cambio climático y asegurar un crecimiento sostenible, ayudar a los países a alimentarse y cuidar de sus enfermos y resolver y prevenir los conflictos. La creencia de que los intereses norteamericanos están ligados a los existentes más allá de sus fronteras, continuará guiando la interacción con otras naciones y pueblos; en un mundo interconectado, el poder ya no es un juego de suma cero, pero debe haber consecuencias para las naciones que incumplan las reglas.

Este es un punto de gran significación porque implica un fundamento a la cooperación y al fortalecimiento del sistema internacional.

Los EE.UU. promueven sus valores viviéndolos, lo que debe incluir un firme compromiso con el respeto de la ley y dar ejemplo moral, el que incluye un rechazo de cuestiones como la tortura. Ninguna nación debería estar mejor posicionada que esta para liderar el mundo en una era de globalización, y para ello se deben fortalecer los vínculos entre sus ciudadanos y el resto de los habitantes del globo. La seguridad de los norteamericanos a largo plazo no vendrá de su habilidad de infundir temor, sino de su capacidad de alimentar esperanzas.

Por lo que respecta a las prioridades a corto plazo, no existe una responsabilidad mayor para la administración norteamericana que la protección y seguridad de su población. El mayor peligro para ello es la intención de los extre-

mistas violentos de hacerse con armas de destrucción masiva y su proliferación en un mayor número de Estados. Para evitarlo buscan fortalecer el TNP, entre otras cosas para exigir a Irán y Corea del Norte que cumplan sus compromisos.

Se incluye la relación con las sociedades musulmanas en cuestiones de interés común, basada en el respeto mutuo. En lo referente a la economía se menciona el G-20 como el principal foro de cooperación.

II. APROXIMACIÓN ESTRATÉGICA

La NSS 2010 considera que se debe renovar el liderazgo de los Estados Unidos en el mundo como el mejor medio de impulsar sus intereses. Esta renovación debe manifestarse de forma integral a través de sus dimensiones militar, económica y moral. Además, debe también estar dirigida a la construcción de un nuevo sistema internacional, que considere los derechos y obligaciones de todos los países y sus ciudadanos.

En este sentido señala que la seguridad nacional comienza dentro de las propias fronteras, identificándose como centro de los esfuerzos la renovación de la economía que le sirve de fuente de poder. Para conseguir este crecimiento sostenible se requiere inversión en educación, ciencia e innovación, transformar la economía energética para crear nuevos empleos e industrias, reducir el costo de la sanidad y disminuir el déficit fiscal.

Se abandona el término “guerra global contra el terrorismo”, aunque mantiene como sus predecesoras que el mayor peligro para los EE.UU. es la proliferación de armas de destrucción masiva, especialmente las nucleares. Junto a estas dos amenazas se considera como nuevos factores clave el ciberespacio, el cambio climático y las pandemias.

Estos son aspectos nuevos que merecen una reflexión porque pueden poner en tela de juicio la capacidad de los Estados para ofrecer seguridad a su población e incluso al sistema internacional mismo.

El liderazgo moral, por su parte, debe estar basado en el ejemplo, no en una imposición, reconociendo que el compromiso con los valores de la democracia, los derechos humanos y el respeto a la ley son esenciales de esta influencia.

Se produce, además, en la estrategia un acercamiento al multilateralismo eficaz europeo reconociéndose que ninguna nación puede enfrentar por sí sola los desafíos de la seguridad. Se debe, en consecuencia, comenzar por los aliados con los que comparten intereses y valores en Europa, Asia, América y países de Oriente Medio. Se hace referencia a otros actores como China, India y Rusia, así como a otras de importancia creciente como Brasil, Sudáfrica e Indonesia, reconociendo un papel destacado a los foros como el G-20.

Se pretende, además, reforzar un orden internacional basado en los derechos y responsabilidades de los países asumiendo las carencias del actual sistema y dando mayor espacio a las potencias emergentes.

III. FOMENTANDO LOS INTERESES DE LOS EE.UU.

1. SEGURIDAD

La Estrategia de Seguridad Nacional del Presidente Obama abandona aspectos como la *“Guerra preventiva”*. Se insiste en el liderazgo del país, pero con un carácter multilateralista, de apoyo a las Naciones Unidas, colaboración con las potencias emergentes y de diálogo y compromisos para evitar el uso de la fuerza. Así se enfatiza la llamada *“implicación global”* construida sobre la base de sus aliados tradicionales, pero ampliándolo a otros actores estatales y regionales. A pesar de esto, la NSS 2010 insiste en que *“no hay mayor amenaza para el pueblo americano que las armas de destrucción masiva, particularmente el peligro de la búsqueda de las armas nucleares por extremistas violentos y su proliferación en otros estados”*.

La premisa fundamental es que la capacidad de abordar desafíos y oportunidades globales para los Estados Unidos depende del poder nacional, cuya base es la economía y la sociedad. Al respecto se hace mención a la crisis económica actual.

El liderazgo moral es un aspecto central y se apuesta por continuar adaptando y equilibrando los recursos materiales y morales de la nación, mediante la innovación y la educación para abordar los nuevos retos como el cambio climático y las pandemias, a la vez que se hace frente a la necesaria transformación energética y el reto de la inmigración y la diversidad racial y cultural como valores intrínsecos de la sociedad norteamericana.

La necesidad de asegurar el ciberespacio como un riesgo emergente junto a la biotecnología y las armas de energía dirigida son aspectos novedosos. Las amenazas en el ciberespacio representan uno de los más serios desafíos a los que se enfrenta el mundo en la actualidad. La infraestructura digital es un activo estratégico nacional y su protección es una prioridad.

2. PROSPERIDAD

Promover el crecimiento económico mundial por medio del mercado libre supone que una economía mundial fuerte acrecienta la seguridad nacional. En cuanto a la globalización, es el eje central que rige el establecimiento de una política basada en el aumento de la competitividad y en la apertura de nuevos mercados que fomente las exportaciones y haga crecer la economía nacional pues *“prosperidad y seguridad están íntimamente relacionadas”*²².

Las inversiones en salud y educación, la promoción de la inversión, la innovación y la actividad empresarial, el establecimiento de un sistema financiero internacional firme, la integración en la economía global, el fortalecimiento de la seguridad energética, así como la promoción de energías renovables y la protección del medio ambiente son aspectos destacados.

La ayuda a los países más pobres conduce a un aumento de la estabilidad y por tanto de la seguridad mundial. Dado que muchos no perciben los beneficios del progreso, se exponen una serie de iniciativas en áreas como la seguridad alimentaria y de salud global que se consideran fundamentales.

La NSS 2010 establece que el mantenimiento del sistema económico internacional es un factor crítico, no solo como sustento de su propia prosperidad, sino también de la paz y la seguridad en el mundo. Por ello se deben tomar medidas que conduzcan a la prevención de los ciclos de auge y declive con la introducción de nuevas reglas, ahorrando más y gastando menos, evitando el proteccionismo, coordinando las acciones con las de otros países y reformando las instituciones internacionales para dar a las economías emergentes un mayor protagonismo y responsabilidad.

²² NSS 2010. Al respecto resulta muy interesante la vinculación de la seguridad con la situación interna. La cursiva es del autor.

El mismo documento hace un gran hincapié en que el liderazgo norteamericano debe basarse en el establecimiento de una economía próspera sin perder de vista que deben seguir siendo la punta de lanza en ciencia e innovación a nivel mundial, destacando que la tecnología desempeña un papel predominante ante los nuevos desafíos a la seguridad, como el cambio climático, las pandemias o la escasez de recursos.

La NSS 2010 toma conciencia de que los objetivos de seguridad nacional solo pueden conseguirse si se toman medidas severas y se trabaja con colaboración internacional para compartir las cargas, recogiendo una serie de medidas destinadas a la reducción del déficit, las reformas en los procesos de adquisición y contratación, y un aumento de la transparencia en la gestión económica.

3. VALORES

La NSS 2010 dedica un subcapítulo a establecer que la libertad en todos sus aspectos, la dignidad del ser humano, la tolerancia, la igualdad y la democracia son valores universalmente aceptados y deben ser promovidos y reforzados en todo el mundo.

Es muy destacado que el ejemplo de fidelidad a sus propios valores es lo que otorgará credibilidad a los Estados Unidos ante la comunidad internacional.

4. ORDEN INTERNACIONAL

La promoción de un orden internacional justo y sostenible es otro aspecto fundamental en los que se basa la Estrategia de Seguridad de los EE.UU.

Las relaciones con los aliados constituyen las bases de la seguridad en particular con los socios europeos. En este sentido la OTAN es para los Estados Unidos la alianza de seguridad principal aunque indicando la necesidad de reformas para enfrentar los nuevos desafíos. El compromiso norteamericano con la seguridad colectiva como establece el Artículo 5º del Tratado de Washington es reiterado. Con la Unión Europea se desea avanzar en los objetivos compartidos y con Turquía especialmente cooperar en la estabilidad regional. En Asia continuarán profundizando las alianzas con Japón, Corea del Sur, Australia, Filipinas y Tailandia. Se trata de desarrollar una agenda de seguridad para combatir la proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo, cambio climático, piratería

y ciberseguridad, al mismo tiempo que se promueven los derechos humanos y el crecimiento económico equilibrado.

La asociación con Canadá y México son consideradas estratégicas y únicas. Con ambas naciones mantienen las relaciones bilaterales más importantes. La NSS 2010 resalta que debe haber un cambio en el modo de tratar las fronteras comunes facilitando el flujo de bienes y personas, pero evitando el de las amenazas ya enunciadas.

Los Estados Unidos reconocen la creciente influencia de los nuevos poderes emergentes de China, India, Rusia, Brasil, Sudáfrica e Indonesia, a los que considera centros de influencia clave. Por ello, el segundo de los instrumentos internacionales definidos en la Estrategia es la construcción de formas de cooperación con estos países.

Sobre China continuarán efectuando un seguimiento de los programas militares de modernización para evitar efectos negativos sobre los intereses norteamericanos y de sus aliados en la región, además de reducir la tensión con Taiwán. Para los Estados Unidos, India constituye un ejemplo a seguir por las naciones en desarrollo. La asociación con Pakistán queda supeditada al conflicto de Afganistán.

Con Rusia van a tratar de construir una relación estable y multidimensional basada en la defensa de intereses mutuos, como la no proliferación nuclear y la lucha contra los extremistas violentos, pero apoyando la soberanía e integridad de los vecinos de Rusia.

En lo concerniente a otros centros de influencia emergentes se reconocen al G20 y a Brasil, Sudáfrica e Indonesia como núcleos regionales de influencia; Brasil, por ejemplo, constituye un socio fundamental para afrontar el cambio climático y la seguridad energética; Sudáfrica como pieza esencial en África, e Indonesia por su sociedad multicultural y gran potencia demográfica.

Respecto a la arquitectura institucional internacional, los Estados Unidos se manifiestan a favor de reformar el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de tal manera que refuerce su legitimidad, credibilidad y su actuación general. También se apoyará a la ONU para que disponga de los medios necesarios para combatir las amenazas transnacionales, tales como la proliferación de armas de destrucción masiva, enfermedades infecciosas y pandemias, tráfico de drogas y terrorismo.

Además de reforzar a las Naciones Unidas, el fortalecimiento de las instituciones internacionales vendrá de la mano de dos mecanismos:

1. El primero lo constituye el fomento de la toma de decisiones en un amplio rango de coaliciones. Se pretende así compartir las labores de seguridad global, a través de diversos instrumentos, alianzas e instituciones cuya actuación debe ser coordinada.
2. El segundo mecanismo lo constituyen las organizaciones regionales como la OTAN, OEA, OSCE, Unión Africana, ASEAN, el Consejo de Cooperación del Golfo y la Organización de la Conferencia Islámica.

La mayor parte de los desafíos actuales demandan ser afrontados por un amplio grupo de naciones. El cambio climático, la prevención de conflictos, las enfermedades infecciosas y las pandemias y el crimen transnacional requieren de una acción global. Las líneas maestras de la política estadounidense de los próximos años en estos asuntos pueden ser resumidas como sigue:

- a) Cambio climático. Con carácter doméstico revigorizarán la energía nuclear y recortarán la emisión de gases de efecto invernadero en un 80% para 2050, mientras en el exterior apoyarán la implementación del Acuerdo de Copenhague con carácter global, no mencionando en ningún caso al Protocolo de Kyoto.
- b) Mantenimiento de la paz y conflictos armados. Se proporcionará un mayor énfasis a la disuasión y prevención y se apoyarán los esfuerzos de las organizaciones internacionales. Se hace una mención especial al concepto de “Responsabilidad de Proteger”, endosado por los Estados Unidos en el sentido de utilizar todos los medios disponibles, incluidos los militares, para evitar las atrocidades y los genocidios. Asimismo, se comprometen a fortalecer los tribunales nacionales de justicia y en apoyar a los tribunales internacionales creados ad hoc. Respecto a la Corte Penal Internacional, se respaldará su acción en aquellos casos que favorezcan los intereses y valores de los Estados Unidos.
- c) Pandemias. En este punto se resalta la colaboración internacional, la mejora de las instituciones multilaterales y la expansión de la vigilancia global y la alerta temprana como las formas de combatir esta amenaza.
- d) Amenazas criminales transnacionales. Para combatir estas amenazas se precisa de una estrategia multidimensional que será llevada a cabo por los EE.UU. de forma colectiva con otras naciones.

También se hace referencia destacada al compromiso de salvaguardar las líneas de comunicación, tanto aéreas como marítimas, así como al ciberespacio y a la defensa de los intereses de Estados Unidos en el Ártico²³.

2. Las Américas

La seguridad en las Américas hizo su aparición a contar de las Cumbres de las Américas, pero en las Reuniones de Ministros de Defensa se definieron las amenazas comunes. A continuación ofrecemos un cuadro resumen con el objeto de determinar cuándo surgen amenazas que pueden diferenciarse de aquellas enfrentadas exclusivamente por la defensa y que pueden inscribirse en un concepto más multidimensional.

Cuadro N° 2

Reuniones de Ministros de Defensa de las Américas, 1995- 2006

Williamsburg, 1995
1. Transparencia y Medidas de Confianza Mutua (MCM)
a) MCM. Ejemplos, lecciones aprendidas de ellas
b) Intercambio de información de defensa. Registro ONU, políticas de defensa, presupuestos
2. Cooperación en defensa
a) Operaciones de Paz, intercambio de experiencias, lecciones aprendidas, interoperatividad
b) Desminado, reconocimiento del problema, entrenamiento conjunto
c) Otras actividades de cooperación en defensa I) Búsqueda y rescate, II) Desastres, III) Antinarcóticos
3. Democracia y Fuerzas Armadas en el siglo XXI
a) Educación y entrenamiento civil y militar en democracia
b) Las Fuerzas Armadas y el desarrollo
c) Adaptación de las Fuerzas Armadas para el futuro
Bariloche, 1996
1. Nuevas dimensiones de la seguridad internacional
a) Defensa en el siglo XXI/perfil de las Fuerzas Armadas
b) Riesgos, amenazas y oportunidades: compatibilización de las diferentes realidades en materia de defensa y seguridad en el continente

²³ National Security Strategy, May 2010. Un trabajo comparativo entre esta versión y las anteriores que hemos tenido a la vista se encuentra en: IEEE, Documento de análisis 06/2010, "La Estrategia de Seguridad Nacional de los EE.UU., aspectos más destacados de su evolución", julio 2010.

c) Defensa, Fuerzas Armadas e integración
d) Cooperación militar
2. Nuevos roles y perfiles
a) Cooperación multilateral en la preservación de la paz: operaciones de mantenimiento de la paz y coaliciones multinacionales
b) Medioambiente, desastres naturales, búsqueda y rescate
c) Educación de civiles y militares
d) Ciencia y tecnología: posibles campos de cooperación e intercambio de información
e) Desminado
3. Institucionalización del Sistema de Defensa
a) Medidas de fomento de la confianza y transparencia
b) Democracia y modernización de las Fuerzas Armadas
c) Relaciones civiles-militares
d) Ministerios de Defensa
Cartagena 1998
1.El Sistema de Seguridad Hemisférica y sus mecanismos para el desarrollo de la región
a) Análisis del Sistema Interamericano de Seguridad y de la confianza, transparencia y seguridad para la paz hemisférica
b) La seguridad de los Estados del Caribe
c) Medidas de fomento de la confianza, transparencia y seguridad para la paz hemisférica
c1) Conferencia de las Fuerzas Armadas centroamericanas
c2) Avances y desarrollo de las medidas de confianza mutua en el hemisferio
2. Funciones complementarias de las fuerzas militares en sociedades democráticas
a) Apoyo de las fuerzas militares en el desarrollo económico
b) Promoción de los derechos humanos y observancia de las normas de derecho internacional humanitario
c) Nuevos desarrollos de las relaciones civiles-militares en sociedades democráticas
d) Informe sobre operaciones de desminaje en Centroamérica
3. Cooperación hemisférica en materia de enfrentamiento al terrorismo, drogas ilícitas, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos y medioambiente
a) Fortalecimiento de la cooperación interamericana para afrontar todas las formas de terrorismo. Mecanismos de cooperación hemisférica
b) Cooperación hemisférica en la lucha contra el fenómeno de las drogas ilícitas
c) Cooperación en el control del tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos y desechos tóxicos
d) Informe sobre el tema de la migración ilegal

Manaos, 2000
1. Seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI
a) El cuadro político-estratégico en el ámbito mundial y regional: nuevas amenazas y operaciones de paz
b) Conceptos de seguridad y defensa
c) El actual sistema de seguridad hemisférica: validez y perfeccionamiento
2. Confianza mutua en el continente americano, su situación y proyección en la próxima década
a) Validez del proceso de medidas de fomento de la confianza mutua en los ámbitos continental, regional y bilateral
b) El papel de los libros blancos de defensa como medidas de confianza mutua
c) Perspectivas del proceso de fortalecimiento de la confianza mutua de forma continua y consensual
3. Defensa y desarrollo: posibilidades de cooperación regional
a) Desastres naturales: lecciones aprendidas y posibilidades de cooperación y militares
b) Fortalecimiento de las relaciones entre civiles y militares
c) Propuesta de una red de aprendizaje a distancia vinculando a las Escuelas Superiores de Defensa en el hemisferio
d) Amenazas transnacionales: experiencias nacionales y oportunidades de cooperación
Santiago, 2002
1. La seguridad regional a inicios del siglo XXI
a) Nuevas amenazas a la seguridad regional
b) Estructuras y mecanismos para afrontar las nuevas amenazas
2. La confianza mutua en el continente americano
a) Métodos de homologación
b) El papel del libro de defensa como medida de confianza mutua
c) Fuerzas Armadas combinadas en operaciones de paz
3. Defensa y sociedad: posibilidades de cooperación regional
a) Formación de civiles en defensa
b) Experiencias en los procesos de desminado
c) Contribución de las fuerzas militares al desarrollo social
Quito, 2004
1. La nueva arquitectura de la seguridad hemisférica
a) Nuevas concepciones de la seguridad y defensa y sus implicaciones para la estructura de seguridad hemisférica: evaluación y perspectivas de los instrumentos interamericanos
b) La cooperación para la seguridad y defensa hemisférica del siglo XXI: mecanismos para enfrentar las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos

c) Análisis y evaluación de los mecanismos e instituciones de nivel subregional para la cooperación en materia de seguridad
2. La confianza mutua y seguridad en el sistema de seguridad hemisférico
a) Profundización y ampliación de las medidas de fomento de la confianza y seguridad mutua
b) Cooperación hemisférica en operaciones de mantenimiento de paz
c) Homologación y estandarización de los sistemas de medición de los gastos de defensa
d) Cooperación e integración regional en investigación, entrenamiento, ciencia, tecnología e industria de defensa
3. Defensa, desarrollo y sociedad: posibilidades de cooperación regional
a) Las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo ante los desastres naturales: lecciones aprendidas y convenios de asistencia recíproca ante situaciones de desastre
b) Políticas a seguir para alcanzar zonas libres de minas terrestres: acción contra minas
c) Políticas de preservación de los patrimonios naturales, culturales, bienes estratégicos y de las grandes cuencas hidrográficas de la región
Managua, 2006
1. Sistema de seguridad hemisférica, escenarios y regímenes subregionales: fortaleciendo la cooperación y la institucionalidad en el continente
a) Nuevas concepciones de seguridad y defensa, y desafíos institucionales del sistema de seguridad hemisférica: Complementariedad y cooperación en un contexto de arquitectura flexible
b) Políticas de seguridad y defensa y formas de cooperación para el enfrentamiento de las amenazas no tradicionales: Entre la dimensión hemisférica y las realidades y experiencias subregionales
c) Las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas: Lecciones aprendidas para la gestión de la defensa y la seguridad hemisférica
2. Medidas de fomento de la confianza y la seguridad y cooperación en operaciones multinacionales en el continente americano
a) Evolución de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad: Acciones a seguir para su profundización en el hemisferio y subregiones
b) Transparencia y confianza en las Américas: Libros blancos de defensa, medición estandarizada de gastos de defensa y mecanismos de prevención de conflictos
c) Misiones de paz y operaciones conjuntas: Experiencias y perspectivas en el hemisferio
d) Políticas de acción integral contra minas: Lecciones aprendidas y colaboración en las Américas
e) Fuerzas Armadas y Misiones Humanitarias de apoyo ante desastres naturales: Lecciones aprendidas y convenios de cooperación regional
3. Modernización y transformación de las instituciones del sector defensa
a) Fortalecimiento institucional de los Ministerios de Defensa: Gestión civil y cooperación interministerial a nivel regional y subregional

b) Coordinación y cooperación interinstitucional en cada Estado para la modernización y transformación de las instituciones de la Defensa
c) Modernización de las Fuerzas Armadas: Fundamentos, lecciones aprendidas, experiencias en curso y desafíos pendientes
d) Actividades de las Fuerzas Armadas que contribuyen a las Políticas de Desarrollo Nacional

Fuente: Actualización del cuadro de Rojas Aravena, Francisco, "América Latina en la búsqueda de la globalidad, la seguridad y la defensa", en: MALAMUD, Carlos (comp.), *Anuario Elcano. América Latina 2002-03*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2003.

3. Las Estrategias de Seguridad en Europa: los casos de Gran Bretaña, Francia y España

A) Gran Bretaña

Lo más interesante de la Estrategia de Seguridad del Reino Unido es que pone de manifiesto, al igual que la de los Estados Unidos, la necesidad de reafirmar su liderazgo en el contexto internacional para lo que establece dos objetivos: primero, fortalecer el país haciéndolo más seguro, protegiendo la población, su economía, infraestructuras, territorio y modo de vida de los mayores riesgos que les puede afectar; segundo, contribuir a crear un mundo más estable, actuando para reducir la probabilidad de que los riesgos existentes les afecten directamente o a sus intereses en el exterior. Con esta finalidad se identifican 15 tipos de riesgo priorizados en 3 niveles:

Nivel I:

1. Terrorismo internacional que afecte al país o sus intereses, incluyendo un ataque químico, biológico, radiológico o nuclear (NBQR) por terroristas; y el creciente nivel de terrorismo en Irlanda del Norte.
2. Ataques hostiles al ciberespacio por otros Estados y el cibercrimen de gran escala.
3. Accidentes naturales o importantes que requieran una respuesta nacional como inundaciones que afecten a tres o más regiones del país o una pandemia de gripe.
4. Una crisis militar internacional entre Estados, afectando al país y sus aliados, así como a actores estatales y no estatales.

Nivel II:

5. Ataques a territorios nacionales o en el exterior por otro Estado o representante utilizando armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares.
6. Riesgo de inestabilidad importante, insurgencia o guerra civil en el exterior que cree un entorno que los terroristas puedan explotar para amenazar al país.
7. Un aumento significativo del nivel del crimen organizado.
8. Alteración severa de la información recibida, transmitida o recopilada por satélites, posiblemente como resultado de un ataque deliberado por otro Estado.

Nivel III:

9. Un ataque militar convencional a gran escala por otro Estado (sin usar armas NBQR) produciendo víctimas mortales y daños a las infraestructuras.
10. Aumento significativo del nivel de los terroristas, delincuentes organizados, inmigrantes ilegales y mercancías ilícitas que intenten cruzar la frontera.
11. Alteración del suministro de petróleo o gas, o inestabilidad en los precios como resultado de una guerra, accidente, agitación política importante o manipulación deliberada del suministro por los proveedores.
12. Escape importante de material radiactivo de una instalación nuclear civil que afecte a una o más regiones.
13. Un ataque convencional por un Estado a un miembro de la UE o la OTAN.
14. Un ataque a territorio exterior como resultado de una disputa soberana o un conflicto regional más amplio.
15. Alteración a corto y medio plazo de los suministros internacionales de recursos (alimentos, minerales)²⁴.

Posteriormente, el Reino Unido dio a conocer un estudio de esta estrategia denominada “Revisión Estratégica de la Defensa y Seguridad” (REDS), derivada de la “Estrategia de Seguridad Nacional” (ENS), donde se entrega la visión estratégica del Gobierno del Reino Unido sobre el modo en que va a afrontar los nuevos riesgos y amenazas a su seguridad. La REDS proporciona tareas y guías de actuación para el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, la diplomacia,

²⁴ Ministerio de Defensa de España, Dirección General de Relaciones Institucionales, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis del IEEE, N° 18/2010.

las agencias de inteligencia y el Ministerio del Interior. Incluye, asimismo, el aporte a la comunidad internacional para contribuir a la seguridad y a la estabilidad global. Además, el documento va a servir para determinar el tamaño y la forma de las Fuerzas Armadas británicas en los próximos años, por lo que incorpora aspectos propios de un libro blanco de la defensa.

La Revisión Estratégica de la Defensa y Seguridad se divide en las siguientes áreas:

I. TAREAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y GUÍAS DE PLANEAMIENTO

Tiene como objetivo determinar las capacidades nacionales de seguridad que el Reino Unido precisa para 2020, a la vez que establece un plan para su consecución. La base de la REDS reside en la ENS que señala dos objetivos fundamentales:

- 1) Afianzar la seguridad y la capacidad de resistencia del Reino Unido.
- 2) Conformar un mundo estable actuando para reducir la probabilidad de riesgos que afectan al Reino Unido o sus intereses.

El entorno estratégico en que la defensa del Reino Unido debe estar preparada para afrontar de una manera flexible, en los próximos cinco años, está determinado por los siguientes riesgos que se estiman como más probables: terrorismo, ciberataques, catástrofes naturales y crisis internacionales de carácter militar. También responder a un ataque por parte de otro Estado, pero aunque se reconoce su baja probabilidad, se señala el alto impacto de este riesgo.

II. LA DEFENSA

Se establece que las Fuerzas Armadas del Reino Unido son el núcleo de la seguridad de la nación, ya que proporcionan los medios para amenazar o usar la fuerza cuando los restantes elementos del poder nacional sean incapaces de proteger los intereses nacionales.

Luego se analiza como el principal elemento del contexto de la defensa la campaña en Afganistán y la participación en Irak, como asimismo el impacto que provocó en las Fuerzas Armadas y en el presupuesto, como también en la necesidad de una reestructuración sin abandonar estos compromisos. Pero, además, esta transformación debe ejecutarse en un contexto estratégico incierto porque la globalización ha incrementado la posibilidad de implicación en los conflictos

de actores no estatales y Estados-fallidos, y han aparecido tácticas asimétricas que buscan compensar la superioridad militar de Occidente, incluyendo los ataques cibernéticos. En este contexto, y ante estas amenazas, las Fuerzas Armadas del Reino Unido deberán potenciar sus capacidades, las cuales se enumeran, y adoptar una postura flexible cuyas principales características se describen.

III. LA DISUASIÓN

Considerando que no parece haber una amenaza directa contra Gran Bretaña, la estrategia considera una disuasión nuclear mínima.

IV. SEGURIDAD AMPLIADA

1) Terrorismo

El terrorismo es la gran amenaza a la seguridad nacional británica. Las acciones del gobierno para reducir el riesgo de un ataque terrorista se centrarán en coordinarlas en el interior y en el exterior, potenciar las capacidades de los servicios de inteligencia y proteger las infraestructuras críticas.

2) Inestabilidad y conflictos más allá del RU

Lo más relevante de este apartado es la intención que manifiesta el gobierno británico de afrontar en sus mismas fuentes el problema que representan la inestabilidad y los conflictos, incrementando su apoyo a los programas de prevención de conflictos y reducción de la pobreza con una aproximación que integre todos los recursos disponibles (diplomáticos, militares, etc.). Se enuncian las acciones específicas.

3) Ciberseguridad

Los ataques que se pueden producir en el entorno del ciberespacio están considerados como uno de los principales riesgos a la seguridad nacional. Los cuales se considera que pueden provenir de otros Estados o acciones de grupos terroristas o criminales. Se enuncian iniciativas.

4) Emergencias civiles

Como elemento de comparación con Chile, resulta interesante que no contempla la creación de una estructura militar permanente para la reacción ante

emergencias de carácter no militar, sino que su objetivo se centra en mejorar la capacidad de respuesta de las estructuras civiles existentes para afrontar los tres riesgos de mayor prioridad que identifica como: a) ataque terrorista con material no convencional, b) inundación costera de grandes proporciones, y c) una pandemia severa de gripe.

5) Seguridad energética

La estrategia identifica la enorme importancia que el acceso seguro a las fuentes de energía tiene para la economía y la diversidad e importancia de los riesgos a los que este acceso se enfrenta.

6) Crimen organizado

Se evalúa la cantidad de personas involucradas en las redes del crimen organizado que afectan al Reino Unido. Se espera que la amenaza que representa esta actividad ilícita aumente producto de las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías. Se creará la “*National Crime Agency*” que liderará a nivel nacional la lucha contra esta amenaza, coordinando los esfuerzos de las diferentes agencias estatales. Se le dará énfasis a la colaboración entre agencias.

7) Seguridad fronteriza

Dentro de la nueva “*National Crime Agency*”, citada anteriormente, se creará un “*Border Police Command*” encargado del control de fronteras. También el apoyo a la directiva europea de registro de nombres de pasajeros (*EU Passenger Name Record Directive*) y el impulso de las mejoras tecnológicas, como los parámetros biométricos para el control fronterizo a través del sistema e-Borders.

8) Contraproliferación y control de armas

El riesgo de un ataque por parte de un grupo terrorista o un Estado, utilizando armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares se considera como amenaza directa.

La proliferación de armas puede crear también inestabilidad y tensiones lejos del territorio británico, pero que pueden tener consecuencias serias para el Reino Unido. Se señalan medidas al respecto.

V. ALIANZAS Y ASOCIACIONES

Las cinco prioridades esenciales del Reino Unido en materia de relaciones internacionales son:

- 1) Relación con los Estados Unidos.
- 2) Nuevos modelos de cooperación bilateral con amigos y aliados.
- 3) Unas Naciones Unidas efectivas y reformadas.
- 4) La OTAN como cimiento de la defensa británica.
- 5) Una Unión Europea orientada hacia el exterior en la promoción de la seguridad y la prosperidad.

También en las relaciones bilaterales la nueva estrategia establece los aspectos esenciales de las relaciones entre el Reino Unido y los principales actores internacionales, resaltando Estados Unidos (el RU comparte el análisis del contexto de seguridad que los EE.UU. realizan en sus revisiones estratégicas recientes (“*Quadrennial Defense Review*” y “*Homeland Defence Review*”), y con Francia. Se expone también brevemente la intención de profundizar en la cooperación bilateral con otros países, tanto socios y aliados en la Unión Europea y la OTAN (Alemania, Italia, Holanda y España) como con otros Estados con los que comparten intereses (Turquía, India, Japón) o con los que se están construyendo diálogos políticos y de seguridad (China, Rusia, Brasil, Indonesia). En el campo de las relaciones multilaterales se destaca la posición central en instituciones clave, como el Consejo de Seguridad de la ONU, o su papel relevante como miembro destacado de la Unión Europea, la OTAN, el G8, el G20 y la *Commonwealth*. Respecto a las Naciones Unidas, enuncia seis objetivos prioritarios.

VI. REFORMAS ESTRUCTURALES E IMPLEMENTACIÓN

La REDS señala ciertas reformas estructurales que deben realizarse tanto en el interior como en el exterior del Reino Unido, algunas ya señaladas. De acuerdo a las áreas prioritarias de actuación, la REDS detalla los ministerios encargados de dirigir cada una de ellas, pero siempre bajo la dirección de un “Consejo de Seguridad Nacional” presidido por el Primer Ministro²⁵.

25 Documento de análisis del IEEI 19/2010, “La Revisión Estratégica de la Defensa y Seguridad del Reino Unido”, diciembre 2010.

B) Francia

De la estrategia de seguridad francesa, denominada “*Una estrategia adaptada al nuevo contexto internacional*”, se entrega una versión resumida cuyos aspectos principales son los siguientes:

El contexto estratégico a lo largo de la década de los noventa demostró que Francia disponía de una profundidad estratégica hacia el Este en miles de kilómetros, lo que constituye algo inédito. Por otra parte, se han producido crisis y conflictos por todo el mundo, con lógicas, marcos y protagonistas nuevos e inesperados, creando una multiplicidad de amenazas ya no solo de agentes estatales.

Además, a contar de los atentados del 11 de septiembre de 2001, surgió un terrorismo de masas generador de un nuevo tipo de conflictos, sin campo de batalla ni ejército claramente identificado, en el que el adversario, dispuesto a utilizar armas de destrucción masiva, apunta claramente a las poblaciones. Francia es especialmente vulnerable a las nuevas amenazas por ser una sociedad desarrollada, abierta y con un alto nivel tecnológico. Por sus compromisos políticos, comunidades de intereses y alianzas, constituye un objetivo potencial.

Ante esta evolución del contexto internacional Francia ha adaptado su estrategia, y el objetivo central de su política de defensa es: “La defensa de la seguridad de los franceses y de sus intereses tanto en su territorio como en el exterior”.

En consonancia con las decisiones adoptadas en 1996 en el marco de la profesionalización y la definición del nuevo modelo de ejército, y tomando en cuenta las exigencias de su participación en las redes de solidaridad europea y atlántica, Francia pretende:

- 1) Preservar su autonomía de decisión y de acción con la intención de conservar su libertad para decidir si se compromete o no en operaciones en las que intervienen sus socios o aliados, así como su capacidad para actuar en solitario cuando resulte necesario.
- 2) Conservar su influencia en las alianzas y coaliciones, lo que supone disponer de la capacidad de “nación marco” (en una coalición puede resultar útil, en un determinado campo de operaciones, apoyarse más particularmente en una nación denominada “nación marco” capaz de aunar a los

- demás miembros alrededor de sus propias capacidades nacionales) para conducir operaciones europeas, así como capacidad militar suficiente.
- 3) Mantener la calidad tecnológica indispensable para asegurar duraderamente la credibilidad de la disuasión nuclear, desarrollar los medios adecuados para hacer frente a las nuevas amenazas y preservar una base industrial, esencialmente europea, capaz de producir sus principales sistemas de defensa.

Estas grandes funciones estratégicas se articulan alrededor de las ideas de: disuasión, prevención, proyección, acción y protección. La disuasión, caracterizada por el concepto de no utilización, implica disponer de medios diversificados que permitan garantizar su credibilidad ante los cambios y las amenazas.

Francia debe, asimismo, contribuir a la seguridad de Europa teniendo en cuenta la creciente solidaridad de los países de la Unión: participa activamente en la creación de instrumentos de estabilización regional (tratados FCE, "Cielo abierto", documento sobre las medidas de confianza y seguridad, Acuerdos de Dayton), así como en las iniciativas desarrolladas en materia de control de armamentos en el marco de la OSCE (lucha contra la diseminación de armas ligeras y de pequeño calibre, ALPC) o la iniciativa franco-holandesa sobre almacenamiento de municiones. Los medios convencionales desempeñan hoy en día un papel estratégico propio y ya no se consideran como un mero complemento de la fuerza de disuasión nuclear.

La prevención constituye la primera etapa de la aplicación de la estrategia de defensa. Debe permitir, mediante la información, disponer de una capacidad de anticipación y de una capacidad autónoma de conocimiento de la situación. La diplomacia de la defensa francesa, a través del desarrollo de las relaciones de defensa y de seguridad con sus socios extranjeros, ya se trate de diálogo estratégico, de intercambio de información, de asistencia o de cooperación militar, participa asimismo en la prevención.

La proyección y la acción han estructurado la concepción del modelo de ejército francés. Sus claves son la capacidad de desplegar fuerzas, tanto en Europa como en el exterior del continente europeo, y la capacidad para movilizar rápidamente y para mantener durante el tiempo necesario a grupos de fuerzas armadas que puedan imponer rápidamente su superioridad en un teatro de operaciones.

La protección de las personas, de las instituciones y del territorio es una exigencia permanente, y la defensa del territorio nacional debe asegurarse en cualquier circunstancia. Se trata de poder oponerse en todo momento a un chantaje, a represalias o a agresiones contra el territorio o la población, o de limitar las consecuencias de un ataque asimétrico. Por último, como resultado directo de la libre circulación de personas y bienes en la Unión Europea, la protección del territorio se inscribe cada vez más en el marco de una cooperación reforzada con sus países vecinos y aliados²⁶.

C) España

La estrategia española de seguridad dada a conocer recientemente se ha denominado: “*Una responsabilidad de todos*” y sus objetivos son: analizar las amenazas y riesgos a la seguridad, identificar líneas de respuesta y definir mecanismos de coordinación.

Se inicia con la posición de España en el mundo constatando que: España es una potencia media europea con características propias, tiene intereses globales que defender y fomentar y puede tener que comprometerse con actuaciones lejanas.

Los principios de su acción internacional son: el marco europeo, el multilateralismo, la legitimidad y legalidad internacional, la construcción de la paz, la protección de civiles y la responsabilidad de proteger. Para ello actúa en impulsar las reformas de las OOI, reforzar su influencia en foros e iniciativas multilaterales y fortalecer las relaciones bilaterales.

La actuación de España en un mundo globalizado se orienta a: un multilateralismo eficaz, interdependencia responsable comprometida con el desarrollo, la paz y la seguridad mundiales y un orden internacional estable que promueva la justicia, la prosperidad y la seguridad global.

Luego analiza sus relaciones en particular con diferentes sectores como: la Unión Europea, EE.UU., Rusia, Iberoamérica, vecinos del Sur, África, Asia, ONU, OTAN y otros.

²⁶ République Française, Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, France Diplomatie. El documento original de donde deriva esta estrategia es el Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale 2008.

La Estrategia define como intereses vitales de España a aquellos relativos a los derechos fundamentales como la vida, la libertad, la democracia, el bienestar y el desarrollo; y relativos al Estado como la soberanía, integridad territorial, ordenamiento constitucional y seguridad económica.

Los intereses estratégicos que señala son: un entorno pacífico y seguro, la consolidación y buen funcionamiento de la UE, la instauración de un orden internacional estable y justo, de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos, la preservación de la libertad de intercambios y comunicaciones y relaciones constructivas con la vecindad.

También define conceptos básicos donde destaca integrar todas y cada una de las dimensiones de la seguridad haciéndolas converger hacia objetivos comunes, la cooperación y colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas y entre el Estado y las empresas, ciudadanos y organizaciones sociales. También la eficiencia en el uso de los recursos y racionalizar el empleo de los instrumentos existentes para gastar mejor.

El Estado debe disponer de los medios necesarios para alertar y prevenir y poseer capacidad de resistencia y recuperación mediante sistemas e instrumentos resistentes y flexibles, susceptibles de adaptarse a las diversas circunstancias.

Procura una interdependencia responsable y la colaboración con socios europeos e internacionales y establecer mecanismos de gobernanza para marcos e instrumentos multilaterales

Como potenciadores del riesgo, considera aquellos fenómenos que propician la propagación o transformación de las amenazas y peligros e incrementan la vulnerabilidad como los siguientes: las disfunciones de la globalización, los desequilibrios demográficos, como el crecimiento en los países pobres, y el envejecimiento de la población en Europa. La Estrategia señala que la pobreza y desigualdad son un obstáculo para el progreso, la estabilidad, la seguridad internacional y un caldo de cultivo para el radicalismo, pero advierte que hay pobreza y desigualdad también en las regiones prósperas.

El cambio climático, a su vez, desatará conflictos por la escasez de recursos, hará aumentar el número de refugiados climáticos y agravará la pobreza en muchas sociedades.

Por otra parte, el incremento de la fragilidad de algunos Estados amenaza la seguridad global.

En los peligros tecnológicos se señalan los grupos que pueden colapsar el tráfico en el ciberespacio.

Lo mismo sucede con los avances en biotecnología, nanotecnología, genética o inteligencia artificial que conllevan riesgos y dilemas éticos.

La Estrategia establece también la necesidad de una relación estratégica civil-militar para la seguridad, advirtiendo sobre las ideologías radicales y no democráticas, como también la pérdida de peso relativo de Occidente frente al éxito económico de ciertos regímenes autoritarios que no respetan los derechos humanos, que podría suponer la emergencia de modelos alternativos atractivos. Junto con esto las ideologías extremistas pueden imponerse en sociedades frustradas por la debilidad de sus Estados, de sus élites y de la comunidad internacional.

Define amenaza como: *“toda circunstancia o agente que ponga en peligro la seguridad o estabilidad de España”*, y como riesgo: *“contingencia o probabilidad de que una amenaza se materialice produciendo un daño”*.

El eje básico de la política de seguridad española es la construcción de la paz. Se requiere actuar “antes”, “durante” y “después” de los conflictos. En este sentido se requiere de un enfoque integral para prevenir guerras y para gestionar las crisis e instaurar una paz duradera.

España debe dotarse de medios militares y civiles adecuados y las FAS deben ser polivalentes, desplegables, flexibles e interoperables. Al respecto se agrega que la disuasión es complementaria de la anticipación y la prevención.

Seguidamente la Estrategia detalla las amenazas que advierte para el país.

Sobre el crimen organizado señala que España ha puesto en marcha durante los últimos años una serie de medidas destinadas a mejorar los sistemas de información e inteligencia; crear nuevas unidades operativas; incrementar los recursos humanos, materiales y tecnológicos de las unidades especializadas contra el crimen organizado; potenciar la colaboración y cooperación policial, de inteligencia, aduanera y judicial en el ámbito nacional, y con los servicios de

inteligencia del exterior; y dotar de nuevas competencias a la Fiscalía Especial contra la Corrupción.

Sobre la vulnerabilidad energética plantea la diversificación de las fuentes de energía y abastecimiento (elevando sustancialmente la contribución de las energías renovables), el ahorro y la eficiencia energética, la liberalización de los mercados y el desarrollo de infraestructuras.

Sobre líneas y redes de abastecimiento señala que es una prioridad el control del espacio marítimo.

También se refiere a la proliferación de armas de destrucción masiva.

Sobre las ciberamenazas, junto a otras medidas, destaca el elaborar mapas de riesgos y catálogos de expertos, recursos y buenas prácticas.

Se incluyen, además, temas como flujos migratorios no controlados, emergencias y catástrofes, riesgos ambientales y fenómenos meteorológicos, degradación ambiental, accidentes en los que intervengan sustancias peligrosas u organismos modificados genéticamente, la contaminación de suelos y aguas, el uso insostenible de recursos hídricos, y la capacidad de transmisión de agentes patógenos y químicos a través de la atmósfera, así como también riesgos sanitarios como pandemias.

La institucionalidad que acompaña a esta Estrategia consiste en un “*modelo institucional integrado*” cuya justificación se encuentra en la superación de la compartimentación, duplicidades y solapamientos, la mejora de la coordinación interministerial, el seguimiento y evaluación de líneas de actuación, la colaboración y cooperación de todos los actores.

La nueva estructura institucional consistiría en un Consejo Español de Seguridad como órgano político superior con las máximas responsabilidades de asesoramiento presidencial y gestión de crisis; agregándose, además, comisiones interministeriales de apoyo a este Consejo y otros organismos²⁷.

27 IEEE, Documento de Análisis 17/2011/5, Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad, “Una responsabilidad de todos”, mayo 2011.

IV. La política de seguridad nacional como política pública

1. Concepto de política pública

Una política pública se define en términos generales como un curso de acción dirigido desde el gobierno hacia un problema o área de problemas o también como una decisión que se toma por medios públicos, la cual requiere de una intencionalidad, una consideración de fines y medios y en consecuencia de una institucionalidad que permita que esta decisión se transforme en acciones concretas orientadas al cumplimiento de objetivos²⁸.

Según lo anterior, una política o estrategia de seguridad nacional, los términos se usan como sinónimos, podría ser entendida como una política pública que integre las diferentes políticas de seguridad que ya existen en el caso chileno (defensa, relaciones internacionales, interior, catástrofes, etc.) pero que al buscar esta integración necesariamente debería apuntar más allá, hacia un objetivo común en virtud del cual esta sea posible.

Se trataría de una política de carácter nacional, pues requeriría la opinión del Senado y del Consejo de Seguridad Nacional entre otros, y en la práctica constituiría una “macropolítica”, de aquí que resulte fundamental en su formulación la perspectiva de conjunto, pues de lo contrario no se podría establecer una gestión y coordinación entre los distintos sectores del Estado involucrados y se quedaría en aspectos puntuales.

2. Objeto de una Política de Seguridad Nacional

Una Política o Estrategia de Seguridad Nacional deberá tener como objetivo la seguridad del Estado en sentido amplio, resultando así en una orientación general para los diferentes objetivos de seguridad sectoriales. Desde un punto de vista jurídico, debe establecer cuál es el bien jurídico a proteger a fin de orientar la institucionalidad. Así como, por ejemplo, la política de seguridad interior busca proteger la seguridad pública y la política de control de drogas la salud pública, la de seguridad nacional debe ponerse por sobre bienes específicos y tender a la seguridad de manera global, lo que le daría su particularidad y justificación.

28 Véase al respecto: Fuentes Vera, Juan, “Una Aproximación a las Políticas Públicas”, Revista Política y Estrategia (ANEPE) N° 98, 2005, pp. 114-115.

Conclusiones

Nos parece útil comenzar señalando que los términos estrategia y política de seguridad nacional se han usado indistintamente, pero lo más propio sería hablar de una política, por cuanto en nuestro país el término estrategia se suele usar especialmente para asuntos de naturaleza militar y en este caso se trata de una política pública que tendría carácter nacional por requerir de un amplio consenso.

Sobre el tema mismo, para el diseño de una Política de Seguridad Nacional, en primer lugar, resulta fundamental señalar cuál es la posición o papel que tiene o se desea que tenga Chile en el mundo y en la región y la percepción del entorno estratégico, de forma tal que pueda contarse con una proyección del país hacia el exterior para establecer amenazas y riesgos. A continuación debiera hacerse lo mismo respecto de la situación interna, siempre tomando en cuenta que el diseño de una política o estrategia de seguridad nacional debe tener presente un determinado concepto de seguridad, el cual es entendido en la actualidad de manera amplia según el análisis que hemos realizado en las páginas precedentes, por lo que resulta necesario fijar específicamente aquellas áreas o sectores del país y del exterior donde se perciben riesgos y amenazas que puedan afectar el logro de los objetivos nacionales previamente declarados.

En segundo lugar, una Política o Estrategia de Seguridad Nacional deberá tener como objetivo la seguridad del Estado en sentido amplio, resultando así en una orientación general para los diferentes objetivos de seguridad sectoriales. La PSN es por lo tanto un medio para que la institucionalidad respectiva pueda diseñar o modificar sus políticas. La pregunta obvia en tal sentido es entonces a qué institucionalidad se hace referencia. En el caso chileno existe institucionalidad sectorial, como en defensa, orden interno y catástrofes, pero no existe una institucionalidad superior, lo que nos asemeja al caso de España en el cual fue necesario crear un *“modelo institucional integrado”* que comienza con un *“Consejo Español de Seguridad”* encargado de asesorar en estas materias a la Presidencia del Gobierno y al cual se van sumando otras instancias de acuerdo a la estructura del Estado, de manera que lo aconsejable sería considerar este punto como un aspecto inicial en la formulación de la Política.

Por otra parte, podemos observar que algunas de las estrategias de seguridad nacional consultadas, como la de Estados Unidos, incorporan aspectos relativos a situaciones estructurales de carácter económico, social o cultural

porque son debilidades para la función o papel que el gobierno de Obama considera que su país debe jugar en el escenario internacional dada su condición de superpotencia, es decir, son aspectos que se relacionan directamente con sus objetivos nacionales de liderazgo mundial y por esta razón están incorporados, lo que puede no ser el caso chileno, pero sí es importante fijar nuestra posición regional.

Al respecto conviene señalar algunas posibles situaciones a enfrentar, por parte de Chile, de acuerdo con nuestra realidad actual, varias de las cuales son coincidentes con las enunciadas en las Reuniones de Ministros de Defensa de las Américas:

1. Amenazas tradicionales en la región: desconocimiento de tratados.
2. Asistencia a países desestabilizados como parte de compromisos internacionales.
3. Catástrofes naturales de distinto tipo: suministros, orden público, asistencia a víctimas, reparación o reposición de infraestructuras dañadas, atención sanitaria de emergencia, etc.
4. Narcotráfico en zonas fronterizas y litorales y crimen organizado asociado.
5. Protección de vías de suministro energético.
6. Protección (permanente) de infraestructura de comunicaciones. Aquí sin duda cabría incorporar el tema de la seguridad informática.

Otros aspectos interesantes de analizar son aquellos aportados por otras Estrategias de Seguridad, como la francesa, donde se contempla la defensa de los ciudadanos en el exterior, lo que, dada la creciente proyección de intereses y ciudadanos chilenos en el extranjero producto de la globalización, podría resultar necesario de contemplar en el futuro. También la seguridad energética se encuentra mencionada en todas las Estrategias, lo que es atendible en nuestro caso, dado que no poseemos suficientes recursos propios.

BIBLIOGRAFÍA

- BARTOLOMÉ, Mariano César, *La Seguridad Internacional*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1999.
- DEL ARENAL, Celestino, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, México, 1996.
- EE.UU., Department of State, *National Security Strategy*, May 2010.
- ENSEÑAT Y BEREÁ, Amador, “Los nuevos paradigmas de la seguridad”, en: El concepto de Seguridad Nacional en las estrategias de Seguridad Nacional, CIT, Pax, diciembre 2009, pp. 9-20.
- FIOL, Julio, “La Declaración sobre seguridad en Las Américas: ¿Qué es el Concepto de Seguridad Multidimensional?”, *Diplomacia* N° 106, Enero-Marzo 2006, pp. 18-55.
- FUENTES VERA, Juan, “Una Aproximación a las Políticas Públicas”, *Revista Política y Estrategia*, ANEPE, N° 98, 2005, pp. 114-115.
- FUENTES, Claudia, *Seguridad Humana y Seguridad Nacional: relación conceptual y práctica*, Colección Investigaciones N° 4, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE, Santiago, 2005.
- IEEE, Documento de análisis del IEEE 19/2010, *La Revisión Estratégica de la Defensa y Seguridad del Reino Unido*, diciembre 2010.
- IEEE, Documento de Análisis 17/2011/5, *Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad, “Una responsabilidad de todos”*, mayo 2011.
- LAÍÑO, Aníbal, *Una aproximación teórica al concepto de Defensa*, mimeo, Ágora, Centro de Estudios Internacionales, Buenos Aires, octubre 1991, p. 35.
- Libro de la Defensa Nacional de Chile 1997.
- Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002.
- Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010
- LIDDELL HART, Basil, *Estrategia de Aproximación Indirecta*, Buenos Aires, 1973.
- MALAMUD, Carlos, “Retos y desafíos actuales en la evolución de la seguridad y la defensa en América Latina. Los problemas internos”, *La Evolución de la Seguridad y Defensa en la Comunidad Iberoamericana*, Monografías del CESEDEN N° 101, 2008.

OEA, *Declaración de la Conferencia sobre Seguridad en las Américas*, celebrada en México el 28 y 29 de octubre de 2003, OEA/Ser. K/XXXVIII CES/dec.1/03 Rev. 1, 28 de Octubre de 2003.

ONU Departamento de Asuntos de Desarme ONU, *El Concepto de Seguridad*, Documento A/40/553, 1986.

PNUD, *Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana, Informe del PNUD*, Nueva York, 1994.

Republique Française, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, France Diplomatique, *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale 2008*.

RESDAL, *VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Líneas temáticas y perspectiva del debate*, Resdal, 2004.

TAYLOR, Paul, "West faces prospect of hacker warfare", FTIT, April, 2, 1997.