

COMENTARIO | La seguridad y el Estado de Chile

El orden internacional está en transición, el sistema se ha tornado más inestable y se presentan condiciones de mayor conflictividad. La competencia entre grandes potencias, particularmente el enfrentamiento geoestratégico que tiene como escenario la cuenca del Pacífico, pone a Chile en un lugar sensible. Estas y otras condiciones obligan a los Estados a pensar en su seguridad desde el más alto nivel. La protección de sus intereses, así como la obligación de velar por el bien común de sus nacionales, son aspectos irrenunciables para quienes conducen los destinos de los países.

Desde este punto de vista, dichas responsabilidades no pueden caer en la improvisación, además que exigen niveles adecuados de estabilidad, estructura y rigurosidad. Para Chile —así como para cualquier país del mundo—, estos son aspectos fundamentales que no se pueden ni se deben descuidar.

De esta manera, el objeto de este documento es revisar el entorno general de seguridad de Chile, repasar la idea de seguridad nacional o estatal y qué niveles de la conducción política y estratégica del país se deben encargar de estos asuntos, identificando las organizaciones y entes responsables directos.

Entorno de seguridad

El sistema internacional se ha caracterizado por ser volátil, ambiguo, incierto así como complejo y disruptivo. Tal como se planteó al inicio de este texto, el mundo se encuentra en medio de la competencia de grandes potencias como Estados Unidos y China. Además, la invasión de Rusia a Ucrania ha descargado un balde de realismo a las relaciones internacionales, que Estados como Chile deben tener en cuenta.

Si bien las estructuras y regímenes de seguridad internacional no están irremediablemente desahuciados, sí están sometidos a un alto estrés y cuestionamiento por su capacidad real para evitar fenómenos como la guerra. Pero la guerra no es el único acontecimiento que puede afectar a los países; de hecho, si bien es persistente y real, es menos recurrente que otras amenazas actuales. Dentro de estas últimas, y solo pensando en manifestaciones violentas que afectan a la seguridad de los Estados, encontramos guerras civiles, conflictos étnicos, terrorismo, insurgencia, guerrillas y crimen organizado, muchos de los cuales son de naturaleza transnacional y requieren respuesta multilateral.

Por otra parte, no se puede desconocer que Chile se ubica en una región que no es segura, al menos comparativamente. En Latinoamérica coexisten distintas manifestaciones de violencia armada organizada. Por un lado, aún persisten movimientos insurgentes, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC) en Colombia, o el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP). Por otro lado, la agrupación terrorista Sendero Luminoso continúa actuando en regiones selváticas, hoy en día en Perú, y organizaciones criminales —

muchas de ellas transnacionales— son una realidad en numerosos países, dentro de los cuales se pueden mencionar el Primer Comando Capital, Comando Vermelho (Brasil), Cartel del Golfo (Colombia) y el Tren de Aragua (Venezuela).

Algunos datos regionales. En Sudamérica se concentran los tres mayores productores mundiales de coca (Colombia, Perú y Bolivia), sin considerar otras drogas naturales y sintéticas. Del mismo modo, en términos de tasa de homicidios, Latinoamérica tiene el triste récord de ser la zona más violenta del planeta¹. El problema no termina ahí. En cuanto a gobernabilidad, según datos del Banco Mundial, Latinoamérica presenta indicadores más bajos que Europa, Asia y Norteamérica en materias como “Estabilidad económica y ausencia de violencia”, “Efectividad del gobierno”, “Control de la corrupción” e “Imperio de la ley”².

Si bien es cierto que los problemas de seguridad que afectan a los Estados están dados por su propia realidad, contexto y entorno, no se puede dejar de reconocer que la seguridad es indivisible, por lo que lo que afecta a unos, en muchos aspectos terminará afectando a otros³. Los países no son entes estancos, mucho menos en un mundo globalizado e interconectado, donde Chile ha aprovechado estos espacios de relaciones, pero ha debido asumir el costo de dicha apertura, sin poder abstraerse de los riesgos y amenazas que acarrea para su seguridad.

Chile está lejos aún del promedio en todos los indicadores mencionados; sin embargo, en la mayoría de ellos, el país ha demostrado un progresivo deterioro durante los últimos años⁴. A esto, se debe sumar la presencia de organizaciones criminales extranjeras, como el Cartel del Golfo y el Cartel Jalisco Nueva Generación, por nombrar solo un par, así como la aparición de otros fenómenos y delitos a los que los chilenos no estaban acostumbrados. La inmigración sin control en la zona norte se ha convertido en una preocupación de seguridad cada vez más presente en los chilenos⁵. Solo para completar la escena, Chile enfrenta en la zona sur grupos violentos que actúan con métodos terroristas y subversivos, desafiando al poder político central y afectando gravemente el Estado de derecho. Todo lo anterior, sin considerar el ámbito subjetivo, o de las percepciones, sobre la seguridad, ya que los chilenos sitúan a este ámbito como una de sus principales preocupaciones.

En resumen, se vive en un mundo inestable con múltiples amenazas y en un vecindario inmediato poco seguro, que está contagiando a Chile con algunos de los fenómenos más peligrosos para la seguridad de los ciudadanos. Desde esa dimensión, surge la obligación de asumir el desafío de la seguridad del Estado, desde una

¹ InSight Crime, “Balance de homicidios 2021”. Ver en: <https://es.insightcrime.org/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2021/>

² Información disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

³ Dan Caldwell & Robert E. Williams Jr. *Seeking Security in an Insecure World* (Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 2006), 4.

⁴ Información disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

⁵ Encuesta CEP 86, “Estudio Nacional de Opinión Pública”. Centro de Estudios Públicos, abril-mayo 2022. Ver presentación de informe en: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20220608/20220608124401/encuestacep_abril_mayo2022.pdf

perspectiva integral, organizada, profesional y con una visión amplia, profunda y desideologizada.

Idea de seguridad para la nación

El Estado, desde la Paz de Westfalia en 1648, se reconoce como la forma de organización política predominante en el sistema internacional. Dicho Estado, concebido y destinado a velar por el bien común de la sociedad, debe proveer determinadas garantías y servicios. Una de las garantías fundamentales, junto con el desarrollo y bienestar, es la seguridad. Esta condición comprende amenazas tanto exteriores como internas, siendo el Estado el encargado de arbitrar todas las medidas y utilizar todos los instrumentos a su alcance para garantizar la seguridad del país, de la sociedad y de todos los individuos.

Conceptualmente se emplean distintos niveles para abordar la seguridad, desde lo más amplio hasta lo más particular: internacional o global; estatal o nacional, y personal. Siguiendo esta lógica, no existen muchas dudas sobre cómo debería denominarse el ámbito de la seguridad que se encarga de la nación como un todo (interior y exterior): Seguridad Nacional, de la Nación, del Estado o estatal. En todos los niveles, el Estado es el articulador por excelencia.

El término “Seguridad Nacional” se emplea amplia y fundadamente en ambientes académicos, políticos y de organismos internacionales; sin embargo, en Chile genera algunas reacciones contrarias. Lo anterior ocurre cuando este concepto se relaciona limitada, equivocada y exclusivamente desde la óptica de lo que se conoció como “Doctrina de Seguridad Nacional”⁶, que surgió en el contexto de la Guerra Fría y que afectó la estabilidad política de algunos países de Latinoamérica. Puede que el término incomode, pero no se puede afirmar que la seguridad nacional no existe o que se debe dejar de abordar esta tarea.

El complejo mundo descrito al inicio de este documento, caracterizado por la irrupción de amenazas no estatales, muchas de ellas transnacionales y violentas, así como los efectos adversos del cambio climático, son una realidad de la que Chile no se puede sustraer. A lo anterior, se debe agregar las aspiraciones territoriales que otros Estados tienen respecto del territorio soberano chileno. Todo esto exige contar con una organización que monitoree la situación nacional e internacional, analizando y anticipando escenarios.

No toda amenaza o fenómeno que afecta al Estado y a sus habitantes debe ser tratado como un asunto de seguridad. De ser así, cualquier problema podría terminar abordándose desde la perspectiva de la seguridad, lo que sería un error. Si bien hay fenómenos que afectan a los ciudadanos y al Estado, como es la pobreza, sus efectos no están determinados en cuestiones de seguridad, sino que, más bien, su impacto se

⁶ Francisco Leal Buitrago, *La seguridad nacional a la deriva: Del Frente Nacional a la Posguerra Fría* (Colombia: Alfaomega, 2002), 11-14.

evidencia en el desarrollo de la nación y el consecuente bienestar de sus ciudadanos⁷. Para tener una aproximación que facilite el entendimiento y evite “securitizar” cualquier fenómeno que afecte a una sociedad, se reconoce como un problema de seguridad a aquellas amenazas o acciones que se caractericen por el uso de la violencia —en todas sus formas y en todos los ámbitos y dimensiones—, que obedezca a una intencionalidad y que sus efectos acarreen efectiva o potencialmente la pérdida de vidas humanas o afectación material de infraestructura crítica⁸.

Para contar con una conceptualización de seguridad nacional —o seguridad estatal si se prefiere—, para efectos de este documento, se empleará la definición propuesta en el libro *Teoría de la seguridad y defensa en el continente americano*, que propone:

“La seguridad estatal es la condición de ausencia de conflicto violento que afecta directamente al Estado, ya sea en su dimensión exterior o interna. Este tipo de seguridad se expresa de forma primaria en estas dos dimensiones, dando lugar a la seguridad exterior y seguridad interior, respectivamente. La primera es función de la Defensa Nacional mediante el empleo de las Fuerzas Armadas, mientras que la segunda es función de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública”⁹.

Como se debe entender la seguridad, en tanto tarea esencial del Estado, corresponde a una responsabilidad de carácter eminentemente política, independiente de que requiera de distintas herramientas e instrumentos, los que incluyen las fuerzas armadas y las de orden público, dentro de muchas otras. Todos estos instrumentos deben integrarse y coordinarse a través de estructuras funcionales que den vida a lo que se denomina arquitectura de seguridad y articulados, empleando metodologías eficientes.

La revisión de la experiencia de otros Estados, en especial países que normalmente sirven de modelo de organización y bienestar, indica la existencia de una estructura de seguridad para tales efectos. Estos países, después de enfrentar múltiples y permanentes situaciones que afectan su seguridad e intereses, se han dotado de instancias como estas. A modo de ejemplo, se pueden destacar: Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Estados Unidos y España.

En pocas palabras, nuestro país debe asumir en propiedad el desafío de la seguridad estatal, contando con un conjunto de instancias políticas y técnicas, en distintos niveles de responsabilidad, que entreguen análisis, evaluación y soluciones oportunas a los distintos escenarios de seguridad que se enfrentan. Como se podrá apreciar en la sección siguiente, muchos de estos niveles o escalones ya existen, faltando implementar el nivel superior, que es el que debe orientar y coordinar todos los otros niveles subordinados y que hoy está ausente.

⁷ “Conceptualización sobre la base de lo propuesto”, por John Griffiths, en *Teoría de la seguridad y defensa en el continente americano*, pág. 572.

⁸ John Griffiths, *Teoría de la seguridad y defensa en el continente americano* (Santiago: RIL editores, 2011), 591.

⁹ *Ibid.*, 597.

La conducción del estado y la seguridad

Como se ha reiterado, la seguridad es una función básica del Estado, indelegable e ineludible. Para asumir esta trascendental actividad, la organización política del Estado debe dotarse de herramientas y estructuras que den sustento a la función, y así evitar que tan relevante actividad quede al azar o relegada a la voluntariedad de algunos funcionarios públicos. Desde el más alto nivel de la conducción política del Estado, escalonada y sucesivamente, existen niveles en que el Estado debe abordar la seguridad o el ámbito particular de la seguridad que corresponde. De esta manera, se pueden identificar los siguientes:

- Nivel Político Nacional (presidente de la República)
- Nivel Político Sectorial (ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, de Defensa, de Hacienda, y otros que sean necesarios)¹⁰
- Nivel Político-Estratégico (Ministerio de Defensa)

Desde el último nivel hacia abajo, se desprenden los niveles de la conducción propiamente militar, desde el nivel estratégico, pasando por el operacional, hasta el nivel táctico, donde prima el mando de las unidades empleadas en las operaciones de guerra o distintas de la guerra.

Asimismo, para una adecuada labor que asegure un resultado —al menos aceptable—, cada estrato debe contemplar un órgano o grupo que proporcione asesoría política y/o técnica en las materias asociadas a la seguridad. Como consecuencia del trabajo de cada nivel de responsabilidad, se deben emitir los documentos ejecutivos orientadores que entreguen las definiciones, objetivos, prioridades, tareas y mecanismos de evaluación y control a los niveles subordinados, así como la coordinación de estos. Por otra parte, se estima indispensable que cada nivel cuente con herramientas metodológicas que faciliten su labor, al mismo tiempo que aseguren un correcto proceso de análisis, lo que solo otorga mayores posibilidades de éxito en su cometido.

¹⁰ Este nivel involucra un proceso interagencial como un todo, lo que se conoce en lengua inglesa como “a whole of government approach”.

Tabla 1. Niveles, responsabilidades y metodologías en conducción de la seguridad y defensa del Estado¹¹.

NIVEL DE CONDUCCIÓN	ENTIDAD A CARGO	GRUPO ASESOR	POLÍTICA O ESTRATEGIA DERIVADA	MÉTODOS DE ANÁLISIS/ ESTUDIO
Político nacional.	Presidente de la República.	Consejo/grupo/ asesor de seguridad nacional/estatal.	Política de Seguridad del Estado o Seguridad Nacional.	- Construcción de escenarios - Evaluación de tendencias globales. - Estimaciones de riesgo.
Político sectorial.	Ministerio de Defensa Nacional.	- SSD. - Junta de CCJJ.	Política de Defensa .	Net assessment.
Político-estratégico	Ministerio de Defensa Nacional.	- SSD. - SSFA. - Junta de CCJJ. - JEMCO.	Política Militar.	Campo de batalla futuro.
Estratégico (militar)	- JEMCO. - Conductor estratégico designado.	- EMCO.	- Plan estratégico de desarrollo de capacidades. - Plan estratégico de empleo de la fuerza.	- Planificación estratégica. - Proceso de planificación operacional

En la tabla anterior se exponen los niveles de la conducción del Estado, relacionados con la seguridad y con la defensa. Los tres primeros son evidentemente políticos, mientras que el cuarto responde a necesidades estratégico-militares. El nivel identificado como Político Nacional es el que representa al presidente de la República y en el que se dirigen y emplean todos los instrumentos del poder nacional. En el caso de Chile, tan importante función carece de una estructura formal que lo asesore y no exhibe la implementación de metodologías de trabajo. Además, tampoco se ha emitido una Política o una Estrategia de Seguridad Nacional o estatal que sirva de base para toda la estructura y procesos subordinados, en el que se coordinen y se integren todos los organismos necesarios para abordar los asuntos de seguridad.

El problema que implica esto es que sin este organismo técnico de alto nivel, eminentemente político y civil, se dificulta la visualización o construcción de escenarios—incluidos los de conflicto—, la evaluación de tendencias de amenazas o las estimaciones de riesgo en el ámbito internacional, regional o nacional, así como de oportunidades para fomentar y/o defender los intereses nacionales, dejando que estas funciones relevantes sean asumidas de forma descentralizada y descoordinadamente por distintos ministerios o, en el peor de los casos, sin ser enfrentados oportunamente, o bien que no se detecten y aprovechen oportunidades para el país.

En el siguiente nivel, Político Sectorial, se entiende la labor que cada ministerio responsable de un área asociada a la seguridad estatal (relaciones exteriores, seguridad

¹¹ Respecto de los métodos de análisis/estudio, toda la información o productos que se deriven del trabajo de cada nivel, serán utilizados como insumo directo de los niveles inferiores.

pública, hacienda, economía, etc.) debe asumir¹². Dentro de estos, en lo que a Defensa se refiere, el ministerio de la cartera ya cuenta con una estructura más actualizada¹³, la que le ha permitido asumir el control de la función y emitir los documentos necesarios, donde se destaca la Política de Defensa¹⁴. Como una manera de sistematizar el proceso de análisis con una metodología adecuada para la conducción actual de la Defensa, resulta de gran utilidad implementar el método de “Net Assessment”¹⁵, como órgano principal y directo de asesoría al ministro/a de Defensa Nacional.

Del mismo modo, es este mismo ministerio —en una doble función, ahora en el nivel Político-Estratégico— el que asume la tarea de emitir la Política Militar¹⁶, así como dirigir la planificación para el desarrollo de capacidades estratégicas¹⁷. Hasta aquí compete la conducción política de la seguridad y de la defensa. Posteriormente, los niveles siguientes de la conducción corresponden a los de carácter militar, reconociéndose los niveles estratégico, operacional y táctico.

Consideraciones finales

- El entorno internacional y, en mayor medida, el regional conspiran para presentar un ambiente poco seguro para Chile. Dado este escenario, se exige contar con estructuras que asuman la responsabilidad, en distintos niveles, de las tareas asociadas a la seguridad nacional o, como se ha planteado en este texto, seguridad estatal.
- Resulta difícil comprender, más allá de razones ideológicas, que se niegue el uso del término seguridad nacional, llegando incluso a afirmarse que este concepto está desahuciado, extinto o en desuso. El concepto de seguridad nacional o estatal es un término y una función plenamente vigente, ya sea en ámbitos políticos, académicos, como en organismos y foros internacionales. Una buena parte de las democracias más desarrolladas del mundo, así como aquellos países que ostentan un mayor poder, continúan desarrollando sus políticas y estrategias de seguridad nacional con sendas estructuras, las que conforman la arquitectura que define el proceso de toma de decisiones y las responsabilidades en una materia que es sensible para los Estados.
- Considerando la relevancia de asumir adecuadamente esta tarea, cada nivel de la conducción política del Estado debe contar con órganos asesores permanentes que

¹² En este texto, solo se expone lo relativo al Ministerio de Defensa Nacional, debiendo replicarse estructuras similares en otros campos de acción.

¹³ Ley 20.424 “Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional”. Chile, 2010.

¹⁴ Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Defensa Nacional de Chile 2020*, Chile.

¹⁵ Para interiorizarse en el tema, revisar “A Question of Power: Towards Better UK Strategy Through Net Assessment”, por Gabriel Elefteriu en *Policy Exchange*. Noviembre 2018. Ver en: <https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/2018/11/A-Question-of-Power-Net-Assessment-Gabriel-Elefteriu-Policy-Exchange-November-2018.pdf>

¹⁶ Ministerio de Defensa Nacional, *Libro de Defensa Nacional 2017*. Chile. Capítulo XIV, 186-205.

¹⁷ *Ibid*, 108-114.

le proporcionen las herramientas e insumos de análisis para una adecuada y oportuna toma de decisiones. Del mismo modo, cada uno debe emitir los documentos o políticas que explícitamente definan los objetivos y prioridades de su respectiva área y espectro de responsabilidad, partiendo por el presidente de la República con la Política de Seguridad Estatal.

- Desde ese punto, los niveles inferiores pueden decantar sus propias apreciaciones o análisis para realizar su labor. El día de hoy, al no haber ni órgano asesor presidencial ni una política nacional de seguridad, es difícil que el Estado se adelante, se prepare y se coordine adecuada y oportunamente para enfrentar las distintas amenazas a sus intereses.
- Resulta altamente conveniente para los intereses nacionales que Chile se dote de un órgano permanente que vele por los asuntos que afecten a la seguridad nacional y que actúe estrechamente como asesor, político y técnico, del presidente de la República. Dicho organismo, del más alto nivel, debe ser eminentemente civil.
- Del mismo modo, así como se debe contar con instancias de asesorías, cada nivel debe adoptar un proceso metodológico que permita un mejor y más eficiente trabajo. En esta oportunidad, se estima que, para el nivel ministerial, el método propuesto por el “*Net Assessment*” representa una herramienta que se debe evaluar. De igual manera, a nivel conjunto e institucional, resulta de toda lógica incorporar la estructuración y visualización de posibles escenarios de campos de batalla futuros y sus principales características.

John Griffiths Spielman
Marcelo Masalleras Viola

28 de junio de 2022