

# **CIEE**

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
ANEPE.CL

ISSN 0719-4110

CUADERNO DE TRABAJO N°4-2019



**CONSTRUCCIÓN Y GESTIÓN DE ESCENARIOS DE RIESGOS A LA SEGURIDAD NACIONAL**







**CUADERNOS DE TRABAJO** es una publicación orientada a abordar temas vinculados a la Seguridad y Defensa a fin de contribuir a la formación de opinión en estas materias.

Los cuadernos están principalmente dirigidos a tomadores de decisiones y asesores del ámbito de la Defensa, altos oficiales de las Fuerzas Armadas, académicos y personas relacionadas con la comunidad de defensa en general.

Estos cuadernos son elaborados por investigadores del CIEE de la ANEPE, pero sus páginas se encuentran abiertas a todos quienes quieran contribuir al pensamiento y debate de estos temas.

CUADERNO DE TRABAJO DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS es una publicación electrónica del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y está registrada bajo el **ISSN 0719-4110 Cuad. Trab., - Cent. Estud. Estratég.**

Dirección postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile.

Sitio Web [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl). Teléfonos (+56 2) 2598 1000, correo electrónico [ciee@anepe.cl](mailto:ciee@anepe.cl)

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia.

Autorizada su reproducción mencionando el Cuaderno de Trabajo y el autor.

## CONSTRUCCIÓN Y GESTIÓN DE ESCENARIOS DE RIESGOS A LA SEGURIDAD NACIONAL

Marzo, 2019  
Mario Puig Morales\*

### RESUMEN

La seguridad y la defensa del territorio, de sus habitantes y de sus recursos naturales, es una responsabilidad primaria e indelegable del Estado, obligando a sus autoridades a tener que adoptar decisiones oportunas y eficaces, que aseguren las condiciones indispensables para la supervivencia, el bienestar y el desarrollo individual y colectivo.

En el nuevo orden mundial si bien las denominadas amenazas tradicionales mantienen su plena vigencia, se han sumado un conjunto de nuevos fenómenos y actores que han hecho necesario ampliar el concepto de seguridad, para incluir las denominadas “nuevas amenazas”, así como también otros factores que actúan como potenciadores, configurando así escenarios inciertos y complejos.

El presente artículo, junto con analizar los conceptos y el proceso general de toma de decisiones estratégicas, pretende proponer una metodología para evaluar las amenazas, las vulnerabilidades y los riesgos a la seguridad nacional, permitiendo así una asignación oportuna y eficiente de los recursos.

**PALABRAS CLAVE:** Amenazas, riesgos, vulnerabilidades, escenarios, gestión.

### INTRODUCCIÓN

El desafío de reducir los niveles de incertidumbre relacionados con los eventos que pueden poner en peligro un país, una región y sus habitantes es cada vez más complejo. La manera en la que los Estados deben definir hoy sus riesgos y oportunidades, está condicionada por múltiples variables, internas y externas, lo que obliga a repensar integralmente los sistemas de seguridad y defensa y muy especialmente

aquellos procesos relacionados con la toma de decisiones estratégicas.

Hoy el concepto de seguridad se entiende a partir de la comprensión y la integración del conjunto de fenómenos que afectan los intereses y los objetivos de los diferentes actores internacionales y los cuales no se agotan en aquellos susceptibles de solucionar por la vía del poder militar tradicional o convencional. En efecto, la seguridad multidimensional está

---

\* General de brigada (R), Diplomado en Gestión de Recursos Humanos de la Universidad Bernardo O'Higgins, Magíster en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército, Máster en Prospectiva en Asuntos Internacionales de la Universidad París V, René Descartes y en Estudios Diplomáticos Superiores, del Centro de Estudios Diplomáticos y Estratégicos de París. Graduado del programa de Alta Dirección de Empresas de la Universidad de los Andes. Actualmente se desempeña como asesor en el Estado Mayor General del Ejército e investigador y profesor externo de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

dada por la combinación de las amenazas de naturaleza militar, aquellas consideradas “tradicionales” y también aquellas de naturaleza no militar o nuevas amenaza<sup>1</sup>.

Según Buzan, la seguridad se define como “la capacidad de las personas, los Estados y en definitiva cualquier ente social de librarse de las amenazas y de mantener su independencia, en lo que se refiere a su identidad y a su integración funcional frente a las fuerzas de cambio hostiles”<sup>2</sup>.

Respecto del concepto de seguridad nacional, la Estrategia de Seguridad Nacional Española la define 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 constitucionales, así como a contribuir, junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional, en el cumplimiento de los compromisos adquiridos”<sup>3</sup>.

En esta definición, se observa la multidimensionalidad del concepto de seguridad, abandonando el tradicional criterio de las amenazas convencionales, para abordar la totalidad de los riesgos al Estado, así como otros desafíos derivados de la seguridad cooperativa y /o asociativa.

Las nuevas amenazas o amenazas emergentes, como también se las conoce, se refieren a todo lo que afecte la paz, la estabilidad y la seguridad,

es decir a un determinado statu-quo, tanto en el ámbito nacional como internacional, incluyendo en ellas, las más diversas situaciones, condiciones o fenómenos sociales, políticos y naturales<sup>4</sup>.

Desde una perspectiva general, las Naciones Unidas han definido seis amenazas a la seguridad colectiva en un nuevo contexto global: las amenazas económicas y sociales; los conflictos entre los Estados; los conflictos internos; las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional. Para enfrentarlas, se establecieron cinco criterios

para que el empleo de la fuerza tenga legitimidad: que se asegure la gravedad de la amenaza; que el propósito del uso de la fuerza militar sea correcto; que sea el último recurso; que exista una proporcionalidad de los medios y que se formule un balance de las consecuencias<sup>5</sup>.

La forma en que los Estados perciben las amenazas y cómo identifican y evalúan sus propias vulnerabilidades, incidirá en la manera en la que planificarán, evaluarán y priorizarán los riesgos, asignarán recursos y desarrollarán sus políticas de seguridad y de defensa.

Finalmente, podrán definir cuáles serán los instrumentos más apropiados para enfrentar las amenazas, tanto externas como internas. Este proceso de toma de “decisiones estratégicas” está influido naturalmente por un conjunto de

**“la seguridad multidimensional está dada por la combinación de las amenazas de naturaleza militar, aquellas consideradas “tradicionales” y también aquellas de naturaleza no militar o nuevas amenaza.”**

<sup>1</sup> Hemisféricamente o regionalmente, se aprobó el concepto de “seguridad multidimensional”, en la cuarta sesión plenaria de la OEA, celebrada el 4 de junio del 2002, denominada “Declaración de Bridgetown”. [En línea]. Disponible en <http://www.oas.org>. [Fecha de consulta: 28 octubre de 2018].

<sup>2</sup> BUZAN, Barry. *New Pattern of Global Security in the twenty – First Century*. EE.UU, International Affairs, 1991, p. 432.

<sup>3</sup> ESPAÑA, Estrategia de Seguridad Nacional. [En línea]. Disponible en: <http://www.dsn.gob.es>.2017. [Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2018].

<sup>4</sup> CONTRERAS, Arturo. *Las viejas y las nuevas amenazas*. Santiago. MAGO editores, 2008, p. 59.

<sup>5</sup> ROJAS Aravena, Francisco. El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad. Santiago, Revista Nueva Sociedad N° 213, enero-febrero de 2008. pp. 36–49.



elementos de naturaleza política, principalmente, pero también financieras, estructurales e incluso burocráticas.

Si bien la seguridad nacional es un bien público puro, igualmente es un bien económico y por tanto afecto al principio de costo de oportunidad el cual se manifiesta, podríamos decir, en dos momentos de un proceso de toma de decisiones estratégicas de seguridad y defensa. Inicialmente, la primera decisión política será cuando el Estado deba resolver qué porcentaje de sus recursos disponibles asignará a la seguridad y a la defensa, en perjuicio de las otras múltiples necesidades<sup>6</sup>. Posteriormente vendrá una segunda instancia de decisión, igualmente política, que será determinar cómo se invierten aquellos recursos asignados, los que por cierto nunca serán suficientes, pues una vez más las necesidades, ahora de seguridad, serán superiores a los recursos disponibles y ello obligará nuevamente a priorizar.

Si nos circunscribimos –por ahora– exclusivamente al ámbito de la defensa y más específicamente al de la definición del instrumento militar adecuado para hacer frente a las amenazas y a los otros requerimientos para los cuales se preparan las fuerzas militares, el problema planteado se solucionaría, en parte, con el modelo de planificación denominado “por capacidades” el cual, en síntesis, busca equilibrar la ecuación entre los objetivos de seguridad y defensa, los medios necesarios para alcanzarlos y los recursos que el Estado está

dispuesto a invertir en ellos<sup>7</sup>. Este instrumento conocido en su origen como “Planning, Programing and Budgeting System” (PPBS) se basa en ciertos principios fundamentales, entre los que se destacan los siguientes:

1. Las decisiones deben basarse en criterios explícitos relacionados con los objetivos y los intereses nacionales.
2. Las necesidades y costos deben ser considerados simultáneamente.
3. Las decisiones mayores deben ser adoptadas a partir de alternativas explícitas, factibles y equilibradas.
4. Las decisiones deben expresarse en un plan de capacidades y finanzas multianual que proyecte las consecuencias de las decisiones del presente, hacia el futuro.

Una de las primeras propuestas de racionalización sistemática del proceso analítico y resolutivo para el diseño y reestructuración de capacidades, fue la de los profesores Henry Bartlett, Paul Holman y Timothy Somes, del Naval War College de los EE.UU. de NA., a mediados de los años 90, los que graficaron su modelo mediante un círculo que mostraba los cuatro elementos claves del mismo: la estrategia (la forma); las fuerzas (los medios); los objetivos (los fines) y los riesgos, que conformaban un proceso continuo afectado por dos variables externas, también permanentes, aunque cambiantes en magnitud. Bartlett ofreció posibles alternativas para enfrentar el

**“La forma en que los Estados perciben las amenazas y cómo identifican y evalúan sus propias vulnerabilidades, incidirá en la manera en la que planificarán, evaluarán y priorizarán los riesgos, asignarán recursos y desarrollarán sus políticas de seguridad y de defensa.”**

<sup>6</sup> Si bien la seguridad y la defensa es un bien público puro, también es un bien económico que genera un costo alternativo, en perjuicio de otros bienes y servicios.

<sup>7</sup> PUIG, Mario. Planificación y diseño de la fuerza militar por capacidades: la importancia de una correcta comprensión y aplicación. Santiago, Cuaderno de Trabajo ANEPE. N° 15, diciembre de 2015, 21 p.

<sup>8</sup> DON VITO, P. A. The Essentials of a Planning-Programming-Budgeting System. [En línea]. RAND Corporation, [Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2018]. Disponible en: <https://www.rand.org/pubs/papers/P4124.html>

proceso proponiendo varios métodos: “*Top Down*”, cuando el procesos se inicia en la parte superior de la estructura de toma de decisiones; “*Botton Up*”, cuando los requerimientos surgen desde abajo y se validan en la parte superior; el de las “amenazas o hipótesis de conflicto”; y el método de los “límites de recursos fiscales o de déficit presupuestario”<sup>9</sup>.

Sin embargo, sea cual sea el método que se resuelva aplicar requiere, como punto de partida, la identificación de los riesgos y amenazas a los intereses nacionales y de los recursos que el Estado está dispuesto o en condiciones de invertir.

## DE LAS AMENAZAS A LOS RIESGOS A LA SEGURIDAD NACIONAL

En ocasiones, los conceptos de amenazas, riesgos e incluso el de peligro suelen emplearse como sinónimos. Ello se manifiesta en escritos de diversa naturaleza y también en el lenguaje coloquial. Ciñéndonos estrictamente a lo que señala el diccionario de la Real Academia Española (RAE), el vocablo “amenaza”, del latín (*mina*), pretende denotar el anuncio de un mal y, por extensión, la acción de amenazar se atribuye a la persona que con actos, palabras o indicios, amenaza con realizar algún mal a otro u otros.

Por su parte, el concepto “riesgo”, según el mismo texto normativo, proviene del árabe (*risk*), que significa “lo que se atribuye a la providencia”, es decir la proximidad o la inminencia de algún daño.

Finalmente, el concepto “peligro” proveniente también del latín (*periculum*), cuyo alcance sería la viabilidad de ocurrencia de un incidente que puede producir daño sobre bienes materiales o inmateriales.

Agrega el diccionario, que el peligro es “real” cuando existe aquí y ahora y es “potencial” cuando no reúne aquellas condiciones, pero se sabe que puede existir en un corto, mediano o largo plazo, dependiendo de la naturaleza de las causas que lo potencian<sup>10</sup>.

**“... existe una aparente coincidencia entre riesgo y peligro, en tanto que la amenaza conlleva una condición única, que es la voluntad de producir daño, lo que le otorgaría un alcance más específico que los otros dos conceptos.”**

Según las definiciones anteriores, existe una aparente coincidencia entre riesgo y peligro, en tanto que la amenaza conlleva una condición única, que es la voluntad de producir daño, lo que le otorgaría un alcance más específico que los otros dos conceptos. Sin embargo, sí existe una diferencia importante entre los conceptos de peligro y riesgo, ya que el primero de ellos se relaciona con la probabilidad de que un hecho ocurra, es decir tiene una valoración cuantitativa que podría expresarse porcentualmente y por su parte el riesgo se refiere directamente a los efectos de la acción o circunstancia, por lo que tiene una valoración de tipo cualitativa que se expresa en términos potenciales.

En esta última consideración, la diferencia entre una valoración probabilística y una potencial será tratada en la última parte de este trabajo, cuando abordemos el seguimiento o la gestión de los escenarios potenciales de riesgo.

<sup>9</sup> BARTLETT, Henry y HOLMAN, Paul y Somes, Timothy. *Strategy and Force Planning*, Naval War College, USA. Newport RI, 1996. pp 17 - 33.

<sup>10</sup> DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA (22.a ed., 2001). [En línea]. RAE. [Fecha de consulta, 29 octubre del 2018].



## EL CONCEPTO DE AMENAZAS

El concepto de amenaza es muy importante al momento de estudiar los fenómenos relacionados con el conflicto, la seguridad nacional y por cierto la defensa nacional. Ya se expuso la definición académica establecida por la RAE y ahora se determinará sus alcances relacionados principalmente con la ciencia política. En primer término y solo para situar la amenaza en el contexto del conflicto, señalar que este se define como el proceso que se inicia cuando una parte percibe que otra la ha afectado de manera negativa o que está a punto de afectar, de manera negativa, alguno de sus intereses<sup>11</sup>. Para Coser, el conflicto es una lucha por los valores, el estatus, el poder y los recursos escasos, en el curso de la cual los oponentes desean neutralizar, dañar o eliminar a sus rivales<sup>12</sup>.

El Manual de Procesos de Planificación de la Defensa, Basada en Capacidades, publicado en enero del 2018 por el Ministerio de la Defensa

Nacional de Chile, interpreta la amenaza como una “fuente de Riesgo”, a partir de la noción consignada en la ISO 31.000 sobre gestión de riesgos, norma que la define como un elemento que, por sí, solo o en combinación con otros, presenta el potencial intrínseco de dar lugar a un riesgo<sup>13</sup>.

## LAS AMENAZAS AL ESTADO NACIÓN, EN EL SIGLO XXI

El concepto de amenaza experimentó importantes cambios a partir de los efectos de un conjunto de fenómenos bien sabidos, como es el término de la Guerra Fría y con ello de la lógica bipolar mundial, la globalización y la explosión del desarrollo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. El Libro de la Defensa Nacional de Chile del año 2002 señala que a partir de los fenómenos ya descritos, se produce un cambio de paradigma del concepto y de los alcances de las amenazas al Estado–Nación, lo que permitiría sugerir la siguiente clasificación<sup>14</sup>:

**Gráfico N°1: Clasificación de las amenazas**

Amenazas convencionales (intra o entre estados)	Internas	Son aquellas que surgen al interior de un país y afectan tanto el funcionamiento normal de las instituciones legítimamente establecidas como la convivencia y el desarrollo nacionales.
	Externas	Son las que afectan al Estado proviniendo desde el exterior del mismo. Existe tras ellas una voluntad política, de carácter estatal o no estatal, por causar un determinado efecto y, por lo tanto, corresponden a acciones deliberadas
Amenazas no convencionales	Las amenazas no convencionales corresponden a situaciones que se caracterizan por no tener, necesariamente, vínculos estatales. Muchas corresponden a situaciones de orden social y de carácter transnacional, también denominadas “nuevas amenazas”.	

Elaboración propia, a partir de antecedentes del LDN de Chile 2002.

<sup>11</sup> ROBBINS, Stephen P. Comportamiento Organizacional, Conceptos, Controversias y Aplicaciones, Cap. XIII, Sexta Edición. Edit. Prentice Hall, 1994. p. 461.

<sup>12</sup> COSER, Lewis A. Nuevos aportes a la teoría del conflicto social. [En línea]. [Fecha de consulta, 20 octubre de 2018]. Disponible en [www.sociedad-estado.com.ar/wp-content/uploads/2010/01/Nuevos-aportes-a-la-teoría-del-conflicto](http://www.sociedad-estado.com.ar/wp-content/uploads/2010/01/Nuevos-aportes-a-la-teoría-del-conflicto)

<sup>13</sup> ISO 31.000 – 2018. Evaluación de riesgos. [En línea]. [fecha de consulta: 29 de noviembre de 2018]. Disponible en: <https://www.isotools.org/2018>

<sup>14</sup> CHILE, Ministerio de Defensa. Libro de la Defensa Nacional de Chile, versión 2002. Parte II: Escenarios de la Defensa. N°3: El Conflicto Internacional. pp. 62 – 65.

Por su parte, Griffiths clasifica a las amenazas en aquellas de naturaleza militar, en las que está presente la fuerza como principal factor de poder y otras de naturaleza no militar, donde sitúa a las denominadas “amenazas emergentes”. Posteriormente incorpora un tercer fenómeno en su clasificación, el que denomina “riesgos estructurales” y que los define como aquellos fenómenos que afectan el logro de condiciones materiales y de bienestar de la persona humana, sin que necesaria y directamente involucren un riesgo a la seguridad física.

Se encuentran dentro de esta clasificación, entre otros factores: la pobreza, la inestabilidad económica, la desigualdad, la corrupción, etc. Estos riesgos estructurales son denominados por otros analistas y académicos como “potenciadores de riesgos”. Ambos, los riesgos estructurales y los potenciadores de riesgos, crean las condiciones necesarias para posibilitar y favorecer la eclosión de amenazas de naturaleza no militar.

Finalmente, también incluye en su clasificación los eventos catastróficos, entre los cuales destaca, primero, a aquellos generados principalmente por la acción de la naturaleza, difíciles de predecir y con resultado de pérdida de vidas humanas, denominados eventos catastróficos naturales. En un segundo tipo, sitúa a aquellos eventos catastróficos generados por la acción del hombre, denominados eventos catastróficos antrópicos<sup>15</sup>. La gran diversidad de amenazas genera dificultades conceptuales y

de interpretación, ya que se mezclan objetivos, recursos, procedimientos, etc., de naturaleza interna, con otros externos y que se proyectan al plano internacional.

## LOS INTERESES NACIONALES

También denominados intereses primarios o estratégicos de un Estado-nación, por cuanto poseen una importancia fundamental para la supervivencia de estos. Por lo anterior, tienen un carácter permanente y por lo general pueden ser homologables a cualquier país. La soberanía nacional, el resguardo de la identidad y de las tradiciones, la protección de los recursos naturales, la gobernabilidad y la institucionalidad podrían calificarse como intereses

primarios; y como estratégicos, el desarrollo económico, el cuidado del medio ambiente, la investigación y la innovación y las relaciones internacionales<sup>16</sup>, entre otros. Es decir, el interés nacional primario sería garantizar la supervivencia, la seguridad y la estabilidad del propio Estado y de su población, e inmediatamente después cabría situar la búsqueda de poder, riqueza y bienestar.

Una de las primeras evoluciones hacia el concepto moderno de interés nacional serían los términos de “voluntad general”, de Rousseau, y el de “razón de Estado”, empleado por el Cardenal Richelieu. Este último, así justificó su intervención a favor de los protestantes en la Guerra de los Treinta Años, con el objetivo de reducir el creciente poder del emperador del

**“La gran diversidad de amenazas genera dificultades conceptuales y de interpretación, ya que se mezclan objetivos, recursos, procedimientos, etc., de naturaleza interna, con otros externos y que se proyectan al plano internacional.”**

<sup>15</sup> GRIFFITHS, John. Seguridad hemisférica en América Latina: alcances y proposiciones. [En línea]. Georgetown University, Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad. [Fecha de consulta: 3 de noviembre de 2018]. Disponible en: <https://www.resdal.org/ultimos-documentos/articulo-john-griffiths.pdf>

<sup>16</sup> RESDAL. Red de Seguridad y Defensa de América Latina. Bases para una Política de Defensa Nacional. Capítulo III: Los intereses nacionales. [En línea]. Disponible en: <https://www.resdal.org/Archivo/uru-cap3.htm>. [Fecha de consulta: 2 diciembre de 2018].

Santo Imperio Romano, que era contrario a los intereses de Francia<sup>16</sup>.

El contenido del concepto de interés nacional fue puesto en duda tras la Primera Guerra Mundial, cuando surgió una corriente idealista encabezada por el presidente de los Estados Unidos de NA., Woodrow Wilson, quien sugería que no todo era válido en la consecución del interés nacional, así como que debía tenderse a una suerte de interés global de la sociedad internacional<sup>18</sup>.

Los intereses nacionales son la expresión de una voluntad colectiva, que se manifiesta en un pensamiento estratégico aplicado a la realidad particular de cada país, como su condición geográfica, su composición etnográfica, sus recursos naturales y, en fin, todo aquello que configura la identidad nacional. Estos intereses orientan los esfuerzos del Estado y de la sociedad, le otorgan cohesión y la hacen coherente con su condición<sup>19</sup>.

La teoría realista<sup>20</sup> plantea que la supervivencia es el objetivo principal de todos los Estados, siendo por tanto el interés nacional supremo al que las autoridades políticas deben adherir. Aunque haya muchas perspectivas de la misma teoría, existe un cierto consenso en que el enfoque del realismo se puede resumir en

**“Los intereses nacionales son la expresión de una voluntad colectiva, que se manifiesta en un pensamiento estratégico aplicado a la realidad particular de cada país, como su condición geográfica, su composición etnográfica, sus recursos naturales y, en fin, todo aquello que configura la identidad nacional.**

tres principios: la autoayuda, el estatismo y la supervivencia. La autoayuda se refiere a que cada actor estatal es responsable de cuidar su bienestar y seguridad aumentando riqueza y poder. El estatismo, por su parte, es distintivo de un estado al ser considerado actor principal en las relaciones internacionales y también soberano sobre su territorio. Finalmente, la supervivencia se refiere, ya se dijo, al principal objetivo del Estado o en otras palabras a su interés primordial<sup>21</sup>.

Uno de los efectos de la globalización es la pérdida de la autonomía de los Estados nacionales, la que afecta no solo a los países más débiles, sino que, aunque de manera diferente, también a los actores principales del sistema internacional. Ello se manifiestan, entre otras cosas, en la falta de presencia estatal en partes del territorio, lo que genera una gestión ineficaz de sus fronteras tanto por la ocurrencia de movimientos migratorios no controlados o débilmente controlados, como también la presencia de actores paraestatales que se apresuran a ocupar esos espacios vacíos.

Esto genera una espiral que contribuye a su vez al incremento de actividades ilegales que tienen efectos muy significativos sobre la economía y la cohesión social que el Estado debe garantizar<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> HERRERO De Castro, Rubén. El Concepto de interés nacional. [En línea]. Universidad Complutense de Madrid. [fecha de consulta: 5 de diciembre de 2018]. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga.pdf>.

<sup>18</sup> *Ibíd.* p 20.

<sup>19</sup> INTERESES NACIONALES. [En línea]. Realidad Nacional Lima – Perú. [Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2018]. Disponible en: <https://interesesnacionales.wordpress.com>

<sup>20</sup> La teoría realista sostiene que el conflicto es el estado natural de las relaciones internacionales y, en general de todas las interacciones humanas, en contraposición con otras teorías o corrientes como la liberal y la idealista.

<sup>21</sup> BAYLIS, John y SMITH, Steve y OWENS, Patricia. The globalization of world politics: an introduction to international relations. Oxford University Press, 2017, 514 p.

<sup>22</sup> GRABENDORFF, Wolf. La gobernanza regional en América Latina: condicionamientos y limitaciones. Pensamiento Propio, vol. 42, 2015, pp. 9-32.

Aparece así el constructivismo, concepto que plantea salir de denominaciones inmóviles para convertirse en construcciones sociales. Para los constructivistas, el interés nacional es el resultado de ideas compartidas, identidad nacional y prácticas normativas interactivas con múltiples actores.

Lejos, por tanto, de ser un concepto estático, los intereses nacionales se forman dentro de un contexto cultural, como resultado de la interacción social, nacional, regional y mundial<sup>24</sup>.

## LOS OBJETIVOS NACIONALES

El término objetivo posee múltiples acepciones en la lengua castellana. Sin embargo, en aquella referida al propósito, la RAE lo define como el fin último al que se dirige una acción u operación. Es el resultado o sumatoria de una serie de metas y procesos. Se dice que la persona, después de haber identificado un objetivo cuyo logro considere importante, tiene que ser capaz de describir las acciones que representen el significado de éste<sup>24</sup>.

De la definición expuesta, se desprende que un objetivo debe contener ciertos elementos para su correcta comprensión o para dimensionar su real alcance como: una condición por alcanzar, un propósito, y tareas o iniciativas concretas y medibles que permitan su consecución.

Para Von Chrismar, los objetivos nacionales son la expresión concreta de las legítimas aspiraciones

nacionales, basadas en valores compartidos derivados de las necesidades e intereses nacionales, que se determinan y formulan oficialmente para su ulterior cumplimiento por todas las instituciones y organismos del Estado. Estos deben reunir ciertas condiciones o requisitos a saber: propender a promover el bien común; representar las aspiraciones y las voluntades legítimas de la sociedad; y que los recursos, medios y procedimientos empleados para su logro sean legítimos y eficaces<sup>25</sup>.

El Libro de la Defensa de Chile establece que “Los objetivos nacionales permanentes se inscriben dentro de la tradición constitucional chilena y corresponde a cada gobierno, a partir de sus propios postulados, impulsar una agenda pública que los materialice. En otras palabras, los objetivos nacionales permanentes se actualizan y adquieren concreción en decisiones, instrumentos y acciones que expresan la voluntad política de las instituciones democráticas del País”<sup>26</sup>. Más adelante, el mismo texto explica que las acciones que llevan los diferentes gobiernos se denominan objetivos nacionales actuales.

Von Chrismar también propone una posible clasificación de los objetivos nacionales, de la cual expondremos algunos en el siguiente cuadro:

Los Objetivos Nacionales surgen de un proceso de apreciación que recoge, analiza e interpreta

---

<sup>23</sup> Op. Cit. HERRERO De Castro. p. 28.

<sup>24</sup> Op. Cit. RAE. [en línea] [Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2018].

<sup>25</sup> VON CHRISMAR, Julio. Objetivos nacionales: base de la política nacional de los estados. Academia de Guerra. Santiago, agosto de 2010, 120 p.

<sup>26</sup> CHILE, Ministerio de Defensa. Libro de la Defensa Nacional de Chile, versión 2010, tercera parte, Los principios de la Política de Defensa, p. 111.

**Gráfico N°2: Clasificación de objetivos nacionales**

DE ACUERDO A:	TIPOS DE OBJETIVOS
•Urgencia	Permanentes
	Actuales
•Importancia	Vitales o de supervivencia
	Opcionales o complementarios
•Propósito	De desarrollo
	De seguridad
•Factibilidad de obtención	Aspiracionales
	Operacionales
•Naturaleza	Valóricos
	Físicos

Elaboración propia, a partir de VON CHRISMAR. Loc. Cit.

las necesidades, las aspiraciones y los intereses, conjugando además los recursos disponibles. La definición de ellos está íntimamente ligada a las incertidumbres que rodean toda observación acerca del futuro.

### LAS VULNERABILIDADES

La palabra vulnerabilidad emana del latín y está conformada por tres partes claramente diferenciadas: el sustantivo *vulnus*, que puede traducirse como “herida”; la partícula *abilis*, que es equivalente a “que puede”; y finalmente el sufijo *dad*, que es indicativo de “cualidad”. De ahí que vulnerabilidad pueda definirse como “la cualidad que tiene alguien o algo para poder ser herido o dañado”<sup>27</sup>.

Las vulnerabilidades pueden clasificarse en aquellas de carácter técnico y otras de carácter social. Las primeras son más fáciles de cuantificar, física y funcionalmente, en

cambio las segundas solo pueden valorarse cualitativamente y en forma relativa, ya que están relacionadas con aspectos culturales, ideológicos, religiosos, educativos, etc<sup>28</sup>. El análisis de las vulnerabilidades es un proceso mediante el cual se determina el nivel de exposición y la predisposición a la pérdida de un elemento o grupo de elementos ante una amenaza específica, contribuyendo al conocimiento del riesgo, a través de la interacción de dichos elementos con el ambiente peligroso. Los elementos bajo riesgo son tanto físicos como valóricos, es decir tangibles como intangibles<sup>29</sup>.

La cuantificación de la vulnerabilidad se define como el grado de pérdida causado en un elemento determinado en riesgo (o serie de elementos), resultante de una amenaza y con un nivel de gravedad determinado. La medida de pérdida usada depende del elemento en

<sup>27</sup> [En línea]. Diccionarios en línea. [Fecha de consulta: 6 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://definicion.de/vulnerabilidad>

<sup>28</sup> CARDONA, Omar. Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo. [En línea] sl. [Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2018]. Disponible en: <http://desenredando.org>.

<sup>29</sup> *Ibíd.* p 8.



riesgo y, por consiguiente, puede medirse como coeficiente del número de muertos o heridos respecto del total de la población, como el costo de reparación o como el grado de daño físico según una escala determinada<sup>30</sup>. Por ejemplo, la defensa más acertada contra los desastres es una sociedad que generalmente se encuentre menos vulnerable.

Aunque cada amenaza actúa en forma que puede dañar selectivamente los elementos con diferentes características – una inundación amenaza a la gente en los valles más que a aquellos en terrenos altos, los huracanes desplazan con el viento las casas livianas y no las sólidas – en general las defensas de una comunidad son prácticamente las mismas. Una economía robusta es la mejor defensa contra un desplome financiero. El objetivo de los programas para reducir la vulnerabilidad debería ser la creación de una sociedad robusta, resistente a las amenazas<sup>31</sup>.

## LOS RIESGOS

El riesgo es la exposición a una situación donde hay una posibilidad de sufrir un daño o de estar en peligro. Cuando se dice que un sujeto está en riesgo es porque se considera que la condición en la que se encuentra está en desventaja frente a algo más, bien sea por su ubicación o posición, además de ser susceptible a recibir una amenaza sin importar cuál sea su índole<sup>32</sup>. Se obtiene a partir de relacionar la amenaza con la vulnerabilidad de los elementos

expuestos. Desde un punto de vista físico, el riesgo específico es la pérdida esperable en términos cuantificables, lo que no significa que no sea factible analizar la vulnerabilidad en forma relativa o mediante indicadores, lo que permitiría proponer riesgos relativos, que igualmente permitirían la toma de decisiones para prevenir y/o mitigar. En síntesis, para realizar un análisis de riesgos se deben seguir tres pasos: estimar

**“El riesgo es la exposición a una situación donde hay una posibilidad de sufrir un daño o de estar en peligro.”**

la amenaza; evaluar la vulnerabilidad y llevar a cabo la evaluación del riesgo como resultado de relacionar las dos variables anteriores<sup>33</sup>.

La ISO 31.000, define el riesgo como “el efecto de la incertidumbre sobre los objetivos”<sup>34</sup>. El proceso de análisis de los riesgos se denomina “evaluación de riesgos” y está compuesto, en lo general, por los siguientes cuatro pasos principales<sup>35</sup>:

**Paso 1:** se refiere a la identificación del riesgo y su finalidad es reconocer y describir los riesgos que pueden impedir o dificultar el logro de los objetivos. Los factores o variables que constituyen insumos para este primer paso son, como ya habíamos indicado, las amenazas y las vulnerabilidades, pero también es conveniente incorporar, como antecedentes complementarios, las fortalezas y oportunidades, la naturaleza y el valor de activos y recursos, los cambios del entorno y, por cierto, los sesgos siempre presentes en todo proceso con participación humana.

<sup>30</sup> [En línea]. Vulnerabilidad y evaluación de riesgos. [Fecha de consulta: 06 de diciembre de 2018]. Disponible en: [www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/vulnera-riesgos.pdf](http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/vulnera-riesgos.pdf)

<sup>31</sup> *Ibíd.* pp. 42 – 46.

<sup>32</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (2001). Diccionario de la lengua española (22.a ed.). [En línea]. Fecha de consulta, 29 octubre del 2018. Disponible en: <http://www.rae.es>

<sup>33</sup> CARREÑO, M.L., CARDONA, A. y BARBAT, B. Sistema de indicadores para la evaluación de riesgos. [En línea]. Centro internacional de métodos numéricos. [Fecha de consulta: 2 de diciembre de 2018]. Disponible en: <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/28371/MIS52.pdf>

<sup>34</sup> ISO 31.000 – 2018. [En línea]. sl. [Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2018]. Disponible en: <https://isotools.org>.

<sup>35</sup> *Ibíd.*



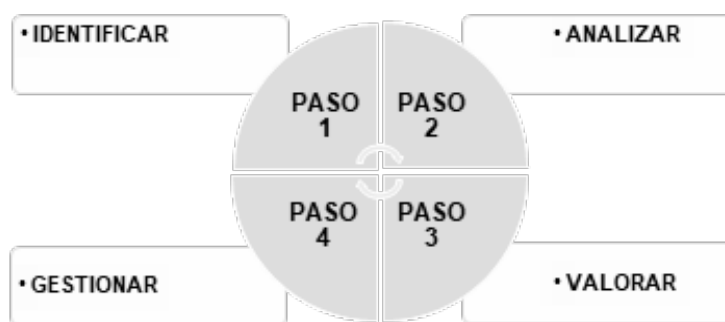
**Paso 2:** es el análisis de la información, cuyas características dependerá de los datos factibles de procesar y del tiempo disponible. En esta fase del proceso se emplearán tanto técnicas y métodos cuantitativos como cualitativos, o más bien una combinación de ambos y su propósito es determinar las probabilidades de ocurrencia y la magnitud de las consecuencias.

**Paso 3:** es la valoración de los riesgos y su finalidad es apoyar la toma de decisiones para:

reformular objetivos y/o estrategias, resolver medidas para mitigar riesgos de alto impacto o dejar de hacer algo ya planificado y que no está siendo un aporte al proceso.

**Paso 4:** es el tratamiento de los riesgos, el cual implica un proceso interactivo que permita: la selección de opciones, la implementación del tratamiento, la evaluación de la eficacia de las medidas y una nueva valoración para determinar los efectos del tratamiento.

**Gráfico N°3: Pasos del proceso de evaluación de riesgos**



Elaboración propia, a partir de la ISO 31000 – 2018.

Nos circunscribiremos ahora en tercera etapa del proceso, es decir, en la valoración del riesgo, resultado de la probabilidad de ocurrencia y de sus consecuencias. Lo primero, entonces, es

determinar la probabilidad de ocurrencia de cada par vulnerabilidad – amenaza, lo cual se puede comprender mejor con la siguiente tabla:

**Gráfico N° 4: probabilidad de ocurrencia de una amenaza.**

AMENAZA	VULNERABILIDAD	VALORACIÓN CUALITATIVA	VALORACIÓN CUANTITATIVA	DESCRIPCIÓN DE LA VALORACIÓN
Descripción de la amenaza.	Identificación de la vulnerabilidad.	Alta	3	Registro positivo de hechos y en aumento.
		Media	2	Registro de hechos esporádicos y sin tendencia al aumento.
Ejemplo: Acción terrorista.	Ejemplo: Capacidad de anticipación.	Baja	2	No hay registro, pero si indicativos.

Elaboración propia, a partir de la ISO 31.000 – 2018.

El siguiente paso será calcular el impacto de la amenaza.

**Gráfico N°5: Cálculo del impacto de una amenaza**

AMENAZA	VALORACIÓN CUALITATIVA	VALORACIÓN CUANTITATIVA	DESCRIPCIÓN DE LA VALORACIÓN
Descripción de la amenaza.  Ejemplo: Acción terrorista.	Alta	3	Efectos muy negativos.
	Media	2	Efectos moderados.
	Baja	1	Efectos de bajo impacto.

Elaboración propia, a partir de la ISO 31.000 – 2018.

Finalmente, se procede a calcular la valoración del riesgo multiplicando la probabilidad de

ocurrencia por el impacto producido, conforme se aprecia en la siguiente tabla:

**Gráfico N° 6: cálculo de la valoración del riesgo**

RIESGO A		IMPACTO		
		BAJO / 1	MEDIO / 2	ALTO / 3
PROBABILIDAD	BAJA = 1	1	2	3
	MEDIA = 2	2	4	6
	ALTA = 3	3	6	9

Elaboración propia, a partir de ISO 31.000 – 2018.

Con los valores obtenidos del paso de valoración se podrán adoptar decisiones respecto de qué riesgos vamos a tratar o gestionar. Por ejemplo, se puede resolver adoptar medidas de mitigación para aquellos riesgos que se encuentren con una valoración superior a 4, si adoptamos una valoración cuantitativa o media si usamos un criterio cualitativo. Se trata de una suerte de filtro o tamiz de riesgos, lo que permite

adoptar medidas de prevención, de acuerdo a criterios económicos, políticos, sociales u otros.

**LA PROSPECTIVA Y LOS ESCENARIOS POTENCIALES**

La prospectiva es una disciplina de estudio que se apoya en la investigación, a través de métodos científicos y empíricos, para realizar análisis en diversas áreas y determinar o tener una idea

bastante próxima de lo que podría suceder en el futuro. En concreto, la prospectiva busca plantear escenarios futuros a fin de establecer, en el presente, cuáles son las mejores acciones o medidas a adoptar para reducir los niveles de incertidumbre que afectan toda decisión de mediano y largo plazo<sup>36</sup>.

Lo expresado anteriormente, nos permite introducirnos en una metodología que busca evaluar, en tiempo presente, la ocurrencia de una situación futura. No se trata evidentemente de deducir el futuro a través de los datos del pasado y del presente, sino más bien, medir la presencia hoy, en un valor potencial, de una condición de futuro expuesta como hipótesis.

### El concepto de potencialidad

El concepto de potencialidad es distinto al de probabilidad. Si bien los pronósticos probabilísticos son útiles para los estudios prospectivos, en prospectiva no se puede dar probabilidad a un hecho que no será único. Por ejemplo, si con los datos de meteorología se determina que la probabilidad de que la próxima semana llueva, en Santiago de Chile, es de un 60% y finalmente llueve, bueno, podríamos decir que el pronóstico estuvo acertado.

Pero si no llueve, como había un 40% de probabilidad de que no lloviera, entonces también tendríamos razón. Por lo tanto, las probabilidades de que un hecho ocurra o que no ocurra, suman siempre 100% y eso en prospectiva no tiene sentido, especialmente cuando se abordan problemas relacionados con las ciencias sociales, cuyas variables de análisis son principalmente de tipo cualitativas.

Podríamos decir entonces, que un futuro probabilístico es muy reducido en cuanto a la cantidad de alternativas y su construcción se basa principalmente en variables numéricas o cuantitativas.

**“... la prospectiva busca plantear escenarios futuros a fin de establecer, en el presente, cuáles son las mejores acciones o medidas a adoptar para reducir los niveles de incertidumbre que afectan toda decisión de mediano y largo plazo.”**

Un futuro potencial, en cambio, utiliza principalmente variables de tipo cualitativas, ampliando así los futuros posibles y generando instancias para incidir en ellos para buscar el escenario más favorable a nuestros intereses. Como criterios fundamentales para la construcción de

escenarios de futuro, destacar<sup>37</sup>:

Primer criterio: eliminar lo ilógico. Aún cuando en prospectiva se busca ampliar el campo de posible, se debe trabajar con aquellos datos plausibles, eliminando toda variable o consideración ilógica.

Segundo criterio: asegurar el carácter operativo de los estudios del futuro. El trabajo de prospectiva no puede ser independiente del proceso de toma de decisiones. No se trata de generar trabajos que argumenten y alimenten a una segunda etapa en la toma de decisiones. Se trata, por razones de eficiencia y pertinencia, que la prospectiva sea una fase previa, pero incorporada al proceso de toma de decisiones.

Tercer criterio: reunir a las personas con las competencias adecuadas para la correcta aplicación del método, así como también para la interpretación de datos y la participación de expertos.

El método de la determinación de la potencialidad de un escenario futuro<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Significados. [En línea]. <https://www.significados.com/prospectiva>. [Fecha de Consulta: 6 de diciembre de 2018]

<sup>37</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores. Manual de Metodología en la prospectiva. México, marzo de 1999.

<sup>38</sup> Método adaptado del desarrollado por el profesor Bertrand Lang. Apuntes del Master de prospectiva en asuntos

Un escenario trata de imaginar una serie de hechos, cronológicamente ordenados en función de un horizonte futuro, llegando a una nueva configuración del fenómeno estudiado. El escenario presenta una serie de hechos que llevan de la configuración presente a la configuración que queremos estudiar. Se van multiplicando las hipótesis, se establecen nuevos caminos y eventos posibles con una segunda imagen y luego una tercera imagen y así sucesivamente<sup>39</sup>.

El problema fundamental de este enfoque es la pertinencia de los lazos que se pueden establecer en distintos momentos. No es posible asegurarse de que un hecho pueda decidir tal configuración de los acontecimientos, por lo que plantear escenarios es extremadamente riesgoso y se vuelve más riesgoso cuanto más nos alejamos en el horizonte del tiempo, porque es probable que no podamos deducir las consecuencias de los hechos.

**Primer paso:** definir la hipótesis de futuro. Cuando se trabaja con el método de escenarios, generalmente se buscan 3, uno medio y dos extremos. Los escenarios extremos son más difíciles de admitir, así que por lo regular se toma el escenario medio que es el que tiende a la extrapolación. Para el caso de la definición

de la hipótesis, se puede utilizar algunos de los escenarios determinados con un método previo, también se puede trabajar directamente sobre los riesgos, de manera de calificarlos potencialmente o también se puede trabajar con un escenario hipotético abstracto, por ejemplo, el que un escenario X sea positivo o negativo para nuestros fines. Lo importante es que esta hipótesis pueda posteriormente transformarse en un objetivo concreto de estudio, tal como se señaló anteriormente en el segundo criterio fundamental.

**Segundo paso:** identificar de las variables de estudio. En este paso, aplicando el método cartesiano, se debe desagregar el problema en variables o factores que simplifiquen el análisis y que permita finalmente identificar las variables principales, también denominadas claves y motrices. Ejemplo, si se quiere conocer las condiciones de riesgo de un país X, con el cual se pretende establecer alguna relación comercial, la desagregación podría considerar, entre muchas otras las variables que se indican en el siguiente cuadro sugerido:

**Tercer paso:** construir los elementos de inteligibilidad. Los elementos de inteligibilidad son el fundamento del método. Se deducen de la construcción metodológica resuelta y buscan

**Gráfico N° 7: matriz de desagregación de la hipótesis de futuro**

<b>HIPÓTESIS: País X posee las condiciones de estabilidad económica y política necesarias para asegurar.....</b>		
<b>VARIABLES</b>	<b>SUB-VARIABLES</b>	<b>DESCRIPCIÓN CONDICIÓN ACTUAL</b>
Política	A. Estabilidad democrática	
	B.	
	C.	
Economía	A. Macro economía	
	B.	
	C.	

Elaboración propia, a partir de apuntes de Lang Bertrand.

internacionales.

<sup>39</sup> Ibíd.

<sup>40</sup> Relación binaria que implica que siempre que un elemento se relaciona con otro y este último con un tercero, entonces

hacer comprensible cada una de las partes de la hipótesis. Según el caso planteado, la pregunta sería: ¿cuáles son las condiciones de estabilidad democrática que permitirían hacer confiable algún acuerdo con país X? Los datos

se pueden representar en el siguiente cuadro:

**Cuarto paso:** establecer la relación de incidencia entre los elementos de inteligibilidad y calcular el coeficiente de ponderación. La relación entre

**Gráfico N° 8: Matriz de elementos de inteligibilidad**

VARIABLE	ELEMENTOS DE INTELIGIBILIDAD	DESCRIPCIÓN DE LA CONDICIÓN DESEADA
A. ESTABILIDAD DEMOCRÁTICA	e1: Separación de poderes	Los poderes del Estado se encuentran claramente definidos y se comportan con la necesaria autonomía, independencia y reconocimiento ciudadano.
	e2: Gobernabilidad.	
	e3: Alternancia en el poder.	
	e4: Representación ciudadana.	


Elaboración propia, a partir de apuntes de Lang Bertrand.

los elementos de inteligibilidad se realiza para determinar el peso relativo de cada elemento. Se determina sobre una matriz de doble entrada, en la que el eje vertical determina la motricidad

o incidencia y el eje horizontal la dependencia.

**Quinto paso:** evaluación actual de los elementos de inteligibilidad.

**Gráfico N° 9: Matriz de relaciones y ponderación de elementos de inteligibilidad**

SENTIDO DE INCIDENCIA 	e1	e2	e3	e4	CP ex
e1		X	X	X	0,425
e2			X		0,225
e3				X	0,225
e4					0,125
TOTAL					1,00

Elaboración propia, a partir de apuntes de Lang Bertrand.

Explicación de la incidencia:	e1 incide en e2 y e4. e2 incide en e3. Luego, por transitividad <sup>40</sup> , e1 incide igualmente en e3.
Explicación del cálculo de ponderación:	Formula matricial: $CP\ e1 = ((1/eN) + (N\ relaciones\ de\ e1/total\ relaciones\ matriz))/2$ $e1 = ((1/4) + (3/5))/2 = 0,425$ CP total debe ser 1 o cercano, según decimales usados.

**Sexto paso**, calcular la potencialidad de la hipótesis.

### Gráfico N° 10: Matriz de evaluación de elementos de inteligibilidad

ELEMENTO	INDICADOR	CALIFICACIÓN CONDICIÓN ACTUAL
e1 S E P A R A - CIÓN DE PO- DERES	Condición óptima (Respecto de la condición deseada)	1
	Condición regular (La condición deseada presenta debilidades)	0,5
	Condición mala (No existe separación de poderes o la tendencia es a esa condición)	0

Elaboración propia, a partir de apuntes de Lang Bertrand.

Explicación:	Según la evaluación realizada hoy, e1 se encuentra en una condición regular por lo que es calificado con un valor 0,5.
--------------	--

La herramienta del lenguaje formal que se utiliza para la evaluación es un código binario, es decir,

### Gráfico N° 11: Matriz de evaluación de la potencialidad de la hipótesis

ELEMENTO	COEFICIENTE DE PONDERACIÓN	CALIFICACIÓN	POTENCIALIDAD
e1	0,425	0,5	0,21
e2	0,225	0,5	0,11
e3	0,225	0,5	0,11
e4	0,125	1.0	0,12
<b>TOTAL</b>	<b>= Coeficiente de ponderación multiplicado por la calificación</b>		<b>0,55</b>

Elaboración propia, a partir de apuntes de Lang Bertrand.

el primero se relaciona con el tercero.



Explicación:	La presencia hoy de condiciones favorables en país X para establecer relaciones...es de un 55 %. El elemento más fuerte es e1, constituyendo una variable clave.
--------------	--

presentamos la potencialidad de ocurrencia de un suceso a través del 0 o del 1. Entre el 0 y 1 existe una cantidad de opciones infinitas para evaluar la potencialidad. De esta forma podemos determinar las razones que pueden provocar la evolución de esta potencialidad de un nivel remoto a un nivel concreto.

Así, proyectando una situación con respecto al tiempo presente, podemos sacar conclusiones que nos dirán si el riesgo u oportunidad de que se concrete una hipótesis determinada es posible o remota y desarrollar una estrategia que, por ejemplo, asegure su ocurrencia; si se trata de un escenario favorable, o lo mitigue si es de riesgo.

## REFLEXIONES FINALES

La seguridad es la principal preocupación de los gobernantes contemporáneos, primero porque es condición esencial para el desarrollo y el bienestar y, por tanto, constituye el rol principal del Estado y, también, porque el mundo se está volviendo cada vez más inseguro. Uno de los principales efectos de los cambios que el sistema internacional ha experimentado durante las últimas dos décadas, es la pérdida de la predictibilidad de las amenazas y de los riesgos que afectan principalmente a los Estados nacionales. En efecto, el sistema bipolar imperante hasta fines del siglo pasado, otorgaba numerosas certezas que favorecían los procesos de toma de decisiones y de planificación estratégica.

Sin embargo, hoy tanto los actores como las amenazas se han multiplicado y los Estados son los que han tenido las mayores dificultades para adaptarse a esta nueva realidad, obligando a los líderes a leer con mucha mayor precisión y rapidez las señales que transmite el entorno.

La multidimensionalidad de las amenazas dice relación con la cohabitación que se manifiesta entre las amenazas tradicionales y las nuevas o emergentes, siendo estas últimas las que más incertidumbre han causado en los sistemas de seguridad y defensa, por sus características de transnacionalidad y permanente evolución, superando las capacidades de prevención de las burocracias nacionales, regionales y mundiales. La integración y la cooperación es un aspecto fundamental para hacer frente a las nuevas amenazas, a la vez de generar confianzas que pudiesen evitar o mitigar conflictos interestatales.

Sin embargo ello no disminuye la responsabilidad de los Estados nacionales en la protección de sus intereses vitales, como son el resguardo de la soberanía y la protección de los ciudadanos, los recursos naturales y las instituciones, principales blancos de las nuevas amenazas. Así, los nuevos desafíos obligan a desarrollar nuevas capacidades para proteger los intereses nacionales, principalmente en los sistemas de información e inteligencia, en los de toma de decisiones y en los de planificación estratégica.

Tal como lo señala la máxima económica, los recursos siempre serán escasos, pero de uso optativo, lo que obliga, en cualquier circunstancia, a establecer prioridades a partir de un proceso de análisis que determine la mejor rentabilidad. En el caso de la seguridad nacional, la máxima expuesta tiene plena aplicación ya que, ante una multiplicidad de amenazas, las autoridades políticas deberán resolver la ecuación que determine cuánto del presupuesto nacional se destinará a desarrollar capacidades para mitigar los riesgos que afecten, de alguna manera, los intereses nacionales.

Los riesgos a la seguridad de los Estados es la resultante del enfrentamiento entre las

amenazas globales, regionales, locales e internas, las vulnerabilidades evidenciadas y los objetivos e intereses. Estos riesgos, junto con ser identificados, deben ser evaluados o ponderados y, finalmente, jerarquizados en función de su probabilidad de ocurrencia y del impacto que podrían producir sobre determinado o determinados intereses u objetivos. Esta jerarquización permitirá destinar los recursos disponibles en función de prioridades nacionales o de cooperación si fuese del caso.

La prospectiva es una disciplina intelectual que emplea diversas técnicas y métodos para ampliar el campo de los futuros posibles y así construir, de entre ellos, el más favorable o el menos desfavorable a los fines de una organización y por cierto, de un Estado. Uno de los métodos disponibles, el de la potencialidad de una hipótesis de futuro, aplica un concepto

distinto al de un estudio probabilístico, como es el determinar la presencia hoy de un escenario de futuro, que puede ser de riesgo u oportunidad.

En otras palabras, se trata de encontrar, en el presente, la presencia potencial de una condición de futuro dada. De esta forma, habiendo evaluado previamente los riesgos potenciales, será posible monitorear su evolución a partir del seguimiento de sus elementos de inteligibilidad y así generar medidas eficientes y oportunas de mitigación. El método de la potencialidad de una hipótesis de futuro es particularmente útil para la resolución de problemas relacionados con las ciencias sociales, pues permite, en su razonamiento, la incorporación de variables cualitativas, como factores de poder, aspiraciones, intereses, compromiso, etc.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAYLIS John, SMITH Steve, OWENS Patricia. The globalization of world politics: an introduction to international relations. Oxford University Press, 2017.
- BUZAN, Barry. New Pattern of Global Security in the twenty – First Century. International Affairs. Vol. 67, julio 1991.
- ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL ESPAÑOLA. [En línea]. <http://www.dsn.gob.es> 2017.
- BARTLETT, Henry y HOLMAN Paul y SOMES Timothy. Strategy and Force Planning, Naval War College, USA: Newport. 1996.
- CARDONA, Omar. Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo. [En línea] <http://desenredando.org>. 1993.
- CARREÑO M.L. “et al” Sistema de indicadores para la evaluación de riesgos. Centro internacional de métodos numéricos. 2005.
- COSER, Lewis A. Nuevos aportes a la teoría del conflicto social. [En línea]. [www.sociedad-estado.com.ar/wp-content/uploads/2010/01/Nuevos-aportes-a-la-teoría-del-conflicto-social.pdf](http://www.sociedad-estado.com.ar/wp-content/uploads/2010/01/Nuevos-aportes-a-la-teoría-del-conflicto-social.pdf)
- CONTRERAS, Arturo. Las viejas y las nuevas amenazas. Santiago. MAGO editores, 2008.
- DAVARA, Fernando. Riesgos v/s Amenazas. [En línea]. <http://fernando-davara.com/riesgos-vs-amenazas>
- DON VITO, P. A. The Essentials of a Planning-Programming-Budgeting System. Santa Mónica, CA: RAND Corporation, 1969. [En línea]. <https://www.rand.org/pubs/papers/P4124.html>
- GODET, Michel. Estrategia y Gestión Competitiva, de la anticipación de la acción, Manual de Prospectiva y Estrategia. 1993.
- GRABENDORFF, Wolf. La gobernanza regional en América Latina: condicionamientos y limitaciones. Pensamiento Propio, 2015, vol. 42.
- GRIFFITHS, John. Seguridad hemisférica en América Latina: alcances y proposiciones. “Globalización, Competitividad y Gobernabilidad”, [En línea]. <https://es.scribd.com/doc/171542243>
- HERRERO de Castro, Rubén. El Concepto de Interés Nacional. [En línea]. <http://dialnet.unirioja.es/descarga.pdf>
- ISO 31.000 – 2018: evaluación de riesgos. [En línea]. <https://www.isotools.org/2018>
- LANG, Bertrand. Un procedimiento metodológico de apoyo a la función de inteligencia. Conferencia dictada en la Academia de Guerra. Santiago, septiembre de 2006.
- CHILE, Ministerio de Defensa Nacional. Libros de la Defensa Nacional de Chile, versiones 2002, 2010 y 2017.
- PUIG, Mario. Planificación y diseño de la fuerza militar por capacidades: la importancia de una correcta comprensión y aplicación. Cuadernos de Trabajo, ANEPE, N° 15, diciembre de 2015.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2001). Diccionario de la lengua española (22.a ed.).

RESDAL. Red de Seguridad y Defensa de América Latina. Bases para una Política de Defensa Nacional. Capítulo III: Los intereses nacionales. 2011. [En línea]. <https://www.resdal.org/Archivo/uru-cap3.htm>

ROBBINS, Stephen P. Comportamiento organizacional, conceptos, controversias y aplicaciones, Cap. XIII, 1994.

ROJAS Aravena, Francisco. El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad. Revista Nueva Sociedad N° 213, enero-febrero de 2008.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. Manual de Metodología en la prospectiva. México, marzo de 1999.

SOTO, Julio. En torno a las amenazas, una aclaración conceptual. [En línea]. <https://www.anepe.cl/en-torno-a-las-amenazas-una-aclaracion-conceptual/>

VON CHRISMAR, Julio. Objetivos nacionales: base de la política nacional de los estados. Academia de Guerra. Santiago, agosto de 2010.

## **DIRECCIÓN DE LA REVISTA**

### **DIRECTOR**

**Luis Farías Gallardo**

Magíster en Ciencias Militares por la Academia de Guerra del Ejército, Magíster en Gerencia y Políticas Públicas por la Universidad Adolfo Ibáñez. Profesor Militar de Academia en la asignatura de Historia Militar y Estrategia. Cuenta con diversas publicaciones en revistas y libros. Se ha desempeñado como Observador de Naciones Unidas en Medio Oriente y Agregado de Defensa en Estados Unidos.

### **CONSEJO EDITORIAL**

**Fulvio Queirolo Pellerano**

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército; Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Profesor Militar de Academia en la asignatura de Historia Militar y Estrategia; Diplomado en Estudios de Seguridad y Defensa, y Operaciones de Paz de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

**Carlos Ojeda Bennett**

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación Estratégica de la Academia de Guerra del Ejército; Magíster en Prospectiva en Asuntos Internacionales de la Universidad de Paris V; Profesor Militar de Academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia, y de Geopolítica; Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Paris V.

**Bernardita Alarcón Carvajal**

Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Historiadora y Cientista Política de la Universidad Gabriela Mistral, Bachiller en Ciencias Sociales en la misma casa de estudios, Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE



CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
ANEPE.CL