

POLITICO *estudios* MILITARES

Centro de Estudios Estratégicos – Universidad Arcis

año 1 - número 2 - 2^{do} semestre 2001

Contenido

Presentación

por Carlos Gutiérrez P.	3
1. Concepto de seguridad: Más que fronteras, un tema de supervivencia global por Carlos Gutiérrez P.	5
2. Objeto de reflexiones: la Seguridad, del conflicto a la cooperación por Juan Domingo Silva R.	35
3. Seguridad Nacional o Seguridad del Pueblo por Antonio Cavalla R.	45
4. Las nuevas amenazas a la defensa y seguridad de Chile Notas para una mirada diferente por Carlos Zarricueta L.	73
5. Cómo emana la función Defensa de la seguridad integral en el Chile democrático del siglo XXI por Alejandro Iturra G.	81
6. Nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales por Lilia Bermúdez T.	117
7. Implicancias espaciales y geopolíticas del modelo neoliberal en Chile : el caso de la provincia de Palena por Cecilia Quintana B.	127

Universidad Arcis – Centro de Estudios Estratégicos

ESTUDIOS POLITICO MILITARES

año 1 - número 2 - 2^{do} semestre 2001

Director

Carlos Gutiérrez

Editores

Juan Domingo Silva

Antonio Cavalla

Productor

Jean Becker

Consejo

Patricio Quiroga

Alejandro Iturra

Verónica Ruz

Carlos Zarricueta

Cecilia Quintana

Mario Preger

Consejo Internacional

Raúl Benítez – México

Lilia Bermúdez – México

Marco Cepik – Brasil

Ricardo Córdova – El Salvador

Zeno Croceti – Brasil

Julián González – Uruguay

José Hernández – Cuba

Selva López – Uruguay

Ursula Oswald – Estados Unidos

Edelberto Torres Rivas – Costa Rica

Moneda 1490

Santiago - Chile

Fono : 56 2 - 386 6515

www.cee-chile.org

admin@cee-chile.org

Impresión

Gráfica Suiza

ISSN 0717-6392

Santiago de Chile, Noviembre 2001

Cómo emana la función Defensa de la seguridad integral en el Chile democrático del siglo XXI

por **Alejandro Iturra G.**
Periodista, Magister en Ciencias Militares, integrante del Centro de Estudios Estratégicos de la U. Arcis.

Introducción

Toda política de seguridad está inserta en un “horizonte estratégico” de país (implica una mirada al futuro, un proceso de toma de decisiones y una preeminencia de la percepción de sus componentes sobre la importancia objetiva de ellos) que considera cinco factores: el desafío político estratégico; la identificación de las inseguridades y fortalezas; las disponibilidades presupuestarias; los preceptos institucionales y las exigencias de los acuerdos de integración¹.

Como política de Estado, la seguridad (integral) es el pilar que materializa el *desafío político estratégico*, identificando los objetivos del país, los plazos y cómo alcanzarlos. Corresponde a las autoridades políticas apoyadas por los órganos del Estado y las instituciones sociales y poderes locales definir esa seguridad (integral) como un todo en resguardo del Estado Social de Derecho.

Establecida la política de seguridad (integral) mediante los planes, programas y acciones que desarrolla el Estado, la sociedad política y la sociedad civil, es una responsabilidad específica de la autoridad política la “*identificación de las amenazas, riesgos, peligros específicos*” que afectan al Estado, al pueblo y a la persona, respectivamente, junto con las “*oportunidades*”.

Respecto a la disponibilidad presupuestaria, “*en nuestra realidad son los vecinos quienes particularmente determinan cuántas armas comprar y cuándo. Es lo que se llama la Interdependen-*

¹ García C., Jaime. “*Bases para una nueva modalidad estratégica*”. En Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, FLACSO N°1. Enero-Marzo 2001.

*cia de las Hipótesis. Por ello es fundamental tener una mirada distinta acerca de la vigencia de las hipótesis de guerra y tener una vocación profunda por materializar medidas de confianza mutua eficaces y reales”.*²

En el nivel político, los “preceptos institucionales”, contenidos en el artículo 90 de la Constitución Política, no imponen restricciones a las Fuerzas Armadas de Chile. En el rango político-estratégico, el Libro de la Defensa indica que el país tiene una política implícita de Defensa de carácter defensivo y, en el espacio estratégico, el dispositivo de Defensa descansa en el empleo disuasivo de las fuerzas.³

En relación con las exigencias de los acuerdos de integración debe tomarse en cuenta que en América Latina, en general, los pactos tienden a no obedecerse cuando no nos favorecen o, simplemente, nos limitan.

Capítulo I: La apreciación global política-estratégica como herramienta que identifica las amenazas, riesgos, peligros específicos y oportunidades

En la perspectiva de la seguridad integral, la herramienta que identifica las fortalezas e inseguridades que afectan al país en la dimensión interna y externa es la *Apreciación Global Político-Estratégica (AGPE)*.

Instituida por el DS N° 37 de 1950 y modificada por el DFL 181 de 1960, que entrega al Consejo Superior de la Seguridad Nacional (CONSUSENA) la misión de “*estudiar y aprobar*” la documentación básica (Documentos Primarios de la Seguridad Nacional) y sitúa al Estado Mayor de la Seguridad Nacional (EMDN) como su órgano de trabajo, la AGPE es definida por el Libro de la Defensa Nacional de Chile 97, en su parte VII, Glosario y Cifras Estadísticas, como el “*análisis sistemático e interdisciplinario de la situación interna e internacional para deducir las potencialidades y vulnerabilidades del país, así como las interferencias que podría encontrar en la consecución de sus Objetivos Nacionales. De ella se derivan oportunidades de cooperación e hipótesis de conflicto. Es un documento básico en la elaboración de las políticas de Seguridad y de Defensa*”.

2. *Ibidem*.

3. Libro de la Defensa. Parte III, La Defensa Nacional, Capítulo 3, Política de Defensa; p. 89.

La seguridad integral también refrenda el sentido principal de la AGPE –con la importante diferencia que extiende y modifica el sentido de los fines señalados en ambas definiciones- tanto en los niveles de la seguridad del país, la seguridad externa y su defensa.

- Al nivel de la seguridad del país, define y prioriza las amenazas, riesgos y peligros específicos que afectan tanto al Estado, como al pueblo y la persona⁴. Vale decir, su fin no se agota en el uso restrictivo de la fuerza militar y su resultado no es sólo proporcionar al gobernante la visión real del presente o del período definido en la prognosis, sino al conjunto de la sociedad en lo que determine su pertinencia. Inclusive, mediante la proyección del quehacer del Estado coopera a identificar las amenazas, riesgos y peligros específicos que afectan a la sociedad global (mundial). Con el objetivo de hacer más operativa su aplicación se propone la materialización de dos formatos que apuntan a reconocer macro-espacios diferentes: uno, dirigido a la seguridad interior (comprende el análisis de las fortalezas e inseguridades en lo social, lo institucional, lo económico, el orden interno, lo ambiental, lo cultural) y, otro, orientado a la seguridad exterior.
- El espacio de la seguridad exterior –unilateralmente vinculado al rol del Estado en la visión tradicional- se encuentra “invadido” por el avance de aquellas instituciones ubicadas en el nivel del pueblo (sociedad) y la persona. Por ello, la seguridad integral aborda este punto de una manera distinta a como la expone el Libro de la Defensa 97. Si bien ambas concepciones están de acuerdo en que la dimensión externa de la seguridad se realiza, primordialmente, a través de la función diplomática y la función defensa, el documento oficial que expone nuestra política de defensa no señala que debe existir UNA Apreciación Global Política Estratégica como expresión de tal seguridad⁵. Para materializar este formato deben concurrir a lo menos dos condiciones: Tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores como el Ministerio de Defensa deben reunir y seleccionar la información de manera conjunta durante todo el proceso y cons-

4 Ponencia al Taller de Discusión “Libro de la Defensa II”, Ministerio de Defensa de Chile. Programa de estudios Fuerzas Armadas y Sociedad, Universidad ARCIS, Julio 2001 (N. del E: Texto no publicado).

5 Libro de la Defensa. Parte III, La Defensa Nacional; Capítulo 1, Seguridad, Defensa y Desarrollo; p. 74.

tituir previamente organismos de gobierno “en forma”. En el caso chileno la intervención de la Cancillería en la AGPE ostenta un perfil evidentemente menor respecto a la secretaría de defensa, o mejor dicho, al Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN). A su vez la modernización del Estado exige la materialización de un Ministerio de Defensa dotado con una Ley Orgánica; con capacidad de diseño de soluciones, selección y gestión de cursos de acción y ejecución y fiscalización de los mismos; organizado sobre la base de una burocracia civil-militar que tenga facultades administrativas y manejo de crisis e inteligencia en el nivel político-estratégico. El EMDN nace como el órgano de trabajo de la apreciación Global Político-Estratégica en las carencias e insuficiencias de este escenario. La interrogante que emerge, entonces, es: ¿Hasta qué punto el Estado Mayor de la Defensa Nacional, un organismo dirigido e integrado fundamentalmente por uniformados (tiene funcionarios civiles) es capaz de representar en el producto de su trabajo -más allá del esfuerzo y calidad que proyecte en el mismo- a un Ministerio de Defensa dotado de escaso perfil, a una seguridad exterior con una relativa intervención de la Cancillería y a un país complejo y diverso? Hasta el punto de que la AGPE aún no constituye un documento que responda fehacientemente a su carácter global y a la seguridad externa del país. Es un texto oficial de la Defensa centrado en el uso del recurso fuerza (dirigido y coordinado por las Fuerzas Armadas), elevado a consideración del CONSUSENA y firmado por el Presidente de la República.

- La seguridad integral comparte la noción de que la Apreciación Global Político-Estratégica es una fuente principal de la Política de Defensa⁶; sin embargo, difiere del Libro de la Defensa 97 en que, además de reflejar “*que tipo de defensa se estima adecuada para un determinado momento de la historia del país*”, la política de defensa también debe contener el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas. Este se manifiesta en objetivos, tareas y responsabilidades, lo que implica racionalizar conjuntamente las instituciones armadas y sus objetivos estratégicos⁷. En concreto, el

6 Libro de la Defensa Nacional. Parte III La Defensa Nacional; Capítulo 3 Política de Defensa; pp. 87-88.

7 García C., Jaime. *Op. cit.*

formato referido a la seguridad externa de la AGPE es una herramienta que homologa el escenario internacional con “qué defensa necesita el país” y “qué Fuerzas Armadas necesita el país” mediante el estudio de los siguientes ejes de análisis: conflicto – ausencia de conflicto; inseguridades (amenazas, riesgos, peligros específicos) – oportunidades; disuasión - cooperación. Si el instrumento militar se percibe descontextualizado respecto del escenario internacional significa que la apreciación no es la expresión de la seguridad del país, de su política de seguridad exterior, ni de su defensa. En un contexto de seguridad integral sus componentes deben ser aprobados por el Presidente de la República y –en lo que se estime pertinente- transformados en directivas al Estado, la sociedad política y la sociedad civil. Desde la perspectiva de la Defensa, ésta sirve a la seguridad integral y no a la inversa, y las Fuerzas Armadas reciben sus misiones desde un Ministerio de Defensa “en forma”.

Capítulo II. Los escenarios internacionales a considerar

Evaluación Política y Político-Estratégica

Establecido que el análisis del escenario mediante la AGPE constituye un factor principal para definir “*qué defensa necesita el país*” y “*qué Fuerzas Armadas necesita el país*” (junto con la política de seguridad, las disponibilidades presupuestarias, los preceptos institucionales y las restricciones de los acuerdos internacionales) abordemos el estudio del mismo.

Las nociones de defensa y seguridad de los estados del siglo XIX y siglo XX florecen en unidades políticas ligadas a la condición territorial de sus economías. Alrededor de ellas se legitima un orden jurídico-social-político y el espacio para el desarrollo de políticas públicas, entre ellas las de seguridad y defensa. Desde allí se establecen relaciones con otros actores y estados posicionados más allá de las fronteras y la estructura local de sus economías.

Los actuales procesos de transnacionalización en las relaciones internacionales, determinados por las transformaciones en la calidad de la economía mundial, modifican los fundamentos estratégicos de la seguridad y condicionan las políticas de defensa. Las interdependencias y dinámicas concurrentes de integración económica y fragmentación política trascienden los espacios económicos, políticos y territoriales de los estados, relativizando su soberanía y, con ella, las doctrinas, objetivos y estructuras de la seguridad.⁸

La seguridad y la defensa son afectadas porque los Estados y los actores transnacionales operan de distinta forma. Mientras las relaciones interestatales se manifiestan sobretudo en el ámbito diplomático-militar-político, siguiendo criterios que tienden a privilegiar la soberanía, las relaciones transnacionales focalizan su quehacer en otros segmentos que tienen que ver con el campo económico, social, ambiental y cultural, construyendo un tejido de influencias que se sostiene por sí mismo y fuera de cualquier modelo territorial-soberano. Tiende a desaparecer la congruencia entre un marco internacional vigente y la estructura de poder. En la última década del siglo XX y en la primera del siglo XXI, el mundo deja de ser de muchos países con un alto índice de transnacionalización (como en los 70 y 80) para transformarse en un mundo transnacional con muchos Estados debilitados en su capacidad soberana.

Los balances de poder hoy se manifiestan en equilibrios inestables en todos los niveles y abarcan diversos ámbitos y jerarquías de una seguridad multidimensional. Adquieren forma en dominios militares, económicos, sociales, políticos y ambientales, exponen nuevos factores de inseguridad (integración económica versus fragmentación política) y exigen la construcción de audaces visiones para llevar adelante las alianzas y la cooperación internacional.

Uno de sus principales impactos sobre el Estado de Chile es que acentúa el compromiso para participar en regímenes y organismos internacionales. Existe presión para ser parte tanto de regímenes subregionales, regionales como globales. El escenario conduce a que la necesidad de estos regímenes sea mayor y que las presiones de otros Estados y de distintas organizaciones intergubernamentales

8 Celi, Pablo. Documento "Las Condiciones Globales de la Seguridad y las Políticas de Defensa". Center for Hemispheric Defense Studies, Seminario REDES. Washington DC. Mayo 2001.

se concentren para reducir los *free-riders*.

En definitiva, los grandes temas de seguridad y defensa se inscriben en una nueva distribución política planetaria, en una estructura de relaciones y regiones que involucra a países de distinto grado relativo de desarrollo, cohesión social, articulación nacional e integración a una economía mundial unitaria, sujetos a escenarios políticos supranacionales y a equilibrios de poder no dependientes en forma unilateral de intereses nacionales, en los que se asienta la seguridad colectiva, la seguridad cooperativa, la cooperación interestatal, las alianzas y los agrupamientos regionales.⁹

Lo Global

Entre todas las políticas de Estado, las de Seguridad y de Defensa siempre han tenido una mayor dependencia de contextos supraestatales puesto que no pueden desconocer los escenarios externos, los equilibrios de fuerza y los factores de poder que no dependen de la única voluntad del Estado.

Las nuevas situaciones ponen en evidencia los límites de la seguridad y defensa como una cuestión de país. Desde una suerte de identidad dotada con sus propios fines, intereses y objetivos. Por ello, el producto de la transnacionalización establece un condicionamiento recíproco de las políticas de seguridad y defensa, sujetas a la naturaleza y poder de cada Estado, pero también a su compatibilidad y proporción con la correlación de fuerzas y tendencias prevalecientes en el sistema internacional.¹⁰

Lo positivo de tal apreciación guarda relación con un mayor costo político del uso de la fuerza –incluso para Estados Unidos, en su condición de superpotencia– pues, a una mayor distribución del poder, corresponden estrategias que imponen nuevas tareas a las alianzas y los bloques militares.

Los problemas de la seguridad, en el nivel estratégico global (militar), no se agotan hoy en las nociones de ofensiva armada, posición defensiva o cualidad disuasiva en la percepción de las amenazas interestatales. Incorporan aspectos tales como prevención de conflictos y gestión de

⁹ Celi, Pablo. *Op. cit.*

¹⁰ *Ibidem.*

crisis, el intento de controlar el comercio de armamentos en un contexto de proveedores dispersos y diversos, el establecimiento de regímenes más estrictos de seguridad y controles frente a los riesgos de regionalización de conflictos, las negociaciones sobre control y no-proliferación de armas químicas, bacteriológicas y nucleares; la búsqueda de la complementariedad del poder civil-militar y los procesos tardíos de industrialización.¹¹

Puede decirse, por lo tanto, que la definición de escenarios y factores de inseguridad (amenaza, riesgo, peligro específico) y oportunidades para Chile supone el reconocimiento de niveles de seguridad concurrentes en cuatro ámbitos: global, regional (hemisférico), subregional y vecinal. En ellos la naturaleza del conflicto – ausencia de conflicto ha cambiado. Hoy se encuentran sujetos a variables y fuerzas transnacionales que inciden sobre los fundamentos estratégicos, operativos y tácticos de las Fuerzas Armadas, exigen tecnología, organización y estructuras adecuadas para cada escenario y una fuerte cohesión social en torno a las políticas y las tareas de la defensa.

La condición de los cuatro escenarios para Chile no constituye una aproximación gratuita; por el contrario, su calificación incide de manera central en “qué defensa necesitamos” y “qué Fuerzas Armadas necesitamos”.

La inserción del país en seguridad y defensa en lo global sigue los lineamientos históricos de nuestra política exterior: respeto al derecho internacional, a la solución de las controversias mediante las vías pacíficas y la promoción de la paz. Ella se manifiesta ante las grandes potencias, en las reuniones internacionales y en la participación de Misiones de Paz bajo la bandera de la ONU.

El actor más importante con el cual debemos lidiar es Estados Unidos. De acuerdo a la visión de Washington, Chile se encontraría en la agrupación de países de un primer mundo (se comparte con ellos un compromiso con la democracia, el comercio abierto y relaciones de colaboración, incluido el ámbito de la seguridad). Esa ventaja teórica, inserta en un espacio en donde las reglas del juego están bastante delineadas y para un país pequeño como el nuestro, deja un espacio de maniobra escaso para materializarse en los foros internacionales mediante la coordinación

¹¹ *Ibidem.*

con eventuales aliados. El grado de lejanía o cercanía con la Casa Blanca en este marco, no obstante, se definirá más bien en la relación regional y bilateral.

En su declarada lucha contra del terrorismo, el Presidente George W. Bush promete usar todo el poderío de su país para ganar aliados e intimidar a sus enemigos, tras el atentado terrorista del 11 de septiembre. La brutalidad de la agresión al Estado, el pueblo y la persona estadounidense (y la eventual brutalidad simétrica de la represalia) puede interpretarse “racionalmente” como el corolario de un conflicto larvado entre un modelo de globalización encabezado por Estados Unidos, que tiende a la homogenización, la unipolaridad relativa, la desintegración y la exclusión, y uno de los mundos que se percibe agredido por támba globalización.

En Chile las autoridades aseguran que a las hipótesis de conflicto tradicionales que reconoce nuestra política de defensa, los eventuales incordios vecinales, la protección del libre comercio, la amenaza del narcotráfico y la participación en misiones de paz, se suma ahora la lucha en contra del terrorismo internacional.¹² El punto a debatir es si el país descansará en un alineamiento acrítico, apoyado únicamente en la respuesta militar, o enfrentará la amenaza, el riesgo y el peligro específico ocasionado por el flagelo de una manera integral y concertada. Integral y concertada tanto en lo interno –movilizando los derechos del Estado, el pueblo y la persona– como en la búsqueda de que la comunidad internacional no transforme el estadio de desarrollo de la globalización en un ente todavía más riesgoso, esto es, más homogéneo, más unipolar, más excluyente y más desintegrador¹³.

Lo Regional

En nuestra América, los términos del análisis de la seguridad regional cambiaron rotundamente con el fin de la Guerra Fría y el impacto de la globalización.

César Gaviria, ex presidente de Colombia (1990-1994) y Secretario General de la OEA (Organización de Estados Americanos), se refiere así al punto en la sesión inaugural de la III Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, el 29 de noviembre de 1998, en Cartagena de Indias:

¹² *Diario El Mercurio*, 19 de septiembre de 2001. Cuerpo A, p. 1.

¹³ *De acuerdo con la normativa de la ONU, existen operaciones de mantención de la paz y operaciones de imposición de la paz bajo mandato de NU. El capítulo VI regula las medidas y operaciones de mantenimiento de la paz, mientras que el capítulo VII regula las de imposición de la paz. A grandes rasgos, la diferencia radica en que las operaciones ejecutadas según el capítulo VI no implican uso de la fuerza coercitiva (autorizada sólo en situaciones de legítima defensa), mientras que las que se ejecutan de acuerdo con el capítulo VII sí comprenden la acción coercitiva (Libro de la Defensa Nacional. Parte II Entornos que inciden en la Defensa. Capítulo 1 Entorno Mundial; p.44). Al respecto, Chile no sólo ha participado en las tradicionales operaciones de mantención de la paz. En tal calidad intervienen observadores del Ejército en el conflicto India-Pakistán desde 1949 (UNMOGIP). En 1992-1993 participan miembros de la Armada en la pacificación de Camboya (UNAMIC y UNTAC) bajo los lineamientos del capítulo VI, pero, tienen la autorización para usar las armas en caso de defensa personal. La participación de la FACH en Irak, con personal y helicópteros entre 1991-1993 y 1996-1999, responde a la construcción de una fuerza coercitiva multinacional bajo el mandato del Consejo de Seguridad de la ONU y bajo el mando de Estados Unidos. En 1997, el Ministerio de Defensa Nacional autoriza la presencia de Carabineros en la misión de paz en Bosnia-Herzegovina (UNMIBH) bajo el capítulo VI, que tiene una fuerza paralela, protectora, coercitiva, multinacional, la SFOR. La intervención de los integrantes de la Brigada de Aviación del Ejército en la Administración Transitoria de Naciones Unidas de Timor Oriental (UNTAET) se materializa bajo las atribuciones del capítulo VII a partir del año 2000 (Igor Dávila, Juan Guillermo. “El accionar del Consejo de Seguridad de la ONU en el*

“Quizás no exista otro tema en la actual agenda hemisférica de la cual se pueda decir, sin caer en exageraciones, que de su definición y de su nueva concepción y contenidos, dependerá en qué medidas vamos a avanzar en la construcción de un nuevo orden internacional en las Américas, en un entorno de seguridad y respeto mutuos y cooperación, para hacer frente a las amenazas comunes”.¹⁴

El foro regional que tiene las mayores responsabilidades de enfrentar la temática que aborda el político colombiano es la Comisión de Seguridad Hemisférica (CHS) de la OEA, organismo que le ha asignado, a partir de 1995, la tarea de conducir la revisión del sistema interamericano en materia de seguridad y de organizar una Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, a más tardar en los primeros años del siglo XXI.

La postura de Chile ante la CHS manifiesta que en la reformulación del concepto de seguridad interamericana se deben considerar las nuevas amenazas, pero sin definir todos los problemas como asuntos de seguridad. Las amenazas tradicionales conservan su importancia, pero se señala que también hay que tener en cuenta los diversos aspectos de la “seguridad humana”. Chile, no obstante que ha señalado su preocupación por el narcotráfico y el terrorismo, ha advertido que cada país deberá establecer sus prioridades y el tipo de respuestas necesarias. En cuanto a las instituciones, apunta que la Junta Interamericana de Defensa (JID) y el Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR) no se adecuan a las circunstancias actuales, que la CHS es el marco adecuado para plantear los cambios de estructura y que es necesaria la creación de un centro de prevención y gestión de conflictos. Finalmente el país considera que se debe impulsar la pronta realización de una Conferencia Especial sobre Seguridad.¹⁵

No obstante la claridad de la posición chilena, los resultados de la Comisión hasta la fecha no son felices. De la revisión de las posiciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México es posible afirmar que hoy no existe una visión de cómo enfrentar las diversas dimensiones de la seguridad hemisférica que aglutine, de manera unánime, el interés y el compromiso de los gobiernos del continente. Esta situación se complica aún más cuando las propuestas de acción son interpretadas por algunos actores como una posible vulneración de la soberanía o

ámbito de la paz y la seguridad internacionales y la carta de Naciones Unidas. En Revista Política y Estrategia. ANEPE, Número 81. Enero-Abril 2000, pp. 110-135). El bajo perfil disuasivo de las fuerzas chilenas en misiones de paz responde a la voluntad de la autoridad política; no obstante, esa conducta podría variar en el futuro. El sentido de las compras militares (acentuando la interoperabilidad) puede indicar, incluso, una intervención más activa en misiones de imposición de la paz. Por ejemplo, la adquisición en Estados Unidos del cazabombardero F-16C/D (sistema de armas incluido en el arsenal de numerosas fuerzas aéreas “amigas”) y dos aparatos tanqueros KC-135R que aumentan el radio de acción de las aeronaves de combate. La creación del Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz (CECOPAC) en el Campo Militar “René Schneider” del Ejército jugará un rol destacado porque el perfil del soldado de la ONU es distinto del tradicional. A él concurrirán miembros de las Fuerzas Armadas y Carabineros que recibirán una instrucción multidisciplinaria. De la misma manera también es importante el tratamiento del tema de operaciones de paz hacia dimensiones no militares (Diario El Mercurio. 19 de septiembre de 2001. Cuerpo C, p. 1).

14 Soriano, Juan Pablo. Documento “La Redefinición del Concepto y las Instituciones de Seguridad en el Continente Americano”. Center for Hemispheric Defense Studies. Seminario REDES, Washington DC. Mayo 2001.

15 “Nuevos Conceptos de Seguridad”. Presentación del embajador Carlos Portales en Documento Informe de la Presidencia: Reunión Especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica. 20-21 de marzo del año 2000.

del principio de no-intervención. No obstante existen nueve puntos de encuentro, o puntos de vista compartidos (la necesidad de renovar el sistema interamericano de seguridad; la búsqueda de consensos; la baja posibilidad de conflictos interestatales; las nuevas dimensiones de la seguridad; el incremento de la cooperación; más democracia e integración económica; la confirmación de las limitaciones de la OEA, el TIAR y la JID; la necesidad de más diálogo y el respaldo a la Comisión de Seguridad Hemisférica) que es fundamental potenciar para avanzar en la cooperación.¹⁶

Los equilibrios regionales en numerosas ocasiones se mantienen desde el mayor peso relativo de uno de los actores. La desigual distribución de poder se expresa en hegemónías y asimetrías en torno a las cuales se configuran escenarios de estabilidad relativa y equilibrios cambiantes¹⁷. En el espacio del sistema interamericano los equilibrios inestables se generan por una posición altamente significativa de Estados Unidos frente a la dispersión, debilidad o subordinación relativa de los otros países. Se trata de un Estado que, además de ser la superpotencia global, es simultáneamente la potencia regional. Se podría formular, a manera de hipótesis, que la evidencia histórica corroboraría que en la defensa de sus intereses fundamentales de la política exterior y seguridad hay un predominio de aquella visión que emana de su condición de superpotencia en el plano de los procesos regionales.

Bajo el impacto de las transformaciones, el sistema de la seguridad regional se encuentra en una etapa de transición, desde una concepción de Guerra Fría definida en el TIAR (1947) a una cuyos resultados todavía no alcanzan a cuajar, que merece tres reflexiones: ¿cuán indispensable es hoy un régimen de seguridad en el continente americano?, ¿bajo qué supuestos se va a configurar?, ¿cuál sería la más probable postura de los Estados Unidos al respecto?.

- Ya se observó que los resultados de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA indican que las consideraciones políticas y estratégicas topan con numerosos obstáculos (las concepciones sobre la soberanía y el interés de país por ejemplo) ante la necesidad de reconstruir el sistema hemisférico. Tampoco está claro lo dúctil que debiera ser su organización, en términos de incorporar la impronta pragmática de la di-

¹⁶ Soriano, Pablo. *Op. cit.*

¹⁷ Celi, Pablo. *Op. cit.*

plomacia multilateral de hoy día. Esta ha sido la tónica en los acuerdos comerciales pero ¿podrá ser la misma o semejante en las negociaciones de seguridad? El bajo perfil de los macro conflictos también aminorará la urgencia; salvo que los esfuerzos por neutralizar el terrorismo internacional vayan en este sentido.

- Las probables amenazas, riesgos y peligros específicos que abordaría el renovado sistema tendrían relación con el narcotráfico; la ilegitimidad y corrupción de regímenes políticos; el terrorismo; la inestabilidad económica que incrementa la extrema pobreza y las migraciones y el medio ambiente entre otras.
- Pareciera que Estados Unidos tiene la capacidad de enfrentar las amenazas, riesgos y peligros específicos indicados sin recurrir a un sistema regional. Así, aborda el narcotráfico mediante las “certificaciones” unilaterales del Departamento de Estado y la ayuda militar. El tema económico, migraciones y medioambiental a través de acuerdos específicos o bilaterales de comercio. Combate los signos de corrupción mediante la influencia política e impulsando las ideas de una buena gobernabilidad. Hoy, el único factor que podría modificar la percepción del país en orden a construir un sistema regional de seguridad guarda relación con el combate en contra del terrorismo internacional. Una evaluación dirigida en tal sentido, no obstante, es demasiado temprana. Lo que sí está claro es que en una renovada visión de la seguridad continental es fundamental la vinculación entre política de defensa y política exterior en un ambiente asumido como un espacio común de objetivos, concepciones y acciones (superando aquella visión que ubica en el centro de las preocupaciones la amenaza interestatal); la construcción de medidas de confianza mutuas efectivas y una estructura institucional que resguarde los principios de integridad, equidad y transparencia (tanto en las instituciones políticas como militares). A partir de lo señalado, la tarea de la seguridad integral en orden a construir una seguridad regional que se sostenga por sí sola conduce a tres reflexiones-interrogantes previas:
 - Si en una visión estratégica, el continente america-

no se presenta como una zona que contiene intereses complejos y desiguales, inscritos en países de diversa estructura social, geográfica, económica, cultural y política *¿no sería más efectiva una inserción múltiple (subregional) que un marco único y abarcante de la seguridad hemisférica?* El análisis debe afrontar los ejes tradicionales de la política exterior estadounidense, la proyección y desarrollo de sus intereses económicos y las consideraciones de seguridad nacional. El tema de la seguridad ya fue tratado en los párrafos precedentes. Respecto de los intereses económicos hay que analizar el horizonte que vaya imponiendo la progresiva materialización del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) cuya entrada en vigor estaba prevista para el año 2005 por el gobierno del Presidente Bill Clinton. La iniciativa de la Casa Blanca involucra el progresivo acercamiento entre los desiguales bloques económicos: El NAFTA (Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México), la Comunidad Andina, la Comunidad del Caribe y el Mercosur.¹⁸ Un paso introductorio y preliminar dio el Mercosur y Estados Unidos (NAFTA) el 5 de Septiembre en Punta del Este cuando Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, los miembros titulares del acuerdo (Bolivia y Chile son asociados), abren las negociaciones de cara a futuras reuniones decisivas. La próxima se lleva a cabo en Washington el 24 de septiembre.¹⁹ Debe tomarse en cuenta una reactivación más lenta de la economía estadounidense como consecuencia del ataque del 11 de septiembre.

- Si durante la Guerra Fría, los países latinoamericanos transfirieron la función seguridad y defensa a organismos internacionales hegemonzados por Estados Unidos, que diseñaron las soluciones, seleccionaron, gestionaron y controlaron los cursos de acción, ¿existe hoy la voluntad política desde esos mismos países para revertir este proceso –a lo menos parcialmente– con el propósito de sentar un mayor grado de autonomía? México manifiesta formalmente su voluntad de abandonar el TIAR y reemplazarlo por un nuevo esquema que recoja las condiciones de los tiempos. *“Ha quedado obsoleto”*, dijo el Presidente Vicente Fox en visita a la sede de la OEA, en Washing-

¹⁸ Segrelles, José. *“Una reflexión sobre el Mercosur y la Mundialización de la Economía”*. En Revista Electrónica, U. Barcelona. Agosto 99.

¹⁹ Diario *El Mercurio*, 6 de septiembre de 2001. Cuerpo B, p. 1.

ton, y agregó que llevará a cabo el retiro en un lapso no mayor de 60 días.²⁰

- La voluntad política de La Moneda ¿apunta también a recobrar un determinado grado de autonomía? Es cierto que la distancia entre el logro de alcanzar alguna restitución parcial de las atribuciones cedidas por la Guerra Fría o la reconstrucción de una nueva relación de seguridad en el marco del nuevo contexto es pequeña porque el margen de maniobra es escaso. Sin embargo, no se puede desconocer la inspiración de la voluntad política en los gobiernos. Desde esa perspectiva, pareciera que más allá de las limitaciones objetivas no se percibe desde el gobierno de Chile la voluntad por construir un mayor espacio de autonomía. Por ejemplo, la decisión de comprar los F-16C/D y los dos tanqueros ¿se asume en el marco del cumplimiento de las necesidades de la defensa y en torno a la restitución parcial de nuestra capacidad de diseñar las soluciones, la selección y el control de los cursos de acción? o, por el contrario, ¿la materia central tiene que ver con la refundación de una nueva vinculación estratégica de seguridad con Estados Unidos, en cuyos términos se materializan los fines de nuestra defensa y se promueve el desarrollo del país, entendiendo la dependencia como una oportunidad y no un riesgo?.²¹ Según fuentes responsables, las tratativas que lleva a cabo el Mercosur con Estados Unidos no atrasan ni perjudican las negociaciones comerciales paralelas que tiene nuestro país con la superpotencia.²²

Lo Subregional

El concepto de territorialidad subregional no concita una apreciación unánime. Mientras algunos documentos hablan de América Latina, otros lo hacen de Sudamérica y otros del Mercosur.

Para los fines de este trabajo, el escenario latinoamericano se divide en tres bloques: México, Centroamérica y el Caribe – Países Andinos – Mercosur. Con aquella parte inherente de arbitrariedad que acarrea la formulación de las clasificaciones, los primeros han sido agrupados por

²⁰ Diario *El Mercurio*, 8 de septiembre de 2001. Cuerpo A, p. 5.

²¹ Iturra, Alejandro. "La Elección del F-16: una definición orientada por el peso de la Historia"; en revista *Estudios Político Militares. Programa de Estudios Fuerzas Armadas y Sociedad*; Universidad ARCIS. Año 1, N°1, 1er Semestre 2001.

²² Diario *El Mercurio*, 6 de septiembre de 2001. Cuerpo B, p. 9.

distribución geográfica (no poseen una importante afinidad geopolítica); los segundos corresponden a países que sufren grados importantes de inestabilidad (pero tienen homogeneidad geográfica-política); y los terceros, integrados en el Mercosur, constituyen el bloque más estable y su relación espacial corresponde desde el punto de vista estratégico-político al Cono Sur.

A partir de lo indicado, lo subregional –para Chile– corresponde tanto al área del Mercosur como al área Andina. Ambas afectan directamente la seguridad y/o la defensa del país.

¿Qué nos “informa” el devenir de nuestra relación con tales bloques en el transcurso de la última década? Chile, por razones de oportunidad en la búsqueda de una mejor inserción al mundo globalizado, solicita el ingreso al Mercosur como miembro asociado en enero de 1995 (la estabilidad política, la predictibilidad de los vínculos y la transparencia económica son cualidades buscadas en los procesos de integración²³) y no presta la misma atención al área Andina.

La opinión del ex Canciller, José Miguel Insulza, en su obra *“Ensayos sobre Política Exterior de Chile”*, presta un sustento teórico a tal decisión: *“Una de las preocupaciones fundamentales que el país tendrá en los próximos años en este ámbito, será contribuir a fortalecer la experiencia del Mercosur, no sólo por razones económicas, sino también y fundamentalmente, porque este mecanismo se encuentra en nuestro entorno geográfico inmediato, y por lo tanto tiene implicancias directas para la seguridad de Chile. Por una parte, tener como socios estables y confiables a Brasil y Argentina trae aparejadas profundas implicancias que llevan a un rediseño de los escenarios geopolíticos que han predominado desde el siglo XIX. El Mercosur es, por consiguiente, un ámbito privilegiado en el cual incorporar nuevos diseños de seguridad colectiva que permitan a nuestros países enfren-
tar riesgos externos con políticas comunes.”*²⁴

A diferencia de lo ocurrido en otras partes del mundo, un fenómeno interesante a destacar en América de Sur, tras el término de la Guerra Fría, es la disminución de la probabilidad de conflicto interestatal. Una consecuencia vital de esa distensión es el clima de entendimiento y cooperación entre las principales potencias del Atlántico Sur,

23 Libro de la Defensa Nacional. Parte II Entornos que inciden en la Defensa. Capítulo 3 Entorno Vecinal, p. 65.

24 Insulza, José Miguel. *“Ensayos sobre Política Exterior de Chile”*. Editorial Los Andes. Santiago, Chile, 1998, p. 109.

Argentina y Brasil. Este proceso repercute en todo el Mercosur, escenario geográfico en donde Chile despliega su potencial. Debe recordarse que el acuerdo no es una alianza estratégica y por lo tanto aún se encuentra pendiente la definición del vínculo entre integración y defensa; es decir, qué tipo de seguridad necesita el área. A su vez, los procesos de integración adquieren ritmos diferentes. La integración europea indica que la complementación económica avanza a ritmos más rápidos que la integración política.²⁵

La proyección del Mercosur se percibe como estable y con tendencia a multiplicar las medidas de confianza ya materializadas. La presencia de Argentina y Bolivia es importante porque tienden a anularse las posibilidades de conflicto inminente con nuestro país. Cabe recordar que en la XIV Cumbre Presidencial del Mercosur realizada en julio de 1998 en la ciudad de Ushuaia (Argentina) se declara al mismo “zona de paz” y “libre de armas de destrucción masiva”, se propugna el fortalecimiento de la democracia representativa (la cláusula democrática), el respeto a los Derechos Humanos, las libertades fundamentales, el progreso social y la protección del medio ambiente²⁶.

La relación con el área andina (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú) no es tan cercana. Desde la perspectiva de la seguridad integral, la posición del Estado chileno puede generar inseguridades en el corto plazo porque no se aquilatan en su dimensión multiplicadora las amenazas, riesgos y peligros específicos que provienen de tal zona.

Colombia se debate en serios problemas ya que no es capaz de resolver el conflicto entre la Fuerza Pública (Fuerzas Militares y Policía), las guerrillas (las FARC y el ELN), el narcotráfico, las Autodefensa Ilegales (los paramilitares) y las secuelas de los programas de pacificación. El denominado “Plan Colombia” puede convertirse en una nueva fuente de conflictos por la irrupción masiva de otros actores, por ejemplo, la intervención de la Fuerza de Despliegue Rápido de Estados Unidos. A pesar que la política de Washington focaliza la atención sobre la oferta de la droga, militarizando el conflicto, la crisis colombiana requiere evidentemente una mayor democratización de su sistema político y un apoyo hacia la mejor inserción económica internacional. Así se estará también respaldando a aque-

²⁵ Gaspar, Gabriel. Documento “La Política de Defensa de Chile”, 1999.

²⁶ García C., Jaime. *Op. cit.*

llos sectores que favorecen una salida política y que hoy se encuentran relativamente aislados.

Por su parte, Venezuela, Ecuador y Perú tienen diferentes grados de inestabilidad y problemas que no tendrán solución en el corto plazo. Objetivamente, este bloque de países es el que provoca la mayor cuota de inseguridades presentes y futuras. Las instituciones políticas no están debidamente consolidadas, hay liderazgos marcados por el populismo, existe una corrupción latente y explícita, escenarios económicos complejos, tensiones fronterizas (incluso con un serio conflicto interestatal, el choque entre fuerzas militares peruanas y ecuatorianas en la Cordillera del Cóndor en 1995, felizmente resuelto en el marco del Protocolo de Río), agitación social y Fuerzas Armadas no completamente subordinadas.²⁷

La posibilidad de la irrupción militar de Estados Unidos en territorios cercanos requiere planes de contingencia especiales. Un punto que merece especial atención son las actividades bajo el concepto de “*Forward Presence Operations*”, sobretodo porque éstas se entienden en el contexto de reforzar la estabilidad política y la credibilidad de objetivos y alianzas, así como la capacidad de respuesta a determinadas crisis. Sobre ellas caben dos explicaciones: la primera, que se trata de acciones que se inscriben en un concepto estratégico renovado propio del siglo XXI, enfatizando la importancia de las fuerzas de intervención inmediata y la necesidad de contar con una infraestructura logística menos ostentosa. La segunda, y más en lo atinente a nuestra coyuntura, implica descifrar esta nueva concepción como un esfuerzo por adaptar eventuales operaciones militares en la represión del narcotráfico.

El punto vital, sin embargo, es cómo enfrentar “*las amenazas, riesgos y peligros específicos*” provenientes del narcotráfico y los movimientos migratorios masivos y descontrolados generados por la pobreza y la desigualdad (las informaciones señalan que a las decenas de miles de ciudadanos peruanos residentes en Chile se estarían sumando otros tantos provenientes del Ecuador en el futuro²⁸) porque “*afectan al Estado, el pueblo y la persona*”.

La seguridad integral recalca que la solución no es militar. Por el contrario, reafirma que el tratamiento es “inte-

²⁷ García, Jaime C. *Op. Cit.*

²⁸ Diario *La Hora*, 4 de septiembre de 2001, p.4.

gral”, abarcando lo político, lo económico, lo social, lo ambiental, lo cultural y lo policial más que lo militar. Por ejemplo, el apoyo a forjar un mecanismo de evaluación multilateral antidroga desde la OEA, reemplazando la certificación unilateral estadounidense, es un paso en la dirección correcta.²⁹

Con todos sus problemas, el Mercosur se percibe como el bloque más estable si es que se proyecta construir un sistema de seguridad subregional. En tal sentido la opinión que expresa “*la política de seguridad cooperativa ya aparenta ser una política de Estado para Argentina y, quizás, en un sentido menos estricto, para otros países del Mercosur*”³⁰ tiene algún viso de asirse a la realidad.

Estados Unidos, en todo caso, tendría la capacidad de obstaculizar cualquier propuesta en América del Sur. En el área Andina controla la ayuda económica vía los recursos que aporta en la lucha anti-narcotráfico. Sólo al amparo del Plan Colombia distribuye mil 300 millones de dólares desde Venezuela a Perú y, desde el momento que el Mercosur inicia conversaciones con Estados Unidos para constituir el ALCA, la Casa Blanca asume un manejo decisonal que antes no tenía.

Otra posibilidad en ambas subregiones es formular un “*ambiente*” de seguridad más pragmático y casuístico. Este consiste en que los mandatarios estimulen el diálogo, complementen política de defensa con política de relaciones exteriores, eleven el nivel de institucionalidad de cada país, comprometan esfuerzos para lograr que la solución pacífica de las controversias se realice con apego al Derecho Internacional y a los tratados vigentes, desarrollen medidas de confianza mutuas que distiendan a los países en situaciones críticas y generen un clima de entendimiento entre las fuerzas militares.³¹ Tal iniciativa encontraría una mejor acogida por parte de la superpotencia pues responde al fortalecimiento de las instituciones democráticas latinoamericanas, promueve los gobiernos locales y coopera a hacer más transparente la gestión y administración de los recursos.

En el mediano y largo plazo no se puede descartar los conflictos vinculados a la seguridad ambiental. Son generados básicamente por tres factores: la distribución de los

29 Diario *El Mercurio*, 7 de septiembre de 2001. Cuerpo A, p. 5.

30 Scheetz, Thomas. Carta Editorial “*Los Requisitos para la Construcción de un Régimen de Seguridad Regional*”, en *Revista Tecnología Militar*. Número 3-4, Año 2000, p. 6.

31 García C., Jaime. *Op. cit.*

recursos, su disminución, la degradación y la escasez de los mismos. Los especialistas no descartan el estallido bélico por el control de los recursos energéticos, alimenticios y sobretodo hídricos (en el subsuelo de Brasil, Argentina, Uruguay y particularmente Paraguay existe una inmensa reserva de agua dulce de 40.000 Km³³²) en un espacio en donde los problemas trascienden por mucho las capacidades de planificación y gestión individuales de los países³³.

Se puede inferir que hacia el futuro existan ciertas áreas específicas, potencialmente conflictivas para Chile, que es necesario profundizar en orden a conocer mejor el papel del Estado en materias medioambientales y el rol de la defensa de acuerdo a los lineamientos que los regímenes internacionales y la participación del país en el concierto internacional demandan. La primera línea de investigación se refiere al Océano Pacífico. Una segunda, intrínsecamente vinculada a la anterior, se centra en la Antártica. En tercer lugar se deben mencionar las relaciones vecinales de Chile.

Lo Vecinal

La búsqueda de la estabilidad con los países fronterizos es siempre un factor principal en la consecución de la paz y la seguridad para cualquier Estado, y el chileno no es la excepción, sobretodo, cuando se encuentra de por medio una voluntad de integración. De allí la necesidad de desarrollar una política vecinal que nos permita construir profundos vínculos económicos, políticos y culturales que generen, en nuestras fronteras y, más allá, un ambiente de confianza mutua y cooperación.

El propósito no es la búsqueda del equilibrio precario, sometido casi siempre a la tensión, sino el logro de una relación estable y consolidada. Ella debe apoyarse en acuerdos transparentes que cooperen a eliminar los problemas pendientes y sirvan de impulso a una integración moderna, efectiva y democrática que permita enfrentar los tiempos de la “aldea global”.³⁴

La noción de “*país limítrofe*”, un territorio que pone límites, vallas y fronteras, comienza a ser reemplazada por la de “*país vecinal*”, concepto dotado de una carga subjeti-

³² *Ibidem*.

³³ Facetti, Juan F. Documento “*Seguridad, Competitividad y Ambiente en la Región*”. Center for Hemispheric Defense Studies. Seminario REDES. Washington DC. Mayo 2001.

³⁴ Insulza, José Miguel. *Op. cit.* p. 86.

va que comprende al “otro” en un vecindario común.

Chile experimenta en la última década la coexistencia de dos tipos de vínculos en sus relaciones vecinales, que originan a su vez dos agendas muy diferentes. Por un lado, se tiene la agenda que proviene de la territorialidad y la conformación de nuestros estados, que llamaremos agenda histórica (se construyen en el siglo XIX) y, por otra, aquella que surge con fuerza en los últimos años y cuyo eje se apoya en la cooperación e integración. La experiencia indica que ambas conviven y que la existencia de una (la histórica) no ha sido valla para el desarrollo de la otra (la de integración). Por cierto, es difícil avanzar sobre sensibilidades que han predominado por décadas o siglos, pero se está abriendo paso un grado de entendimiento y de creación de confianzas inéditas.³⁵

No se entienda que es un proceso sin tropiezos o que no requiera constantes ajustes; por lo mismo, se entrega una relevancia principal a la construcción de mecanismos de solución de controversias que diriman los conflictos. Corresponde al Estado la tarea de establecer la relación entre los factores de oportunidad y los factores de inseguridades que surgen en los procesos de complementación e integración. Por lo mismo, el nuevo escenario exige una mayor capacidad estatal para predecir escenarios futuros.

Otros factores a considerar, desde la seguridad integral, son aquellos lazos privilegiados construidos por las regiones apartadas, en numerosas ocasiones discriminadas por el poder central, y que perciben la integración con otra región del Estado vecino como el instrumento más adecuado para avanzar en su desarrollo.

Con Argentina prima una agenda de cooperación (de la histórica sólo queda pendiente el problema limítrofe de Campos de Hielo Sur) en donde, además de la concurrencia e interdependencia de las variables económicas, políticas, sociales y culturales, destaca la suscripción de numerosas Medidas de Confianza Mutua. Debido a las presiones sobre el gasto en defensa desde la sociedad, el convenio firmado en Buenos Aires el 28 de agosto por los ministros de Defensa y Relaciones Exteriores de Chile y Argentina, que permite conocer, estructurada y en detalle, la cantidad de recursos que cada país destina anualmente a la

defensa (con la cobertura metodológica de CEPAL) tiene la virtud de impactar en la opinión pública como pocos hechos del ámbito de la seguridad y defensa subregional pueden hacerlo (cabe la posibilidad que la metodología de CEPAL sea aplicada en otros países de la región³⁶); no obstante, también es necesario resaltar aquellas otras medidas que han pavimentado el camino de la agenda bilateral en seguridad y defensa, como los ejercicios combinados entre las Fuerzas Armadas, las Conferencia Bilaterales de Estado Mayor, el intercambio de personal militar en actividades de instrucción y entrenamiento, las reuniones de carácter profesional entre guarniciones militares, aéreas y zonas navales fronterizas, la cooperación científico-técnica en materias de interés común y otras.³⁷

Entre Chile y Argentina, la explotación minera podría generar conflictos medioambientales. Asimismo, tanto en el norte como hacia la cordillera se requiere considerar más cuidadosamente el recurso agua. Otro tema relevante se refiere a los desechos peligrosos. Existe un claro régimen de conformación, el cual demanda la activa participación del país y grandes esfuerzos de fiscalización en los cuales el apoyo logístico de las Fuerzas Armadas puede ser útil.

Chile no tiene problemas limítrofes con Perú y la recepción de las servidumbres en Arica del Tratado de 1929 y su protocolo complementario -un molo de atraque, una estación de ferrocarril y un almacén aduanero- abren el camino para avanzar en la construcción de una agenda de cooperación en seguridad y defensa (el tema del “Chinchorro” -un terreno que el fisco peruano adquirió en Arica- es ajeno a las obligaciones del Tratado del 29, aunque no se descarta que sea incluido en una solución eventual) pese a que Perú no ha logrado subordinar los dramas del pasado en beneficio de proyectos de integración estables y decididos. La suscripción en Lima de una declaración conjunta el 30 de julio, entre los presidentes Ricardo Lagos y Alejandro Toledo³⁸ (ocasión en que éste último asume el mando) iniciando un histórico proceso de acercamiento destinado a incrementar las confianzas mutuas, culminó el domingo 9 de septiembre su primera etapa con una reunión en Lima entre los cancilleres y los ministros de defensa de ambos países.

36 *Diario El Mercurio de Santiago*, 30 de agosto de 2001. Cuerpo C, p.4.

37 *Libro de la Defensa Nacional. Parte II Entornos que inciden en la Defensa. Capítulo 2 Entorno Continental*, p. 53.

38 *Diario El Mercurio de Santiago*; 31 de agosto; cuerpo A, p.1

La agenda histórica en seguridad y defensa con Bolivia es la que presenta, sin duda, la mayor complejidad, dada la falta de entendimiento entre ambos países sobre la “justicia” o “injusticia” del Tratado de Paz, Amistad y Comercio del 20 de octubre de 1904, que priva a Bolivia de una salida soberana al Océano Pacífico. Chile señala simplemente que ese tratado y su acta aclaratoria de noviembre del mismo año es el punto final de todo litigio fronterizo. Debemos prepararnos para seguir conviviendo con esta realidad contradictoria y conservar la virtud tradicional de la prudencia en el enfoque bilateral.³⁹

La influencia de Estados Unidos no es desdeñable. Un ejemplo, cuando la integración con Argentina progresa a ojos vista durante la administración del Presidente Carlos Menem, Washington le concede a nuestros vecinos el *status* de “aliado principal no miembro” de la OTAN en 1997. Si bien la relación militar privilegiada proyecta un perfil más bien político, no es menos cierto que al examinar la lista de países que comparten la condición trasandina (Israel, Egipto y Jordania en el Medio Oriente; Japón y Corea del Sur en Extremo Oriente; Australia y Nueva Zelanda en Oceanía) se llega a la conclusión que todos ellos aumentan su estatura estratégica. Muchas veces las alianzas tienen componentes o superestructuras políticas, pero su esencia es de naturaleza militar.⁴⁰

En la relación bilateral con Estados Unidos, Chile tiene un escaso peso en cuestiones que afectan la seguridad de la superpotencia (básicamente narcotráfico –coordinando el control del tráfico y los asuntos referidos al crimen organizado- y migraciones) y algo más en el tema económico, no por la relevancia específica del comercio bilateral, sino por nuestro peso simbólico ante la región en orden al establecimiento de una mayor libertad de comercio.⁴¹ La ventaja comparativa es política dado el desarrollo económico y la estabilidad política de los años recientes. Además, existe un cuarto punto que tiene que ver con las consecuencias de la venta de armas. Si Chile llega a firmar un acuerdo bilateral económico con la Casa Blanca y además compra un sistema de armas en el país del norte, la presión sobre La Moneda puede ser crítica en determinadas circunstancias dada la asimetría de poderes.

39 Insulza, José Miguel. *Op. cit.* pp. 93-94.

40 Navarro, Miguel e Iturra, Alejandro. “Influencia de la Política de Acercamiento de la Administración Menem respecto al Equilibrio Estratégico Regional”. Investigación ANEPE. Noviembre del año 2000.

41 Diario El Mercurio; 19 de septiembre del año 2001; Cuerpo C; Página 1.

Consideraciones capitulares

A partir de lo señalado, en donde concurren factores concurrentes e interdependientes del escenario internacional para Chile, puede manifestarse lo siguiente:

- *En lo global*, el nuevo mundo pone en evidencia los límites de la seguridad y defensa como una cuestión de país. Los problemas en lo estratégico no se agotan en las nociones de ofensiva armada, posición defensiva o cualidad disuasiva. Incorporan aspectos tales como prevención de conflictos y gestión de crisis, el control del comercio de armamento en un contexto de proveedores diverso y disperso, la negociación sobre control y no-proliferación de armas químicas y bacteriológicas, la búsqueda de la complementariedad del poder civil-militar y otros. Supone el reconocimiento de cuatro escenarios para Chile: el Global, regional, subregional y vecinal que inciden de manera principal en “qué defensa necesita Chile” y “qué Fuerzas Armadas necesita Chile”. El actor más importante con el cual debemos lidiar es Estados Unidos desde la seguridad y defensa, ante quién tenemos una escasa capacidad de maniobra. El grado de cercanía con Washington se definiría, más bien, en el marco regional y bilateral. Después del 11 de septiembre nuestras autoridades indican que la lucha en contra del terrorismo internacional se transforma en una nueva hipótesis de conflicto para el país. El punto es conocer si tal actitud descansa únicamente en la respuesta militar o se enfrentará la amenaza, el riesgo y el peligro específico de una manera integral y concertada. Integral y concertada al interior del país (movilizando al Estado, el pueblo y la persona) y buscando la colaboración externa. Chile se encuentra participando en misiones de imposición de la paz, lo que significaría un cambio en la postura estratégica del país.⁴² Las recientes compras de equipo militar pueden indicar si tal postura se acentuará. La construcción del Centro de Operaciones de Paz para los miembros de las Fuerzas Armadas y Carabineros es importante pues el perfil del soldado de la ONU es distinto al tradicional. De la misma manera también es principal el tratamiento

42 Libro de la Defensa Nacional. Parte II Entornos que inciden en la Defensa. Capítulo 1 Entorno Mundial, p. 46.

del tema de operaciones de paz hacia dimensiones no militares.

- *En lo regional*, el análisis de los temas de seguridad y defensa cambió rotundamente tras el fin de la Guerra Fría y la globalización. La Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA es el organismo que tiene la mayor responsabilidad en la revisión del sistema interamericano. Los resultados no son felices pues no existe una visión que aglutine, de manera unánime, el interés y el compromiso de los gobiernos. En el continente, los equilibrios inestables se generan por una alta posición de Estados Unidos frente a la dispersión, debilidad y subordinación relativa del resto. El sistema de seguridad se encuentra en una transición desde una concepción de Guerra fría del TIAR (1947) a uno cuyos resultados aún no cuajan y que se expresa en tres criterios: no se percibe la urgencia por reconstruir el sistema; los problemas son otros como narcotráfico, la inestabilidad económica que produce pobreza, migraciones e inseguridades ambientales, la corrupción de los regímenes políticos y probablemente el combate en contra del terrorismo internacional; además, Estados Unidos tendría la capacidad de responder a los desafíos sin el concurso del sistema regional. En este escenario ¿no sería mas efectiva una inserción múltiple (subregional) que un marco único y abarcante hemisférico? ¿Existe hoy en los países latinoamericanos la voluntad de recuperar aquellas atribuciones entregadas a organismos internacionales hegemonzados por Estados Unidos durante la Guerra Fría con el propósito de sentar un mayor grado de autonomía? Sobre este punto, hay que incorporar en el análisis central la progresiva materialización del ALCA a partir del acercamiento del NAFTA al Mercosur, Comunidad Andina y Comunidad del Caribe. Pareciera que más allá de las limitaciones objetivas no se percibe desde La Moneda esa voluntad política por reconstruir una mayor espacio de autonomía.
- *Lo subregional*, para Chile corresponde al área del Mercosur y el área Andina, pues afectan directamente nuestra seguridad y defensa. Por razones de opor-

tunidad en la búsqueda de una mejor inserción en el mundo globalizado, el país solicita el ingreso al Mercosur como miembro asociado en 1995 y no presta la misma atención al área Andina. Con sus problemas, la proyección del Mercosur se percibe como estable y con tendencia a sumar las medidas de confianza. El acuerdo no es una alianza estratégica y, por lo tanto, aún se encuentra pendiente la definición del vínculo entre integración, seguridad y defensa. El área Andina es el bloque que provoca la mayor cuota de inseguridades en América Latina. El punto vital es cómo enfrentar las consecuencias de las migraciones y el narcotráfico (en teoría, no se descarta una invasión estadounidense) porque afecta a nuestro Estado, el pueblo y la persona. El Mercosur se percibe como el bloque más estable para construir un sistema subregional. Estados Unidos tendría la capacidad de obstaculizar cualquier iniciativa si la medida va en contra de sus intereses. Una posibilidad más viable es formular un “ambiente” de seguridad, más pragmático y casuístico. En el mediano plazo no se puede descartar conflictos vinculados a la seguridad ambiental, ligados a la distribución de recursos, su disminución y a la degradación y escasez de los mismos.

- *En lo vecinal*, la búsqueda de la estabilidad con los países fronterizos es siempre un factor principal en la conservación de la paz y la seguridad para cualquier Estado y el chileno no es la excepción, sobre todo cuando se encuentra de por medio una voluntad de integración. El propósito no es la búsqueda del equilibrio precario, sometido casi siempre a la tensión, sino el logro de una relación estable y consolidada. Chile experimentó en la última década la coexistencia de dos vínculos en sus relaciones vecinales, que originan a su vez una agenda de cooperación y una agenda histórica (hay que distribuir prudentemente “cuánta” disuasión “a quién” y “qué” cooperación “con quién”). Con Argentina prima una agenda de cooperación. Chile no tiene problemas limítrofes con Perú y la recepción de las servidumbres del Tratado del 29 abren el camino para avanzar en una agenda de cooperación, pese a que Perú no logra subordinar los dramas del pasado en beneficio

de proyectos de integración estables. La agenda histórica con Bolivia es la que presenta sin duda la mayor complejidad. La influencia de Estados Unidos no es desdeñable. Cabe recordar la designación privilegiada de Argentina como Aliado Principal no Miembro de la OTAN en 1997 cuando la integración con los vecinos progresaba a ojos vista. Hay que considerar los lazos que construyen las regiones apartadas con los Estados vecinos.

Capítulo III El Aterrizaje en la Defensa

El Concepto de Empleo de la Fuerza

Hoy, la gestión de la política de defensa se encuentra expuesta a la crítica de la opinión pública y no se puede pretender algo diferente, ni siquiera apelando al secreto de Estado. Por ello, el gran desafío que tienen los países es definir las herramientas pertinentes conforme a las exigencias, riesgos, imperativos y condicionantes que existen.

En este contexto, emerge el concepto de una política de defensa “sustentable” –principio compartido por la seguridad integral- que se puede definir como: *“Aquella política orientada a la elevación de las capacidades y el potencial de la sociedad y el Estado, necesariamente ligada a un proceso de desarrollo que reduzca la brecha de desigualdades sociales y los desequilibrios regionales, armonizando las demandas políticas, sociales, económicas y militares, con las necesidades de la seguridad y la defensa en la estructuración del sistema político y la actuación internacional del Estado”*.⁴³

Tal política –cuando nace al amparo de una política de seguridad integral y una Apreciación Global Política Estratégica formulada de acuerdo a los mismos principios- delinea metodológicamente el horizonte estratégico de la defensa mediante el concepto de empleo de la fuerza y adquiere cuerpo a través de los propósitos (neutralizar, coaccionar, disuadir, moldear); las tareas (presencia, proyección de poder, apoyo a la paz, respuesta al desastre) y las responsabilidades (organizar, equipar, entrenar, modernizar, mantener, apoyar).⁴⁴

43 Celi, Pablo. *Op.cit.*

44 Raza, Salvador. Documento “Marco Conceptual para análisis del sistema de defensa”. En Curso Planificación y Administración de Recursos de Defensa. Center for Hemispheric Defense Studies, Washington DC. Marzo 2001.

Si se vinculan los cuatro escenarios internacionales y los propósitos, el resultado puede ser el siguiente: en el nivel global, las misiones de mantención de la paz necesitan fuerzas dotadas de un afán de neutralizar y moldear; por el contrario, si Chile participa en misiones de imposición de la paz, las fuerzas deben alcanzar una impronta de disuasión y coacción. En el nivel regional, ¿qué tanto puede influir la reconstrucción de un sistema de seguridad regional bajo el amparo de Estados Unidos sobre los propósitos de las fuerzas? En el nivel subregional, ¿los propósitos son los mismos con un sistema de seguridad o un “ambiente” de seguridad? o ¿deben ser los mismos frente al Mercosur y ante el área Andina? En el nivel vecinal, pareciera que la cohabitación de una agenda de cooperación y una de disuasión implica fuerzas con una capacidad de moldear y neutralizar y una capacidad de disuadir y coaccionar.

Cuando se liga el concepto de tareas con los escenarios externos, el producto dice: en lo global, a la presencia, el apoyo a la paz y respuesta al desastre, tareas propias de las misiones de mantención de la paz, podría sumarse la proyección del poder de las misiones de imposición de la paz. En el nivel regional, ¿hasta qué punto las tareas son modificadas por la reformulación de un sistema regional de seguridad? En lo subregional, ¿el centro de gravedad de las tareas es el mismo con un sistema de seguridad y un “ambiente” de seguridad? ¿Los acentos son los mismos con el área Andina y el Mercosur? En lo vecinal, las fuerzas deben tener presencia, apoyo a la paz, respuesta al desastre y proyección del poder. El punto es: ¿en qué dirección se aplican?

Las responsabilidades (organizar, equipar, entrenar, modernizar, mantener, apoyar) son visibles en todos los escenarios, pero la impronta que cada uno le otorga es diferente.

Las Capacidades Militares

A partir de la política de defensa y el concepto de empleo de la fuerza debe emanar una Directiva Estratégica que oriente la política militar. La construcción de lo indicado significa tener una posición ante los cambios provocados por el nuevo paradigma y el conocimiento de los principios sobre los cuales aportamos en la dimensión de seguridad y defensa.

Los contenidos de la política militar (que definen “*qué Fuerzas Armadas necesitamos*”) nacen cuando los propósitos, tareas y responsabilidades son cotejadas a la luz del escenario –bosquejadas en el capítulo anterior- y cuando son enfrentados a tres variables principales: las “*amenazas, riesgos y peligros específicos asimétricos*”, el rasgo disuasivo-cooperativo y la “*metodología estratégica dinámica*”.⁴⁵

Es probable que en lo sucesivo comience a aparecer con mayor asiduidad el concepto estratégico-operativo de *Guerra Asimétrica*, en donde un ente básicamente menor en tamaño, población, y otras capacidades, puede obtener significativos éxitos militares parciales buscando el desequilibrio en el lugar y el momento donde transitoriamente podría ser más fuerte. El ataque a las torres gemelas del World Trade Center y al Pentágono es un ejemplo perfecto desde la perspectiva de la agresión “irregular”, no interestatal. En un conflicto moderno es mejor ganar en alguna parte que perder en todas. La guerra asimétrica en el conflicto bélico regular está fuertemente vinculada a aquellas variables en donde la flexibilidad resulta fundamental y donde el poderío del armamento supera largamente la valentía del individuo. A futuro quienes adopten esta modalidad requerirán instrumentos militares conjuntos, profesionales, basados en fuerzas de tareas, con alto entrenamiento, modulares y flexibles.⁴⁶

En algunos países de América del Sur -Argentina, Brasil, Chile y Perú- se materializa la idea de asumir la disuasión como modalidad político estratégica.⁴⁷ La disuasión se confunde muchas veces con una “actitud natural” de país (sintiéndose inferior o superior al otro) o se tergiversa por el hecho de no haber tenido guerras durante muchas décadas.

En realidad debe ser una expresión de voluntad que se manifiesta en una conducta decidida, responsable, planeada y organizada, precisando una capacidad de infligir daño, mostrar poderío y ser creíble. El punto crucial es la necesidad de tener disuasión y avanzar al mismo tiempo en la cooperación militar. La seguridad cooperativa (expresión de la cooperación militar) tiene como propósito la prevención del conflicto bélico, eliminando o neutralizando los instrumentos de agresión. La seguridad colectiva se fundamenta

45 García C., Jaime. *Op. Cit.*

46 *Ibidem.*

47 Argentina lo incluye en su Libro de la Defensa 1999, p. 81 y otras. Brasil en el documento “Política de Defensa Nacional”. Chile en el Libro de la Defensa Nacional 1997, p. 29 y otras. Perú en el documento “Política de Defensa Nacional” de 1998, pp. 32-37.

en la disuasión y en la respuesta militar. Por lo tanto –asegura un estudioso– la seguridad cooperativa debe descartar la disuasión; sin embargo, no son excluyentes, los países pueden optar por un mecanismo de seguridad cooperativa interno y un esquema colectivo hacia el exterior.⁴⁸

El rasgo disuasivo de las fuerzas comprende: capacidad ofensiva, el reconocimiento social, un adecuado desarrollo logístico, un estado de alistamiento y despliegue rápido y mentalidad ofensiva de los mandos (“rápido, fuerte y lejos”). Las Fuerzas Armadas latinoamericanas no se construyen para cumplir tareas disuasivas como modalidad político-estratégica, sino que mantienen aquellas estructuras que les aseguren un relativo éxito en la tradicional disuasión “natural”, propia del poder de cada país.⁴⁹

El rasgo cooperativo comprende una mentalidad abierta, avanzar hacia la interoperatividad, comprensión de las operaciones internacionales, conocimiento de la realidad e idiosincrasia de otras realidades, dominio de idiomas, simetría en la formación castrense y formación de estados mayores integrados multinacionales.⁵⁰

La metodología estratégica dinámica implica distribuir “cuánta” disuasión “a quién” y “qué” cooperación “con quién”. Concilia disuasión y cooperación, ambas contradictorias, por cuanto se aplican a diferentes actores. La disuasión será selectiva y efectiva, enfocada hacia los países que no superan los dramas del pasado en beneficio de proyectos de integración estables. En definitiva hay que racionalizar las Fuerzas Armadas y los objetivos estratégicos que ellas deben cumplir.⁵¹

¿En donde confluye el cotejo del concepto de empleo de la fuerza (propósitos, tareas y responsabilidades) con el escenario internacional; las amenazas, riesgos y peligros específicos “asimétricos”, el rasgo disuasión-cooperación y la metodología estratégica dinámica?

Dentro de una política de defensa “sustentable” que responda a la seguridad integral, confluye a orientar los alcances de la política militar sobre la base de los medios (materiales, personal y protocolos de empleo), los factores reguladores (reglas de empleo, doctrinas, niveles de alistamiento) y los tipos de organización (de combate o de apoyo).⁵²

48 García C., Jaime. *Op. cit.*

49 *Ibidem.*

50 *Ibidem.*

51 *Ibidem.*

52 Raza, Salvador. *Op. cit.*

Tecnología

Entre los medios materiales de una fuerza que responda a una defensa “sustentable”, la tecnología ocupa un lugar destacado. Entrega productos tendenciales (garantizan la continuidad), moldeadores (optimizan capacidades) y de ruptura (generan diferenciales de capacidad)⁵³. Como se habla de fuerzas en donde prime la calidad por sobre la cantidad, en donde la flexibilidad resulte fundamental y en donde la eficacia del armamento supera el valor personal, probablemente el país debe privilegiar aquellos productos con características moldeadoras, que permitan la proyección del grueso de las fuerzas y de ruptura para aquellas unidades que poseen propósitos, tareas y responsabilidades especiales.

La obtención de la tecnología puede materializarse en procesos de desarrollo propio en la medida que las condiciones económicas, políticas y estratégicas lo aconsejen; y en paralelo con aquello que implica transferencia tecnológica. Ambos tienen ventajas y desventajas.

Capítulo IV. Estructura de la defensa y gestión de recursos

No se entiende la implementación de una política de defensa “sustentable” sin una estructura que la apoye, en particular, un Ministerio de Defensa “en forma”.

Esta secretaría de Estado tiene como misión sectorial mantener entre la política de defensa y la estructura de las fuerzas una coherencia externa, una coherencia interna y una suficiencia que se manifiesta en nueve tareas principales: inteligencia estratégica, apreciación global político-estratégica, definición de propósitos y objetivos, planificación, programación, presupuestación, movilización, mantenimiento, preparación y empleo, evaluación e integración.⁵⁴

Para un óptimo funcionamiento, el Ministerio debe tomar en cuenta sus niveles de enlace con:

- El ambiente político: allí hay una complejidad de valores que merecen atención, así como grupos de pre-

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Raza, Salvador. *Op. cit.*

sión y un medio ambiente a veces enrarecido.

- El ejecutivo: debe existir una coordinación de políticas y un manejo de recursos.
- Su estructura: en su interior existe el incrementalismo (son acuerdos no optimizados para objetivos limitados) que se exteriorizan en el manejo de conflictos entre actores de una misma unidad y en las interacciones y ajustes entre la organización y la burocracia.⁵⁵

Visto como sistema, el Ministerio contiene macroprocesos que se expresan en:

- Un sistema de producción de conocimiento e innovación acerca de los medios materiales, de personal y protocolos de empleo.
- Un sistema de transformación de insumos en capacidades para establecer doctrinas y estrategias.
- Un sistema de interacción con el entorno político para definir los niveles de alistamiento, las reglas de empleo, etcétera.⁵⁶

A partir de lo señalado, se derivan ciertas preguntas fundamentales sobre la eficacia y eficiencia que debe observar un ministerio de defensa funcionando bajo los preceptos de la seguridad integral. Estas son las interrogantes:

- *Estructura de la organización*: ¿Cuál es la conexión entre la estructura organizacional en tiempos de paz y en tiempos extraordinarios (crisis, guerra)?
- *Cadena de mando*: ¿Se encuentra el ministerio en la cadena de mando?, ¿está en la cadena de mando operacional?, ¿quién es el comandante operacional?
- *Coordinación*: ¿Hay un estado mayor conjunto?, ¿está en la cadena de mando?
- *Los servicios*: ¿Cuáles son?, ¿cuántos son?, ¿cómo ocurre la integración operacional?
- *Empleo de la fuerza*: En el lazo tareas-responsabilidades, ¿cuál es la relación entre las tareas (presencia, proyección de poder, apoyo a la paz, respuesta al desastre) y las responsabilidades funcionales (organizar, equipar, entrenar, modernizar, sostener, apoyar)?

⁵⁵ Costa, Thomaz. Documento "Organización de la Defensa". En Curso Planificación y Administración de Recursos de Defensa. Center for Hemispheric Defense Studies. Washington DC. Marzo 2001.

⁵⁶ *Ibidem*.

- *Comando*: ¿Cuál es la concordancia entre comandos funcionales y geográfico con comandos operativos?⁵⁷

Cuando se trasladan las interrogantes a nuestro medio, quedan en evidencia las carencias e insuficiencias del Ministerio de Defensa de Chile como ya se acotó en los inicios del trabajo. Una secretaría de Estado trabajando bajo las nociones de la seguridad integral (capaz de llevar a cabo su propia modernización) debe en un plazo prudente revisar la asignación de recursos en general y la Ley del Cobre en particular; debe formular el Libro de la Defensa Nacional 2002; debe cooperar a corregir las distorsiones del sistema previsional castrense; debe conducir la transformación del Servicio Militar Obligatorio; debe seguir apoyando el perfeccionamiento de la pericia civil, debe revisar y potenciar aquellas áreas en donde las Fuerzas Armadas contribuyen al desarrollo.

Racionalización y transparencia de los recursos

La defensa es un bien público, difícil de identificar en su valor, precio o impacto. El valor y las metas se establecen con una estrategia. El presupuesto es el instrumento que materializa la estrategia:

- Es un plan (entre varios) para obtener los objetivos.
- Es una estimación de la mejor opción para alcanzar las metas.⁵⁸

En este contexto el control y la evaluación son necesarios para asegurar que se está invirtiendo bien y que la inversión está dando el resultado esperado. Para que ello ocurra debe existir un claro y fuerte control público, cuyos pilares son:

- *Control interno*: los sistemas de información para poder verificar que los objetivos fijados para cada componente se cumplan. (Inspectoría general).
- *Control externo*: los mecanismos que aseguren el menor desvío posible entre las preferencias de los individuos respecto a la acción del Estado. (Tribunal de Cuentas, Contraloría o Auditoría General).
- *Control parlamentario*: las leyes y acciones de supervisión del ejecutivo. (Cambio de leyes. Seguimiento de los resultados de una ley. Comunicación con la Pre-

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Hayes, Margaret. Documento "Control y supervisión de actividades de defensa y seguridad". En Curso Planificación y Administración de Recursos de Defensa. Center for Hemispheric Defense Studies. Washington DC. Marzo 2001.

⁵⁹ *Ibidem*.

sidencia de la República).⁵⁹

El punto es ¿qué se supervisa?:

- *Supervisión fiscal*: es la revisión y aprobación de los gastos del presupuesto de defensa y/o seguridad.
- *Supervisión gerencial*: es la revisión de la economía, eficiencia y eficacia con que el ejecutivo está implementando el programa diseñado en el presupuesto. Por lo tanto, hay medidas de desempeño.
- *Supervisión de políticas*: es la evaluación de los resultados, una determinación de si los programas cumplen sus misiones; si las misiones tienen sentido y si entregan el resultado deseado.⁶⁰

En el Chile de hoy el gasto en defensa (de una política de seguridad integral y una política de defensa “sustentable”) afronta a lo menos tres grandes desafíos:

- En primer lugar, se requiere la formulación de un presupuesto ordinario plurianual con estabilidad en el tiempo –que cubra los gastos ordinarios de funcionamiento y las inversiones de capital- financiado sobre la base de programas y proyectos concretos. La nueva presentación del presupuesto debe incluir aquellos recursos asignados mediante una normativa especial, Ley del Cobre por ejemplo, en donde los parlamentarios asuman sus decisiones de inversión en seguridad y defensa.
- En segundo lugar, el proceso de tramitación anual del presupuesto tiene que ver con un tema central para la democracia y la gobernabilidad: el asunto del control y la supervisión del mismo. El control y evaluación –el rol del Parlamento debe ser eficaz- son necesarios para asegurar a la ciudadanía que se está invirtiendo bien y que la inversión da los resultados esperados.
- *El tema de los offset*, o compensaciones económicas, cuyos resultados deben generar acceso a nuevas tecnologías de bienes y servicios posibilitando la renovación del recurso humano, también deben dar cuenta también de un sentido de desarrollo sustentable.

Consideraciones ulteriores

Mientras la Casa Blanca y sus aliados más cercanos deciden cuándo y cómo van a descargar aquella contundente y precisa represalia militar que “gane la primera guerra del siglo XXI”, los chilenos, además de condenar en duros términos la agresión terrorista y apoyar el castigo para los responsables, debemos reflexionar sobre ¿qué tipo de seguridad necesitamos para Chile y a quién necesitamos asegurar? para que nunca ocurra algo parecido en nuestro país.

El actor unidimensional de la seguridad tradicional es el Estado y restringe su respuesta al uso de la fuerza. ¿Qué nos demuestra la televisión el último 11 de septiembre? Las imágenes muestran a un Estado sobrepasado por la muerte y la destrucción, a un pueblo huyendo traumatizado y los derechos de las personas hechos trizas. Desde esa fecha, la opinión pública asume que las consecuencias de una “deficiente” seguridad no afecta solamente al Estado, sino a todo el cuerpo social. El punto es que si las amenazas, riesgos y peligros específicos afectan a la totalidad del referente, es ese mismo cuerpo social (Estado + Pueblo + Persona) quién debe decidir sobre iqué tipo de seguridad necesitamos y a quién aseguramos!

Así como en la búsqueda del Estado Social de Derecho la seguridad interna no disocia lo económico, lo social, lo político, lo cultural y lo ambiental del orden interno, y la seguridad externa conjuga la defensa y relaciones exteriores; así entonces, es más eficaz aislar a un Osama Bin Laden con una estrategia que ataque de manera integral, multidisciplinaria y concertadamente la exclusión, la intolerancia, la discriminación, la explotación, el fanatismo que genera el terrorismo y a la vez es un producto de él. Vale decir, el terrorista será tratado como un indeseable en la medida que el cuerpo social exprese las condiciones buscadas por el Estado Social de Derecho.

El peligro hace necesaria la formulación de un sistema de inteligencia en la línea indicada, que reúna y seleccione la información con el propósito ulterior de proponer cursos de acción a la autoridad política responsable. En este escenario los aprestos y alistamientos desde lo militar y lo policial constituyen una línea de respuesta.

Nuestras autoridades manifiestan que la inseguridad provocada por el terrorismo internacional se transformó en una hipótesis de conflicto. El punto a socializar es conocer si el país descansará en un alineamiento crítico, apoyado únicamente en la respuesta militar o enfrentará el flagelo de una manera integral y concertada.

Si ello no ocurre así, es previsible que el estado de desarrollo de la globalización se transforme en un ente todavía más riesgoso, esto es, más homogéneo, más unipolar, más excluyente y más desintegrador.

En definitiva, así como no debemos construir la seguridad de algunos grupos sociales sobre la inseguridad de otros grupos sociales, tampoco debemos pretender construir la seguridad de Chile sobre la inseguridad de otros países. De otra manera, es posible que sembremos vientos y cosechemos tempestades.