

CAPÍTULO 4

Influencia de la Seguridad en el desarrollo de capacidades de Defensa

*Patricio García Torres**

Introducción

Hoy la seguridad nacional no puede ser concebida o provista mediante un enfoque limitado y restringido al Estado. Ella, sin duda, depende de las dinámicas internacionales y, fundamentalmente, de las regionales¹. A partir de esta realidad, nuestro país debe continuar desarrollando diferentes esfuerzos en pos de sus objetivos y en resguardo de sus intereses².

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

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

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

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

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

su territorio y sus valores frente a una amenaza militar tradicional. Por el contrario, hoy exige el desarrollo de capacidades para lidiar con las denominadas “amenazas emergentes”³ o amenazas de carácter transnacional, entre las que destacan: los desastres naturales, las migraciones, el tráfico de drogas y armas, el crimen organizado, el terrorismo internacional, el cibercrimen y los estados fallidos. Lo anterior, debido a la capacidad de dichos fenómenos para afectar transversalmente la seguridad del sistema internacional, del Estado y de sus habitantes⁴.

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

En dicho contexto, la defensa nacional constituye una de las diversas funciones que cumple el Estado⁵. Como tal, ella es la responsable de generar las condiciones de seguridad externa que permita al país alcanzar sus objetivos y, al mismo tiempo, oponerse a las amenazas de un adversario respecto de nuestros intereses nacionales. Asimismo, como un bien público puro⁶, la defensa es inherente al Estado, quien debe organizarla, asignarle recursos y objetivos para dichos fines⁷. En consecuencia, la defensa es la función responsable de mantener las capacidades de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) y desarrollar todas aquellas que le sean requeridas en el contexto de las capacidades nacionales o del empleo coordinado de los instrumentos del poder del Estado.

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

³ *Ibíd.*, pp. 130 -132.

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

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

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

⁷ República de Chile, *Ibíd.*, p. 107.

con los de carácter intraestatal⁸– las FF.AA. continuarán incrementando su participación tanto en operaciones militares distintas a la guerra (MOOTW)⁹ como en operaciones internacionales de imposición o de mantenimiento de la paz. Producto de ello, la sociedad exigirá a la función defensa una gestión eficiente –tanto a nivel ministerial, militar conjunto e institucional– orientada a garantizar que toda nueva contribución de las FF.AA. a la seguridad nacional no comprometa las capacidades requeridas para cumplir su ineludible responsabilidad frente a posibles amenazas de carácter tradicional. Por consiguiente, ellas deberán continuar contribuyendo a la seguridad nacional mediante el empleo, mantención y desarrollo de capacidades con perfil polivalente que, adicionalmente, les permita hacer frente a algunos de los fenómenos transnacionales antes descritos¹⁰.

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

Para dar respuesta a esta interrogante, inicialmente se describirá la necesaria vinculación que debe existir entre la seguridad y la defensa nacional –desde el nivel del Estado hasta el nivel de las FF.AA.– y cómo ello se manifiesta en los “modelos de gestión de la defensa”¹¹ en Estados Unidos de América (EE. UU.), Canadá, España, y Japón. En los tres primeros casos, la muestra obedece a países que –con claras diferencias en cuanto a poder económico y militar– son miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), alianza cuyos estándares en materia de planificación militar constituyen un referente en Occidente. En el caso de Japón, su inclusión en la muestra obedece a ciertas similitudes con nuestra realidad nacional. Su actual política de defensa es de carácter defensivo y disuasivo, situación que no ha impedido reclamaciones de terceros países sobre su territorio¹². Asimismo, su territorio

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

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

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

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

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

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

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

El Estado, la seguridad y la defensa

Los Estados, de acuerdo con algunas tendencias dentro de la teoría política, tienen como primera obligación y fin último garantizar la seguridad de sus miembros (Thomas Hobbes)¹³. Asimismo, su misión fundamental es proteger la vida, la libertad y la propiedad de sus ciudadanos (John Locke)¹⁴. Estas ideas, desarrolladas hace más de tres siglos, mantienen plena vigencia en nuestros días. De hecho, no solo forman parte importante de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁵, sino que, además, son coherentes con el enfoque más amplio con el que actualmente se aborda la seguridad nacional.

Bajo el paradigma clásico, la defensa constituía la función responsable de la seguridad nacional; entendida como la mantención de la soberanía frente a una amenaza tradicional de carácter externo, o bien, frente a una insurrección de carácter interno. En ambos casos, el instrumento militar era el garante de la seguridad del Estado. En consecuencia, la política de seguridad nacional podía ser conceptualmente homologable a la política de defensa nacional, toda vez que la respuesta a dichas amenazas recaía exclusivamente en la función defensa. Sin embargo, actualmente las democracias occidentales tienden a evitar el empleo de la fuerza militar para promover el orden interno del Estado, dejando dicha tarea a sus fuerzas policiales¹⁶.

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

¹⁴ *Ibíd.*, p.137.

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

¹⁶ Caldwell y Williams, *Ibíd.*, pp. 6-8.

Bajo el actual enfoque que se le ha otorgado a la seguridad, dicho concepto se ha expandido en dos direcciones: una referida al ámbito de la seguridad y la otra al sujeto de ella. En el primer caso la expansión se manifiesta en el incremento de los problemas que forman parte de la agenda de seguridad de los países; la que incluye la amenaza externa tradicional, de carácter estatal y, también, aquellas de carácter transnacional antes mencionadas. En el segundo caso la seguridad ha dejado de enfocarse fundamentalmente en el Estado, ampliando el rango de posibles sujetos de seguridad, desde el nivel del individuo al nivel del sistema internacional¹⁷.

Por otra parte, la existencia de un determinado fenómeno no necesariamente implica un problema de seguridad nacional, ya que para alcanzar dicha connotación se requieren dos condiciones: que sea declarado como tal por las respectivas autoridades políticas y que, además, se adopten medidas en respuesta a ello¹⁸. Lo anterior se debe a que solo cuando se tiene una idea razonable de la naturaleza de una amenaza, como de las vulnerabilidades sobre las cuales puede actuar y afectar los intereses del Estado, es posible considerar a un determinado fenómeno como parte de los problemas de la política de seguridad nacional¹⁹. Por el contrario, inseguridad implica la existencia de un problema de seguridad sin que se hayan adoptado medidas para enfrentarlo²⁰.

De manera evidente, en materia de seguridad nacional, no todos los problemas requieren de una respuesta militar. Pese a ello, no resulta lógico aislar a la defensa de la seguridad nacional, como tampoco prescindir del necesario vínculo entre ambas. La defensa debe estar concebida en función de necesidades y directrices de orden superior. Estas últimas deben emanar de la gestión del Estado como el responsable de la seguridad nacional, del bien común de la población y del cumplimiento de los objetivos nacionales; en particular aquellos asociados al desarrollo social y económico²¹.

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

¹⁷ Ibíd.

¹⁸ Wæver, Ibíd., pp. 54-56.

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

²⁰ Wæver, Ibíd., p. 56.

²¹ República de Chile, Ibíd., p. 128.

dispuesto a invertir recursos, legislar o defender. Producto de lo anterior, considera que toda “gran estrategia” debe trascender al gobierno de turno²².

Del mismo modo que toda estrategia que pretenda ser exitosa, la “gran estrategia” debe considerar un adecuado balance entre sus modos, sus medios y sus fines. Por fines entenderemos los objetivos que persigue: en este caso, el resguardo de aquellos intereses vitales para el Estado y por los que se estaría dispuesto a ir a una guerra. Los medios, por su parte, constituyen los diferentes instrumentos del poder nacional; es decir, los recursos diplomáticos, de información, militares y económicos. Los modos, finalmente, obedecen a la forma en que se enfrentarán las diferentes amenazas. Por lo general esto último se realiza mediante el empleo simultáneo y coordinado de los instrumentos del poder nacional, con el propósito de modificar el entorno y prevenir problemas de seguridad, dejando el empleo coercitivo del instrumento militar como un último recurso²³.

En consecuencia, la estrategia no puede ser entendida como el arte de preparar las futuras guerras en las que un país podría verse involucrado y limitarse solo a planificar el empleo y despliegue de sus FF.AA. Hoy ella constituye la prescripción racional de los intereses vitales de una nación, de los elementos que son trascendentales para su seguridad, el propósito de su relación con otros Estados y la priorización de sus objetivos²⁴. Lo anterior, permite clarificar la raíz del vínculo que debe existir entre la seguridad y la defensa, como también la influencia de la primera respecto de la segunda.

Comprender la “gran estrategia” de un Estado implica observar su comportamiento en el largo plazo y cómo este asegura y avanza en sus intereses nacionales permanentes. En este sentido, la “gran estrategia” no es sinónimo de una “estrategia de seguridad nacional” (ESN) o de una “estrategia de defensa nacional” (EDN), pero está directamente relacionada con ambas²⁵.

La ESN constituye, de acuerdo con el modelo de gestión de la defensa estadounidense (ver Cuadro N° 1), el insumo superior que permite orientar y diseñar la EDN²⁶; a su vez, esta última direcciona la “estrategia militar nacional” (EMN).²⁷ De esta forma, la ESN es la encargada de definir los intereses nacionales permanentes y priorizar los esfuerzos a desarrollar por

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

²³ *Ibíd.*, pp. 14-23.

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

²⁵ Hooker, *Ibíd.*, p.1.

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

²⁷ Hooker, *Ibíd.*, p. 1.

los diferentes instrumentos del poder nacional, en función de la evaluación de oportunidades, riesgos y amenazas a dichos intereses²⁸. La EDN, por su parte, se encarga de establecer los objetivos estratégicos para la defensa²⁹, describe los desafíos del entorno de seguridad³⁰, define las diez misiones claves a cumplir por las FF.AA.³¹, orienta el desarrollo futuro con una visión conjunta³², establece los pilares de la estrategia del Ministerio de Defensa, reorienta o modifica programas de defensa en desarrollo y proporciona directrices para la innovación y adaptación de la fuerza³³. Finalmente, desde la perspectiva de las FF.AA., la EMN define los intereses para la seguridad nacional³⁴ y, a partir de ellos, establece los objetivos militares nacionales, priorizando las misiones a cumplir por las FF.AA. en su contribución a la seguridad nacional³⁵.

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

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

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

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

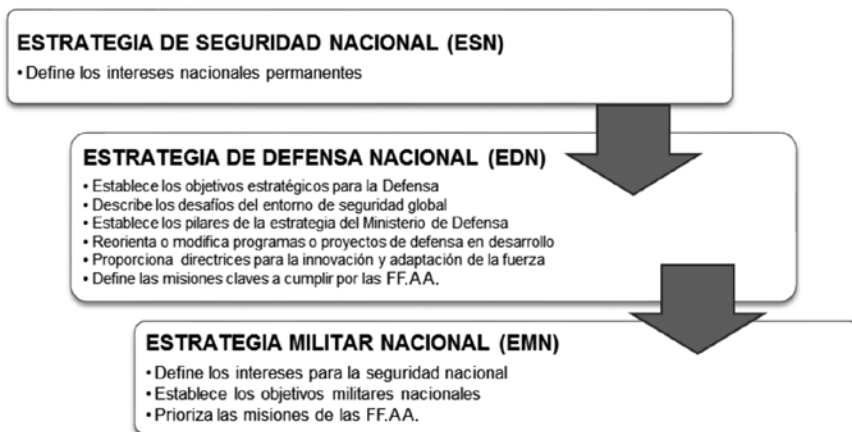
³² *Ibid.*, pp. 6-8.

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

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

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

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



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

En el caso de Canadá, la gestión de la defensa tiene su origen en una Política de Seguridad Nacional (PSN); política de Estado que, junto con definir los valores e intereses fundamentales para la seguridad nacional³⁶, propone el marco para abordar las diversas amenazas que afectan a sus ciudadanos³⁷. En este sentido, a pesar de enfocarse fundamentalmente en la seguridad nacional, la PSN reconoce que ella está íntimamente relacionada con la seguridad individual y con la seguridad internacional³⁸.

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

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

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

³⁸ *Ibid.*, pp. 3 y 4.

diversas; (3) la gestión de las contingencias, de centros de operaciones de emergencia a nivel federal, provincial y municipal; y (4) la permanente evaluación y el control de la efectividad tanto de la planificación de operaciones de emergencia como de los sistemas de emergencia³⁹.

Posteriormente, la PSN establece seis áreas claves para la seguridad canadiense: la inteligencia, la planificación y gestión de emergencias, la salud pública, la seguridad en el transporte, la seguridad fronteriza y la seguridad internacional. Asimismo, define objetivos para cada una de ellas y, fundamentalmente, los recursos económicos necesarios para reducir las brechas de seguridad prioritarias de responsabilidad gubernamental⁴⁰.

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

A nivel defensa, Canadá cuenta con una Estrategia de Defensa Nacional (EDN), documento que proporciona una hoja de ruta para la modernización de sus FF.AA. con una visión a veinte años y con un claro objetivo: contar con una fuerza militar moderna, entrenada, equipada y con la capacidad y flexibilidad necesaria para disuadir y, en caso de ser necesario, enfrentar con éxito amenazas de carácter convencional y asimétrico⁴². En este sentido, la EDN establece un marco estable y predecible –en el largo plazo– para las inversiones en defensa, lo que se sustenta en la determinación de la brecha de capacidades⁴³ a cubrir respecto de la inversión en cada uno de los cuatro pilares de las capacidades (personal, equipamiento, alistamiento e infraestructura). Lo anterior, tiene como propósito que las FF.AA. –junto con alcanzar un adecuado equilibrio respecto de su poder de combate– sean capaces de

³⁹ *Ibíd.*, pp. 9-13.

⁴⁰ *Ibíd.*, pp. 13-49.

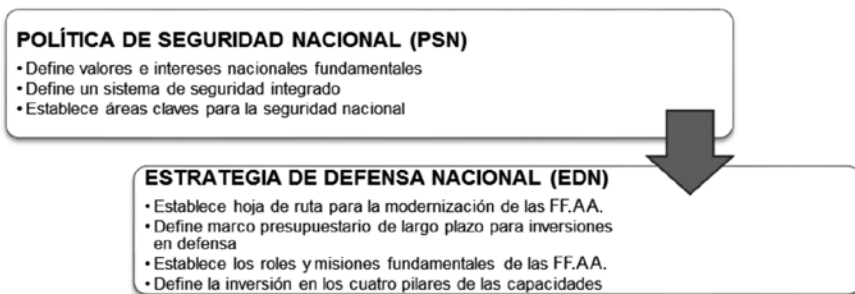
⁴¹ *Ibíd.*, pp. 49-50.

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

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

cumplir con las seis misiones de carácter multifuncional que demanda la amplia gama de desafíos impuestos por el ambiente estratégico actual y futuro⁴⁴.

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



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

En el caso de España, igual que en EE.UU., la gestión de la defensa tiene su origen en una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). Dicha política pública, junto con reconocer a la seguridad nacional como un elemento esencial en desarrollo y el progreso de una sociedad libre, establece que ella es garantía para el bienestar de sus ciudadanos y para la estabilidad del propio Estado⁴⁵.

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

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

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

Al respecto y desde una visión integral, la ESN define la seguridad nacional como “la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores, así como contribuir junto con nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos internacionales”. A partir de lo anterior, se establecen los cuatro principios de la ESN: (1) la unidad de acción bajo la dirección del presidente del gobierno; (2) anticipación y prevención; (3) eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos y; (4) resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación⁴⁶.

Con posterioridad y junto con definir los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la ESN describe los factores potenciadores de estos. En cuanto a riesgos y amenazas, define indistintamente que ellos están constituidos por los conflictos armados, el terrorismo, las ciberamenazas, el crimen organizado, la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva, los flujos migratorios irregulares, el espionaje, las emergencias y catástrofes y, la vulnerabilidad del espacio marítimo. Por otra parte, establece como factores potenciadores de dichos riesgos y amenazas a la pobreza, la desigualdad, los extremismos ideológicos, los desequilibrios demográficos, el cambio climático y el uso nocivo de las nuevas tecnologías⁴⁷.

Bajo dicho contexto, la ESN establece los objetivos y líneas de acción estratégicas para cada uno de los doce ámbitos prioritarios de acción⁴⁸ –entre ellos la defensa– y que están asociados a los riesgos y amenazas antes descritos. Finalmente, la ESN define la composición y el funcionamiento de un sistema integrado de seguridad nacional, el que –bajo el liderazgo del presidente del gobierno– está conformado por un consejo de seguridad nacional y por comités especializados⁴⁹.

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

⁴⁶ *Ibíd.*, pp. 7 y 9.

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 24.

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

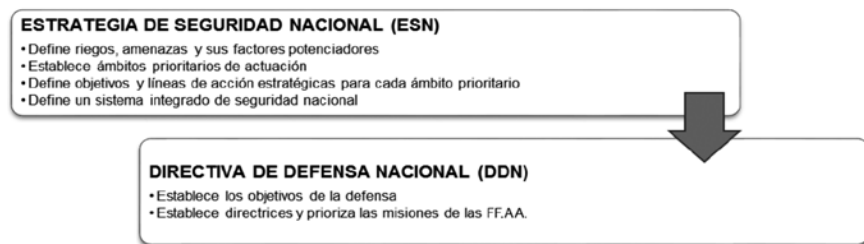
⁴⁹ *Ibíd.*, pp. 53-56.

de tal forma de constituir un socio confiable a nivel de las organizaciones internacionales. Asimismo, la DDN describe los riesgos de un ambiente global cada vez más interconectado, en el que los grupos terroristas pueden dañar tanto la paz social como la seguridad ciudadana y la estabilidad política⁵⁰.

Paralelamente, la DDN establece la necesidad de desarrollar una exhaustiva revisión respecto de la estrategia para enfrentar los riesgos y amenazas presentes en el siglo XXI; asumiendo que, para prevalecer en dicho ambiente, se requiere que España se constituya como un aliado leal y confiable tanto para la Unión Europea (UE) como para la OTAN. Posteriormente, desde la perspectiva de la particular situación geoestratégica española, la DDN reconoce la importancia de consolidar un marco seguro en el Mediterráneo, la estabilidad de su entorno inmediato (Oriente Medio y el Sahel) y el control sobre el tráfico ilícito desde el golfo de Guinea e Iberoamérica, para ello define los cinco objetivos para la defensa nacional⁵¹.

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

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



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

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

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

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

En el caso de Japón, la gestión de su defensa también está basada en una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). Dicho documento declara los principios fundamentales a defender por la nación, establece sus intereses nacionales y determina los objetivos en materia de seguridad nacional⁵³.

A partir de lo anterior, la ESN describe el entorno de seguridad que rodea Japón y los desafíos en materia de seguridad nacional, y a partir de ello establece el enfoque estratégico con el que el Estado los enfrentará. En este sentido, reconoce dentro de los principales desafíos en el ámbito de la seguridad internacional al cambio en los equilibrios de poder, el rápido progreso de la innovación tecnológica, la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo internacional, los riesgos asociados al uso de recursos compartidos (mar abierto, espacio exterior y ciberespacio), la seguridad humana y la economía mundial⁵⁴.

En cuanto a los desafíos generales en materia de seguridad nacional, Japón reconoce que las características estratégicas propias del Asia-Pacífico, sumado a los cambios en el balance de poder global, han elevado la importancia de esta región para la comunidad internacional. Ello, por una parte, obedece a la existencia de actores –especialmente en el noreste– que poseen importantes fuerzas militares y armas nucleares, o bien cuentan con un programa nuclear en desarrollo. Por otra parte, la región ha experimentado un incremento en materia de intercambios bilaterales e instancias de cooperación multilateral en materia de seguridad, como por ejemplo el Foro Regional de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). En lo específico, Japón declara como sus principales desafíos en materia de seguridad en la región: (1) el desarrollo militar de Corea del Norte y sus constantes acciones de provocación; y (2) el rápido crecimiento de China y la intensificación de sus actividades en diversas áreas⁵⁵.

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

⁵⁴ *Ibíd.*, pp. 6-11.

⁵⁵ *Ibíd.*, pp. 11-13.

A partir de lo anterior, la ESN japonesa establece seis enfoques estratégicos, con acciones concretas centradas en la diplomacia y en la defensa, para enfrentar los desafíos precedentes. El primer enfoque se orienta al fortalecimiento y la expansión de las capacidades y roles de Japón, para ello considera: (1) fortalecer la diplomacia y crear un entorno internacional estable; (2) desarrollar una completa arquitectura de defensa; (3) fortalecer los esfuerzos para la protección de la integridad territorial; (4) garantizar la protección marítima; (5) fortalecer la ciberseguridad; (6) fortalecer las medidas contra el terrorismo internacional; (7) aumentar las capacidades de inteligencia; (8) cooperar en materia de equipamiento y tecnología de defensa; (9) garantizar el uso permanente del espacio exterior y promover su empleo para fines de seguridad; y (10) fortalecer las capacidades tecnológicas⁵⁶.

El segundo enfoque se orienta al fortalecimiento de la alianza Japón-EUA, lo que considera: (1) fortalecer la cooperación en seguridad y defensa entre ambos países; y (2) asegurar la presencia estable de fuerzas estadounidenses en Japón. El tercer enfoque, por su parte, busca fortalecer las relaciones diplomáticas y la cooperación en materia de seguridad con sus socios (Australia, India, República de Corea y los países de la ASEAN). Por otra parte, el cuarto enfoque tiene como propósito contribuir proactivamente con esfuerzos orientados a la paz y estabilidad internacional. Para ello busca fortalecer su presencia en la Organización de las Naciones Unidas mediante su activa participación en operaciones de paz y en los esfuerzos internacionales orientados al desarme y a la no proliferación de armas nucleares, entre otros⁵⁷. El quinto enfoque se orienta a fortalecer la cooperación, a base de valores universales, en la resolución de los problemas mundiales, entre los que destaca el desarrollo y seguridad humana, el libre comercio, los temas energéticos, el medio ambiente y el cambio climático. Finalmente, el sexto enfoque de la ESN japonesa busca fortalecer sus cimientos internos en apoyo a su seguridad y para fomentar el entendimiento a nivel nacional e internacional. Lo anterior, mediante el incremento en la producción en defensa, tecnología, comunicaciones y la educación en asuntos de seguridad nacional⁵⁸.

A base de esta ESN, la estrategia de nivel defensa se encuentra contenida en las Directrices del Programa de Defensa Nacional (DPDN). Dicha estrategia orienta el desarrollo de una fuerza de defensa conjunta dinámica con claros atributos de alistamiento, sostenibilidad, resiliencia y conectividad⁵⁹. En este sentido, se define como rol fundamental de las FF.AA. el ejercicio

⁵⁶ *Ibíd.*, pp. 14-20.

⁵⁷ *Ibíd.*, pp. 28-31.

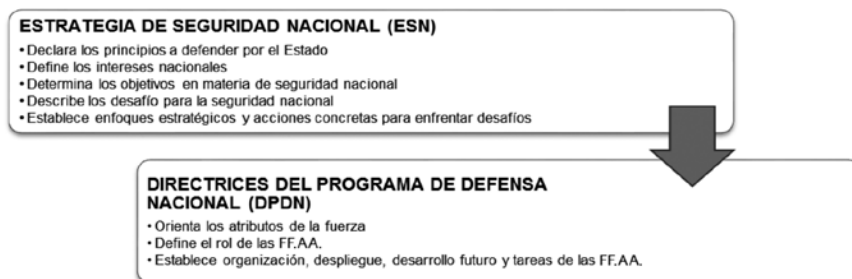
⁵⁸ *Ibíd.*, pp. 34-36.

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

de una disuasión efectiva y la capacidad de respuesta frente a múltiples situaciones, a saber: (1) asegurar el espacio marítimo y aéreo del país; (2) la defensa de las islas en alta mar; (3) la respuesta frente a ataques mediante misiles balísticos; (4) la capacidad de respuesta en su espacio aéreo; (5) la capacidad de respuesta frente a ataques cibernéticos; (6) la capacidad de respuesta oportuna frente a variados desastres naturales; (7) la capacidad de respuesta frente a ataques de guerrillas, fuerzas de operaciones especiales u otras; (8) la seguridad oceánica; (9) el transporte de ciudadanos japoneses en caso de situaciones de emergencia en el extranjero; (10) el alistamiento frente a invasiones; y (11) la respuesta frente a otros eventos como ataques terroristas⁶⁰.

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

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



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

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

⁶⁰ *Ibíd.*, pp. 180-218.

⁶¹ *Ibíd.*, pp. 144-158.

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

Asimismo, a pesar de las diferentes realidades geográficas, políticas y económicas de países seleccionados, es posible observar importantes similitudes en cuanto a desafíos en materia de seguridad nacional y, fundamentalmente, en materia de roles y capacidades de las FF.AA. para hacer frente a tales desafíos. En este sentido, sin descartar el rol tradicional de disuasión o defensa del territorio nacional, los cuatro modelos analizados consideran a sus FF.AA. como un actor relevante frente a situaciones de emergencia; particularmente en operaciones de respuesta ante desastres naturales y de ayuda humanitaria. Lo anterior, mediante un oportuno y eficaz apoyo a las respectivas autoridades civiles y a la población afectada. Asimismo, dichos modelos también explicitan el rol de las FF.AA. en el ámbito de la ciberdefensa y para el caso de la amenaza terrorista⁶².

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A modo de ejemplo, los resultados de un proceso de estas características se obtienen en un horizonte temporal de largo plazo, el que de acuerdo con la OTAN implica de 10 a 30 años como un rango de plazo apropiado en esta materia. Ello obedece a los tiempos requeridos para una efectiva inversión, desarrollo, implementación de nuevas capacidades, adquisición de competencias profesionales y cambios estructurales necesarios en el sector defensa⁶⁴.

En consecuencia, una efectiva planificación de la fuerza requerirá –como parte de una Política de Defensa– un tratamiento a nivel de Política de Estado, situación que permitirá garantizar la adecuada definición, desarrollo, consolidación y el sostenimiento en el tiempo de las capacidades que fueron definidas oportunamente⁶⁵. En este orden de ideas, ninguna estrategia o el posterior desarrollo de las capacidades de defensa se conciben en el vacío. Muy por el contrario, ello debe estar sujeto a definiciones de orden superior adoptadas por las autoridades políticas del Estado en el marco de su institucionalidad. Dichas definiciones permiten orientar y limitar las opciones de empleo del instrumento militar, a objeto de que ellas sean coherentes al rol que el Estado otorga a sus FF.AA., permitiendo con ello una efectiva contribución a la seguridad nacional en función de los intereses y objetivos del país.

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

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

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

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

El enfoque *top-down* se centra en los intereses y objetivos nacionales, por lo que su primer paso es determinar la intención del conductor político. El segundo paso se refiere a definir la estrategia o cómo se alcanzarán dichos objetivos. Lo anterior, por medio de un flujo jerarquizado y descendente de documentos que, mediante objetivos, estrategias, restricciones y directrices –en cada nivel–, permiten determinar las opciones de fuerza militar y, de esta forma, implementar la estrategia⁶⁶.

En contraste con la aproximación anterior se encuentra el enfoque *bottom-up*. El énfasis de este último se orienta a mejorar las capacidades y sistemas de armas existentes, en función de los problemas operacionales actuales. Producto de ello se relaciona directamente con el nivel operacional de la planificación militar, ya que ambos emplean como referencia la estructura actual de la fuerza⁶⁷.

En el enfoque de *escenario*, la planificación de la fuerza obedece a situaciones particulares y concretas. En este sentido, se diseñan circunstancias bien definidas –crisis de nivel nacional, regional, global o de teatro de operaciones–, con información real y también con presunciones, en las que la amenaza presenta supuestos específicos, como el grado de alarma estratégica, nivel de alistamiento, tiempo de movilización, planes de ataque adversario, etc. En consecuencia, la fuerza requerida será aquella que permita cumplir los objetivos militares definidos para dicho escenario⁶⁸.

Por otra parte, el enfoque por *amenaza* consiste en identificar potenciales adversarios y evaluar sus capacidades. Como punto de partida considera, generalmente, el balance existente entre las capacidades propias y las del adversario. Fue ampliamente utilizado durante la Guerra Fría; sin embargo, los cambios en el entorno de seguridad –desde el término de ella– desaconsejarían su empleo⁶⁹.

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

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

⁶⁷ *Ibíd.*, p. 120.

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 121.

capacidades concretas. Lo anterior permite analizar y definir capacidades en función de las actividades genéricas en tiempos de guerra⁷⁰.

Otro enfoque es el de *cobertura*, el que se orienta a preparar la fuerza para cualquier tarea militar concebible. En este sentido, se basa en la redundancia de los sistemas, en la capacidad de anticiparse a diversas opciones de empleo y en el balance de la fuerza para enfrentar una amplia gama de contingencias. Por ejemplo, en el caso de los EE.UU. la estructura de fuerza y capacidades tendería a satisfacer las necesidades de todo el espectro del conflicto: desde la guerra nuclear a las operaciones de asistencia humanitaria⁷¹.

En el caso del enfoque de *tecnología*, el énfasis de los planificadores está puesto en el “optimismo” con el que ponderan conceptos y sistemas de alta tecnología, como un multiplicador del potencial de combate⁷². En este sentido, este enfoque descansa en un despliegue de sistemas superiores a los del posible enemigo, como la mejor fórmula para disuadir y detener una agresión adversaria⁷³.

Finalmente, el enfoque *fiscal* pone énfasis en la realidad del presupuesto nacional. De esta forma las restricciones al gasto –o inversión– en defensa están determinadas desde el inicio del proceso de planificación, fundamentalmente por consideraciones no militares, como por ejemplo el porcentaje máximo de gasto en relación con el PIB, reducción de gasto derivada de un déficit fiscal, o bien demandas o prioridades de otros sectores del presupuesto de la nación⁷⁴.

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

⁷⁰ *Ibíd.*, p. 122.

⁷¹ *Ibíd.*

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

⁷³ Bartlett, Holman y Sones, *Ibíd.*, p. 123.

⁷⁴ *Ibíd.*

Cuadro N° 6

Ventajas y desventajas de los diferentes enfoques de planificación de fuerzas

	Ventajas	Desventajas
<i>Top-Down</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Permite a los planificadores enfocarse en los fines. - Permite el pensamiento sistémico de los requerimientos desde una macro-perspectiva. - Enfatiza la relación entre los diferentes instrumentos del poder nacional (económico, político y militar) y la estrategia particular de cada uno de ellos para alcanzar los objetivos superiores. - Los elementos de una estrategia bien definida pueden servir como criterios útiles para la evaluación y toma de decisiones frente a las posibles opciones alternativas de fuerza⁷⁵. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tendencia a enfocarse en conceptos y programas de futuro a expensas de la capacidad actual⁷⁶. - Considera tardíamente la realidad presupuestaria, tecnológica y otras limitaciones, lo que implica importantes ajustes a los fines y medios de la estrategia. - Su rigidez jerárquica impide que, ante nuevos problemas u oportunidades, los planificadores del nivel inferior puedan reconsiderar los objetivos y estrategias del nivel superior. - Mayor grado de acceso público a las estrategias; en democracia el presupuesto de defensa se discute en instancias legislativas, lo que podría afectar la seguridad nacional.
<i>Bottom-Up</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Énfasis en el mundo real; los planificadores se centran en cómo enfrentar adversarios con las FF.AA. existentes y con pretensiones de capacidades que probablemente nunca se alcancen a desarrollar. - El énfasis en las capacidades actuales permite introducir mejoras en la estrategia y en los planes del nivel operacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Descuida tanto el futuro como los objetivos de largo plazo. - Tiende a perder la necesaria visión integrada del panorama general, toda vez que se sobrestiman las consideraciones específicas de un teatro de operaciones.

⁷⁵ Bartlett, *Ibíd.*, p. 329.

⁷⁶ *Ibíd.*, p. 330.

	Ventajas	Desventajas
Escenario	<ul style="list-style-type: none"> - Su enfoque es concreto y tangible. - Frente a escenarios simultáneos, obliga a definir prioridades. - Su naturaleza es dinámica, sus eventos secuenciales y sus resultados acumulativos; el enfoque de la próxima acción depende del resultado de los acontecimientos anteriores. 	<ul style="list-style-type: none"> - La realidad rara vez coincide con las circunstancias escogidas y previstas por los planificadores. - Es difícil predecir los escenarios y los planificadores tienen la natural resistencia a cambiar la lógica básica con la que fueron construidos (supuestos pasan a ser absolutos y la hipótesis doctrinaria adversaria se da como hecho). - Los escenarios tienden a tener un fundamento retrospectivo; basándose en crisis anteriores más que en desafíos futuros. - Los escenarios tienden a ser reactivos en función de la amenaza⁷⁷.
Amenaza	<ul style="list-style-type: none"> - Considera el nivel macro (balance de poder) y el micronivel (situaciones específicas de conflicto). - Permite recordar a los estrategas y planificadores que las capacidades militares son relevantes para librar una guerra. - Mantiene en observación a los potenciales adversarios, permitiendo: evitar sorpresas tecnológicas, ajustes doctrinarios y explotar oportunidades⁷⁸. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificulta la determinación de una amenaza como válida. - Es eminentemente reactiva, en función de la amenaza. - Dificulta la adaptación a cambios en el contexto de la seguridad internacional. - Se basa, fundamentalmente, en aspectos cuantitativos (número de efectivos, unidades y sistemas de armas), dejando de lado la extraordinaria y compleja interacción entre las personas, el equipamiento y la organización. - Subestima la importancia de aspectos cualitativos; experiencia, moral y doctrina⁷⁹. - Emplea el balance para justificar opciones de fuerza, pero fuera del contexto de objetivos, estrategias y escenarios⁸⁰.

⁷⁷ Bartlett, *Ibíd.*, p. 332.

⁷⁸ Bartlett, *Ibíd.*, 333.

⁷⁹ *Ibíd.*

⁸⁰ *Ibíd.*

	Ventajas	Desventajas
Misión	<ul style="list-style-type: none"> - Fomenta la definición realista y detallada de las capacidades de toda organización militar; aspecto útil en relación con futuras amenazas. - Permite maximizar las fortalezas propias y explotar las debilidades de la amenaza adversaria. - Permite establecer prioridades para la asignación de recursos escasos y corregir los evidentes desbalances en la fuerza. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tendencia a dejar de lado los objetivos del nivel superior y desestimar formas más creativas de combatir. Lo anterior sería producto de la inercia de las instituciones y su apego a las actividades tradicionales de la guerra.
Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> - Permite enfrentar las incertidumbres acerca del futuro, evitando verse sobrepasados por eventos inesperados. - Permite asegurar una fuerza balanceada y flexible. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tiende a subestimar las capacidades aliadas y a exagerar las capacidades y grado de hostilidad de los potenciales adversarios; los planificadores se orientan al peor de todos los escenarios. - Sus recomendaciones son tremendamente costosas para el país.
Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> - Capitaliza el conocimiento y la creatividad individual, fortaleza esencial en una economía postindustrial. - Tiene el potencial de salvar vidas y reducir el número de bajas. - El hábil desarrollo de tecnología avanzada podría proporcionar una ventaja militar significativa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Riesgo de una inversión económica excesiva en relación con las ganancias a obtener. - Su éxito no está garantizado. - Un desarrollo exitoso podría generar una importante reducción de la fuerza, pero con plataformas mucho más costosas. - Desproporción en los recursos de defensa, concentrada en muy pocos programas, en desmedro de una estructura de fuerza más equilibrada, flexible y de mayor envergadura⁸¹.

⁸¹ Bartlett, *Ibíd.*, p. 336.

	Ventajas	Desventajas
Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> - Permite apoyar el proceso democrático; recursos de defensa son asignados en un contexto económico nacional. - Exige el establecimiento de prioridades por parte de los planificadores. - Evita pensar en un gasto ilimitado y fomenta la disciplina presupuestaria, tanto a nivel de las instituciones armadas como a nivel nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Podría no reflejar la realidad del entorno de seguridad internacional, lo que a su vez podría generar una disminución de capacidades militares frente a amenazas emergentes. - La permanente reevaluación del entorno de seguridad puede generar un presupuesto de defensa cíclico; situación que desalienta la planificación de largo plazo. - En el peor de los casos, puede generar una “repartición justa” de los recursos disponibles entre las instituciones de las FF.AA., en vez de una distribución racional e integrada en función al entorno de seguridad. - Puede generar rivalidad entre las instituciones por la distribución de los recursos, en desmedro de una solución conjunta o más óptima para enfrentar las amenazas, oportunidades o problemas comunes⁸².

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

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

⁸² Bartlett, *Ibíd.*, p. 337.

las condiciones y adoptar un modelo de planificación que asegure el desarrollo de las capacidades que requiere la seguridad nacional⁸³.

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

La decisión de adquirir o desarrollar nuevos sistemas de armas, del mismo modo que los cambios en materia de organización, equipamiento, doctrina, educación y entrenamiento de las FF.AA. de un país, tendrá un impacto en sus capacidades de defensa durante las próximas dos o más décadas. Esta situación, de manera evidente, se contrapone a la limitada capacidad de predecir efectivamente cuál será la futura naturaleza del sistema internacional, las reales intenciones y capacidades de las potenciales amenazas e, incluso, las propias estrategias de seguridad, de defensa y la militar. En consecuencia, por principio, la planificación de la fuerza debe abordarse con una importante cuota de modestia y respeto a su grado de complejidad⁸⁴.

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

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

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

⁸⁴ Ochmanek, *Ibíd.*, p. 1.

⁸⁵ República de Chile, *Ibíd.*, p. 107.

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

En segundo lugar, desde hace prácticamente dos décadas y consistente con una vocación pacífica, nuestra política de defensa nacional –según consta en los tres libros blancos– ha definido consistentemente que resguardará los intereses nacionales mediante una modalidad estratégica disuasiva⁸⁷. Lo anterior es reforzado en 2002⁸⁸ y, posteriormente, en 2010, cuando en la visión de la defensa nacional se establece que la disuasión constituye nuestra opción estratégica⁸⁹. Ello supone entonces, un desarrollo y despliegue de capacidades militares orientadas a desalentar acciones adversarias en contra de dichos intereses.

En tercer lugar, Chile no se ha visto involucrado en un conflicto armado interestatal desde hace ya más de un siglo. Es factible destacar además que, a pesar de lo que indica la teoría, dos importantes crisis vecinales fueron solucionadas pacíficamente mediante el empleo coordinado de los instrumentos del poder nacional (con Perú, en 1974 y con Argentina, en 1978). Lo anterior puede ser atribuible –en su justa medida– a un instrumento militar que, en su contribución a la seguridad nacional, fue capaz de ejercer una disuasión efectiva. En este orden de ideas, autores de la talla de Robert J. Art⁹⁰ y Thomas C. Schelling⁹¹ coinciden en que los costos asociados a desarrollar y mantener fuerzas militares defensivas capaces de repeler toda posible agresión adversaria –dada su probabilidad de ocurrencia en relación con otras necesidades nacionales– deja a la disuasión como la mejor alternativa o la siguiente prioridad.

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

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

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

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

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

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

Sin ir más lejos, el propio *Libro de la Defensa Nacional* establece que la planificación de la fuerza⁹² –como elemento central de la política militar⁹³– es el “proceso orientado a definir y generar los medios necesarios para disponer de determinadas capacidades militares”⁹⁴. Asimismo, define una capacidad como “la habilidad para cumplir exitosamente tareas o misiones asignadas, así como para soportar y aprovechar efectos, dentro de diferentes ambientes”⁹⁵. Fuera del plano nacional, se considera una capacidad como la “habilidad para ejecutar un curso de acción específico”⁹⁶, o bien, el “conjunto de medios que se emplean en base a una organización y unos principios para producir unos efectos determinados”⁹⁷.

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

En consecuencia, nuestro proceso de planificación de la fuerza no puede estar supeditado al potencial bélico de una amenaza tradicional, muy por el contrario, este debe transitar hacia un enfoque que asegure el cumplimiento efectivo de las misiones asignadas y previstas, las que a su vez debieran decantar jerárquicamente desde el ámbito político al estratégico (Estado Mayor Conjunto) y, finalmente, al institucional (Ejército, Armada y Fuerza Aérea). En este sentido, tres exministros de Defensa Nacional destacaron importantes aspectos en esta materia, por medio de una carta publicada en un diario de circulación nacional⁹⁹, en la que plantean la necesidad de

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

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

⁹⁴ *Ibíd.*, p.198.

⁹⁵ *Ibíd.*

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

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

⁹⁸ *Ibíd.*, p. 204.

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

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

En concreto, el modelo de planificación basado en capacidades integra aspectos de las metodologías *top-down* y *bottom-up*¹⁰¹. Por una parte, se requiere de una estrategia de seguridad que desde el poder Ejecutivo –*top-down*– defina los intereses y objetivos de la nación y cómo se aprovecharán los recursos políticos, económicos, diplomáticos y militares del Estado en la protección y logro de ellos, respectivamente; condición necesaria que permite orientar la planificación de las FF.AA.¹⁰². Por otra parte, se requieren también los aportes que realizan los planificadores militares –*bottom-up*– en materia de capacidades, forma de empleo y amenazas¹⁰³.

Posteriormente, en función de los objetivos e intereses nacionales, se definen escenarios alternativos en los cuales se prevé que el Estado resuelva emplear sus capacidades militares, en el marco de una estrategia de defensa que incluya a las operaciones militares en defensa del territorio nacional, a las operaciones de paz y a las MOOTW. A partir de ello, se determinan y evalúan las capacidades necesarias para el cumplimiento de objetivos operacionales en el contexto de los escenarios previamente definidos. Este ejercicio, junto con identificar brechas, permite orientar las modificaciones a la estructura de la fuerza y el gasto fiscal asociado al desarrollo de las capacidades requeridas¹⁰⁴.

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

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

¹⁰¹ Arteaga y Fojón, *Ibíd.*, p. 206.

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

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

¹⁰⁴ Arteaga y Fojón, *Ibíd.*, pp. 202-210.

En cuanto a las ventajas del modelo, este incrementa las opciones de planificación en lugar de simplemente optimizar planes, sustentándose en escenarios alternativos, en reemplazo de los tradicionales escenarios más probables y peligrosos. Además, este prioriza la polivalencia por sobre la especialización de la fuerza, fomentando la capacidad para interoperar con las otras instituciones de la defensa, como también con agencias y otras organizaciones del Estado¹⁰⁵.

Por otra parte e independiente de cómo se le denomine, todo proceso de planificación de fuerza debiera sustentarse en un método que incorpore la tríada “estrategia, escenarios y evaluación”¹⁰⁶. En este sentido, la estrategia constituye la base o punto de partida, ya que define formalmente los objetivos e intereses nacionales; aspectos de los que no debería existir incertidumbre. Además, prescribe y describe cómo se aprovecharán los recursos en el cumplimiento de dichos objetivos; es decir, las misiones que –desde la perspectiva de la defensa– deberán cumplir las FF.AA. en dicho esfuerzo. Lo anterior debe estar reflejado en las respectivas estrategias de seguridad y de defensa. Por su parte, los escenarios describen los futuros plausibles –entendidos como la expectativa explícita del entorno a cinco años o más– en los que los elementos del poder nacional podrían ser empleados. Finalmente la evaluación, como una de las etapas más complejas de esta tríada¹⁰⁷, debe ser capaz de predecir los resultados del empleo de capacidades, según las previsiones de la planificación y por las amenazas presentes en los escenarios definidos. Esta etapa permitirá anticiparse a la demanda de nuevas capacidades¹⁰⁸.

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

¹⁰⁵ *Ibíd.*, p. 203.

¹⁰⁶ Ochmanek, *Ibíd.*

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

¹⁰⁸ Ochmanek y Hosmer, *Ibíd.*, pp. 35-68.

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

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

Conclusiones

El Estado tiene el deber de garantizar la seguridad de sus miembros; a su vez, la defensa tiene como fin último la protección de su territorio y población¹⁰⁹. Para ello, la autoridad del Jefe de Estado se extiende a todo cuanto implique el resguardo de la seguridad interna y externa de la nación¹¹⁰. Estas premisas reafirman la existencia del necesario e inseparable vínculo que existe entre la seguridad nacional y la defensa nacional, como también las responsabilidades que constitucionalmente se inician en el nivel más alto de la conducción política del Estado, respectivamente.

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

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

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

En este sentido, en un primer nivel, el conductor político está llamado a gestionar el efectivo empleo de los instrumentos del poder del Estado –entre ellos el militar– mediante una estrategia de seguridad nacional. En un segundo nivel, la cartera de defensa debe orientar y direccionar el quehacer de las FF.AA. por medio de su respectiva estrategia. Finalmente y en un tercer nivel, se encuentra la estrategia militar como la responsable de la planificación, desarrollo y empleo conjunto de las FF.AA. para asegurar los objetivos políticos; ya sea mediante el posible empleo de la fuerza o bien por la amenaza de su empleo¹¹¹.

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

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

¹¹¹ Paret, Craig, y Gilbert. *Ibíd.*, p.703.

A partir de las tendencias observadas en los diferentes modelos de gestión de la defensa analizados, es posible concluir que –además de las capacidades asociadas a la disuasión convencional y a la defensa del territorio nacional– nuestras FF.AA. deberán desarrollar y mantener determinadas capacidades con perfil polivalente para enfrentar los múltiples desafíos presentes y futuros. Es así como se deberán reforzar los sistemas asociados al apoyo a la autoridad civil y, fundamentalmente, a la población frente a situaciones de emergencia y catástrofe; ámbito de actividad que demandará una mayor integración y capacidad de interoperación, tanto a nivel conjunto como interagencial. Adicionalmente, cobrará vital importancia la definición y posterior desarrollo de capacidades para proyectar fuerzas en tiempo y espacio; atributo esencial de todo instrumento militar, en especial si se consideran los estándares aceptables para una fuerza de despliegue rápido, o bien, la particular extensión y características geográficas del territorio nacional y su influencia en las operaciones militares y las MOOTW¹¹².

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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

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