

Centro de Estudios Estratégicos – Universidad Arcis
año 2 - número 3 - 1^{er} semestre 2002

Contenido

Presentación	
por Juan Domingo Silva R.	3
1. Los primeros efectos en América Latina luego del 11 de Septiembre de EEUU.	
por Carlos Gutiérrez P.	5
2. La Seguridad Tradicional no da respuestas: “Hay que fortalecer el rasgo cooperativo en una estrategia de Seguridad Exterior”.	
por Alejandro Iturra G.	19
3. Plano Colômbia: o mito da militarização contra as drogas e seu impacto no plano estatal.	
por Luís Alexandre Fuccille	39
4. Ejército e Identidad Nacional. Un ejercicio de interpretación.	
por Eva Muzzopappa	55
5. Legislando sobre inteligencia.	
por Gisela von Mühlenbrock	67

Universidad Arcis – Centro de Estudios Estratégicos

ESTUDIOS POLITICO MILITARES
año 2 - número 3 - 1^{er} semestre 2002

Director

Carlos Gutiérrez

Editores

Juan Domingo Silva

Antonio Cavalla

Productor

Jean Becker

Consejo

Patricio Quiroga

Alejandro Iturra

Verónica Ruz

Carlos Zarricueta

Cecilia Quintana

Eva Muzzopappa

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*

Ernesto López – *Argentina*

Héctor Saint-Pierre – *Brasil*

Huérfanos 1721, Santiago – *Chile*

Fono : 56 2 - 386 6949

www.cee-chile.org

admin@cee-chile.org

Impresión

Gráfica Suiza

ISSN 0717-6392

Santiago de Chile, Junio 2002

La Seguridad Tradicional no da respuestas: “Hay que fortalecer el rasgo cooperativo en una estrategia de Seguridad Exterior”

Introducción

La apreciación del escenario internacional y la instalación de un concepto de seguridad son los elementos principales para definir la política de seguridad externa de un país (centrada en las funciones defensa y relaciones exteriores) y la estrategia que conlleva para encarar la prevención, gestión y solución del conflicto que nos afecta en lo vecinal, subregional, regional y global tanto desde la perspectiva interestatal como al nivel de los regímenes internacionales. Estos se entienden como aquellos principios, normas, procedimientos y leyes generados por los gobiernos² para la toma de decisiones -en lo político, económico, social, cultural y ambiental- que tienden a disminuir las asimetrías.

Durante el siglo XIX, el Estado de Chile aplicó una estrategia basada en la balanza de poder, tratando de evitar que alguna potencia subcontinental o un grupo de ellas pudiese concentrar demasiado poder en sus manos. En el siglo XX, y ya constituido en un país sin reivindicaciones territoriales, Chile desarrolló una estrategia de carácter disuasiva/defensiva que acompañó a una política de relaciones internacionales anclada en el respeto de los tratados internacionales y en el derecho internacional, la resolución pacífica de las controversias y un compromiso con las resoluciones que adoptan los organismos multilaterales.

¹ Periodista, Diplomado en Sociología Militar y Magíster en Ciencias Militares, mención Política de Defensa; miembro del Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad ARCIS.

² Keohane, Robert O., Nye, Joseph S. Jr; “Power and Independence”. 1977 (2001). Tercera Edición. New York, Longman.

¿Cuál debe ser, entonces, la estrategia del país en los comienzos del siglo XXI que dé cuenta de las nuevas y viejas inseguridades, así como de las nuevas y viejas oportunidades? Para responder tal inquietud comencemos por observar el panorama mundial.

Hoy se ha constituido en un lugar común afirmar que las transformaciones de la economía mundial afectan directamente los procesos de transnacionalización de las relaciones internacionales, a la vez que modifican los basamentos de la seguridad y defensa de los países.

Se tiende a comprender que los factores concurrentes e interrelacionados de la integración económica y las fragmentaciones políticas, sociales, culturales y ambientales trascienden los territorios, relativizan la soberanía como el pilar central de la noción tradicional de seguridad, provocan contradicciones no resueltas y, finalmente, crisis.

En este escenario, los componentes del denominado “interés nacional”, más allá de la demanda por una identidad en los espacios que considera propios, necesariamente requieren una proyección y un posicionamiento en la comunidad internacional que responda a ciclos de largo plazo, sustentados en perspectivas de desarrollo compartidas y con un reconocimiento significativo de parte de los equilibrios de poder.

Los temas de seguridad se insertan en una nueva distribución planetaria, en una estructura de relaciones que involucra a países, regiones y regímenes con distinto grado de desarrollo, cohesión social, articulación e integrados a una economía mundial unitaria. En consecuencia todos los actores están sujetos a escenarios políticos supranacionales y a equilibrios de poder no dependientes de los “intereses nacionales”.³

Desde nuestra perspectiva, la seguridad externa supone el reconocimiento de niveles de seguridad distintos pero interactivos en lo global, subregional, regional y vecinal.

En lo global, el vacío sistémico de la posguerra fría es cubierto por el dominio mundial de una comunidad de seguridad establecida entre potencias industriales, con el significativo liderazgo de Estados Unidos, que se proyecta sobre las principales estructuras militares de fines del siglo XX.

³ Documento “*Las Condiciones Globales de la Seguridad y las Políticas de Defensa*”. Dr. Pablo Celli. Center for Hemispheric Defense Studies. Seminario REDES 2001; Washington DC; Mayo; p.3.

En lo regional, esas tendencias posibilitan una mayor autarquía de los conflictos y los agrupamientos se manifiestan más allá del relativo equilibrio del sistema mundial. En el espacio regional denominado Sistema Interamericano los desequilibrios se generan por una presencia altamente significativa de Estados Unidos frente a la dispersión, debilidad o subordinación relativa del resto de los países, determinada en lo grueso por los límites de sus desarrollos, las fracturas históricas internas, la fragilidad institucional de los estados o el limitado alcance de sus poderes militares. El tema de la seguridad hemisférica aún se mantiene institucionalmente referido al marco del obsoleto Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947.

A partir de lo indicado, es lógico que se ponga en duda el concepto regional de “las Américas” como un espacio de seguridad común, dotado con intereses y perspectivas estratégicas compartidas, y se plantee la existencia real de espacios subregionales en donde se despliegan los intereses heterogéneos que corresponden a países con diversa estructura social, política, económica, cultural y ambiental, más proclives a integrar una construcción multicéntrica que un esquema único de seguridad hemisférico. En América del Sur coexisten dos áreas de integración que conforman subregiones con percepciones recíprocas disímiles, la Comunidad Andina (formada por Venezuela, Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia) y MERCOSUR (integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, más Bolivia y Chile como miembros asociados) que si bien comparten cualidades, también exponen rasgos distintos.

Los países andinos están atravesados por mayores contradicciones de carácter regional, por antagonismos de origen étnicos y culturales, que abarcan un importante porcentaje de la población, y por profundos abismos sociales caracterizados por la exclusión y la concentración del ingreso. Sus sociedades tienden a ser más racistas, jerárquicas, autoritarias, más complejas y débilmente institucionalizadas, pues los organismos gubernamentales no tienen la suficiente capacidad para procesar el conflicto a partir de demandas sociales en contextos de globalización. Los problemas que no terminan de resolverse aparecen en algunos casos con gobiernos que no controlan todo el te-

territorio y asediados por presiones del mercado internacional que obligan a reformar el Estado y reestructurar la economía⁴.

Lo indicado no califica a “buenos” y “malos”: Mercosur y la Comunidad Andina. Únicamente marca contrastes en un período de agitación social, inestabilidad política y violencia que afecta a América del Sur. Argentina es un ejemplo representativo. Cuando tales diferencias con raíces históricas se potencian en un marco regional y subregional de intercambios globales, se puede inferir que las inseguridades proyectadas desde Mercosur hacia el área andina, y viceversa, acusan impactos diferentes.

En 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. 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 experimenta en la última década la coexistencia de dos tipos de vínculos que generan a la vez dos estrategias diferentes. Por un lado está la presencia de la agenda histórica, cuyo origen se encuentra en la territorialidad y la conformación de los estados, y la otra que aparece con fuerza en los últimos años y cuyo eje se apoya en la cooperación e integración. Ambas conviven y la existencia de la histórica no ha sido valla para la complementación.

El Pensamiento tras una Estrategia Tradicional

En la reconocida trilogía de seguridad -Seguridad Nacional (estatal), Seguridad Internacional, Seguridad Humana- el concepto tradicional o histórico respalda a las dos primeras. Observemos el desarrollo lógico, sistematizado y consolidado de tal noción en el pensamiento de un connotado estratega, el General André Beaufre⁵.

El militar galo, después de investigar y estudiar muchos casos históricos, desarrolla cinco modelos conceptuales estratégicos para encarar el conflicto que ayudan a entender diversas situaciones del escenario internacional bajo diferentes condiciones. Estos modelos poseen la virtud y

⁴ Documento “*Seguridad Humana en la Región Andina*”; Adrián Bonilla. FLACSO-Ecuador. Seminario “Paz, Seguridad Humana y Prevención de Conflictos en América Latina y El Caribe”; UNESCO y Ministerio de Relaciones Exteriores; Santiago, Noviembre 2001; p. 4-6.

⁵ Beaufre, André. “*An Introduction to Strategy*”. Frederick A. Praeger Inc. Publisher. New York, Washington, 1965.

el defecto de cualquier modelo en orden a que no corresponden exactamente a una situación particular, pero constituyen una herramienta para el formulador de estrategias. La aplicación de estos modelos se puede materializar al nivel de la estrategia política, político-estratégica y estratégica, y el arte del estratega es combinarlos de acuerdo a la situación particular, la libertad de acción y los medios disponibles⁶. Ellos son:

- **Amenaza Directa:** Se usa para alcanzar objetivos de relativa importancia (más bien modestos y no vitales para el adversario) cuando se tienen medios potentes y se disfruta de gran libertad de acción. La amenaza del uso de la fuerza debe ser suficiente para convencer que es mejor aceptar los términos impuestos. El modelo también es conocido como “Diplomacia Coercitiva”.

- **Presión Indirecta:** La decisión se obtiene aplicando insidiosas acciones políticas, diplomáticas y económicas porque el uso de la fuerza no es considerado una seria amenaza por el oponente, la libertad de acción es acotada y los objetivos son modestos para el adversario.

- **Acciones Sucesivas:** Si el objetivo es importante para quien aplica el modelo y modesto para el adversario y si la libertad de acción no es amplia y los medios no son poderosos, la decisión se obtiene aplicando la presión indirecta y/o la amenaza directa con el uso limitado de la fuerza. Si el objetivo se torna importante para el adversario la posibilidad de que el conflicto devenga en un choque armado es lo más probable.

- **Lucha Total Prolongada:** Cuando se persiguen objetivos vitales y se alcanza una gran libertad de acción frente a la comunidad internacional, pero se carece de los medios necesarios para encarar al adversario, se elige el enfrentamiento total mediante una persistente y larga guerra de guerrillas. Requiere de un gran esfuerzo moral para sostenerse, una cohesión interna y la creencia en la justicia de la causa para derrotar al adversario, en el largo plazo, erosionando su moral.

- **Victoria Militar:** Si se dispone de amplia libertad de acción entre la comunidad internacional, si los medios propios son poderosos y el objetivo perseguido es importante, la aplicación de la fuerza se materializa en una gue-

⁶ Documento “Grand Strategy, The Politicians and the Military”. Karl Sievers. ANPEE. National Defense University. Curso School for National Security Executive Education, Washington DC. Noviembre 2001; p.17.

rra clásica que debe ser violenta y corta en lo posible.

Con los modelos conceptuales asumidos y los medios reconocidos de la seguridad tradicional -políticos, económicos, diplomáticos, militares- el líder del nivel político, político-estratégico o estratégico, encara el conflicto a través de dos aproximaciones diferentes: la Estrategia Directa y la Estrategia Indirecta.

- La **Estrategia Directa** privilegia la amenaza y el uso de la fuerza ante un adversario con el propósito de resolver el conflicto. Es la más conocida y empleada por los actores que confían en los medios que poseen. Los modelos que se identifican con esta aproximación son: Amenaza Directa, Victoria Militar y Acciones Sucesivas. Lo diplomático, lo económico y lo político tienen la misión de respaldar el instrumento militar.

- La **Estrategia Indirecta** se basa en el empleo de todos los medios y métodos para alcanzar la victoria. La fuerza se usa para prestar apoyo a los medios diplomáticos, políticos y económicos. Se identifica con el modelo de Presión Indirecta, Lucha Total Prolongada y Acciones Sucesivas.

Esta estrategia es más compleja pues su logro considera el empleo de dos coordinadas maniobras en el tiempo y el espacio: la Maniobra Exterior y la Maniobra Interior.

- La **Maniobra Exterior** tiene el fin convencer por todos los medios a la comunidad internacional que la justicia está de nuestra parte, en orden a desacreditar y aislar al adversario con el objetivo de volver a los neutrales a nuestro favor y alcanzar el máximo grado de acción para lidiar por la consecución del objetivo, sin la intervención de terceros actores. Es una maniobra psicológica que agrupa todos los medios políticos, económicos, militares y diplomáticos sobre un objetivo que debe aparecer dotado de una naturaleza limitada o aceptable para la comunidad internacional y, a la vez, debe ser vital o importante para el adversario.

- La **Maniobra Interior** es aplicada en el área de interés del que la emplea, después que la maniobra exterior haya entregado un cierto grado de libertad de acción. A su vez da origen a dos procedimientos cuyo fin es confrontar directamente al adversario: El Método Pedazo a Pedazo y el Método de Erosión.

El **Método Pedazo a Pedazo** se usa cuando está disponible un cierto grado de libertad de acción, la fuerza propia es poderosa y existe el deseo de obtener al más breve plazo un objetivo modesto. Después de realizar un alto para consolidar el objetivo y entregar la impresión que la crisis está superada, se comienza de nuevo persiguiendo otro objetivo modesto. El **Método de Erosión** también necesita libertad de acción y como los medios son débiles, el objetivo se alcanza mediante la lucha prolongada. La fuerza moral debe ser potente y el uso de la fuerza hay que emplearlo cuidadosamente porque debe sostenerse en el tiempo.

Evaluación de la Estrategia Tradicional

La lógica que respalda la aplicación de una estrategia como la expuesta, o parte fundamental de ella, se encuentra en la Seguridad Nacional y en la Seguridad Internacional, aunque también puede estar presente en el accionar de un gran conglomerado económico o un partido político.

Representa todavía un pensamiento hegemónico al interior de los centros decisores y quienes se muestran de acuerdo con su conceptualización indican la necesidad de que se estudie en profundidad, pues llevado al nivel político y político-estratégico (la Gran Estrategia) constituye un "Plan Maestro". Este contendría el método de la más alta resolución para resolver un conflicto a la vez que entrega claras instrucciones a los niveles inferiores de la conducción respecto a "qué hacer", "cuándo", "dónde" y "con qué" recursos⁷. Sin entrar a comentar varios e importantes contenidos de fondo, que ciertamente merecen un debate público por su trascendencia, lo central para los propósitos de este artículo reside en un punto: ¿Una noción estratégica como la manifestada privilegia lo disuasivo (lo coercitivo) por sobre el rasgo cooperativo en las interacciones de la comunidad internacional?

En nuestra opinión la respuesta es afirmativa a lo menos por tres razones:

1. La estrategia tradicional concentra su fin en la defensa unidireccional del Estado y no reconoce la existencia de otros actores con sus derechos y obligaciones asumidos

⁷ *Ídem*, p.29.

dentro de los fines, contextos y consecuencias.

2. El resultado tiende a privilegiar el uso del recurso fuerza pues el concepto se desarrolla a partir de sucesivas experiencias estudiadas en el nivel estratégico-militar, aunque no exclusivamente.

3. Hoy las inseguridades, particularmente las emergentes, aparecen como consecuencia de los problemas internos de los países y se proyectan hacia el espacio de lo interestatal y de los regímenes. La estrategia tradicional asume lo interestatal y los regímenes políticos (con medios diplomáticos, militares, políticos propiamente tales) y económicos (espacio institucionalizado con reglamentos definidos y altos grados de centralidad: Banco Mundial-FMI-Organización Mundial de Comercio), pero genera una conflictividad mayor con lo social, cultural y ambiental pues no reconoce de manera razonable el avance de aquellas mutaciones que desbordan una visión estrecha.

Una Visión Estratégica desde el Paradigma Crítico

Debe tomarse en cuenta la dificultad para definir y sistematizar una estrategia asociativa multidimensional que destaque lo cooperativo y no vea siempre al otro en el territorio de las desconfianzas, como un adversario eventual, potencial o explícito. Tal perspectiva está en construcción e involucra más de una visión desde el paradigma crítico. Allí se encuentran la Seguridad Humana, la Seguridad Integral y otras. La dificultad es mayor cuando se busca UNA estrategia que responda a UN concepto de seguridad.

Una manera de mirar el tema respalda la coexistencia de la Seguridad Nacional (estatal), junto a la Internacional y Humana en términos que la mejor decisión se toma de acuerdo a cada escenario. Así, el peso mayor de la articulación recaería en la seguridad estatal porque el Estado continúa siendo el principal actor internacional y quien posee los mayores recursos en cuanto al uso de la fuerza. Además, porque las demandas de seguridad humana son materializadas desde el Estado hacia la sociedad civil⁸.

Esta visión, más sumatoria que alternativa a la tradicio-

⁸ Documento "Construyendo un Régimen Cooperativo de Seguridad Subregional en el Cono Sur. Elementos Conceptuales, Políticos y Estratégicos". FLACSO-Chile. Octubre 2001; pp. 5-6.

nal, confirma al uso de la fuerza como la dimensión que ordena, selecciona y organiza los contenidos; vale decir, sigue priorizando el rasgo disuasivo de la estrategia. Las otras esferas deben ser enfocadas desde las potencialidades del desarrollo y a partir de esta acción es posible diseñar mecanismos de prevención de conflictos y actividades de seguimiento. En tal sentido, es cierto que las demandas por seguridad humana se han manifestado en varias ocasiones en una esfera que excede la seguridad y alcanzan el desarrollo, pero aquella inadecuada aproximación es un problema que únicamente requiere ser bien definido.

Por otra parte no se puede desconocer el avance en los hechos de una “estrategia” que privilegia el rasgo cooperativo en la seguridad externa. Estamos hablando de aquel pensamiento que propende hacia lo asociativo en una dimensión económica de complementación; no obstante en su aplicación tampoco presta la debida atención a otros actores y la multidimensionalidad de la seguridad.

La noción tradicional materializó un modelo después de varias décadas de estudio aprovechando el conocimiento teórico desarrollado por la profesión militar en orden a que, en esencia, tal visión es la proyección de un método del nivel estratégico-militar al nivel político y político-estratégico de la Gran Estrategia. No ponemos en discusión la validez de tal proyección, únicamente la señalamos como un dato de la causa.

La construcción de una estrategia se formula a partir de un concepto de seguridad y una apreciación del concierto internacional que da paso a una política de seguridad externa que conlleva la misma. El reconocimiento de esos elementos y sus contenidos en la seguridad tradicional –la no existencia de otros actores, el origen estratégico militar y el no reconocimiento de los cambios- identifican las razones que explican el privilegio del rasgo disuasivo (coercitivo) por sobre el cooperativo.

Los Otros Actores de la Seguridad y Estrategia

Es de dominio público reconocer que el histórico concepto de seguridad privilegia al **Estado** y su supervivencia desde una visión “westfaliana”. Ahora bien, el actor Estado no se justifica en sí mismo ni teórica ni históricamente (la Doctrina de Seguridad Nacional es el paradigma) como el ente que garantiza la seguridad de todo un país.

Un Estado democrático reúne mejores condiciones para cumplir tal propósito pero, aún así, necesita de otros actores que junto con él aborden las nuevas y viejas inseguridades así como de las nuevas y viejas oportunidades en un proyecto de modernidad que materialice los ideales de libertad, igualdad y fraternidad. El Estado, ese antiguo Leviatán objeto de referencia (y reverencia), único y exclusivo, se percibe afectado porque está mutando su proporción de relevancia.

Los otros actores son el **Pueblo** (representado por los organismos no estatales) y la **Persona** humana que contribuyen a hacerse cargo de las modificaciones, intereses y nuevas conquistas humanas. Este es el punto nodal que permitiría formular UNA estrategia a partir de UN concepto de seguridad: Los tres actores son objetos y sujetos de políticas de seguridad. En esta visión crítica, denominada **Seguridad Integral**⁹, los logros a conquistar no reconocen fronteras ni espacios aislados, instalándose en la búsqueda de mejores condiciones de vida globales.

La seguridad tradicional reconoce un concepto de inseguridad omniabarcador, la amenaza, que debe dar cuenta de un tramado de realidades complejas, pero en los hechos no logra desenrollar esa red embrollada y queda en un estado más bien precario. El manejo de un solo concepto conduciría a un error en las apreciaciones y por lo tanto a la adopción de medidas que no garantizan el resguardo. La seguridad integral dice que están presentes tres tipos de inseguridades concurrentes e interrelacionadas, pero cualitativamente distintas: la amenaza ante el Estado, los riesgos frente la Pueblo y los peligros específicos frente a la Persona.

La **Amenaza** guarda relación con los aspectos de soberanía y está acotada a realidades jurídico-institucionales; por

⁹ El concepto de Seguridad Integral fue desarrollado exhaustivamente en la Revista Estudios Político Militares del Centro de Estudios Estratégicos (CEE) de la Universidad ARCIS; número 2; segundo semestre 2001.

ejemplo, otros estados o grandes corporaciones transnacionales de un mundo globalizado.

Los **Riesgos** son productos sociales en la medida que han pasado de ser un fenómeno dado a uno producido socialmente en el devenir de la modernidad, asumiendo características de universalidad, geográficamente inespecíficos, incalculables e impredecibles. Hoy el riesgo tiene una impronta civilizatoria.

Los **Peligros Específicos** son la materialización de los riesgos civilizatorios pues comprenden a la persona como ideal genérico. Están asociados a las vulnerabilidades que se arrastran producto de la aplicación de malas políticas específicas o la ausencia de las mismas. Así, el incremento del número de desastres con menores posibilidades de recuperación en grandes regiones del globo, tanto por la pobreza de la población como por los escasos recursos que manejan los países para invertir en la reconstrucción, afectan negativa y progresivamente a la población.

Todo lo señalado en esta parte del trabajo tiene una relación directa con la estrategia. Debe construirse asumiendo los derechos y obligaciones del Estado, el Pueblo y la Persona y debe estar preparada para encarar las oportunidades y las Amenazas, Riesgos y Peligros Específicos al nivel país, interestatal y de regímenes internacionales. Lo indicado no garantiza necesariamente una relación menos conflictiva en la toma de decisiones, si bien potencia el rasgo cooperativo de la estrategia en la medida que se vuelve indispensable para aunar y compatibilizar el incremento de criterios e intereses que dan cuenta del país. Por ejemplo, el debate en el seno de la comunidad internacional entre representantes gubernamentales y representantes del pueblo (ONG u otras) crea un incentivo para potenciar lo cooperativo.

La Presencia de lo Militar y el Control de la Fuerza

Un resultado que explica el nexo entre seguridad tradicional y estrategia tradicional es la presencia de aquella área común que hace patente la presencia de lo militar y el rasgo disuasivo.

Abordamos el punto de dos maneras: una trata el caso chileno con el fin de observar la influencia de lo militar en la evaluación del escenario internacional -como un factor central para la formulación de estrategias- y la otra asume la presencia histórica de lo militar en la seguridad externa de los países y expone aquellas visiones que exploran un mejor equilibrio entre lo cooperativo-disuasivo a partir del uso de la fuerza.

En el caso de Chile, la herramienta que identifica las inseguridades y oportunidades que afectan a Chile en lo externo e interno es la **Apreciación Global Político-Estratégico** (AGPE). Instituida por el DS N° 37 de 1950 y modificada por el DFL 181 de 1960, entrega al Consejo Superior de 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 Defensa Nacional (EMDN) como su órgano de trabajo¹⁰.

El EMDN nace como órgano de trabajo de la AGPE en un escenario de país en donde el Ministerio de Defensa Nacional no está dotado con una Ley Orgánica, no tiene la suficiente capacidad de diseño, selección, gestión y fiscalización de cursos de acción y no posee una adecuada burocracia civil-militar con facultades administrativas y manejo de crisis e inteligencia en el nivel político-estratégico.

La pregunta que salta inmediatamente es: ¿Hasta qué punto el EMDN, 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 la capacidad de sus miembros- a una secretaría de Estado dotada con un perfil relativo, a una seguridad externa de país en donde la intervención de la Cancillería aún no es suficiente y a un país complejo y diverso?

En nuestra opinión, hasta el punto que la **Apreciación Global Político-Estratégica** no constituye un documento que responda fehacientemente a la seguridad interna y externa de Chile. Es un texto oficial de la Defensa centrado en la defensa del Estado y en la gestión del uso del recurso fuerza, elevado a consideración del CONSUSENA y firmado por el Presidente de la República¹¹.

El formato que materializa la apreciación de la seguri-

¹⁰ "Cómo emana la función Defensa de la Seguridad Integral en el Chile democrático del siglo XXI"; Alejandro Iturra G., en Revista Estudios Político Militares; CEE, Universidad ARCIS; número 2. Segundo semestre 2001; p.82.

¹¹ Ídem; p.84.

dad exterior debe tener el propósito de contribuir a homologar el escenario internacional con “qué defensa necesita el país” y “qué Fuerzas Armadas necesita el país” mediante el análisis de las variables inseguridad versus oportunidad y disuasión versus cooperación.

Si el instrumento militar se percibe descontextualizado del escenario internacional significa que la AGPE no es la expresión cabal de la seguridad del país, ni de su seguridad externa ni de su defensa. Por ende, cualquiera sea la estrategia que se derive, el país corre el riesgo de que no se produzcan los resguardos necesarios para el Estado, el Pueblo o la Persona.

Por su parte el **Rasgo Disuasivo** del instrumento armado es reconocido. Hoy la eficiente formulación de un modelo político-estratégico disuasivo requiere:

- Una organización y un balance de fuerzas que refleje una capacidad ofensiva.
- Un adecuado soporte logístico, garantizado con recursos económicos y materiales del país.
- Pasar rápidamente desde una estructura de paz a una posición de despliegue mediante el alistamiento.
- Mandos con mentalidad ofensiva en los distintos niveles, acompañada con una instrucción moderna.
- Una Fuerzas Armadas que cuenten fehacientemente con el respeto y el reconocimiento social.

Algunos especialistas¹² afirman que en América Latina las instituciones armadas no cumplen sus tareas disuasivas como modalidades político-estratégicas, sino que tienden a mantener las mismas estructuras que les han asegurado un relativo éxito en la histórica disuasión latente o “natural”, propia del poder de cada país. Dicen que la operatividad de esta modalidad recién está gestándose en la región y por lo tanto es una asignatura pendiente.

La cooperación militar crece y es imprescindible que las Fuerzas Armadas vayan asumiendo con mayor claridad el **rasgo cooperativo**. La superación de las desconfianzas es un objetivo central a alcanzar ante los recurrentes problemas históricos o incluso guerras del pasado. Debido a ello pareciera que la cooperación militar entre los vecinos es

¹² Documento “La Metodología Estratégica Dinámica un Modelo Moderno”. Dr. Jaime García Covarrubias. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa; Washington DC. Marzo 2001; p.18

la más difícil, compleja y necesaria.

Este rasgo puede alcanzarse con la concurrencia de varios elementos de parte de las fuerzas¹³:

- La creación de una mentalidad abierta a la modernidad tardía y la globalización, en donde se entiende que la guerra es un fenómeno coyuntural y se acepta que la guerra con el vecino no es permanente y hay que buscar fórmulas de acercamiento.
- La interoperatividad que posibilita integrar fuerzas con eventuales aliados. Es un avance sustantivo pues significa desarrollar la condición de cambiar, adaptar o adoptar nuevos procedimientos.
- La comprensión de las operaciones internacionales porque es una cualidad esencialmente formativa que permite en los cuadros jóvenes una mayor accesibilidad a los códigos de una modernidad tardía y posmodernidad.
- El conocimiento de la realidad e idiosincrasia de los otros países, manejo de idiomas por el oficial y suboficial, condición indispensable para intervenir en el extranjero.
- Cierta simetría en la formación básica y cursos de perfeccionamiento requerida para la formulación de códigos comunes.
- La participación en estados mayores integrados para tareas específicas que no es fácil de lograr pues se alcanza con una preparación homogénea en cursos y el quiebre de las desconfianzas.

En el caso particular de países vecinos, la cooperación militar requiere avanzar adicionalmente hacia:

- La creación de estados mayores integrados para identificar inseguridades y oportunidades comunes, pasos para lograr una mejor complementación, desafíos estratégicos y otras tareas.
- La formulación de Medidas de Confianza Mutuas en aspectos operativos, de inteligencia y logísticos.
- La creación de un centro de altos estudios estratégicos y militares que delinee un pensamiento estratégico moderno, útil y coherente entre los países que lo integren.
- El desarrollo de metodologías estandarizadas comunes para la medición de gastos en defensa.

¹³ *Ibidem*; pp.19-20.

- La organización de unidades de combate integradas para participar en operaciones internacionales.
- Los países que hayan resuelto materializar una alianza estratégica, podrían elaborar libros de seguridad y defensa comunes.

A partir de los conceptos anotados sobre las características de lo disuasivo-cooperativo en el instrumento militar se da a conocer una concepción estratégica que busca la compatibilización entre ambos rasgos contradictorios; su autor, Jaime García Covarrubias, la denomina **Metodología Estratégica Dinámica**¹⁴. Es una estrategia que apuesta por la conciliación mediante la distribución de “cuánta” disuasión a “quién” y “qué” cooperación “con quién”, de acuerdo con cada diferente actor. La disuasión es selectiva en tanto se aplica hacia los países que no se encuentren en condiciones de subordinar los dramas del pasado en beneficio de proyectos de integración estables y decididos.

Lo señalado implica racionalizar de manera conjunta las Fuerzas Armadas y sus objetivos estratégicos que deben cumplir en lo vecinal, subregional, regional y global con un propósito central de la seguridad externa. Allí se encuentra lo medular de su aporte. La Metodología Estratégica Dinámica implica organizar fuerzas de mayor contenido cualitativo y no cuantitativo, capaces de modificar los centros de gravedad con facilidad y gran flexibilidad. Asimismo, debe surgir desde las fuerzas terrestres, navales y aéreas un pensamiento conjunto que lleve a la materialización de más comandos conjuntos. La interoperatividad no es solamente interinstitucional, sino también con las fuerzas de los países que comparten intereses comunes o que están en procesos de integración. Este es un tema estratégico-militar con visión y vocación de futuro pues responde a las nuevas preguntas que se hacen los países y sus Fuerzas Armadas.

La Formulación de una Renovada Estrategia

Desde el paradigma crítico, la **Seguridad Humana** enseña que el concepto de seguridad discurre junto al de vulnerabilidad mutua. Esto es, en un sistema globalizado, la for-

¹⁴ *Ídem*; pp.20-23.

taleza de sus componentes más desarrollados o mejor protegidos del conjunto están condicionados paradójicamente por sus eslabones más débiles¹⁵. Mientras exista vulnerabilidad e inseguridad extrema en algunos sectores de la globalidad, todos somos en cierta medida vulnerables. La preocupación central es la reducción del riesgo colectivo mediante el análisis, la prevención y acciones que encaren, más allá de sus expresiones sintomáticas (consecuencias), las causas y circunstancias de las inseguridades.

Elas presentan un número de características comunes en medio de un conflicto que se materializa entre un mundo que accede a los beneficios de la modernidad y la globalización y otro periférico¹⁶:

- El problema de la inseguridad es **Trasnacional**, en donde la hegemonía del poder y el bilateralismo tienden a ser inoperantes (salvo por el poder de Estados Unidos) y los mecanismos multilaterales aún son inadecuados.

- Hoy más que nunca la inseguridad es el resultado de complejas amenazas, riesgos y peligros específicos en cinco dimensiones concurrentes e interrelacionadas. La **Ambiental** se refiere al espacio natural y biofísico en el cual se desenvuelve la actividad socioeconómica, política y cultural. La **Económica** guarda relación con la creación y distribución de riqueza a partir de los recursos extraídos del medioambiente y su transformación en procesos de producción y distribución. La **Social** implica las estructuras y procesos de interacción entre las personas y las redes jerárquicas o funcionales que facilitan la convivencia y cohesión. La **Política** comprende las relaciones, estructuras y procesos que tienen que ver con el manejo del conflicto entre grupos sociales mediante la generación del poder en el orden económico-social. La **Cultural** tiene que ver con la representación simbólica, valórica e instrumental del orden socioeconómico, político y de su entorno natural.

- Las nuevas amenazas, riesgos y peligros específicos gozan de un carácter **Fractal** en donde las contradicciones a nivel local tienen repercusiones macro y viceversa.

Finalmente, para consolidar una estrategia, se estudia cada una de las cinco dimensiones de seguridad (subsistemas) a la luz de un **Contexto** flexible, una **Cultura** que da

¹⁵ Documento "Seguridad Humana y Vulnerabilidad Mutua". Jorge Nef. Seminario Paz, Seguridad Humana y Prevención de Conflictos en América Latina y El Caribe; UNESCO y Ministerio de Relaciones Exteriores. Santiago. Noviembre 2001; p.1.

¹⁶ *Ídem*; pp.12-15.

sentido y propósito al sistema; un conjunto de **Estructuras, Instrumentos y Dispositivos** (significa recursos, personas, líneas de comunicación) que posibilitan su materialización; **Procesos** por medio de los cuales las estructuras actúan en la consecución de los propósitos y los **Efectos** de las acciones emprendidas sobre el contexto, la cultura y las estructuras.

A su vez existen “puentes”, como **Recursos Naturales** que vinculan ambiente y economía; **Fuerzas Sociales** entre economía y sociedad; **Mediadores y Alianzas** entre sociedad y política e **Ideología** entre política y cultura.

Comentario Final

Ante los cambios en los comportamientos globales, regionales, subregionales y vecinales parece razonable considerar la consolidación de una modificación en la estrategia del país. La disuasión/cooperación, en tanto vector de la seguridad externa, no puede ser examinada en forma aislada de la política de relaciones exteriores y el tipo de inserción del país.

Chile mantiene un “status quo” desde hace 100 años pues no da cuenta de reivindicaciones territoriales. La obsolescencia del TIAR es acompañada de una creciente voluntad de complementación, así como de significativos avances en la superación de históricas desconfianzas con argentinos y peruanos en particular. Dada la naturaleza interactiva entre lo disuasivo/cooperativo no sería lógico asumir que Chile mantenga una estrategia descontextualizada con el peligro de congelar un cuadro vecinal, subregional y regional que de otra manera podría evolucionar hacia espacios más seguros.

Observemos una circunstancia concreta que pone a prueba la seguridad del país. La Comunidad Andina atraviesa una honda crisis. Colombia es la punta de un témpano de problemas acumulados en su manifestación y acumulados en el tiempo, transformándose en un foco emisor de inseguridades próximas. Esta área de complementación, sin embargo, no es un espacio uniforme y hostil desde Venezuela a Bolivia; Las condiciones de seguridad

en Colombia no son las mismas que en el resto de los países y los niveles económicos y sociales de Bolivia o Ecuador son también diferentes de los de Venezuela o Colombia. En general hay problemas que tiene que ver con la consolidación de los estados y la fragmentación social; problemas económicos y financieros de los agentes económicos producto de formas de inserción en la globalización y crisis de los sistemas políticos en la participación, representación, rendición de cuentas y erosión de las capacidades gubernamentales¹⁷.

El área proyecta inseguridades sobre MERCOSUR, y Chile como parte de él. Allí se encuentran el tráfico de drogas y la violencia asociada, las migraciones masivas causadas por la pobreza e inequidad, los daños irreparables a los recursos naturales, sobretodo en espacios limítrofes; el eventual terrorismo; el lavado de dinero; el aumento del alcance de la delincuencia; el contrabando de armas y otros ejemplos. A tales inseguridades emergentes se agrega la creciente presencia político-militar de Estados Unidos motivada por una lucha en contra del terrorismo y sus consecuencias asociadas en torno a la visión e intereses de Washington.

Ante las amenazas, riesgos y peligros específicos indicados, el autor sostiene que la visión histórica carece de la estrategia adecuada para encarar su prevención, gestión y resolución. Tiene como argumento la respuesta de los estados mediante el uso del instrumento policial, militar (en operaciones de baja intensidad o acciones de contrainsurgencia) o económico (asistencia técnica, inversión extranjera).

Lo que se requiere es una estrategia asociativa que se haga cargo de las radicales mutaciones, intereses y nuevas conquistas humanas con mecanismos de alerta temprana y actividades de seguimiento. Debe cumplir las siguientes condiciones a favor del sesgo cooperativo:

1. Debe funcionar al interior de una política de seguridad externa de Estado sujeta al debate, escrutinio y sanción ciudadana que asuma y configure “comunidades de seguridad” cada vez más amplias (interestatales, regionales o de regímenes) a través de una creciente acción planificada, multilateral, concertada, preventiva y proactiva.

¹⁷ Documento “Seguridad Humana en la Región Andina”. Adrián Bonilla. ...; pp.5-7.

2. Debe apoyarse en una noción de seguridad que identifique tres sujetos y objetos de seguridad concurrentes pero cualitativamente distintos: el Estado, el Pueblo, la Persona y sus correspondientes inseguridades: la Amenaza, el Riesgo y el Peligro Específico. Este concepto de seguridad debe ligarse a la noción de vulnerabilidad mutua a la vez que reconocer visiones estratégicas distintas para espacios interrelacionados en lo global, regional, subregional y vecinal.

3. Debe constituir una respuesta a inseguridades transnacionales, fractales que afectan a todos desde lo personal a lo global, en donde interactúan varias dimensiones (subsistemas): ambientales, económicas, culturales, sociales, culturales que son analizadas e identificadas a la luz de un contexto, una cultura, un conjunto de estructuras, procesos y sus efectos.

4. Debe responder fehacientemente a la apreciación de un escenario que responda a la seguridad externa del país de manera que no se produzca la descontextualización del instrumento militar respecto del escenario internacional.

5. Debe incentivar los rasgos modernos y cooperativos de la institución militar (profundizando el tema de lo conjunto por ejemplo), debe colaborar en la implementación de sus rasgos cooperativos (materializando Medidas de Confianza Mutua o la Homologación de Gastos en Defensa por ejemplo) y debe contribuir al análisis conjunto del nivel político estratégico y las Fuerzas Armadas en orden a materializar estrategias que compatibilicen lo disuasivo/cooperativo.