Relaciones Internacionales y Seguridad Hemisférica: una visión desde la estrategia[1]

Gral. de Brigada José Miguel Piuzzi Cabrera
Director del Centro de Estudios
e Investigaciones Militares

Adentrarse en el tema de la seguridad hemisférica, desde la óptica de la estrategia, implica vincular la función militar con las relaciones internacionales y, de alguna manera, con la realidad propia de las naciones. Igualmente, supone aproximarse desde uno de sus ángulos que, en cierta medida, motiva controversias, ya que en un contexto regional de baja percepción de amenazas, o bien donde éstas no parecen apremiantes, situar el problema de la convivencia internacional en el marco del conflicto puede parecer distante y hasta poco atractivo.

Sin embargo, hay que precisar que el incurrir en dicha apreciación conduciría a una sobresimplificación al no reconocer que la estrategia, enmarcada en la función militar, conlleva una gestión que comprende todo el espectro contenido entre los estadios de paz y de guerra, la cual transita en escenarios dinámicos y cuyos referentes globales experimentan variaciones de gran importancia. Por ello, al iniciar este nuevo siglo, se hace necesario superar la idea de que la estrategia militar significa centrarse en un marco que se relaciona unívocamente con el conflicto bélico. La realidad exige hoy una nueva conceptualización, pues ni la naturaleza del pensar ni del hacer circunscriben una ciencia o un arte en su aplicación prudencial a un momento específico de la realidad social. Por el contrario, la estrategia militar supone una concepción general de los asuntos relativos al sujeto estratégico particular, que es el Estado-Nación, o de uno colectivo, como puede ser una dimensión de seguridad hemisférica. De hecho, si seguimos a Beaufre[2], podemos decir que la seguridad en una dimensión hemisférica viene a ser, para un Estado, parte de su estrategia total para cumplir los objetivos fijados por la conducción política. En esa estrategia total, la función militar, basada en una concepción estratégica propia de su quehacer, participa en el marco de la política general, aportando a la prevención de los conflictos, a la resolución de algunas controversias, como también a la disuasión y, en caso de agresión, al empleo del potencial militar para recuperar la paz, con el mínimo de costos. Así, tanto el fin de la defensa, que es asegurar la paz, como las capacidades y medios que se emplean desde distintos ámbitos para su logro, se van integrando en una estrategia general ajustada a una realidad específica, para prevenir y resolver pacíficamente los conflictos y, en definitiva, para contribuir al bien común de la nación.

Las guerras, como los conflictos en general, no son la simple expresión de lo militar. No lo son ni en su origen ni en su desarrollo. Desde los filósofos griegos y, antes de éstos, los chinos, hasta quienes estudiamos la guerra en la actualidad, sabemos que detrás de ello está el hombre y su condición humana, con toda su complejidad[3]. La guerra, según Keegan, implica mucho más que la política, como señalaba Clausewitz, ya que siempre es una expresión de la cultura; es, muchas veces, un determinante de las formas culturales y, en algunas sociedades, la cultura en sí[4], produciendo un nivel de incertidumbre en las cien-

cias sociales que no encuentran ni una regularidad ni predicción en sus manifestaciones de violencia. Así, las relaciones altamente complejas carecen de la linealidad característica de las ciencias exactas; de allí la riqueza, también, de estos fenómenos, cuyas condiciones son naturalmente irreproducibles.

Quizás por este último aspecto las relaciones internacionales, como trasfondo de la seguridad hemisférica y de la estrategia, no pueden ser abordadas exclusivamente desde un marco restringido de estructuras o sistemas, ya que, si bien generan algunas luces adicionales, no logran resolver la dificultad y variedad propias del ser humano y de su conducta.

Por otro lado, hablar actualmente de seguridad hemisférica concita dudas e incluso suspicacias[5]. Las razones son muchas, pero, sobre todo, lo que está presente es una gran dosis de incertidumbre frente a un mundo que no podemos comprender, ya que la globalización, la extensión de la democracia y de la integración, no han suprimido la inestabilidad del sistema mundial, y a pesar de todos los avances de que disponemos, no es posible establecer predicciones certeras sobre los conflictos[6].

Hemos querido plantear estos asuntos sólo a modo de enunciados, porque, desde esta perspectiva, la presente ponencia intenta establecer los vínculos y los aportes concretos que la función militar puede brindar, desde la estrategia, a la conducción de las relaciones internacionales; en particular, en el ámbito de la seguridad hemisférica.

Seguridad hemisférica en el marco de la guerra fría

Cuando, en 1947, 19 países americanos suscribieron el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y dieron forma a un sistema de seguridad hemisférico, la situación del continente era, en muchos aspectos, muy distinta a la actual. América, en su conjunto, no superaba los 326 millones de habitantes, es decir, el 35% de la población actual. Chile, a su vez, tenía aproximadamente cinco millones y medio de habitantes[7], y su economía se centraba básicamente en la producción de cobre y en la agricultura, sin una mayor diversificación. Las Fuerzas Armadas disponían de un equipamiento muy básico, que correspondía en parte a material de guerra desarrollado a partir de la I Guerra Mundial. El entrenamiento e instrucción se ajustaban a los cánones establecidos por la reforma prusiana de fines del siglo XIX, a la cual se habían incorporado los avances en materias de táctica y técnica de empleo de la fuerza, vigentes en el período de entre guerras y algunas desarrolladas durante la II Guerra Mundial. De hecho, el Estado Mayor General del Ejército, y esta propia Academia de Guerra, renovaron sus procedimientos de trabajo y los planes de estudios conforme a esos nuevos desarrollos profesionales[8].

En el ámbito nacional, y desde una aproximación psicosocial, el término de la II Guerra Mundial concitó sentimientos diversos. Por una parte, se hacía presente una suerte de perplejidad ante la magnitud y el desenlace del conflicto, en especial debido al empleo de la bomba atómica en Hiroshima y Nagasaki. Por otra, se evidenció la demostración palpable del desequilibrio de los actores del continente, al poseer uno de ellos, Estados Unidos, una capacidad nuclear que excedía la guerra convencional y alteraba de modo drástico los niveles de la disuasión. En este panorama, la firma del TIAR se entendía como un acuerdo de seguridad hemisférica "destinado a prevenir y reprimir las amenazas y los actos de agresión contra cualquiera de los países de América"[9], ... "sustentado por los ideales democráticos y la voluntad de permanente cooperación[10], lo que, a la vez, permitía afrontar eventuales amenazas bajo la tutela de los Estados Unidos[11]. Para los países americanos constituía, pues, una suerte de doble seguro: se lograba mejorar los procedimientos de solución de controversias al interior del continente y se protegían de agresiones del exterior.

No obstante, el expreso compromiso asumido a través del TIAR de "ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva...", como la posterior creación de la OEA, no tuvieron un mayor impacto en las soluciones estratégicas que mantenían los países miembros, ni en la percepción

de las amenazas que enfrentaba cada Estado, en forma particular.

Esta suerte de desfase entre el diseño de seguridad hemisférica y la seguridad militar de cada país, fue la expresión del peso de la realidad geoestratégica de la región, en la cual la posibilidad de una acción extracontinental al sur del Río Grande se percibía muy lejana y persistían antiguas disputas, especialmente vecinales.

En el caso de Chile, por ejemplo, las hipótesis de conflicto fueron durante el siglo XX, esenciales en la concepción estratégica y, como tales, determinaban el desarrollo de la fuerza en su potencial humano y material. Ello era así, no sólo como resultado de la primacía de una concepción territorial en la cual había numerosos diferendos fronterizos pendientes, que además, de tiempo en tiempo, se hacían más intensos y variados, abarcando a veces Argentina, otras a Perú y Bolivia o a cada una de ellos por separado. Objeto de estas tensiones fueron los territorios de la I y II regiones, producto del interés de Perú y de Bolivia, y las regiones X a la XII, en lo que se refiere a Argentina. Esto, por las razones históricas que conocemos y porque, en el caso del país trasandino, se había desarrollado una escuela geopolítica, de amplia difusión y acogida en los ámbitos políticos y militares, que propiciaba la idea de proyectar su país en ambos océanos, posibilitando así convertirse en la potencia regional dominante del hemisferio sur[12]. De allí que, más allá que fuera la presencia de una situación conflictiva la que justificara las hipótesis, eran las amenazas latentes el basamento de estas apreciaciones.

A diferencia de Europa, que contó con un mayor grado de institucionalización en materias de seguridad y defensa, además de una estabilidad democrática, en los países de América primó cierta ambigüedad, asumiendo que la seguridad hemisférica, cuando ella fuese requerida por el TIAR o mediante la OEA, se consolidaría siempre en un esquema donde la potencia eje, los Estados Unidos, lideraría el esfuerzo principal.

Ello provocó que en varias ocasiones se pusiese en duda la efectividad del TIAR, ya que como un "instrumento", los mecanismos de convocatoria y uso se restringieron principalmente al criterio emanado de Washington[13]. En este sentido, la seguridad hemisférica, concebida a través del citado Tratado fue evidenciando sus debilidades y, más que representar un sistema interamericano de seguridad de real operatividad, quedó circunscrito a un ámbito más bien formal, no obstante lo cual era necesario mantener. Lo cierto es que una vez más, la fuerza de la realidad se imponía sobre las intenciones, y los intereses y expectativas a veces divergentes de los Estados Unidos y América Latina, derivaron pronto en desencanto y frustración. Nuestra región, a juicio del actual Ministro Heraldo Muñoz, "confiaba en que el sistema de seguridad colectivo implicaría un esquema de cooperación similar al Plan Marshall y un compromiso de Estados Unidos con el principio de no intervención. Sólo hubo desilusión en ambos aspectos"[14].

En este contexto general, y entrando en un plano más propio del pensamiento estratégico, el razonamiento que orientaba las materias relativas a la seguridad hemisférica fue decantando en ciertas premisas que de algún modo afectaron la necesaria integración que debía darse entre la política exterior, la política de defensa, y la estrategia, en beneficio de la seguridad hemisférica. Si bien este hecho se entiende como expresión de una realidad propia de una época, donde muchos de los países de la región experimentaban problemas internos y la interacción civil militar era bastante limitada, en nuestro caso ésta se agravaba por la carencia de un equipamiento militar adecuado frente a una situación geoestratégica altamente compleja.

En este marco, lo militar fue quedando circunscrito a la guerra, al conflicto, y a tareas de colaboración en el orden interior, aun cuando en el caso de Chile el Ejército participaba desde 1948 con observadores en Naciones Unidas, y en otras misiones de paz.

Sin embargo, lo más delicado, y que ha tendido a prevalecer en el tiempo, se presenta en la lógica que primaba en la forma de decidir materias estratégicas de alto nivel. Al respecto, por variadas razones, se fue produciendo un traspaso de las categorías de análisis estratégico en cuanto a niveles de conducción (los niveles políti-

co, político estratégico, estratégico institucional) a una arquitectura normativa que regulaba una correspondencia casi exclusiva con los actores que debían participar en los procesos de toma de decisiones de cada nivel. Es decir, a diferencia de lo que ocurría en los países desarrollados, especialmente en los Estados Unidos, con la organización del Poder Ejecutivo y de la estructura de defensa, donde en todos los niveles de la conducción estratégica, especialmente en los más altos, se integraban distintas concepciones en beneficio de resolver el problema específico con una visión multidisciplinaria, en nuestro ámbito se produjo una separación entre los niveles político y estratégico, agravado por un débil desarrollo del nivel político estratégico, el que se suponía debía integrar ambas concepciones. Esta anomalía fue percibida por algunos estudiosos que, con sus críticas, contribuyeron a la creación de instancias de complementación[15]. Por DFL.181, de 23 de marzo de 1960, se establece el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA) y la Junta de Comandantes en Jefe). En todo caso, esta forma compartimentada de trabajar los asuntos estratégicos y de la defensa, en general, con visiones diferentes en cada uno de ellos y en los que secuencialmente se intentaba responder a requerimientos que no son del todo divisibles, no favoreció la integración que exigía la compleja situación nacional[16].

Con todo, en la realidad descrita se fue manifestando en la región una suerte de dicotomía donde, en el plano de las relaciones internacionales, se podía evidenciar, en un extremo, una diplomacia que cumplía los lineamientos de la política exterior, y, en otro, una estrategia como expresión de la función militar y de poder, con niveles de integración muy escasos.

Quisiera precisar que esta fue una tendencia que prevaleció sobre el conocimiento que pudo haber respecto a los beneficios propios del paradigma realista que destaca conceptos como el interés nacional, el poder nacional, el valor de la estrategia militar y el uso de la diplomacia como visiones complementarias para constituir una política exterior coherente sobre la base de una percepción adecuada del peso del país en el sistema internacional. En todo caso, ya en la década de los años 50 se conocían traducciones y análisis de los trabajos y perspectivas de autores modernos como Hans Morgenthau, y, desde antes, nuestros diplomáticos se interesaban por clásicos como Tucídides y Nicolás Maquiavelo; pero ello no impedía que las relaciones internacionales fuesen vistas primordialmente como un asunto de derecho internacional encauzado en las organizaciones internacionales.

Por cierto, sería injusto afirmar que en el caso nacional no hubo ocasiones en las que primó una visión integradora, en que el poder nacional, el valor de la diplomacia y de la estrategia, interactuaron intensamente. Ello ocurrió en los momentos de las mayores crisis vecinales y fue un factor fundamental que contribuyó a la solución pacífica de las controversias.

Hoy no cabe duda que la gestión estratégica implica un trabajo especializado, pero a la vez, muy integrado y participativo, de los distintos niveles de la conducción estratégica. Pero ello no era fácil de comprender en un mundo muy regulado y donde la interacción que primaba era la que se desarrollaba entre los Estados, con recursos muy escasos, y en un momento en que en el terreno de las mentalidades y del hacer, se enfatizaba la especialización. Hay que decir, también, que la situación expuesta no impidió, en nuestro caso, contar con una diplomacia de reconocido prestigio, ni tampoco fue un freno al desarrollo de un nivel de preparación militar, que ha sido especialmente destacado en América Latina.

Panorama actual y sus desafíos

Hoy, el mundo y la realidad en que nos encontramos insertos son otros. En los pocos más de cincuenta años de vida del TIAR, se han producido cambios enormes. El comercio entre países tan lejanos como Singapur y Chile es habitual y los flujos financieros entre Nueva York, La Paz, Tokio o Sydney son instantáneos. Los armamentos han evolucionado notablemente; la información abruma, fluyendo vertiginosa a través de Internet, y las noticias y sucesos en un país o región son conocidos y vistos simultáneamente en diversos puntos del planeta. De hecho, la efectividad de las imágenes es tan grande que algunos

han postulado que la globalización genera "tribus" de individuos interconectados entre sí por temas o agendas específicas, produciendo la fragmentación de intereses a un grado impensable hace algunos años. Los vínculos transnacionales entre grupos de distinta naturaleza son un fenómeno nuevo que ha abierto todo un campo de estudio y que tiene un impacto en las relaciones internacionales. Ello no sólo adquiere importancia por su magnitud y alcance geográfico, sino, sobre todo, por cuanto se han institucionalizado, potenciando enormemente su acción.

Un escenario más interdependiente como el descrito exhibe unas relaciones mucho más intrincadas entre los entes estatales, a los que se han sumado otros actores, como las organizaciones internacionales gubernamentales (OIG)[17], y las organizaciones no gubernamentales, ONGs[18]. Éstas últimas han pasado a jugar un papel importante, ya que han sido capaces de situar sus demandas en las agendas de los organismos internacionales y en los estados, condicionando, de algún modo, su acción en muchos temas que antes se reservaban a la soberanía de éstos[19]. El Yearbook of International Organization registra en la actualidad sobre 10.000 organizaciones no gubernamentales, lo que representa más de 30 veces el número de organizaciones intergubernamentales en las que los estados tienen participación[20].

Este nuevo escenario obliga al Estado-Nación a fortalecer el ejercicio de las funciones que le son propias, de manera de ajustar y balancear las fuerzas divergentes de la integración y la fragmentación. El buen manejo entre las crecientes presiones internacionales y los niveles de descontento interno que genera la globalización contribuye a reducir el debilitamiento del Estado[21], en un contexto en el que la sociedad es más exigente y demanda una mayor protección por parte de éste.

El panorama actual tiende, entonces, a la configuración de un sistema de relaciones múltiples en la forma de una red o telaraña, con un tejido de vínculos políticos, económicos, sociales y militares, desplegados por actores e intereses muy diversos que producen en definitiva una convergencia flexible y dinámica de intereses entre los distintos países. En todos estos campos se ha hecho presente la complejidad y variedad y, con ello, la incertidumbre, que hacen necesarias más cuotas de seguridad.

Tal vez por eso la seguridad hemisférica es vista de diferentes formas por los países de la región. Todos concuerdan en que el TIAR es un instrumento que refleja las asimetrías entre Estados Unidos y América Latina, especialmente en los aspectos tecnológicos y el poder económico y militar, por lo cual su eficiencia y utilidad están condicionadas por esta relación desigual. Estados Unidos ha propiciado un sistema de seguridad cooperativo, donde se sostiene que las fuerzas armadas de Centro y Sudamérica deben participar en actividades destinadas a combatir algunas de las nuevas amenazas, como el narcotráfico[22].

Argentina ha respaldado gran parte de las iniciativas norteamericanas, siendo incluso reconocida como Aliado Extra OTAN por el país del Norte. Brasil ha mantenido una postura más independiente de Estados Unidos en materias de seguridad y defensa debido al liderazgo que desea ejercer en Sudamérica. Chile también sigue una línea más independiente, habiendo hecho explícita su política de defensa en 1997, donde define una postura disuasivo defensiva[23], cuyas fuerzas armadas, además de estar capacitadas para cumplir sus misiones tradicionales, pueden cooperar en el plano internacional a través de la ayuda humanitaria o participando en operaciones de paz.

En este sentido hay que comprender las tesis que en materia de seguridad sugieren los problemas transversales o transnacionales como el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, el crimen organizado y el terrorismo, entre otros. Dado el modo de operar de algunos grupos, los recursos que disponen, sumados al acceso a la tecnología, podrían llegar a constituirse en fuentes de conflicto.

Así, en América conviven las hipótesis de conflicto convencional, en muchos casos replanteadas y muy atenuadas, con nuevas amenazas que, en la medida en que adquieran fuerza, podrían llegar incluso a transformarse en hipótesis de conflicto no convencional. De ello, evidentemente, no

se puede deducir que estamos planteando una suerte de militarización del tema de la seguridad en su conjunto y en sus diferentes formas; por el contrario, el desafío actual está en precisar y distinguir cuál de ellas pueden tener una connotación estratégica militar y que, por tanto, puede ser incorporada por el conductor político al análisis político-estratégico.

Como se ha logrado advertir, las artificiales divisiones entre seguridad externa e interna no se ajustan a la realidad de redes complejas, a la interdependencia y a la transnacionalización del escenario internacional en que hoy vivimos. Es decir, los "complejos de seguridad", como señala Buzan, no están insertos en sectores específicos, sino que, en la lógica regional pueden comprender distintos tipos de actores[24].

El debate sobre los alcances y los límites entre ambos espacios de seguridad se ha avivado en el último tiempo a raíz de los atentados ocurridos en Estados Unidos, los que evidenciaron el anacronismo de conceptos rígidos acerca de lo interno y lo externo, inapropiadas también para la interoperabilidad funcional que demandan las nuevas amenazas.

Es por todo lo anterior que, dentro de los desafíos que surgen al enfrentar la seguridad hemisférica a las exigencias que en la actualidad presenta nuestro continente, está el plantearse las posibles opciones estratégicas a la luz de los escenarios que se pueden proyectar. Entrar en este terreno no es asumir modas o quedarse en el plano de la teoría. Es lo propio de la experiencia práctica en un mundo que cambia, y donde los países no necesitan ser grandes potencias para adquirir importancia y peso internacional.

América Latina tiene varias opciones estratégicas para enfrentar los desafíos del momento actual. Para ello, se puede partir de una concepción basada en lo geográfico, como también de una más amplia que responda a la totalidad de las interacciones que, en el ámbito de las relaciones internacionales y de la seguridad, respondan a la variedad y amplitud, que incluso más allá del hemisferio, presentan los vínculos de los países americanos.

En nuestros estudios desarrollados en el CESIM, en la participación en distintos seminarios académicos y en los trabajos preparatorios de la nueva versión del Libro de la Defensa Nacional, hemos planteado el detalle de estas opciones y de los posibles escenarios, razón por la cual estimo innecesario abordarlos en esta ocasión[25]. Sin embargo, cuando nos estamos refiriendo a los nuevos desafíos, no es posible dejar de mencionar, aunque sea muy someramente, los alcances estratégicos del panorama actual, como también las implicancias estratégicas de éste en la formulación de una política de defensa. Respecto de los alcances, éstos se refieren a los objetivos estratégicos, la fuerza, el escenario, y la gestión estratégica.

En primer lugar, el objetivo, desde una aproximación estratégica, es un elemento central que orienta la acción, a la vez que constituye el referente esencial para la función militar. En el presente, fijar estos objetivos estratégicos es más difícil que en el pasado, por cuanto muchas veces responden a amenazas no convencionales, donde el potencial enemigo no está claramente identificado, pero su acción implica un alto grado de letalidad y repercusión en los intereses estratégicos del país.

El segundo alcance corresponde a la fuerza, la que en el presente debe ser capaz de responder a distintas realidades, lo cual supone una adecuación de los medios y una preparación muy especializada en materias de alta complejidad, dado las variadas formas en que las amenazas se pueden presentar y su nivel de sofisticación. Esto impone un reto de proporciones cuando queremos estar presentes en las instancias de cooperación regional.

El escenario, como tercer alcance, tiene, para nosotros, una importancia capital. Baste decir que alguna de las nuevas amenazas puede adquirir una dimensión estratégica, en lo que se refiere al necesario resguardo de zonas aisladas del país. A modo de ejemplo, quisiera señalar que el hipotético interés y presencia de grupos organizados en la zona próxima a la frontera entre Perú, Bolivia y Chile, decididos a asentarse en parte del altiplano chileno, es un riesgo de proporciones que, en otros continentes, ha derivado en pérdidas te-

rritoriales, por la falta de una debida consideración político estratégica y la consecuente falencia en la prevención y respuesta, en cuanto a oportunidad y medios.

El cuarto alcance hace referencia a la gestión estratégica, lo cual significa integrar procesos y sistemas de información, evaluación, análisis, que faciliten la toma de decisiones tanto para la cooperación como para la disuasión. Asimismo, la gestión estratégica demanda visiones de mediano y largo plazo, coherente con una visión de Estado.

Una vez vistos estos cuatro elementos, no podemos dejar de considerar que, desde la estrategia, surgen también ciertas condicionantes a considerar en la política de defensa. De manera muy concreta parece necesario, en primer lugar, revisar, de acuerdo a lo visto precedentemente, la posición del Estado en materia de fronteras interiores como una forma de reducir las vulnerabilidades que ellas representan. En la práctica, y como todos sabemos, difícilmente hay un territorio que demande mayores desafío al ingenio estratégico, que el de nuestro país. La presencia de fronteras interiores representan un desafío social que repercute seriamente en lo militar.

En segundo lugar, conviene potenciar el desarrollo integrado en áreas de interés civil militar común, en particular en ciencia y tecnología, tales como la seguridad informática, la detección y nuevas formas de control de tráfico de material radioactivo, el empleo de sistemas de información geográficos digitales, entre otros.

Finalmente, junto a los dos aspectos anteriores, parece fundamental el fortalecimiento de la integración social y del espíritu de defensa en un sentido amplio. Es imperativo cautelar el legado de unidad y cohesión heredado de nuestros antepasados, quienes contribuyeron a forjar ese sentimiento único de pertenencia que identifica tanto al chileno de Arica, como al de Isla Grande de Tierra del Fuego, más allá de las diferencias y características particulares. Asimismo, Chile posee altos niveles de valorización de la función defensa y ese es un gran capital que pertenece a todo el país. Ambos aspectos requieren de una permanente atención, ya que los efectos de la fragmentación pueden llegar a erosionar el espíritu de unidad y la cohesión nacional.

Estrategia, función militar y seguridad hemisférica

La concepción de un mundo global interrelacionado, compuesto por redes, lleva a visualizar la realidad nacional y continental atravesada por un sinfín de actores no gubernamentales que compiten con el Estado-Nación en los ámbitos -cada vez menos identificables- interior y exterior. Hoy día, si bien no se discute, pese a haberse erigido algunas tesis en contrario[26], que el Estado-Nación es el eje del sistema internacional, ha surgido una multiplicidad de actores que afecta a los países y, en ocasiones, restan facultades a los estados.

En este entorno un tanto difuso, vincular la estrategia militar con la seguridad hemisférica en el ámbito de las relaciones internacionales, para lograr el objetivo de preservar la paz y contribuir a la estabilidad democrática de los países del continente, no es tarea fácil, y como en todas las grandes empresas, requiere de una unidad de propósitos mínima y de una voluntad de alcanzar los fines que se persiguen.

Lograr esta ecuación entre paz y seguridad no consiste en experimentar fórmulas que a poco andar perderán su vigencia. Es más, pareciera que en el momento actual hay que contribuir a la credibilidad colectiva de los esfuerzos que realizan los países en bien de la seguridad, avanzando en sistemas muy sustentados en la realidad y a partir de los cuales se pueda progresar en el tiempo. Al respecto, conviene recordar la metodología de Francisco de Vitoria, quien acude a la teoría de la "paz dinámica", donde plantea que es justamente una secuencia de esfuerzos coherentes en el tiempo los que día a día contribuyen a la paz.

Esto nos lleva a plantear la relación entre la estrategia y la seguridad hemisférica en un sentido práctico, a partir de ciertas consideraciones básicas que a continuación se exponen, las que no comprometen, necesariamente, niveles y categorías de análisis.

La primera de ellas se refiere a la relación que se establezca entre el bien por cautelar, que es la paz, y lo que se defina como amenaza. Lo central es considerar como elemento básico de referencia los objetivos estratégicos comunes que sirvan a la concepción general de la seguridad hemisférica frente a las amenazas transnacionales. Éstos podrían ser asumidos por los estados al nivel de los objetivos estratégicos propios, en forma no privativa. Ello, puesto que cuando se mira la situación nacional o bien hemisférica a través de los objetivos estratégicos comunes[27], se logra dar coherencia y responder en buena forma al requerimiento que se formule desde el nivel político. Permite, además, pensar estratégicamente, evitando una acción de lo militar en ámbitos que no le son propios y, en los casos que comprometan la función militar, contribuye a una acción preventiva y de cooperación, incluso de disuasión, que puede evitar exponer innecesariamente las comunidades en las que estas amenazas se manifiesten.

Al respecto, y llevado al campo nacional, ello podría hacer necesario revisar la concepción que ha surgido acerca de las nuevas amenazas, en la que se plantea que la fuerza militar debe actuar cuando la fuerza policial es sobrepasada. En principio, nos parece que esta idea podría ser adecuada como una medida práctica de reflejar la gradualidad del empleo de los medios de que dispone el Estado, pero desde el punto de vista de una gestión estratégica, no conllevaría, necesariamente, una visión que aporte a prevenir el conflicto o a evitar que éste escale. Tampoco facilitaría orientar un eventual empleo de la fuerza militar en la forma más eficaz, en términos de reducir las bajas y provocar el mínimo de convulsión. Adicionalmente, esa primera forma de concebir el empleo de la fuerza militar frente a las nuevas amenazas se alejaría de la tipología postulada por algunos autores, en la medida que supone una suerte de relevo entre antiguas y nuevas amenazas, proceso que no recogería, en la práctica, la realidad de muchos países americanos, donde a la fecha, coexisten ambas.

La segunda consideración adscribe a la necesidad de asumir una visión donde los países puedan participar efectivamente en el sistema de seguridad hemisférico. Para ello, el partir de un supuesto de multifuncionalidad, entendida como una capacidad que le permita servir tanto a la cooperación como a la disuasión, en lo nacional y hemisférico, es fundamental. Esta idea de multifuncionalidad permite que la fuerza militar se desarrolle en términos reales frente a los probables empleos y, además, que pueda responder frente a escenarios que a su vez son diversos, de acuerdo a los compromisos adquiridos por el país. Esta característica, se cree, recogería la optimización del empleo de la fuerza, permitiendo desarrollar capacidades que los propios Estados demandan y que tienen una aplicación en los requerimientos de una seguridad continental.

Llevado al plano nacional, se permitiría responder, además, a la creciente complejidad que representan los acuerdos hemisféricos, subregionales y bilaterales, donde el nivel de compromiso, desde el punto de vista militar, tiende a ser distinto. Esto es fácil de ejemplificar: el TIAR, el MERCOSUR y la próxima asociación con la Unión Europea suponen, aparte de los elementos de diálogo político y de la constitución de un libre mercado, elementos asociados de seguridad y defensa no siempre explícitos. Éstos, en variadas ocasiones, han avanzado, incluso, más allá, institucionalizándose mediante instrumentos o regímenes, mecanismos militares de eliminación o mitigación de hipótesis de conflicto, acuerdos de cooperación y otros, estrategias todas que buscan hacer viable un clima de seguridad, favorable a la integración política y económica. En efecto, la mitigación de hipótesis de conflicto forma parte de una estrategia destinada a proveer un contexto mayor de negociación e integración política y económica. Dado lo anterior, la función militar debería, entonces, adaptarse a esta forma de concebir la realidad multifuncionalmente.

La tercera consideración se fundamenta en la generación e intercambio de información y de conocimiento. Baste decir que difícilmente se podrá avanzar en un sistema de seguridad hemisférico u otro de cualquier tipo, que no tenga un basamento en un conocimiento e información mínimas, que reduzcan las asimetrías que se presenta entre los países. En lo esencial, se trata de desarrollar una masa crítica que esté en condiciones de participar en conjunto con los países más desarrollados en los estudios y apreciacio-

nes orientados a la prevención y al desarrollo de medidas en beneficio de la seguridad. En este sentido, varios países americanos tienen la potencialidad de vincularse en materias de alta complejidad con los países más desarrollados, lo cual aporta a la confianza mutua y permite reducir la brecha del desarrollo tecnológico, a través del conocimiento. Adicionalmente, contar con información oportuna acerca de aquellos elementos que pudieran constituir amenazas comunes a los países miembros, permitiría coordinar las acciones eficientemente, en especial, luego del nuevo entorno estratégico post 11 de septiembre de 2001.

Una cuarta consideración se refiere a la necesaria integración entre la política de defensa y la política exterior, como marco que dé sustento a una concepción político-estratégica nacional y a las estrategias conjuntas y militares. Esto es básico, por cuanto otorga una real consistencia al esfuerzo estratégico y, en definitiva, brinda sustentabilidad a un sistema de defensa y seguridad tanto nacional como hemisférico. Asimismo, crea las condiciones para potenciar los vínculos del país y para proyectarse a mediano y largo plazo.

En síntesis, las cuatro consideraciones básicas expuestas precedentemente crean las bases para que la función militar pueda aportar a través de la cooperación y la disuasión, a la diplomacia y al campo de las relaciones internacionales.

Reflexiones finales

La seguridad hemisférica es un tema de la mayor importancia en la actualidad. El país ha alcanzado una posición relevante en el concierto de las naciones latinoamericanas, especialmente en algunos ámbitos como la economía, la calidad de vida y la estabilidad política, lo que le ha permitido posicionarse más allá del continente. Esta favorable ubicación internacional impone integrar esfuerzos en todos las áreas para potenciar aún más el desarrollo y la seguridad. Ello hace necesario vincular la estrategia y la función militar a la política exterior para así enfrentar con éxito el mundo de redes y de complejas relaciones actuales. Sin embargo, se observa que en Chile dicha integración no se encuentra aún en el nivel propio de compenetración que exhiben las principales democracias occidentales.

Lo cierto es que Chile está inserto de modo peculiar en la geografía de organismos e instrumentos con los cuales mantiene diversos grados de implicación. De ellos, los más relevantes en el ámbito hemisférico son la OEA, el MERCOSUR, el Grupo de Río, los Acuerdos de Complementación Económica con Argentina, Perú y Bolivia, así como con México, Canadá y en el futuro presumiblemente con Estados Unidos. Una posición a adoptar frente a ello es que cualquiera sea la opción estratégica que elijamos, debe respetar la diversidad y pluralidad de un sistema internacional concebido en redes. Incluso, es posible prever un interés nacional extendido más allá de la región con el reciente acuerdo con la Unión Europea que, por sus condiciones de facilitar el diálogo político, impondrá consideraciones en materias de seguridad y defensa.

Esto quiere decir que nuestro país tendrá que responder a variadas demandas y a los compromisos de seguridad hemisférica, subregional y bilateral. Y frente a tal reto un sistema adaptativo flexible, es un camino concreto coherente que vincula las distintas áreas en que se proyecta el país, incluida la militar, con las condiciones del mundo actual y las posibilidades que hoy se nos presentan. Asimismo, un sistema adaptativo flexible no reduce la seguridad y la defensa a un sólo tipo de amenazas, asumiendo una visión reduccionista de lo nuevo y lo viejo, tan corrientemente usada en algunas concepciones.

Señoras y señores:

Como hemos podido observar en estos cuarenta minutos, todo fenómeno social es de por sí complejo, y el conflicto y la guerra lo son en particular en la medida en que involucra al ser humano, a grupos y naciones con intereses diversos. Difícil es, por tanto, lograr aprehender esta realidad, llevada al plano de la seguridad hemisférica como marco de las relaciones internacionales. De allí que las proposiciones aquí hechas constituyen un esfuerzo por intentar aproximarse a esta realidad social tantas veces inasible, compleja, y dinámica.

En todo caso, nuestro desafío es ser consecuentes con lo que nos demanda la historia, y con las tantas generaciones que han trabajado por el desarrollo de la paz y la seguridad. A ellos no podemos defraudarlos, menos aun cuando tenemos las condiciones para producir un salto cualitativo, aprovechando las ventajas que nos proporciona la globalización, mediante una acción integrada y participativa de todos los sectores. Que tengamos éxito no sólo es importante para la seguridad de nuestra patria, sino igualmente importante para las generaciones de chilenos que aún no han nacido.

Esfuerzos como este seminario, y tantos otros, son los que trazan el camino hacia el futuro que realmente podemos alcanzar. Porque en el mundo en que vivimos un país pequeño, pero bien integrado, que aproveche las capacidades y talentos de nuestros hombres y mujeres, tiene la oportunidad de progresar y ubicarse en el sitial que soñaron sus fundadores.

Notas

1. Ponencia presentada en el Seminario "Las Relaciones Internacionales de Chile en el Contexto de la Seguridad Hemisférica: Una Perspectiva Estratégica", realizado el 6 de mayo de 2002 en la Academia de Guerra del Ejército de Chile.

2. Beaufre, André. Introducción a la Estrategia. Ediciones Ejército, Madrid, 1980, p. 10 y siguientes.

3. Sorokin, Pitirim, Sociedad, cultura y personalidad, Aguilar Ediciones, Madrid, 1966.

4. Keegan, John, Historia de la Guerra, Ed. Planeta, Madrid, 1995, p. 31.

5. Son muchas las publicaciones previas y posteriores a los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, que ponen en duda la vigencia del TIAR y su efectividad en el presente.

6. Bien sabido es el grado de asombro que produjo en el mundo político y académico la caída del muro de Berlín, en 1989.

7. Petersen, William. La población. Un análisis actual. Madrid, Ed. Trinos, 1968.

8. Historia del Ejército de Chile, Estado Mayor General del Ejército, 1985, tomo IX, capítulo IV, p. 129-191.

9. Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, 1947, considerando 1º.

10. También dentro de los "considerandos" se afirma "Que la obligación de ayuda mutua y de común defensa de las Repúblicas Americanas se halla esencialmente ligada a sus ideales democráticos y a su voluntad de permanente cooperación....". TIAR, 1947, considerando 6°.

11. Entre otros testimonios, el diario El Mercurio del 3 de septiembre de 1947 expresa en su editorial que "se ha reafirmado y vigorizado los conceptos básicos de solidaridad y cooperación interamericana que fueron enunciados en el Acta de Chapultepec. Se ha logrado mejorar los procedimientos interamericanos para resolver por medios pacíficos las controversias, puntualizándose las obligaciones de ayuda mutua y defensa común", y agrega: " se ha condenado formalmente la guerra y no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, de acuerdo a las disposiciones de las Naciones Unidas".

12. Cheyre, Juan Emilio, "La economía, una variable en la relación estratégica y geopolítica en el cono sur de América", Tesis doctoral, Madrid 2001. p. 280. Ver también: Marcelo Saavedra Fuentes, Anatomía de un delirio. Nacionalismo, cultura virreinal y visión geopolítica argentina, Editorial Pillán, Temuco, 1999.

13. Estados Unidos intervino empleando sus fuerzas, entre otros casos, en Grenada, Panamá y Haití, sin considerar el TIAR.

14. Exposición del entonces Subsecretario de Relaciones Exteriores Heraldo Muñoz, en Revista XXIV Conferencia de Ejércitos Americanos, Santiago de Chile, diciembre de 2001.

15. Mediante Ley 7.144, de 31.DIC.1941, se crea el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA).

16. Numerosos escritores militares desde distintos enfoque se refirieron a la necesidad de una mayor integración entre la Política y la Estrategia; entre ellos, destacan el TCL. Julio Campo Sepúlveda, que en 1948 publica "La II Guerra Mundial, la Política y la Estrategia", el CRL. Manuel Montt Martínez, autor de la "Guerra su Conducción Política y Estratégica", 1955. En 1986, el entonces TCL. Juan Emilio Cheyre E., actual Comandante en Jefe, publica su libro "La interpenetración político-estratégica".

17. Las OIG son organizaciones conformadas por Estados soberanos. Entre ellas se cuenta la ONU, OEA, ASEAN OAU, Unión Europea, Unión Europea Occidental, etc.).

18. Las ONGs han experimentado un aumento explosivo en los últimos años. Así, por ejemplo, el número de ONGs registradas en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) pasó de 1.600 en 1980 a 2.970 en 1993. (..). En 1995 las ONGs internacionales habían crecido de 176 en 1909 a 28.900 en 1993. Existen registros que permiten avalar su espectacular crecimiento en los pasados cinco años (..) Por ejemplo, Nepal, que en 1990 tenía 220 ONGs, para 1993 la cifra ya era de 1.210. En Bolivia las cifras pasaron de 100 en 1980 a 530 en 1992. Revista Debate Legislativo / Nº 11 / junio de 1999 / México.

19. La actual crisis argentina es un claro ejemplo del poder del FMI, organismo que exige la adopción de medidas tendientes a disminuir el abultado gasto fiscal y otras de ordenamiento financiero como condición para cursar nuevos préstamos, con implicaciones en lo social y político de ese país.

20. Citado en Pearson y Rochester, "Relaciones Internacionales", situación global en el silo XXI".

21. Clark, Ian, "Globalization and Fragmentation. International Relations in the Twentieh Century". Oxford Univesity Press, London, 1997.

22. "Cooperación Regional y Defensa Nacional", investigación académica CESIM.- Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, año 2000/ 2001.

23. Libro de la Defensa Nacional de Chile, año 1997, p. 89.

24. Existen sistemas de seguridad de tipo homogéneos y heterogéneos. Ver Barry Buzan, Security. A New Framework for Analysis. Lynne Rienner Publisher, London, 1998. p. 16.

25. Seminarios realizados por el CESIM en 2000 y Mesa Redonda 2001. Ver Investigación Académica "Cooperación Regional y Defensa Nacional" CESIM. - IEI., 2000-2001. Ver también Smith, Peter. "Strategic Options for Latin América", en Latin America in the New International System, Joseph S. Tulchin, Ralph H. Espach (editores), Lynne Rienner Publishers, 2001.

26. Por ejemplo Kenichi Ohmae, El fin del Estado-Nación. El ascenso de las economías regionales, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1997, (The End of the Nation State, 1995) y sobre todo Roberto Bergalli y Eligio Resta, Soberanía: un principio que se derrumba, Paidós, Barcelona, 1996.

27. Un objetivo estratégico es aquel que involucra aspectos vitales para la supervivencia del Estado Nación y para la seguridad y estabilidad de la comunidad nacional.