

ANÁLISIS | ATHENALAB

# Defensa nacional, política y estrategia

**Marcelo Masalleras**

Jefe de investigación en seguridad y defensa

24 de abril 2026



# CONTEXTO

Transcurrido un mes desde el cambio de mando presidencial, las autoridades han comenzado a asumir sus tareas y prioridades. Al mismo tiempo, el Estado debe proyectar tareas de mediano y largo plazo, priorizar áreas y definir el financiamiento correspondiente. En este proceso, la Defensa Nacional enfrenta desafíos de distinta naturaleza: la ampliación progresiva del espectro de misiones de las Fuerzas Armadas; el deterioro de la situación de seguridad interior; la presencia de grupos que desafían el control estatal del territorio y el ejercicio de la soberanía; un contexto internacional y regional de creciente inestabilidad; y sistemas de armas que alcanzan el fin de su vida útil. Este escenario se desarrolla en un contexto de estrechez presupuestaria que, sin cambios sustantivos y sin un compromiso político transversal, se proyecta en el tiempo.

La práctica habitual de los Estados consiste en emitir documentos que sirvan de marco orientador para la función defensa y, en algunos casos, establezcan orientaciones de carácter imperativo. Tanto una política como una estrategia cumplen esta función en el ámbito de la defensa nacional. Su elaboración exige desarrollar el análisis de la situación nacional e internacional, priorizar los intereses a proteger y promover, definir objetivos para la función, y asignar medios y recursos para cumplirlos —tareas que constituyen, en sí mismas, una necesidad estratégica fundamental para la Defensa.

## ¿POR QUÉ ACTUALIZAR UN DOCUMENTO COMO LA POLÍTICA DE DEFENSA?

Al tratarse de una política de Estado, debiera trascender a los gobiernos de turno. Su elaboración requiere la participación y el consenso de actores políticos diversos, la academia, la sociedad civil y la comunidad de defensa en su conjunto, incluidas las Fuerzas Armadas. Además de asegurar la estabilidad y proyección de la función, esta política debe orientar al ministerio en las definiciones fundamentales: la identificación de los intereses nacionales a proteger o promover, los objetivos, la actitud estratégica y las principales capacidades militares a desarrollar, mantener o recuperar, entre otros aspectos. Su perspectiva debe ser de largo plazo y realista.



### EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE (1997-2020)



*Elaboración propia*

Al año 2026, existen argumentos que justifican la actualización de este documento. El primero es la transformación del contexto internacional y regional. Desde la redacción de la Política de Defensa Nacional de Chile 2020, se han producido cambios significativos en el sistema internacional con impacto directo o indirecto sobre Chile: la pandemia del COVID-19; la invasión rusa a Ucrania en 2022; el ataque de Hamás a Israel en octubre de 2023 y la escalada que extendió el conflicto hasta Irán; la llegada de una nueva administración en Estados Unidos con un reordenamiento de sus prioridades en seguridad nacional y comercio; y el debilitamiento de organismos e instrumentos internacionales. En el ámbito regional, la situación de seguridad también se ha deteriorado. En el plano vecinal, tanto Argentina como Perú han iniciado programas de recuperación y desarrollo de capacidades estratégicas que alteran el equilibrio de poder, sin que esto sea inmediato, pero con proyecciones que deben considerarse.



*Sistemas de las Fuerzas Armadas con más de cuatro décadas de antigüedad. Fuente: Sitios web institucionales*

El segundo argumento es la situación de seguridad interior. Más allá de los niveles de percepción de inseguridad ciudadana, el Estado enfrenta dificultades para controlar sus fronteras y registra áreas donde no impera el estado de derecho. Del mismo modo, se constata la presencia en aumento de organizaciones criminales transnacionales y un número significativo de personas extranjeras que ingresaron de forma ilegal cuya identidad, ubicación y actividades se desconocen. Con todo, estos fenómenos afectan al Estado y la Defensa Nacional no está ajena.

A lo anterior se suma que parte de las capacidades, sistemas de armas y equipamiento de las Fuerzas Armadas se encuentran al fin de su vida útil, tanto por obsolescencia como por el desgaste derivado de despliegues no previstos en situaciones de emergencia o Estados de Excepción Constitucional, lo que ha reducido la disponibilidad operacional. Este escenario, tal como AthenaLab ha señalado, se desarrolla en un contexto de estrechez presupuestaria al tiempo que el espectro y número de tareas encomendadas a las Fuerzas Armadas ha aumentado.

## ¿POLÍTICA DE DEFENSA O ESTRATEGIA DE DEFENSA?

La *política de defensa* y la estrategia de defensa son elementos íntimamente relacionados, pero no equivalentes. La política declara los intereses, objetivos y prioridades, y establece orientaciones para la conducción general de la función defensa. La *estrategia*, en cambio, define cómo se implementarán esas orientaciones, alineando objetivos y medios disponibles, y sincronizando tareas en los planos temporal, espacial y de propósitos, en el nivel estratégico de la defensa. En síntesis, la política aporta estabilidad y proyección de largo plazo; la estrategia establece los modos de implementación.

Contando con una política vigente, la estrategia de defensa permite a cada gobierno priorizar áreas y poner énfasis en las iniciativas que estime pertinentes, dentro del marco de la política nacional. Por ello, se estima conveniente publicar la estrategia de defensa durante el primer año de gobierno, pues es el instrumento mediante el cual cada administración orienta la función conforme a su propia visión y prioridades. La concepción de defensa del gobierno del presidente Gabriel Boric difería de la del presidente Sebastián Piñera, así como de la del actual presidente José Antonio Kast. En consecuencia, toda administración que pretenda llevar adelante un programa diferente al de su antecesor debe explicitar qué y cómo se propone hacerlo, lo que implica necesariamente actualizar la estrategia. Sin ello, es difícil conducir la Defensa Nacional, del mismo modo que carece de efecto práctico una estrategia que se publique en los últimos meses de gobierno.

Si bien cada Estado debiera contar con ambos documentos, esta no es una práctica habitual. En general, los países optan por una única publicación que integra todas estas consideraciones, con la consiguiente economía de tiempo y esfuerzo. Así lo demuestran casos como los de Australia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Japón, Nueva Zelanda y Reino Unido.

Dimensión	 Política de Defensa	 Estrategia de Defensa
 <b>Función principal</b>	Define intereses, objetivos y prioridades generales de la defensa nacional.	Establece cómo implementar esos lineamientos, articulando objetivos y medios.
 <b>Naturaleza</b>	Marco orientador y de largo plazo.	Instrumento de implementación y conducción estratégica.
 <b>Horizonte temporal</b>	Largo plazo, con vocación de estabilidad.	Más acotado al ciclo gubernamental y a sus prioridades.
 <b>Nivel de estabilidad</b>	Debe ser relativamente estable por su carácter de política de Estado.	Puede variar entre administraciones según visión y énfasis del gobierno.
 <b>Pregunta que responde</b>	Qué intereses proteger, qué objetivos perseguir y qué capacidades desarrollar.	Cómo cumplir esos objetivos con los medios disponibles.
 <b>Contenido central</b>	Intereses nacionales, objetivos estratégicos, actitud estratégica, capacidades prioritarias.	Priorización de áreas, sincronización de medios, tareas, plazos y responsables.
 <b>Relación con el gobierno de turno</b>	Debe trascender a una administración particular.	Debe reflejar la visión, prioridades y orientación del gobierno en ejercicio.
 <b>Momento ideal de elaboración</b>	No necesariamente en cada cambio de gobierno, aunque debe actualizarse cuando el contexto lo exige.	Durante el primer año de gobierno, para que tenga utilidad práctica.
 <b>Carácter del documento</b>	Puede tener una versión pública amplia.	Debiera tener carácter reservado, con una versión pública acotada.
 <b>Aporte principal</b>	Entrega estabilidad, dirección y proyección.	Entrega conducción, priorización e implementación.

*Resumen de características de una política de defensa y estrategia de defensa. Elaboración propia*

De optarse por este camino, el documento debe abordar de forma integral todos los elementos propios de la política y de la estrategia de defensa; de lo contrario, el resultado será un instrumento incompleto que no satisfará los requerimientos mínimos para conducir la defensa nacional. Un documento de estas características debería cumplir, al menos, con las siguientes condiciones:

- Analizar el escenario estratégico y las amenazas.
- Evaluar riesgos, vulnerabilidades y potencialidades.
- Precisar el o los propósitos que persigue.
- Determinar los objetivos de la defensa nacional.
- Establecer las prioridades de la función.
- Articular y sincronizar los medios disponibles para cumplir los objetivos.
- Identificar las misiones y tareas y los organismos responsables de su ejecución.
- Establecer el marco de desarrollo de cada iniciativa en términos de recursos, esfuerzos y plazos, de modo que quienes deban implementarla cuenten con parámetros claros sobre lo que se espera.
- Ser breve y directa.
- Tener carácter secreto, con una versión pública acotada.
- Elaborarse durante el primer año de cada nueva administración.
- Constituir, idealmente, la respuesta sectorial a una estrategia de seguridad nacional que integre y coordine las políticas y estrategias de todas las funciones del Estado.

Asimismo, este documento debería evitar las siguientes prácticas:

- Incluir teoría o descripciones conceptuales.
- Reseñar acciones realizadas o en curso al momento de su publicación.
- Extenderse más allá de lo necesario.
- Publicarse al término del mandato.
- Incorporar aspectos ajenos a la función o de carácter ideológico.
- Convertirse en una cuenta pública de la gestión.

Finalmente, cabe referirse al carácter de confidencialidad del documento matriz de la Defensa Nacional. Hasta ahora, ni la Política de Defensa de 2020 ni la versión tramitada noviembre de 2025 que la actualizaba, respondían a las características aquí propuestas. Por su contenido y alcance, la difusión pública no generó problemas ni vulnerabilidades. Sin embargo, una estrategia de defensa como lo que aquí se pretende—o una política de defensa que incorpore la estrategia— debería tener carácter secreto, con acceso restringido a las personas y organizaciones que, por sus funciones, deban implementarla o fiscalizarla. Ello obedece a que estos documentos contienen la orientación general mediante la cual el país proveerá defensa ante amenazas, reducirá riesgos y enfrentará potenciales adversarios, incluidas las prioridades y el desarrollo de capacidades estratégicas.

Ningún Estado con criterio estratégico explicita públicamente una estrategia de estas características, dado que hacerlo proporciona a adversarios o competidores información sensible con potencial impacto en la seguridad nacional y en la eficacia de las acciones previstas. En consecuencia, cada administración debería elaborar también una versión acotada y publicable de la política o estrategia de defensa, a fin de cumplir con la obligación de informar y transparentar las políticas de gobierno.

## ¿QUÉ SE PUEDE HACER?

En términos generales, las distintas administraciones han intentado elaborar las correspondientes políticas de defensa, lo que es un esfuerzo que se debe reconocer. Más allá de los documentos en sí, el ejercicio teórico y político que ello exige aporta experiencias significativas. No obstante, ninguna ha abordado de manera integral la problemática que aquí se plantea, ya sea porque no se complementó con una estrategia de defensa subsidiaria o, aun cuando se incorporó la estrategia, ello resultó insuficiente para implementar las medidas necesarias y hacer efectiva esta importante actividad del Estado. En síntesis, se trata de un buen ejercicio, pero incompleto de acuerdo con lo aquí planteado.

Se debe tomar una decisión estratégica: continuar con una Política de Defensa que cumpla además la función de estrategia —pero que debería ser integral— o separarlas y elaborar un segundo documento complementario como Estrategia de Defensa Nacional. Dada la realidad nacional y recogiendo la práctica de una parte importante de las democracias occidentales, la elaboración de un documento único que cumpla con las características aquí descritas, y otras que puedan enriquecer lo propuesto, pareciera no ser la mejor opción, pero sí una alternativa realista y práctica. En consecuencia, el desafío para el gobierno recién instalado es avanzar en un documento que atienda las necesidades de la Defensa Nacional, conforme a su visión y prioridades, pero hacerlo antes de que termine su primer año al mando de la nación.

Esto es factible, pues el Ministerio de Defensa cuenta con autoridades y personal altamente calificado, civiles y militares; dispone del respaldo de las Fuerzas Armadas y del Estado Mayor Conjunto para llevarlo adelante, todos integrados por profesionales dispuestos y motivados por lo que hacen;

y tiene el apoyo de la sociedad civil, destacando universidades y centros de estudio, así como una comunidad de especialistas en defensa hoy desorganizada.

Para cumplir la tarea, se estima que se presentan tres escollos. Primero, el tiempo, pues este proceso demanda un trabajo detallado y profundo, que debería haber comenzado antes de la instalación del gobierno. Esperamos que haya sido así. Segundo, la realidad presupuestaria, que, sin impedir la redacción del documento, condiciona lo que se quiere y lo que se puede hacer. Tercero, quizás lo más complejo, es que esta política de defensa, al no estar direccionada por una política o estrategia superior, como podría ser una Estrategia de Seguridad Nacional, no está necesariamente coordinada con otras áreas del Estado, lo que limita su real efectividad e impacto. La implementación de una **Arquitectura de Seguridad Nacional como la propuesta por AthenaLab**, constituye una prioridad para Chile y un punto de partida para mejorar la seguridad de los ciudadanos y la defensa de la nación.

Finalmente, se estima que el inicio de un nuevo gobierno representa una nueva oportunidad para avanzar en mejorar la Defensa Nacional, y para mirarla con perspectiva estratégica, dadas las características y la relevancia que tiene. La elaboración de los documentos matrices, sin representar un fin en sí mismos, los transforma en herramientas de conducción política y deben elaborarse con profesionalismo, conocimiento, prioridad y realismo. El tiempo juega en contra, pero existen las condiciones para tener buenos resultados.



### **Marcelo Masalleras**

Jefe de investigación en seguridad y defensa

24 de abril 2026