



POLÍTICA y ESTRATEGIA

Nº 87

2002

GUILLERMO HOLZMANN PÉREZ

Características de un Sistema de Inteligencia Nacional para países emergentes. Un análisis a partir del caso de Chile

JOSÉ CÁCERES GONZÁLEZ

Inteligencia, coyuntura y democracia

RENATO GONZÁLEZ BULL

El nivel de la inteligencia estratégica y su prospección

ANDREA LODEIRO ENCINA

EE.UU.: la nueva superpoderosa comunidad de inteligencia

DIEGO CERDA SEGUEL

MIGUEL NAVARRO MEZA

Política de adquisiciones militares

LUIS FILIPPI DE SOLMINIHAC

El avión Pillán, exitoso producto de la industria de defensa chilena

LUIS V. PÉREZ-GIL

Validez universal de la noción de interés nacional en la definición de la política exterior de los Estados

DANIEL SOTO MUÑOZ

Las operaciones de paz: ¿Desarrollo de una nueva rama del derecho internacional público?

ENZO DI NOCERA GARCÍA

La amenaza terrorista a Estados Unidos

www.anepe.cl

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)

Santiago de Chile

POLÍTICA Y ESTRATEGIA



Nº 87

SANTIAGO, CHILE, MAYO - AGOSTO 2002

Publicación de la

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

BL 2

REVISTA

POLÍTICA Y ESTRATEGIA



ISSN-0716-7415

DIRECCIÓN DE LA REVISTA

Director

Profesor Francisco Le Dantec Gallardo

Editor

Profesor Miguel Navarro Meza

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

General de Brigada Aérea (A) Javier Anabalón Quiroz

Vocales

CRL.
Profesor

Arturo Contreras Polgatti
Gustavo Basso Cancino

CDG. (DA)
Profesor

Profesor Julio Soto Silva

Gustavo Urzúa Lira
Enrique Cordovez Pérez

Comité Editorial

Profesora
Profesor

Jeannette Irigoin Barrenne
Francisco Le Dantec Gallardo

Profesora
Profesor

Profesor Iván Witker Barra

Edna Seguel Holtheuer
Miguel Navarro Meza

IMPRESIÓN: INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR

A NUESTROS LECTORES Y COLABORADORES

- 1.- La revista "Política y Estrategia" ofrece sus páginas a los académicos, profesionales universitarios, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas, chilenas o extranjeras estudiosos de los temas relacionados con la seguridad y la defensa nacionales y los altos niveles de la política y estrategia, invitándolos a colaborar en la difusión de estos importantes temas a través de esta publicación oficial de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- 2.- Los trabajos o artículos que se remitan para ser publicados en nuestra revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos.
- 3.- Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, serán de su exclusiva responsabilidad.
- 4.- Con el objeto de lograr una mayor eficiencia y precisión en la publicación de los trabajos que se reciben, es conveniente que sus autores consideren las siguientes pautas:
 - Escritos en sistema Word, letra tamaño Arial N° 12. Adjuntando el diskette correspondiente.
 - Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 30 páginas tamaño carta, espacio simple.
 - Los gráficos, si son necesarios, deben ser también tamaño carta y estar dibujados o diseñados en computación o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con tinta negra. Todos los gráficos, mapas y fotografías que incluya el autor deben ser publicables (sin restricciones de derechos de autor, ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile).
 - Señalar a pie de página las citas textuales y las referencias, como asimismo la bibliografía consultada, al final del trabajo, si es necesario.
 - Adjuntar un breve resumen (abstract) del tema, de una extensión máxima de 15 líneas.
 - Adjuntar breve currículum del autor, (principalmente con sus títulos y grados académicos), además de su dirección, casilla postal, correo electrónico o teléfono, para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores que remiten artículos.
- 5.- Los trabajos que, por alguna razón, no sean aprobados por el Consejo Editorial de nuestra revista serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición.
- 6.- Los escritos deberán ser remitidos al Director de la revista **"Política y Estrategia"**.
- 7.- Para cualquier información sírvase contactarse al Correo Electrónico publicac@anepe.cl

SUMARIO

	Página
★ Página Editorial _____ Director de la Revista	7
★ Características de un Sistema de Inteligencia Nacional para países emergentes. Un análisis a partir del caso de Chile _____ Sr. Guillermo Holzmann Pérez	9
★ Inteligencia, coyuntura y democracia _____ Profesor José Cáceres González	39
★ El nivel de la inteligencia estratégica y su prospección _____ TCL. (E.) Sr. Renato González Bull	51
★ EE.UU.: la nueva superpoderosa comunidad de inteligencia _____ Srta. Andrea Lodeiro Encina Sr. Diego Cerda Seguel	59
★ Política de adquisiciones militares _____ Sr. Miguel Navarro Meza	67
★ El avión "Pillán", exitoso producto de la industria de defensa chilena _____ Sr. Luis Filippi de Solminihac	85
★ Validez universal de la noción de interés nacional en la definición de la política exterior de los Estados _____ Sr. Luis V. Pérez Gil	91
★ Las operaciones de paz: ¿Desarrollo de una nueva rama del derecho internacional público? _____ Capitán (C.) Sr. Daniel Soto Muñoz	109
★ La amenaza terrorista a Estados Unidos _____ Profesor Enzo Di Nocera García	117

BL 6

La investigación, el debate académico y la comunidad de la defensa

Bien es sabido que la ley N° 19.584, que modifica a la ley 18.962 “Orgánica Constitucional de Enseñanza”, determina que la misión de la ANEPE es desarrollar actividades de investigación, docencia y extensión destinadas a incrementar los conocimientos en materias de defensa y seguridad nacionales en el personal de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, de la Administración del Estado, sector privado y, en general, de la comunidad de defensa nacional.

Sin embargo, no se puede limitar el accionar de la ANEPE solamente a incrementar conocimientos, ya que como organismo de educación superior debe, además, crearlo y difundirlo.

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos se distingue de muchas instituciones de educación superior porque en ella no sólo se transmite, sino que también se da gran énfasis a la creación y producción de conocimiento. Esto es el resultado de la investigación científica sistemática, en la que deben tomar parte tanto profesores como alumnos.

Por esta razón, los cursos que se están desarrollando en esta Academia no son una mera repetición de ciertos textos clásicos, sino que se basan en el planteamiento de problemas y la formulación de hipótesis con las que se intenta resolverlos, propiciándose formas novedosas de intercambio y discusión académica, tratando de abrir un debate sobre la pertinencia teórica y buscando sus alcances explicativos.

De esta manera, el modelo de profesor investigador que participa y está presente permanentemente en el debate académico que se genera, motiva a sus alumnos a integrarse a las discusiones.

Otro importante objetivo de la ANEPE es colaborar y participar en el debate que naturalmente se debe producir dentro de la comunidad de la defensa, agrupación algo difusa; esta comunidad es una entidad, no organizada ni determinada, que reúne a personas que tienen intereses compartidos, pero que la relación entre ellos no es vinculante.

La comunidad de defensa tiene su ámbito de acción en todo debate que se genere en torno a la seguridad y defensa del país, pero considerando que su participación sólo se limita a la entrega de opiniones o antecedentes que ayuden a la toma de decisiones de las autoridades competentes, vale decir, aquellas pertenecientes a lo que se ha denominado el sector de la defensa.

Se busca, especialmente, estimular la participación de civiles en esta importante temática del quehacer del Estado, colaborando de esta manera con ideas modernas e innovadoras; la comunidad de defensa debe cooperar con la autoridad, que es el ente decisor, en entregar opiniones y antecedentes que le ayuden en su rol decisonal.

Las decisiones no le competen a la comunidad de defensa, por lo que es necesario que sus miembros, que no son controlados por ningún organismo, tengan un gran sentido de lealtad, lo que significa que una vez que se adopten las decisiones trascendentes que afecten al área deben cesar el debate sobre lo resuelto.

La Defensa Nacional, sin perjuicio de ser una función básica del Estado, es un problema de toda la sociedad política, por lo que las decisiones o normas que la rijan o conduzcan tiene el carácter de pública, en aquellos casos genéricos que no afecten la seguridad del sistema.

En el caso específico del sector defensa, es claro que en los debates que se generen en los procesos decisionales, más allá del ámbito del quehacer propio de las Fuerzas Armadas, hay una participación notable de civiles. También es destacable el importante rol que desempeñan las instituciones vinculadas a la comunidad de defensa; algunas relacionadas con la gestión gubernamental, en función de la misión que la constitución y las leyes le asignan, y otras, por vocación académica. Aparte del rol articulador que cumplen las instituciones que se relacionan con la comunidad de defensa, está la de mantener el sustento teórico que permite la formación de civiles y militares capacitados para el buen debate en el área.

La figura del debate académico constituye una de las vías más dinámicas de producción de conocimiento, por lo que reiteramos la invitación a participar a través de nuestra publicación, que desea constituirse en un medio de vinculación de la comunidad de la defensa y motor de la generación de conocimientos en la temática de la seguridad y la defensa.

CARACTERÍSTICAS DE UN SISTEMA DE INTELIGENCIA NACIONAL PARA PAÍSES EMERGENTES. UN ANÁLISIS A PARTIR DEL CASO DE CHILE

GUILLERMO HOLZMANN PÉREZ*

Intelligence as public function of the State has been the subject of many approaches, which have emphasised its importance in the decision making process of the Chief Executive and to prevent that the society becomes the target of threats that may endanger its development. This is all the more evident after the september 11 events. To fully understand intelligence is necessary to understand the environment. In this sense, globalization, the evolution of local realities and the level of consolidation of Latin America's democracies are basic issues that should be taken into account to study the type of intelligence systems for emerging countries. This work analyses and presents the characteristics of such a system, taking into account the challenges that this systems will face in the future. It also contains some specific contributions to the current debate about a new intelligence service in Chile, as the new legislation about is being discussed in Congress.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los elementos de mayor significación en la conducción política del Estado en el siglo XXI está asociado a la capacidad del manejo de información para establecer los escenarios futuros en los cuales surgen posibles amenazas, riesgos y oportunidades y, de esa manera, aportar a un proceso de toma de decisiones complejo y sometido a la influencia de múltiples intereses correspondientes a distintos actores estatales y no estatales.

La contundencia de esta aproximación permite visualizar una variedad de problemas vinculados a la gestión democrática de los conductores políticos en una perspectiva concreta y específica. Sin duda, ello plantea desafíos transversales cuyo análisis y estudio compete a los distintos niveles del Gobierno y del Estado, donde la participación privada, bajo distintos esquemas, tiende a aumentar.

Para los países de América Latina, el siglo XXI plantea desafíos en, al menos, dos dimensiones: la primera asociada a las cuestiones no resueltas, como es el caso de las propuestas ideológicas, el desarrollo económico-social y la consolidación democrática-institucional; la segunda, vinculada a las exigencias de la globalización, donde aspectos como competitividad, productividad, tecnología y su vinculación con los aspectos de gestión gubernamental, producción industrial con valor agregado y capacidad de inserción internacional constituyen problemáticas que desafían el concepto de sectorización con el cual suele trabajar la administración gubernamental, toda vez que el carácter interdisciplinario e intersectorial -interagencial en la nomenclatura estadounidense- de parte importante

* Magíster en Ciencia Política. Académico del Departamento de Ciencia Política del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Es Director del Sub-Nodo Chile del Millenium Project de la Universidad de las Naciones Unidas, Miembro Fundador de Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva, Miembro de la Red Latinoamericana de Prospectiva. Miembro del Comité Académico de la Universidad Mariano Egas. Profesor de Análisis Político, Ciencia Política, Toma de Decisiones e Inteligencia en la Universidad de Chile, Academia de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional de Chile y Universidad de las Ciencias y de las Comunicaciones, entre otras.

de estos problemas, obliga a una reconceptualización en lo que se refiere al diseño de políticas y a las metodologías utilizadas en los procesos decisionales.

En esta perspectiva, el surgimiento y consolidación de nuevas aproximaciones teórico-prácticas, como es el caso de las políticas públicas,¹ posibilita el acceso a metodologías y técnicas para el diagnóstico, análisis, diseño, implementación y evaluación de acciones concretas bajo criterios de interacción transversal y con adecuados mecanismos de flexibilidad y adaptabilidad.

En un sentido más amplio, el proceso de globalización genera un aumento considerable de la incertidumbre y, con ello, un incremento de las exigencias de mayor eficiencia a partir de procesos decisionales integradores de distintas capacidades y recursos. La capacidad asociada al diseño de escenarios futuros en términos de identificar riesgos, amenazas y oportunidades bajo criterios de una visión estratégica, sumada al recurso de la información adecuadamente procesada, constituyen elementos significativos en la gestión política de las democracias emergentes.

La calidad de país emergente supone condiciones y características políticas, económicas y sociales determinantes para el logro de una adecuada inserción internacional y para la obtención de los objetivos nacionales. La existencia de un sistema de inteligencia en el nivel estatal que integre los distintos organismos que cada país posee y establezca una diferenciación nítida entre los distintos niveles en que la inteligencia se puede desarrollar constituye una necesidad ineludible, cuyos límites están asociados a los requerimientos del régimen democrático y, en especial, a la presencia de efectivos controles y regulación.

En este contexto, cada Estado ha enfrentado, en distinta forma, el desafío de modernizar, transformar y/o crear sistemas de inteligencia orientados a satisfacer las necesidades de los procesos decisionales. No obstante ello, tal proceso enfrenta obstáculos políticos, económicos y, en especial, conceptuales para establecer el sistema de inteligencia más adecuado a cada país.

En el presente artículo se plantean las características de estos sistemas, a partir de una premisa obvia, como es el hecho de que cada país debe generar un sistema según sus propias características, el cual debe ser coherente con sus intereses, objetivos y los recursos existentes bajo un criterio de consolidación democrática, donde la inteligencia es un medio que opera bajo estrictos controles políticos y legales, pero cuya resultante se orienta a ser un insumo importante, entre otros, del proceso decisional del conductor político.

II. CONTEXTO MUNDIAL Y REGIONAL DE LA INTELIGENCIA

Después del 11 de septiembre de 2001, la agenda mundial enfrenta nuevas condiciones que determinan cambios sustantivos en la forma en que se definen las interacciones dentro del sistema internacional. El impacto principal se centra sobre el comportamiento de los Estados en dicho sistema, donde destacan las actuales circunstancias para establecer las alianzas o los procesos cooperativos.

1 El concepto de política pública deviene de la expresión *policies*, asociada al conjunto de acciones resultado de un diseño integral para solucionar una problemática social. Con todo, esta aproximación posee distintas expresiones y conceptualizaciones que, en todo, caso, la ubican como parte de la gestión gubernamental alrededor de la cual se ha desarrollado una sólida base disciplinaria vinculada a la gerencia pública. Entre otros, Ver: Aguilar Villanueva, L.F., "El Estudio de las Políticas Públicas", Miguel Angel Porrúa Ed., México, 1992.

El nuevo escenario implica aceptar la superposición de una agenda basada en la seguridad por sobre otra basada en la problemática política y económica de la globalización. La existencia de ambas visiones precisa un tratamiento diferenciado a la hora de realizar un análisis desde la perspectiva de la inteligencia.

A. ASPECTOS RELEVANTES DE LA AGENDA DE LA GLOBALIZACIÓN

Sin duda, una de las preguntas de mayor importancia después del derrumbe de la Unión Soviética se refería al futuro de la humanidad, finalizada la bipolaridad o el llamado conflicto Este-Oeste. A partir de este hecho, diversos pensadores estratégicos, principalmente desde la óptica norteamericana, elaboraron una tesis del mundo.

Como sabemos, una de las visiones clásicas que intenta explicar el comportamiento del mundo es la escuela realista. Sus orígenes se remontan a Tucídides, con su libro “La Guerra del Peloponeso” y pasan por Maquiavelo y Hobbes. Entre sus exponentes aún vigentes destaca Hans Morgenthau (muerto en 1980), Henry Kissinger y Kenneth Waltz. El realismo plantea que los Estados, al igual que los seres humanos, compiten por obtener poder y seguridad en medio de un contexto anárquico, ya que no existe una autoridad central en el sistema mundial.

Estos objetivos, fácilmente identificables al separar y distinguir claramente la **política exterior** de la doméstica o interior, definen el **interés nacional** de los actores internacionales por excelencia: los Estados. Los medios empleados por éstos para materializar sus **intereses nacionales** son: el poder económico y, especialmente, el militar. Los realistas pronostican la resurrección de la competencia entre grandes potencias durante el siglo XXI. Las percepciones acerca de China coinciden en considerarla como una amenaza creciente, debido, en gran medida, a sus pretensiones de obtener poder económico y bélico.

Por otra parte, los liberales o idealistas se preocupan por las consideraciones **políticas y económicas** que guían las decisiones de los Estados, en especial aquellas referidas a la prosperidad material y al compromiso con los valores democráticos. Los Estados cumplen esos objetivos a través de las instituciones económicas, el intercambio económico y la promoción de la democracia. Los antecedentes de esta escuela se remontan al “Tratado sobre la Paz Perpetua”, de Immanuel Kant.

Quienes comparten esta visión pronostican una **mayor cooperación**, la expansión de los valores democráticos y la proliferación de las instituciones internacionales. Entre los exponentes actuales del liberalismo se encuentra Francis Fukuyama, autor del polémico libro “El Fin de la Historia y el Último Hombre” (1992). Allí, el funcionario del Departamento de Estado de Estados Unidos, afirma que el mundo evolucionaba hacia un modelo único de sociedad, definido por la democracia liberal, en lo político, y por el libre mercado, en lo económico. Allí el mundo deviene pos histórico, libre del conflicto ideológico.

¿Qué han tenido en común las guerras en la ex Yugoslavia, los ataques de Estados Unidos contra países islámicos y el conflicto entre India y Pakistán? Mucho, según el profesor de historia de la Universidad de Harvard, Samuel P. Huntington, quien escribió en 1993 un artículo llamado “El Choque de las Civilizaciones” en la revista *Foreign Affairs*. Huntington argumenta que en el futuro los conflictos estarán determinados más por influencias **culturales**, y dentro de éstas, especialmente, religiosas, que por factores ideológicos o económicos, y justifica su teoría en el aumento de las reivindicacio-

nes **indígenas**, el renacimiento de movimientos **religiosos** y nacionalistas, así como en el creciente **rechazo** a la universalización de Occidente.

Según Huntington, las superpotencias de la Guerra Fría serán reemplazadas por los Estados centrales de las ocho civilizaciones existentes: sínica, islámica, hindú, ortodoxa, occidental, japonesa, latinoamericana² y africana. Estas civilizaciones, probablemente, se enfrentarán en los lugares donde tienen sus fronteras o **líneas de fracturas**. Las guerras de este tipo podrán ser entre Estados, entre grupos no gubernamentales y entre Estados y grupos no gubernamentales. Debido a que estas disputas implicarán reivindicaciones de identidad, su resolución será a largo plazo y habrá propensión a acciones crueles, como el genocidio.

En otra perspectiva, y tras el colapso de la Unión Soviética y la victoria de la coalición liderada por Estados Unidos en Irak en 1991, se constató que sólo había una superpotencia. Analistas internacionales hablaron del “momento unipolar” que vivía el mundo en esos años. El Presidente George Bush incluso se refirió al advenimiento de un **nuevo orden mundial** basado en el liderazgo estadounidense ejercido a través de la ONU. Con el tiempo se ha cuestionado esa interpretación por los cambios en el entorno internacional, donde los centros de poder son más y más dinámicos. Estados Unidos sigue siendo la única superpotencia, por el peso de su economía, por la capacidad de **proyectar su poderío militar** a todas partes del mundo y por su influencia cultural.

Por ejemplo, se estima que alrededor de 3.000 millones viven bajo alguna clase de sanción económica de Estados Unidos. Pero ellas sólo son efectivas si terceros países las cumplen. Varias naciones latinoamericanas han roto los embargos norteamericanos impuestos contra Cuba (Ley Helms - Burton) y lo mismo hace la Unión Europea con Irán y Libia (Ley D’Amato). Hasta antes de septiembre de 2001, las crecientes dificultades de Washington en sus relaciones con Rusia, China e India, también permitían, según algunos, pensar en que estaríamos en los orígenes de un **sistema multipolar**.

Una cuarta visión señala que las guerras del futuro no tendrán lugar en el campo de batalla, sino en los mercados, donde el yen, el dólar y el euro se disputarán la supremacía mundial. Así lo sostiene el libro “La Guerra del Siglo XXI” (1992), cuyo autor, el economista Lester C. Thurow, afirma que Japón, Estados Unidos y la Unión Europea, los tres grandes **actores económicos**, se enfrentan en una **competencia** por dominar los **mercados mundiales** y atraer **capitales**.

Esta clase de rivalidad, que reemplazó a la que existía durante la Guerra Fría, implica que para que un bloque gane, los otros deberán necesariamente perder, es decir, constituye un juego de suma cero. Según Thurow, para que los conglomerados obtengan éxito, deben diseñar **políticas comerciales estratégicas** que contemplen el desarrollo de industrias que presenten altos niveles de **competitividad**. Otros autores, entre ellos el ex Secretario del Trabajo estadounidense, Robert B. Reich, abogan por la educación y el entrenamiento de los trabajadores, para lograr que sobresalgan entre sus pares.

Veamos otra tesis. Durante años, el periodista estadounidense Robert D. Kaplan recorrió los países del Tercer Mundo. Este peregrinaje le permitió escribir los libros “Fantasmas Balcánicos”, “Viaje a

2 Es interesante destacar el hecho de que la civilización latinoamericana es considerada por Huntington separada de la civilización occidental.

los Confines de la Tierra” y el artículo “La Anarquía que Viene” y concebir la idea de que los países subdesarrollados tenderán hacia el **caos** en el siglo XXI. El globo quedará dividido en dos zonas muy distintas: una muy pequeña, marcada por la prosperidad económica y la estabilidad democrática, y a la que Kaplan simboliza con el interior de una limusina. El exterior estará caracterizado por la escasez medioambiental, el crimen, la sobrepoblación, el tribalismo y las enfermedades. Los ejemplos que toma para ilustrar sus conclusiones parten de su muy pesimista visión de la actual África subsahariana.

Kaplan busca encarnar la tesis del historiador Paul Kennedy, autor del libro “Hacia el Siglo XXI”, quien pronostica una disminución de la capacidad de los Estados para controlar su destino, lo cual traerá **inestabilidad** al mundo. Esto se producirá por el surgimiento de **fuerzas transnacionales** dadas por la nueva economía global, la automatización de los procesos productivos y la biotecnología, cuyos efectos se verán agravados por la **explosión demográfica**. De este proceso de cambio saldrán **ganadores y perdedores**, lo cual dependerá de las capacidades de las sociedades para asimilar las transformaciones.

Finalmente, hay quienes destacan que, en las postrimerías del siglo XX, Estados Unidos se ha convertido en la única superpotencia mundial: ningún otro país posee un poder militar y económico comparable, ni un nivel similar de intereses globalmente comprometidos. Para mantener esta **hegemonía** mundial durante el siglo veintiuno, Estados Unidos necesita una **estrategia** adecuada a los desafíos que vendrán, afirma el ex consejero de Seguridad Nacional estadounidense Zbigniew Brzezinski en su libro “El Gran Tablero Mundial: La Supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos” (1997). Esta estrategia supone que, para mantener la hegemonía mundial, es fundamental controlar **Eurasia**.

Dado que Estados Unidos es una superpotencia que no pertenece a la región, debe asegurarse que a corto plazo no aparezca ningún Estado o coalición capaz de expulsarlo de Eurasia. A mediano plazo es necesario que Washington desarrolle una relación cooperativa con países funcionales a sus intereses. En Europa occidental, los prioritarios son Francia y Alemania; en Europa Central y del Este, Polonia. Para Asia Central se tienen que fomentar los vínculos con Ucrania. En el caso del Este de Asia, hay que establecer un diálogo tripartito entre Estados Unidos, Japón y China. A largo plazo, en el siglo XXI, es necesario desarrollar un sistema de seguridad transeuroasiático.

Sólo hemos considerado siete visiones acerca de cómo se imaginaba el mundo para el siglo XXI antes del 11 de septiembre de 2001. En todas ellas, América Latina y, específicamente, América del Sur no aparece como zona de conflicto potencial -a lo más de tipo limitado-, aunque sí aparece como una clara zona de interés e influencia para Estados Unidos, Canadá, Unión Europea y Asia. En este sentido, vale la pena recordar que América Latina se percibe como parte de Occidente y queda, en consecuencia, sometida a los designios de las potencias occidentales en los aspectos políticos y económicos, como también -realizando el ejercicio de análisis inverso- es parte de la lectura de Occidente que hace Asia, África, India y Medio Oriente.

B. ASPECTOS ESTRATÉGICOS DE LA AGENDA MARCO POS 11 DE SEPTIEMBRE

Los atentados terroristas del 11 de septiembre, insertos en una conceptualización de ataque de fuerzas no estatales, de naturaleza transnacional y asimétrica en el corazón económico, político y militar de Estados Unidos, imagen emblemática del denominado Nuevo Orden Mundial, provocó un impacto de tal magnitud que impulsó la generación de una agenda superpuesta a la ya existente

hasta entonces. Esta nueva agenda afecta directamente las relaciones entre los Estados y condiciona el accionar de los restantes actores no-estatales, asumiendo los criterios rectores de la Guerra contra el Terrorismo.

Una primera consecuencia condicionante es la modificación de la ecuación libertad/seguridad, según la cual la supremacía de la libertad, definida en los términos del Nuevo Orden definía los ámbitos de seguridad que ésta requería. A partir del 11 de septiembre, la libertad, siempre en el concepto del Nuevo Orden, sólo es posible si hay determinadas condiciones de seguridad asociadas a un frente único contra el terrorismo y todo aquello asociado con capacidad de poner en riesgo la libertad. Este cambio cualitativo tiene implicancias concretas que se expresan en las estrategias que asume Estados Unidos y los países que conforman la alianza, a la sazón, prácticamente todos los países del mundo.

Conforme el cambio en esta ecuación, las relaciones entre Estados Unidos y las demás potencias, incluidas China y Rusia, entraron en una nueva fase, sin por ello abandonar las discrepancias y/o conflictos existentes antes del día 11 de septiembre, con lo cual la lectura de las relaciones internacionales admite dos visiones paralelas y complementarias: una referida a los temas de relevancia asociados a la agenda de la globalización y, una segunda visión, asociada a los requerimientos y principios que establece la estrategia global para enfrentar la denominada Guerra contra el Terrorismo.

En este contexto, los principios que informan la estrategia definida por Estados Unidos y aceptada por las principales potencias, definen un filtro previo para el tratamiento de la agenda de la globalización.

La Guerra contra el Terrorismo se desarrolla en torno a cuatro ejes que se deducen a partir de la exposición que realizara el Presidente Bush en la sesión conjunta del Congreso estadounidense el 20 de septiembre de 2001, al cual siguen las especificaciones concretas que entrega cada agencia o Ministerio de Estados Unidos. Estos ejes son:

- o **Político/Diplomático:** bajo este criterio, se define un principio de inclusión/exclusión, según el cual son parte de la alianza y pueden optar a todos sus beneficios o prerrogativas, todos aquellos países que explícitamente declaren, cooperen y realicen acciones concretas y coordinadas contra el terrorismo y/o los enemigos definidos bajo el concepto de Guerra establecido por Estados Unidos y las principales potencias. Por el contrario, aquellos países que no expresen en forma explícita la condena al terrorismo y no estén dispuesto a cooperar en la Guerra, quedan en una situación de exclusión respecto a sus posibilidades de incorporarse, en igualdad de condiciones, a las negociaciones o debates de la agenda de la globalización. Este eje es considerado básico dentro de la estrategia, sin el cual los otros no son posibles de implementar, por lo que el esfuerzo diplomático constituye una herramienta fundamental para su logro. Especial mención tiene la nueva legislación estadounidense en este sentido y se observa en los acuerdos políticos acerca del terrorismo en los distintos organismos internacionales y en las cumbres de presidentes o políticas que se realizan en todas partes del mundo.
- o **Económico/Financiero:** Bajo este criterio se establecen los principios orientados a buscar e identificar los flujos que posibilitan el financiamiento de las acciones terroristas y sus redes de apoyo. En esta perspectiva se vincula al crimen organizado y el narcotráfico como fuentes

principales del soporte económico de los terroristas, y define el interés por lograr adecuadas coordinaciones y modificaciones legales en los países para investigar el lavado de dinero y realizar seguimiento acerca del origen de fondos que se invierten o depositan en los distintos países. Con esta orientación se establecen mecanismos de control y coordinaciones para compartir información.

- o **Militar/Policial:** Bajo este criterio se enfatiza en lo policial, la necesidad de un trabajo interagencial orientado a la investigación preventiva (inteligencia policial) para ubicar, identificar y neutralizar posibles intentos de actos terroristas, como también grupos asociados al narcotráfico y el crimen organizado. En lo militar, el concepto de interoperatividad (o interoperabilidad) se constituye en un objetivo claro, orientado al posible uso de los militares en operaciones internacionales contra el terrorismo o actividades asociadas que, en el caso de América Latina, pareciera vincularse directamente a la situación colombiana. No obstante, esta exigencia de operaciones combinadas tiene un amplio espectro de posibilidades, cuya aplicación dependerá directamente de la voluntad política de cada país asociada al nivel e intensidad de las relaciones con Estados Unidos, además, claro está, de las verdaderas capacidades de interoperatividad de los recursos humanos, militares y tecnológicos.
- o **Inteligencia/Información:** Este criterio transversal, toda vez que cruza los otros ejes, se constituye en una piedra angular de la Guerra contra el Terrorismo, por lo cual la exigencia de actualizar, perfeccionar o crear agencias de inteligencia que sirvan a los propósitos de la estrategia de esta guerra constituye un objetivo prioritario. En este criterio, las condiciones de profesionalismo, credibilidad y confianza posibilitan una mejor coordinación e interacción con las agencias estadounidenses y europeas que, al no existir en estos términos, posibilita un trabajo de búsqueda de información y de inteligencia directamente por parte de las agencias de Estados Unidos y de otras en cada país. Este eje ha obligado a los países a intensificar su preocupación por las actividades de inteligencia asociada al nivel de la seguridad del Gobierno o régimen.

La amplitud y subjetividad de esta estrategia influye en forma decidida en los aspectos cualitativos de las relaciones internacionales, al exigir un determinado comportamiento en la política exterior de cada Estado que sea de cooperación completa en el ámbito de la seguridad, aun cuando es posible, a partir de esta restricción, encontrar grados importantes de libertad en la agenda de la globalización, posibilitando el avance en aquellos aspectos comerciales, tecnológicos y económicos en general.

Las implicancias en las relaciones internacionales se pueden identificar en tres dimensiones:

- o **Dimensión Internacional:** La más visible y de mayor complejidad, toda vez que exige suscripción y adhesión a los principios de la Guerra contra el Terrorismo para tener una posición de negociación con cierto grado de viabilidad con las potencias, tanto para las coordinaciones en las acciones vinculadas a los ejes descritos, como también para el desarrollo de las negociaciones o relaciones orientadas a satisfacer los requerimientos de inserción internacional que impone el proceso de globalización.
- o **Dimensión Nacional o Doméstica:** Es propia de cada Estado y se refiere a la exigencia de trabajo intersectorial o interagencial para la obtención de grados eficientes de coordinación

en el manejo de las informaciones, en la producción de inteligencia y en una visión interdisciplinaria respecto a los ejes ya descritos. Ello implica la adecuación de la legislación nacional, la creación de instancias destinadas a coordinar los procesos decisionales del Gobierno y metodologías orientadas a la adecuación de las políticas sectoriales bajo criterios generales coherentes con los ejes señalados.

- o Dimensión Interméstica: Corresponde a la unión de lo internacional con lo doméstico, para señalar la relevancia que poseen las acciones internas de un país con el contexto definido por la estrategia de la guerra y, según la cual, se determina la calidad de las relaciones internacionales. Ello implica un esfuerzo importante en la adecuación de las estructuras gubernamentales y decisionales de manera de crear instancias de comunicación válidas en nivel y grado de influencia en cada gobierno, de manera de posibilitar el flujo de información, la eficiencia de la coordinación y la generación de instancias similares de interacción en el ámbito internacional.

Para América Latina la posibilidad de ser protagonista en la Guerra contra el Terrorismo, ya sea como participante o víctima, podría ser considerada remota o poco factible o, simplemente de probabilidad limitada. Sin embargo, ello no obsta para que cada país asuma los desafíos que plantea la estrategia asociada a esta guerra. En esta perspectiva, los ejes reseñados pueden ser considerados como imperativos estratégicos que afectan los intereses nacionales, toda vez que deben ser incorporados en el diseño programático de cada gobierno y ser considerados parte de los intereses del Estado.

Es nuestra opinión que la agenda que prevalece en América Latina es la de la globalización, es decir, aquella que surge del derrumbe de la Unión Soviética y en torno a la cual giran parte importante de las expectativas de crecimiento económico, bienestar social y consolidación democrática. Sin embargo, deben superponerse a esta agenda los imperativos que surgen de la Guerra contra el Terrorismo, toda vez que tiene la capacidad de definir las posibilidades de lograr nuestros propios objetivos.

III. LOS DESAFÍOS DE LA AGENDA DE LA GLOBALIZACIÓN

Si tomamos las distintas visiones mundiales existentes y tratamos de contrastar los elementos que distinguen cada una de ellas, es posible visualizar el siguiente esquema (Ver: Holzmänn, 2000).

En primer lugar, existe un orden mundial asociado a la superpotencias y el resto de las potencias de nivel mundial, definidas por variables económicas, políticas, sociales, militares y nucleares entre otras, destacando que sus características convergen en mantener y potenciar una creíble **capacidad de proyección** de sus intereses, expresado tanto en su posicionamiento internacional como en sus capacidades militares. Los procesos de modernización y/o transformación de las Fuerzas Armadas de varios países europeos (Francia, Inglaterra y España) y de Estados Unidos dan apropiada cuenta de ello. Los países de este orden primario, poseen intereses de distinto tipo en el resto del mundo y capacidad para influir o imponer su voluntad por distintos medios, con el apoyo o no de organismos internacionales cuyo control o posibilidad de influir, depende del grado de consenso que puedan lograr según sus objetivos.

En este contexto debemos señalar que el primer desafío de la inteligencia es comprender las variables e intereses que están en juego, dado que desde allí fluyen acciones, presiones y propues-

tas a los países del siguiente orden. Asimismo, debemos señalar que este desafío es básicamente metodológico, en virtud de que la capacidad de análisis está en directa relación con la superación de los esquemas cartesianos de antaño (previos a los 90), única forma de poder identificar oportunidades y riesgos.

La comprensión de este nuevo orden mundial, asociado a la posición de poder relativo y las interacciones existentes, permite identificar cambios importantes en los paradigmas de análisis.

En segundo lugar, es posible identificar un Orden Regional, definido territorialmente y bajo criterios históricos, políticos y económicos, como es el caso de América Latina, donde existen vínculos de diversa índole que se encuentran en etapa de consolidación bajo esquemas bilaterales y multilaterales o bajo el concepto de regionalismo abierto. En este esquema las alianzas o acuerdos políticos entre países son sometidos al cedazo de las nuevas condiciones mundiales relacionadas con los intereses, la oportunidad y la flexibilidad. Ello es particularmente cierto en el caso de los acuerdos comerciales y, en especial, en la intensa y compleja negociación de tratados de libre comercio. Los intereses de estos países son limitados en tiempo y profundidad, a la vez que dependientes de las vinculaciones con los países del Primer Orden.

Un tercer orden está dado por la subregión donde la cercanía física de los países, en términos vecinales y paravecinales, asociados a un espacio geográfico definido como es el caso de América del Sur, establece condiciones políticas, económicas y sociales de naturaleza interdependiente, tanto en lo que se refiere a la sincronía de sus procesos como por el hecho de existir una potencia media como Brasil, que aparece en un lugar destacado de cualquier análisis estratégico que se desee realizar, con capacidad de producir influencias y turbulencias en la región.



Figura N° 1

La relación entre estos órdenes, que se presenta en la figura, que sólo se muestran como instrumento explicativo, es intensa, flexible, adaptativa y sometida a los más variados intereses.

La primera afirmación que deseamos hacer es que cualquier aproximación al rol de la inteligencia en América del Sur debe considerar la necesidad de establecer un nivel comprehensivo amplio de la realidad mundial. Tal aserto se basa en la existencia de interacciones múltiples, intereses diversos, alianzas no excluyentes y una permanente yuxtaposición de aspectos económicos, políticos y sociales que condicionan y estimulan la generación de verdaderas redes de comunicación y vinculación que no están sujetas a plazos específicos y que más bien se expresan en metas y objetivos concretos.

La noción de red, asociada normalmente al flujo de informaciones sostenida por adecuados sistemas de comunicaciones, se refleja en una mayor intensidad y frecuencia de interacción y transmisión de acciones basadas en objetivos e intereses diversos.

Esta realidad, a su vez, exige modificaciones cualitativas en la conformación de grupos de trabajo y análisis, técnicas de recolección de información y formato de trabajo de la comunidad de inteligencia de un país. Todo ello implica aspectos metodológicos importantes a considerar, especialmente en la validación de escenarios y tendencias posibles, generando un amplio espectro de posibilidades que surgen al aceptar que cualquier problema no es sólo militar, ni sólo político, ni sólo económico, sino que existe una interrelación activa que influye permanentemente en la valoración tendencial de los hechos que las provocan y que se analizan.

En este mismo contexto, de apreciación, metodología y análisis en un esquema de red, permite afirmar que ya no se trata solamente de establecer las posibles conformaciones que puede asumir el mundo, asunto por lo demás discutible según sea la posición del observador, según ya hemos señalado, para definir amenazas específicas y concretas. Por el contrario, esta visión permite identificar riesgos, oportunidades y también amenazas, las que aparecen en virtud de los intereses nacionales, permitiendo la identificación de variables comunes y compartidas en distinta intensidad entre los países. En otras palabras, la valoración que cada sistema y/o organismo de inteligencia realice de las oportunidades, riesgos y amenazas podrá ser distinta y estar asociada a escalas de prioridad diferentes.

Es evidente que ello implica una variación metodológica en el establecimiento de los esfuerzos de búsqueda en el nivel nacional y político-estratégico y estratégico, cuya exigencia es la de poseer elementos consistentes y fundamentados acerca de los intereses nacionales, los programas de gobierno y las misiones institucionales.

En consecuencia, nuestra primera conclusión es que el rol de la inteligencia exige una cierta homologación en los niveles superiores de la comunidad de inteligencia y las unidades de análisis interdisciplinarios, que permitan un flujo de informaciones acerca de la validación o consensos básicos acerca de la realidad mundial, cuyos mecanismos de comunicación deben ser expeditos y fluidos.

Lo anterior, implica la identificación de los intereses específicos de cada país -obviamente asociados a sus intereses nacionales- y la consecuente definición de los intereses e información que es susceptible de ingresar a un proceso de cooperación orgánica entre organismos y/o sistemas de inteligencia. Tal ejercicio de confianza tiene verdadero sentido al establecerse desde lo macro a lo micro, ya que permite el establecimiento de criterios acordes a la dinámica subregional y regional, evitando con ello superposiciones o situaciones de conflictos de intereses.

Desde otra perspectiva, la interrelación entre los órdenes que hemos indicado tiene un sentido de imperativo que va desde el orden mundial hacia la subregión de características más intensas y de mayor influencia, mientras que la intensidad del sentido que va desde la subregión es de menor influencia e intensidad. En esta dirección, por ejemplo, es evidente que al ser menor la capacidad de influir significa que los objetivos, materias o intereses a privilegiar por la subregión deben ser más específicos, acorde a los recursos políticos existentes en la región, los cuales se potenciarían al estar en un esquema cooperativo.

IV. CARACTERÍSTICAS DE LA INTELIGENCIA

Las nuevas condiciones que emergen de la dinámica de las interacciones en el sistema interestatal e intraestatal exigen a la Inteligencia enfatizar sus capacidades en términos de su calidad analítica y su capacidad de alerta temprana, de manera de generar eficiencia en el manejo de información y en la producción que requieren los procesos políticos democráticos.

Lo anterior implica asumir, al menos, tres cuestiones básicas (Charters *et al*, 1997)

- a. Los cambios pos Guerra Fría implican, necesariamente, un cambio en los paradigmas de análisis.
- b. Las nuevas condiciones de la realidad generan un punto de inflexión respecto a la estructura organizacional y las funciones asociadas a la recolección, procesamiento y utilización del producto de inteligencia.
- c. Replanteamiento de los esfuerzos de búsqueda por medios intrusivos o clandestinos, sólo para fines de verdadera valía o necesidad imperiosa.
- d. Incorporación de las exigencias derivadas de la Guerra contra el Terrorismo solamente en los niveles donde la inteligencia está asociada a la seguridad, estableciendo adecuado espacios de coordinación en el nivel Estado para efectos de coordinación.

En este contexto, la inteligencia continúa siendo una capacidad que todo Estado necesita, pues está orientada a permitir una alerta temprana frente a amenazas y/o riesgos emergentes o manifiestos, como también para identificar oportunidades vinculadas a los objetivos del Estado y a potenciar los objetivos programáticos de gobierno.

En este sentido, es necesario distinguir distintos niveles en la función de inteligencia, los que deben soportar la actividad en toda su amplia gama. Sólo de esta manera será posible plantearse su organización, como también los mecanismos de control requeridos conforme a las exigencias del régimen democrático.

Cuadro N° 1
Niveles de la Inteligencia para países emergentes

NIVEL	TIPO DE ORGANISMO	NIVEL DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA
ESTADO	1. Agencia Nacional Coordinadora del Sistema Nacional de Inteligencia. 2. Instancia de coordinación de la comunidad de inteligencia, ámbitos nacional, internacional, económico, tecnológico, defensa y otros.	JEFE DE ESTADO
GOBIERNO	1. Organismos civiles de inteligencia. 2. Instancia de coordinación ámbitos políticos, económicos y de seguridad.	Jefe de Gobierno o Ministro del Interior
SEGURIDAD PÚBLICA O INTERIOR	Organismos de inteligencia policial	Ministro del Interior
DEFENSA	Organismos de inteligencia militar	Ministro de Defensa

Desde esta perspectiva, la inteligencia, ubicada en el más alto nivel del Estado, requiere mantener una relación permanente con los procesos de toma de decisión no para intervenir en ellos, pues no le corresponde, sino con el fin de entender el flujo de información, el proceso decisonal y la forma en que finalmente se adoptan las decisiones. De esta manera, la inteligencia, ubicada en ese nivel, puede aportar efectivamente a optimizar producto y proceso.

Como bien sabemos, el producto de inteligencia está destinado a apoyar el proceso de toma de decisiones, mediante una información útil, resultado de un exhaustivo análisis, según sean los objetivos e intereses en juego. Ello implica un proceso de características metodológicas especiales. En el mundo anglosajón, los británicos le denominan “Evaluación”, mientras que los estadounidenses lo señalan como “Estimación”. Ambos se refieren al proceso de presentación de conclusiones basadas en argumentos y evidencias fácilmente comprobables y utilizables. En este sentido, ello constituye una necesidad que se inicia en el análisis objetivo de base metodológica, es decir, constituye, en la práctica, una disciplina de escrutinio y validación que va más allá de la simple especulación intelectual. En otras palabras, no es, ni más ni menos, que la proyección de las ideas que Sherman Kent denominó, en los años 40’, “materia de conocimiento especulativo”. Décadas después, Ray Cline establece que “una estimación intenta reducir un grado inevitable de incertidumbre a un mínimo calculado acerca de situaciones futuras, relevantes para el proceso de toma de decisiones en cualquiera de los ámbitos o campos de acción del poder de un Estado”.

Cualquier proceso orientado en el sentido señalado, exige una organización capaz de soportarlo y sostenerlo en el tiempo. Los esquemas y estilos de trabajo para desarrollar la evaluación o estimación, en el caso de los británicos y estadounidenses, han evolucionado en forma diferente. Para los ingleses ha prevalecido el principio de descentralización en el trabajo y centralización en la decisión; para los estadounidenses la comunidad se ha expandido, creándose nuevas agencias, tornando la interacción más compleja y difícil. En este último caso, una respuesta que ha surgido es la instauración de “grupos de tarea interagenciales”, sin embargo, si bien ello es atendible cuando hay objetivos específicos a implementar en acciones (programas y planes), no lo es cuando se trata de generar una producción de inteligencia para la toma de decisiones. En este sentido, la reunión de personas en una lógica de trabajo interagencial queda sometida a la distinta formación y orientación de su labor original, lo cual hace que el trabajo conjunto sea, finalmente, poco productivo. En otras palabras, el planteamiento interagencial no supone la exigencia de **interdisciplinariedad**, cuestión asociada a la calidad de los analistas, y cuya interacción genera inteligencia específica y adecuada para el proceso decisonal.

Con todo, la pregunta de fondo continúa siendo acerca de ¿qué características debe tener un sistema nacional de inteligencia para que cumpla, efectivamente, los objetivos de apoyar el complejo esquema decisonal de las democracias en los países emergentes?

Del estudio comparado realizado (Inglaterra, Australia, Estados Unidos, Alemania) se puede deducir que la inteligencia de alta calidad es aquella que procede del mejor nivel analítico-evaluador, basado en una estructura organizacional flexible, de naturaleza integradora y funcional a las necesidades del país. De igual forma, resulta imprescindible, dado el sentido de las problemáticas que han debido solucionar todos estos sistemas, la interacción entre los profesionales de la inteligencia y los decisores políticos, lo cual implica un nivel adecuado de mutuo conocimiento, confianza, dominio del tema y un balance evaluativo entre productos de inteligencia y resultados eficientes de

las decisiones políticas adoptadas sobre esa base. En este sentido, la interdisciplina está sobre la generación de espacios interagenciales.

V. LAS CONDICIONANTES PARA EL SISTEMA DE INTELIGENCIA NACIONAL. EL CASO DE CHILE

Chile, al no poseer un Sistema de Inteligencia, entendido como una instancia efectiva de coordinación de los subsistemas ya existentes, se enfrenta a un desafío y a una oportunidad, como ya fuera señalado. En esta perspectiva, el diseño de un sistema requiere considerar algunos elementos claves para su construcción.

El procedimiento que se genera se ubica en el más alto nivel del Estado, específicamente, en un lugar concreto y conocido del proceso de toma de decisión presidencial. La composición de dicho sistema debe ser altamente profesional y su funcionalidad se expresa en el aporte que realiza al proceso decisonal en su conjunto. En términos macros, se trata de hacer más eficiente la gestión política y mejorar los niveles de coordinación al interior del Gobierno, en torno a objetivos e intereses previamente definidos, y donde convergen distintas líneas de influencia, tanto externas como internas.

En esta perspectiva, una cuestión fundamental será la identificación previa de los objetivos e intereses del Estado y del Gobierno, los primeros, producto de una apreciación, y los segundos surgidos a partir de las propuestas programáticas del Gobierno.

En este sentido, entonces, y en una aproximación analítica, tenemos que los objetivos e intereses de Chile poseen varias componentes que influyen en su definición. Éstas, se pueden clasificar en aquellas de origen externo e interno. Las primeras, a su vez, se subdividen en las que provienen de organismos internacionales, empresas multinacionales, otros Estados y organizaciones no gubernamentales. Las componentes de origen interno, consideran, al menos, los intereses permanentes del Estado, el programa de gobierno y las propuestas políticas a través del Congreso o a través de los grupos de interés o presión que canalizan las demandas del ámbito privado.

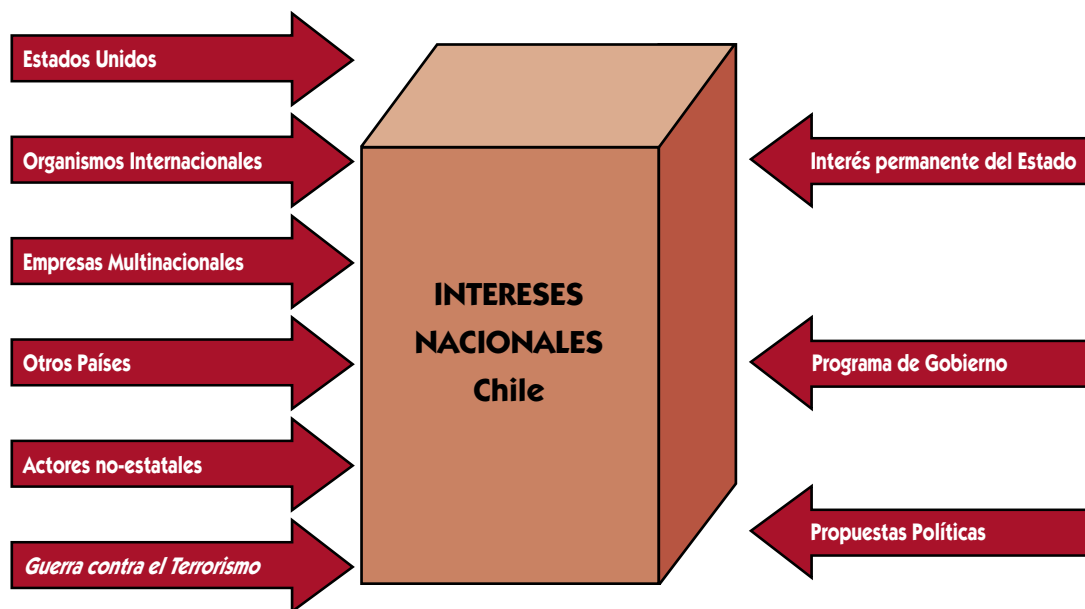
Frente a cada una, Chile puede y debe establecer los intereses en juego y la posición final que se asumirá considerando los intereses externos y los grados de consenso obtenidos internamente en el país.³

Para los efectos de la consideración de este análisis es inevitable referirse a la posición de Estados Unidos, cuya influencia en Chile y en el resto de los países de la región es evidente.

No cabe duda de que esta misión de Estados Unidos responde a sus intereses nacionales, los cuales tienen cobertura mundial, según ya se ha explicado. Por esa misma razón resulta evidente la necesidad de que los países de América del Sur posean una adecuada identificación y definición de sus propios intereses, más allá de los tradicionales que permitan establecer la interacción necesaria para definir los espacios de negociación y acciones que correspondan.

3 La metodología a utilizar para estas definiciones puede variar, sin embargo, la valoración de los intereses de los distintos actores sigue siendo un factor primordial a considerar, el cual debe ser vinculado con los intereses nacionales en su concepción tradicional y prospectiva.

Figura N° 2
Esquema de influencias en la definición de los intereses nacionales



Igualmente, no se puede dejar de lado el simple hecho de que cualquier acción que Chile desee desarrollar queda supeditada a los intereses de Estados Unidos, en distintas formas, lo cual hace que dicha realidad sea inevitable.

En términos prácticos, los países responden a diversas concepciones para establecer las relaciones con otros países. Los hay desde quienes adhieren completamente a un sistema económico como matriz para definir el tipo, intensidad y profundidad de las relaciones, o aquellos que hablan de multilateralismo o bilateralismo,⁴ expresando en ello la existencia de intereses distintos para cada país, aun cuando los énfasis sean más bien comerciales o económicos.

En este sentido es posible identificar asimetrías no sólo en el grado de desarrollo económico y su crecimiento asociado, sino que también en la naturaleza de los problemas internos que cada país debe afrontar y que van desde la desigualdad de ingreso hasta el narcotráfico, por mencionar sólo dos. Asimismo, los procesos de transición y/o consolidación democrática aparecen también con elementos diferenciadores que junto a los otros, influye en la identificación y determinación de los intereses y objetivos nacionales. Obviamente, estas dimensiones deben ser del interés prospectivo de un sistema de inteligencia.

Si bien el eje principal alrededor del cual se construyen las relaciones entre los países es el mercado en su amplia gama de posibilidades, como son las propuestas de integración y cooperación,

4 Chile, por ejemplo, ha desarrollado el concepto de Regionalismo Abierto, el cual ha estado presente en los distintos Programas de Gobierno de la Concertación y que implica una valoración de variables económicas y políticas bajo el concepto de apertura expresada en acuerdos bilaterales y multilaterales por intereses específicos.

subyace la intención política de construir alianzas que incorporen aspectos políticos y estratégicos.⁵ Con todo, dichas alianzas suelen carecer de definiciones previas acerca de los fines de largo plazo y los intereses comprometidos. No cabe duda que la inteligencia política y económica resulta indispensables para un país como Chile, así como también la de defensa, por sus implicancias y potencial en la proyección de los intereses del país.

Más allá de que exista un modelo predefinido o no en el plano estratégico la dinámica de los procesos políticos, económicos, sociales e, incluso, militares funcionan en un clima de dinamismo e interacción permanente que define grados distintos de incertidumbre. Justamente por ello, muchas acciones preventivas se orientan a la posibilidad de generar esquemas que disminuyan el grado de incertidumbre mediante la identificación de intereses comunes que puedan hacer partícipes otras instancias dentro del sistema con el fin de cooperar al éxito en la obtención de resultados específicos de cada país.

En este cuadro de situación, la existencia de un sistema e inteligencia toma una importancia singular, al erigirse como un mecanismo cierto de interacción al interior del Estado y con sus respectivos subsistemas y canal de cooperación interestatal respecto a cierto tipo de información que permita la construcción del ambiente de seguridad y confianza frente a la incertidumbre mundial.

Los temas que preocupan al Estado -nivel donde se inserta el organismo coordinador del sistema de inteligencia-, son variados y se definen por la proyección de sus intereses, como también por la identificación, como ya hemos señalado, de tendencias que pueden afectarlos y que provienen del ámbito mundial.

Por ello, un sistema e inteligencia para Chile debiera estar definido por la calidad de su trabajo, lo cual implica un énfasis metodológico específico orientado a la identificación de tendencias y al diseño de escenarios, donde lo relevante es la identificación de variables e indicadores y su capacidad productiva de insertarse en el proceso decisional en forma concreta y participativa.

En este contexto, la funcionalidad del sistema resulta ser una característica necesaria para su eficiente funcionamiento, toda vez que los escenarios son esencialmente dinámicos, las decisiones requieren de una capacidad analítica, casi en tiempo real, y un manejo de información, lo cual implica que cada situación, crisis o prospección necesita un trabajo interdisciplinario. Es justamente en este contexto, donde la producción de inteligencia debe tener espacio para la creatividad por sobre los reglamentos o manuales tradicionalmente rígidos que sólo generan una burocracia innecesaria.

VI. PRINCIPIOS PARA UNA PROPUESTA DE SISTEMA DE INTELIGENCIA NACIONAL

La realidad actual y futura de los países emergentes supone considerar la inteligencia como un recurso indispensable en el proceso decisional en los distintos niveles en los cuales la información útil es necesaria para optimizar la decisión final que corresponde al conductor político.

5 La voluntad política expresada por Chile y Argentina en orden a establecer una Alianza Estratégica que se exprese en temas de Política Exterior y acciones de cooperación en el ámbito de la defensa.

En esta perspectiva, la aceptación de un sistema compuesto por los organismos ya existentes y la incorporación de un organismo coordinador al más alto nivel, como asimismo, la inclusión de otros organismos dentro del sistema constituye un premisa básica para avanzar en este sentido.

La propuesta de un sistema de inteligencia para Chile supone la creación de un ente que asuma una instancia de coordinación de los organismos ya existentes y, a la vez, de producción de inteligencia para el nivel del Jefe de Estado, específicamente para el Presidente de la República. Esta entidad tendría la responsabilidad de coordinar el sistema y generar la información de alto nivel que optimice el proceso decisional de mediano y largo plazo, insertándose en la cúspide del sistema de inteligencia e integrando a los restantes subsistemas y elementos constitutivos ya existentes.

En esta aproximación, entonces, será posible identificar un subsistema compuesto, por una parte, por los organismos de las Fuerzas Armadas y, por otro, los de Orden y Seguridad; un subsistema de coordinación, compuesto por la Dirección de Inteligencia de la Defensa, en lo que respecta a los organismo militares, y la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, en lo que respecta a los organismos policiales y de seguridad del régimen, y, en el nivel superior, el ente que tendría la coordinación del sistema completo y produciría la inteligencia necesaria para insertarla en el proceso decisional del Jefe de Estado.

Figura N° 3

Inserción del Organismo superior del Sistema y Coordinación de los subsistemas existentes



Desde esta perspectiva, al considerar los organismos existentes, es posible establecer una coordinación del subsistema de la Defensa y otra coordinación asociada al subsistema seguridad interior y policial. A su vez, es posible establecer una coordinación funcional o específica entre ambos subsistemas mediante la generación de comités técnicos que posibiliten el oportuno intercambio de informaciones en lo que concierne a cada subsistema.

Este principio de coordinación permite establecer condiciones de funcionamiento de los organismos ya existentes, insertándolos en una lógica sistémica, dotándolo de adecuados grados de flexibilidad que exigen un mayor grado de especialización de cada organismo y, a la vez, posibilita una mayor dinámica en los flujos de intercambio de información y en la producción de la inteligencia que debe entregar cada subsistema. En forma paralela, cada entidad logra diferenciar, con mayor claridad, su rol como organismo de inteligencia institucional y el aporte que le corresponde como parte del subsistema.

De esta forma se logra la configuración de un sistema simple aprovechando los recursos en funcionamiento actual y se hace posible agregar, a partir de ello, los subsistemas que el país necesite, bajo la premisa de incorporar, bajo un criterio de coordinación, otros organismos ya existentes en otros ámbitos del Estado,⁶ los cuales pueden insertarse en los subsistemas ya existentes o sumarse a otros subsistemas que sean necesarios crear.

Un sistema así concebido permite ordenar los recursos existentes y adecuarlos a las necesidades del Estado, sin que ello genere un mayor presupuesto toda vez que su funcionamiento es descentralizado. Asimismo, al enfatizar el principio de coordinación, las adecuaciones legales necesarias poseen un mayor grado de viabilidad política, facilitando la adecuación de las actuales estructuras a los requerimientos del sistema nacional.

Por otra parte, la diferenciación funcional de los organismos posibilita la generación de controles políticos, presupuestarios, jurídicos y administrativos más eficientes y transparentes, toda vez que el nivel operativo o táctico se mantiene en los actuales organismos y se enfatiza la producción de inteligencia en los niveles de defensa y seguridad interior, ya existentes, mientras que el sistema nacional genera la información útil que requiere el nivel superior de la conducción del Estado, asumiendo su integración al proceso decisional presidencial.⁷

La existencia de un proceso decisional implica la conformación de un equipo que coordina los distintos requerimientos del Presidente, para lo cual integra las visiones sectoriales, políticas programáticas, los intereses en juego y otras instancias, pero donde la inteligencia debe también ser incorporada en pleno a este proceso en calidad de un *input* insustituible, la que interactúa con todo lo demás, cuyo resultado será evaluado por el conductor político y en torno a lo cual decidirá. No obstante, el conductor político, podrá, si así lo estima, solicitar un apoyo directo al sistema de inteligencia en casos específicos, tal cual lo puede hacer con otras instancias estatales. La idea tradicional de que la inteligencia sólo se relaciona con el conductor político resulta ser perniciosa para el sistema y desaprovecha las capacidades y recursos que el sistema de inteligencia puede aportar.

Desde esta perspectiva, por ejemplo, es posible establecer directivas orientadas a sostener un proceso decisional, en el nivel presidencial, de características multivariada y multidimensional que constituya un aporte a la eficiencia de las decisiones.

6 Organismos como la Dirección de Impuestos Internos, de Aduanas o del Ministerio de Economía, por ejemplo, se insertan en un subsistema bajo criterios de coordinación, pero manteniendo su dependencia descentralizada.

7 Uno de los mayores desafíos de las democracias de países emergentes, que enfrentan evidentes desafíos económicos asociados al crecimiento y la superación de la pobreza entre otros, y desafíos políticos, relacionados con la consolidación democrática y la gobernabilidad, plantea la exigencia de desarrollar una capacidad decisional basada en metodologías científicas que posibiliten optimizar los recursos que el Estado posee.

Lo anterior exige, como condiciones básicas, lo siguiente:

- a. Existencia de un proceso de toma de decisiones transparente y con instancias de participación de los distintos actores que deben participar en él, siendo necesario que el sistema de inteligencia esté totalmente integrado a este proceso para aportar el análisis del entorno y los escenarios futuros, entre otros aspectos, optimizando el diseño de las alternativas sobre las cuales va a girar la decisión presidencial.⁸
- b. Ello no obsta, para que el Jefe de Estado reciba inteligencia directamente, cuando así lo solicite, pero deja establecido que la inteligencia tiene una posición determinada dentro del proceso decisional.
- c. La existencia de una directiva anual de inteligencia permite focalizar el esfuerzo analítico y adecuar las metodologías necesarias para satisfacer los requerimientos del conductor político. A su vez, la existencia de esta directiva posibilita un control político directo de parte de los principales usuarios del sistema.

La producción de inteligencia en el nivel superior señalado tiene un claro sentido de Estado. Ello implica que su aporte es alrededor de las premisas generales que definen el accionar del país en su conjunto, tanto interna como externamente. En este sentido, la inteligencia no interfiere con las distintas dimensiones en que se desenvuelve el gobierno, sino que es un complemento necesario para optimizar las acciones gubernamentales en aquellas áreas previamente establecidas.

La identificación de amenazas, riesgos y oportunidades se logra al desarrollar un análisis interdisciplinario, con un sólido sustento metodológico, cuya finalidad es, entre otros, analizar el entorno en su perspectiva histórica y presente, identificar tendencias y diseñar escenarios. De esta forma se logran, al menos, dos objetivos: Asesorar y aportar al proceso de toma de decisiones y generar una capacidad de alerta temprana respecto a temas que pueden afectar o alterar los objetivos del país, los intereses nacionales o las políticas y acciones gubernamentales.

Bajo la misma lógica, definida para construir un sistema que recoja la estructura existente, se plantea la posibilidad, como ya se señaló, de crear otras instancias o subsistemas de carácter descentralizado ubicadas en otros niveles del Estado, y que posean capacidad de procesar información para satisfacer los intereses nacionales y la producción de inteligencia.

Un sistema de inteligencia para países emergentes, es decir, que no tienen la capacidad ni los objetivos de una potencia como Estados Unidos, Reino Unido u otras, debe basarse en criterios de

8 La fórmula, creencia o tendencia tradicional de que los informes de inteligencia de Estado se entregan directamente al Jefe de Estado o al que decide resulta incompatible en la actualidad cuando el objetivo es optimizar el proceso decisional. Al efecto, el informe de inteligencia se inserta primero en el proceso decisional con los demás componentes de éste y el resultado de esa interacción se entrega al decisor. Si éste requiere aclaración o profundización de aspectos específicos de análisis puede solicitarlo directamente al organismo de inteligencia correspondiente. De otra forma, el organismo de inteligencia se transforma en un "control político" que entra en permanente conflicto con las estructuras burocráticas de asesoría del decisor, generando una instancia de poder sin contrapeso y contraproducente para la eficiencia que la dinámica actual requiere, dada la intensidad del flujo de información y la necesidad de poseer metodologías que posibiliten su adecuado procesamiento.

flexibilidad y funcionalidad, lo cual posibilita integrar los distintos recursos que el Estado ya posee y potenciarlos bajo una coordinación que aporta objetivos globales y, a su vez, utiliza metodologías de análisis potentes e innovadoras.

Desde el punto de vista de la orgánica estatal, la creación de la instancia coordinadora del sistema debería tener el rango de ministerio, lo cual permite su inserción en la estructura del Estado en un nivel adecuado a las funciones que cumple. Su dependencia debería ser directamente del Jefe de Estado.

La designación del director del organismo coordinador de inteligencia, asumiendo que se trata del más alto nivel, necesariamente debe ser con acuerdo de la Comisión de Inteligencia y/o Defensa del Senado y/o mixta, según se defina en el Congreso. La exigencia de que esta nominación se realice de esta manera responde a la aplicación de los principios democráticos de transparencia y equilibrio de poderes.

En una perspectiva más general, la designación de los directores de organismos de inteligencia debe responder a ciertas lógicas de funcionamiento democrático que sean coherentes entre sí. Ello implica una revisión de las estructuras de inteligencia de cada institución para adecuarse y facilitar el funcionamiento del sistema y dotarlas de la funcionalidad necesarias. Los mecanismos de designación recomendados se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 2
Esquema de designación del director de organismo de
inteligencia a partir de la institucionalidad de Chile

NIVEL DEL ORGANISMO	AUTORIDAD QUE DESIGNA	MECANISMO DE DESIGNACIÓN	RATIFICACIÓN
DE ESTADO Organismo Coordinador del Sistema.	Jefe de Estado	Confección de terna por otro organismo (p.e. COSENA o CONSUSENA)	Comisión de Inteligencia, Defensa o Senado de la República.
DE GOBIERNO DISPI o ANI	Presidente de la República	Por selección directa del Gobierno	Comisión de Inteligencia, Defensa o Senado de la República.
FUERZAS ARMADAS	Comandante en Jefe	Propios de la Institución	Propios de la Institución
POLICIAL	General Director y Director General	Propios de la Institución	Propios de la Institución

En cuanto al tamaño de la entidad coordinadora del sistema se plantea en términos reducidos, de alta especialización y de características interdisciplinaria e intersectorial. Su capacidad operativa se limita al uso de técnicas de búsqueda de información en fuentes abiertas o semicerradas, y en su

capacidad de integración de la información de los distintos organismos estatales.⁹ Asimismo, podrá utilizar los recursos de otras entidades, estatales o privadas para generar conocimiento susceptible de utilizarse en el proceso de producción de inteligencia, por lo que su vinculación a los centros universitarios, como a aquellos que generan conocimiento en las distintas áreas del saber podrán participar en la generación y sistematización de información que luego será utilizada para analizarla bajo criterios metodológicos orientados a producir la inteligencia que el Estado necesita.

De manera subsidiaria, en su esfuerzo de búsqueda de información, podrá utilizar las instancias operativas de los organismos pertenecientes al sistema, en situaciones excepcionales y coherentes con los objetivos planteados en la directiva anual de inteligencia, la cual es responsabilidad directa del conductor político.

En lo referente a las áreas de cobertura de esta entidad coordinadora se plantea la necesidad de estructurarla en torno a ejes analíticos apropiados a las necesidades de un país emergente, como es el caso de Chile, lo cual posibilita la generación de una capacidad analítica específica y logra incorporar a todos los organismos en la dinámica de una producción de información asociada a objetivos nacionales y gubernamentales, de mediano y largo plazo, sin que ello obste para que cada organismo enfatice su especialización y sirva los objetivos ya definidos de su propio quehacer.

Los ejes analíticos a considerar son los siguientes:

- Político Nacional e Internacional
- Estratégico y Defensa
- Económico Nacional e Internacional
- Científico y Tecnológico

Figura N° 4
Ejemplo de un Sistema de Inteligencia integrado bajo
conducción y coordinación horizontal y vertical



9 Normalmente se considera, en especial en la literatura estadounidense, francesa e inglesa, que cualquier organismo de inteligencia debe poseer capacidad de búsqueda de información en fuentes cerradas (lo cual implica agentes y medidas intrusivas). No obstante, la validez de dicha consideración, en particular para los países desarrollados, el caso de Chile, en su calidad de país emergente, de relativo peso internacional y con objetivos mundiales limitados, nos parece que dicha capacidad operativa es innecesaria inicialmente, tanto por el costo que implica su implementación y mantenimiento como por la exigencia básica de utilizar todos los recursos que el Estado ya posee, si fuera del caso acceder a fuentes cerradas.

De cada eje es posible desglosar áreas y subáreas según sean las especificidades de trabajo y las necesidades de inteligencia que se definan.

Los dos primeros ejes se encuentran asociados a subsistemas actualmente existentes, por lo que su función debe tender a especializarse o potenciarse dentro del ámbito de desarrollo ya obtenido. No obstante ello, la inclusión de una instancia internacional proveniente de la Cancillería en ambos subsistemas es imperiosa para completar adecuadamente la actual estructura.

Los últimos dos ejes requieren la creación de instancias en los niveles ministeriales que correspondan, de manera de perfeccionar los procesos decisionales de dichos niveles y lograr la información procesada que requiere el sistema en su nivel superior.

El establecimiento de estos cuatro ejes responde a una evaluación cualitativa de la situación y posición que el país tiene en la actualidad y que determinan su proyección futura. Así, el análisis de la realidad política nacional e internacional recoge la interacción que se produce en ambas dimensiones respecto a los temas, problemas y, consecuentemente, riesgos, amenazas y oportunidades que se derivan de ellos. Este eje representa una expresión tradicional de la preocupación política que, para los efectos de nuestra propuesta, se integran en una visión analítica comprensiva que facilite la identificación de variables y la capacidad de alerta temprana, toda vez que allí se encuentran las principales variables con mayor potencialidad de afectar la gobernabilidad democrática.

Del mismo modo, el eje estratégico y de defensa expresa con claridad una dimensión de vigente actualidad, y cuya relevancia no requiere mayor argumento. Sólo baste señalar que constituye un factor de poder nacional importante, no tanto por su capacidad militar inserta en él, sino por su vinculación a los otros ejes y su posición de respaldo para políticas específicas del país que cruzan lo político internacional y lo económico en distintas formas.

El eje económico, en sus dimensiones nacional e internacional, constituye un elemento esencial en cualquier planteo de desarrollo nacional, lo cual precisa de una adecuada comprensión de los fenómenos que ocurren dentro y fuera del país, tanto por su íntima relación con el eje político, como por el peso específico que tiene en el logro de objetivos determinados, como son el bienestar de la población, la superación de la pobreza, la identificación de inversiones o la identificación de nichos de negocios, entre otros, aspectos que requieren de un manejo prospectivo de variables. El análisis integrado de la economía no sólo mejora la capacidad prospectiva, al incorporar variables de otras disciplinas, sino que optimiza el logro de los objetivos políticos de gobierno.

El eje científico-tecnológico se orienta, básicamente, a la identificación de oportunidades y riesgos. En efecto, se estima que una preocupación preferente debiera orientarse hacia la búsqueda de oportunidades de transferencia tecnológica, por una parte, y la identificación de nichos de desarrollo científico que puedan ser impulsados desde el Estado en coherencia con los intereses del país. Ambos aspectos tienen incidencia en el desarrollo de políticas sectoriales que requieren criterios de complementariedad para el logro de objetivos finales.

La relación que es posible establecer entre la realidad y su dinámica actual con los escenarios futuros o posibles, o las tendencias que se desarrollan, permite una permanente actualización de

los objetivos gubernamentales y genera una capacidad de anticipación importante respecto a la linealidad de la planificación gubernamental. En otras palabras, establece un espacio de flexibilidad e integración que no entorpece el proceso decisional, sino que, por el contrario, lo potencia en mejor forma.

En el cuadro N° 3, y a modo de ejemplo, se muestran las oportunidades y amenazas que se identificaron el año 1998 en un horizonte de 10 años. Con ello deseamos mostrar que el conocimiento de las tendencias permite evaluar la pertinencia de nuestra propuesta en su dimensión integral y no compartimentada o sectorizada.

Los escenarios asociados a la agenda de la globalización exigen una inteligencia de Estado que sea capaz de entregar información útil para las decisiones orientadas a la proyección de los objetivos de Estado y de gobierno en un horizonte de mediano y largo plazo, de manera tal que haga posible la concentración de los recursos estatales para el logro de dicha finalidad.

A su vez, la agenda que superpone el 11 de septiembre, nos alerta acerca de la necesidad de potenciar nuestra capacidad de entregar seguridad a la ciudadanía y al Gobierno, con lo cual toda la capacidad de inteligencia asociada a este ámbito debe enfatizar su aporte al logro de un ambiente de seguridad consistente con las demandas internacionales de cooperación.

Sin embargo, es necesario advertir sobre la tendencia de avanzar hacia una “securitización” de la inteligencia, cuestión que abre la posibilidad cierta de retornar a los esquemas de inteligencia del pasado. Esto es, organismos centralizados, cuyo trabajo es secreto, poco conocido y que en virtud de su dependencia directa y su falta de control permite la eventual ocurrencia de abusos de poder o abre espacios de corrupción.

Para nuestros efectos puede resultar inoficioso señalar que la inteligencia de Estado, en su actual situación, se encuentra muy lejos de estudiar horizontes de futuro, donde se consideren tanto los objetivos del país como los intereses de otros países en Chile. En esta perspectiva, una inteligencia de Estado lo que realmente hace es estudiar el futuro y establecer escenarios alternativos, los cuales descansan en un trabajo metodológico orientado a la identificación de variables e indicadores los que, a través del análisis de distintas situaciones permite construir los eventuales escenarios.

Así, entonces, la función de la inteligencia se define a partir de la capacidad que posea el sistema de inteligencia de cada país para producir información útil que sea pertinente, anticipatoria y oportuna. Para ello, el sistema debe trabajar en un ambiente de confianza, credibilidad y bajo exigentes criterios metodológicos.

Como señalamos, un estudio del Millenium Project del año 1998 establece las siguientes amenazas y oportunidades, en términos de tendencias, actualmente vigentes en el mundo.¹⁰

10 GLENN C. JEROME y GORDON J. THEODORE, “Estado del Futuro 1998: Problemas y Oportunidades”, American Council for The United Nations University, The Millenium Project, 1998.

Cuadro N° 3
Ejemplos de Amenazas y Oportunidades en escenarios futuros

Amenazas Globales	Oportunidades Globales
1. Cambios en el significado de trabajo, desempleo, ocio y subempleo	1. Aceptación de perspectivas globales a largo plazo
2. Expansión de la pandemia del HIV	2. Potencial de avances en ciencia y tecnología
3. Envejecimiento global de plantas nucleares	3. Transformación de regímenes autoritarios en democracias
4. Beneficios y amenazas del crecimiento económico	4. Estímulo a la diversidad y a valores compartidos
5. Crimen organizado como empresa global y sofisticada	5. Reducción del ritmo de crecimiento de la población
6. Promesas y peligros de la tecnología de información	6. Estrategias en evolución para la paz y la seguridad
7. Conflictos religiosos, étnicos y raciales en aumento	7. Desarrollo de fuentes de energía alternativas
8. Estatus cambiante de la mujer	8. Globalización de la convergencia tecnológica de información y de las comunicaciones
9. Crecimiento poblacional en detrimento frente a los recursos ambientales y naturales	9. Incrementos de avances en biotecnología
10. Terrorismo, aumenta en intensidad, escala y amenaza	10. Estímulo del desarrollo económico a través de economías y mercados bajo normas éticas
11. Capacidad de toma de decisiones disminuyen a medida que los problemas son más globales	11. Autonomía económica de las mujeres y otros grupos
12. Aumento nuevos microorganismos y enfermedades inmunes	12. Promoción de investigación de ideas y aun contraintuitivas
13. Brecha entre pobres y ricos se torna extrema y más decisiva	13. Continuación de proyectos espaciales prometedores
14. Agua potable escasa en áreas localizadas del mundo	14. Mejora de las instituciones
15. Población crece donde la gente menos puede permitirlo	15. Logro de un desarrollo sostenido

Las amenazas globales presentadas en el Cuadro N° 3 generan, en los distintos países, intereses que se vinculan a sus objetivos, lo cual determina, por ejemplo, acciones y comportamientos específicos en sus relaciones internacionales lo que afecta los intereses de otros países. Es ilustrativo indicar el interés de países como China, Francia, Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Canadá y otros en mantener una fluida e intensa relación con ciertos países de América Latina, donde justamente se concentran importantes reservas de recursos naturales que se estima altamente probable disminuyan en el futuro. Tal interés resulta benéfico en el corto plazo para los países emergentes, sin embargo, al no existir una visión de largo plazo, la negociación asociada a esta relación comercial, económica y política termina, definitivamente, perjudicando a nuestros países. Los ejemplos de las privatizaciones y la conformación de la propiedad de las telecomunicaciones, el agua o la electricidad dan adecuada cuenta de ello.

Todo país desarrollado cuida su supervivencia futura y, en ese sentido, los países emergentes suelen carecer de proyectos políticos de Estado que sean coherentes con los programas de gobierno ofrecidos a la ciudadanía.

La inteligencia tiene que ver con el futuro y tiene que ver con la capacidad de coordinación intra e interestatal para optimizar los procesos decisionales en los distintos niveles del Estado y, en

especial, del gobierno. A su vez, la cuestión metodológica, pasa por la forma de observar, establecer el esfuerzo de búsqueda y, principalmente, por las técnicas de análisis a utilizar, donde resalta claramente la prospectiva.

Es importante considerar que el producto de la inteligencia no necesariamente está vinculado a la definición de probabilidades de ocurrencia o no de hechos, como tampoco lo está, necesariamente, a una visión pesimista u optimista, sino que más bien se define por la adecuada identificación de los elementos (variables e indicadores) que pueden influir en un escenario determinado produciendo un efecto o impacto indeseable para un gobierno o una organización.

En este sentido, mientras más visiones diferentes existan respecto a un determinado escenario, mejor se podrán identificar las variables e indicadores que lo condicionan en sus efectos. Mal que mal, lo que importa en términos políticos es superar las crisis y los quiebres, y es justamente allí donde la autoridad deberá tomar una decisión política, expresiva de su voluntad política, para enfrentar aquellas situaciones que también implican una amenaza o riesgo a su propio país.

VII. BREVE ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA LA AGENCIA NACIONAL DE INTELIGENCIA (ANI)

Con fecha 10 de octubre de 2001, la Presidencia de la República remitió a la Cámara de Diputados un proyecto de ley “sobre el sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia”, conocida bajo la sigla ANI. Este proyecto actualmente está en discusión en el Congreso Nacional. Es importante destacar el hecho de que desde 1992 el Congreso Nacional ha discutido, por distintas razones, algunos proyectos de ley y analizado la estructura de inteligencia del país, lo cual se ha traducido en sendos informes sobre el particular y que se encuentran a disposición en la biblioteca del Congreso.¹¹

De la exposición desarrollada hasta ahora, respecto a los principios y objetivos de un sistema de inteligencia eficiente, oportuno y adecuado a las necesidades de un país emergente como Chile, resaltan en forma natural las discrepancias existentes en esta propuesta con respecto al proyecto de ley presentado por el Ejecutivo. Por ello, nos limitaremos a las cuestiones centrales de mayor relevancia teórica y política.

El planteamiento que se realiza en dicho proyecto procura establecer y regular el sistema de inteligencia del Estado, según lo indica su artículo 1°. Sin embargo, el desarrollo del proyecto deja en evidencia lo siguiente:

1. La ANI sería la sucesora legal de la actual Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI) (Art. 48°), implicando con ello que la ANI se transforme en el principal organismo de Inteligencia del gobierno de turno, pero no del Estado.
2. Lo anterior se ve reafirmado, al establecer el proyecto que el director del mismo será nominado directamente por el Presidente de la República, siendo un funcionario de su exclusiva confianza (Art. 10°), sin consulta a ningún estamento del Estado.

11 A modo de ejemplo, baste señalar el “Informe de la Comisión Especial sobre Servicios de Inteligencia”, correspondiente a la Legislatura 35°, Extraordinaria, cuyo texto fue aprobado en la sesión 34°, del 5 de enero de 1993.

3. El sistema de inteligencia que establece el proyecto (Art. 5°), estaría conformado, solamente, por los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas, Orden y Seguridad pública, dejando de lado la incorporación al sistema del organismo de inteligencia financiera propuesto por el Ministerio de Hacienda, por ejemplo, (actualmente en debate también en el Congreso). Igualmente no considera ningún otro organismo presente o futuro que se integre al sistema (tecnológico, Cancillería u otro). De esta forma surgiría, como objetivo implícito, el hecho de que el sistema se establecería para regular y coordinar las actividades de inteligencia de los organismos existentes hasta ahora -radicados en las Fuerzas Armadas y policías-. Si bien la regulación de estos organismos dentro de un sistema es un imperativo indiscutible, lo preocupante es que se hace con visión de pasado y no de futuro. En efecto, no se prevén los escenarios futuros que deberá enfrentar Chile y la necesidad de información que dichos escenarios exigen. Asimismo, tampoco se establece la definición de vínculos con sectores privados y universidades, como actores coadyuvantes al sistema, restando potencialidad a la producción de inteligencia.
4. Conforme a la definición de sus funciones y la estructura que lo soporta (Art. 10° y ss., Art 20° y ss.), la ANI es un típico organismo de seguridad del régimen, y se inscribe en la tradición de la inteligencia desarrollada durante la Guerra Fría. Esto es un organismo basado en el secreto, aislado de la sociedad y reducido a las amenazas concretas del momento, pero sin una perspectiva analítica más amplia.¹² Es importante entender que el secreto se refiere a la producción de inteligencia, y no al proceso completo, toda vez que la producción sirve los objetivos del decisor y la información es un insumo más dentro del proceso analítico de la producción. En otras palabras, un sistema de inteligencia de Estado precisa de flexibilidad para adaptarse, un concepto de inteligencia integral que permita aprovechar todos los recursos existentes en el Estado, protección de reserva y secreto en los niveles y procesos de producción de inteligencia en la búsqueda de información de fuentes cerradas.
5. Los controles de un sistema nacional de inteligencia son de tipo judicial, administrativo, interno y político, cuestiones que, en el caso de los tres primeros, son adecuadamente regulados en el proyecto de ley y pueden ser aún más perfeccionados, mientras que el control político aparece reducido sólo a la obligación de informar a la Comisión de Inteligencia del Congreso a petición de ésta, sin mencionar la posibilidad de investigar o solicitar alguna medida específica de sanción política (Art. 38° y ss). Si bien estos son los controles normales para sistemas de esta naturaleza, y su perfeccionamiento corresponde a las instancias competentes, el control fundamental de un sistema de inteligencia se expresa en dos instancias previas. La primera de ellas es un documento emanado de la Presidencia de la República, donde se fijan los principios y objetivos de la inteligencia que el Jefe de Estado necesita, de tipo anual, lo cual posibilita que el director de la agencia coordinadora del sistema -en este caso

12 Los organismos modernos de Inteligencia de Estado tienen la virtud de integrar los distintos recursos del Estado, especialmente aquellos que, por su naturaleza, normalmente producen conocimiento y procesan información, como es el caso de los Centros de Estudios, las instituciones estatales que por su ámbito de responsabilidad generan conocimiento nuevo y, en particular, las universidades, bajo el supuesto cierto de que ello mejora la calidad de la información y el proceso decisional del responsable de la conducción. Por otra parte, la labor de Inteligencia de as FF.AA. y de Orden y Seguridad es lo suficientemente específica para que la regulación del sistema exija de ellas una mayor especialización, tanto en su producción habitual de inteligencia como en el procesamiento de la información residual que sirve a otros niveles del sistema.

la ANI-desarrolle el Plan Anual de Inteligencia con estricta sujeción a lo requerido por el Jefe de Estado. Este Plan, así concebido, debiera contar con la aprobación de la Comisión de Inteligencia del Congreso, ya que ello permite que esta comisión pueda comparar y evaluar, efectivamente, si lo realizado por algunos de los organismos del sistema ha vulnerado o no los objetivos y el plan aprobado. Desde un punto de vista técnico, posibilita evaluar la coherencia entre el plan de búsqueda de información, las acciones realizadas, el presupuesto utilizado y el resultado obtenido, cuestiones centrales de la *accountability* de la democracia moderna. De otra forma se arriesga a que sea el propio organismo el que autodefini sus prioridades y sus objetivos, sin otro control que el presidencial (que es el caso del proyecto, según se señala en el art. 12°), cuestión que genera desconfianza y concentración de poder político en el organismo y no en el conductor político del país.

6. El proyecto plantea la existencia de una coordinación técnica (Art. 6° y 12°), cuya presidencia se basa en la ANI y donde no se explicitan procedimientos ni elementos vinculantes a través de mecanismos de cooperación efectivos que permitan suponer un trabajo integrado y cooperativo por el sólo imperio de la ley, cuestión por lo demás probada, tanto en Chile con el comité consultivo de inteligencia, como en la realidad de otros países. Parte de esta confianza se expresa en el necesario pluralismo que el proyecto asegura al exigir que ningún miembro de la ANI puede participar en algún partido político, pero que, sin embargo, en la realidad no se expresa en ningún órgano consultivo especial, ni en la incorporación de nuevas personas -toda vez que todo el personal de la actual DISPI- pasa a ser parte de la nueva ANI. La coordinación entre los organismos requiere confianza, reciprocidad, claridad de objetivos y transparencia, para lo cual la generación de mecanismos tendientes a ello no se encuentran en el proyecto enviado por el Ejecutivo.
7. Uno de los mayores aportes del proyecto se encuentra en el Título III “De las técnicas Intrusivas y de los Métodos Encubiertos” (Art. 27° y ss.), donde se desarrollan sus características y las modalidades de protección a la privacidad ciudadana, involucrando directamente en ello a los tribunales de justicia. Más allá del perfeccionamiento que esta parte requiere y que es materia de los legisladores, nos parece importante resaltar la necesidad de analizar adecuadamente las distinciones que deben existir entre las labores de búsqueda de información por métodos intrusivos (p.ej. interceptación de comunicaciones) y los niveles en los cuales ellos se realiza, toda vez que será distinto si se trata de un nivel policial o militar, por ejemplo. En este último caso, un análisis más profundo debiera entregar elementos para su actualización, adaptación y complementación con la idea de funcionamiento del sistema en forma integral. En este sentido, la validación de procedimientos dentro de las exigencias del Estado democrático moderno resulta más que deseable, siempre desde una perspectiva de cautela respecto a las distintas misiones que corresponden a los niveles de inteligencia que todo sistema desarrolla.¹³
8. Uno de los aspectos de mayor precisión que plantea el proyecto se refiere a las funciones de la ANI. Al efecto, ANI recolecta y procesa información (Art. 8°, letra a), esto es que se le reconoce una capacidad operativa sin establecer la forma, ámbito y alcances que ello im-

13 Ello implica capacitar a los jueces en el ámbito de la inteligencia y generar los principios mediante los cuales los organismos pueden desarrollar sus actividades encubierta o intrusivas, según el nivel y objetivo que les corresponde.

plica. Asimismo, la ANI asume la contrainteligencia (Art. 8º, letra e), sin perjuicio de lo que corresponde a las Fuerzas Armadas (Art. 20º), asumiéndose en un solo organismo ambas funciones. Sin entrar a analizar la posibilidad de superposición de funciones, lo relevante es que los sistemas de inteligencia modernos tienden a separar en organismos diferentes la inteligencia y la contrainteligencia, especialmente cuando dicha contrainteligencia es tan amplia y abarca todos los niveles de la misma, lo cual nuevamente plantea una capacidad operativa que no está expresamente señalada en el proyecto de ley.

9. El proyecto de ley no aborda un tema de mayor envergadura que posibilite establecer la posición del Estado chileno respecto a las organizaciones de inteligencia privadas, pertenecientes a grupos transnacionales o empresas que se dedican al procesamiento de información y, efectivamente, producen inteligencia. En la actualidad, países como Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Canadá y Japón, entre otros, las reconocen, existen y son legales y, por tanto, sometidas a ciertas regulaciones que impiden el uso malicioso de información pero también protegen al ciudadano de no ver vulnerados sus derechos por la acción de entes privados frente a los cuales queda desprotegido.

VIII. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

La creación de un sistema de inteligencia en un país es un desafío exigente para cualquier gobierno democrático, especialmente para los de América Latina.

La cuestión de mayor complejidad política, en términos de viabilidad democrática, es el logro de una convergencia entre la visión de pasado, asociada a los regímenes militares, la percepción negativa de la relación civil-militar, la necesidad de mostrar una subordinación de los militares al poder civil, la necesidad de contar con organismos de inteligencia que se inscriban dentro de los requisitos democráticos actuales que impone la experiencia política de los países, esto es, respecto de los derechos humanos y los derechos ciudadanos en general; y la visión de futuro del país, asociada a su necesidad de inserción internacional en el ámbito económico, comercial y político, a satisfacción de las demandas de crecimiento, empleo, educación, salud y seguridad bajo una proyección que dé estabilidad y tranquilidad a la población en el futuro.

Con este contexto, las capacidades de los gobiernos casi inevitablemente se orientan a la adecuación de organismos, estructuras y procedimientos que normalmente intentan adaptar lo existente a las necesidades actuales, entendiendo por ello a las que posee el gobierno de turno.

Si bien ello es propio de democracias en procesos de consolidación, parece evidente de que las capacidades gubernamentales tienden a centrarse en la contingencia inmediata o, a lo más, en el mediano plazo, lo cual evita que la proyección a futuro pueda ser un elemento efectivo de negociación política al interior de las elites de los países.

En este marco de referencia, desafíos internacionales y exigencias internas, el establecimiento de un sistema de inteligencia y la creación de su respectivo organismo coordinador resulta ser una decisión política de la más alta importancia por sus implicancias estratégicas para el país.

Por ello, la necesidad de distinguir el nivel en que se ubica exactamente dicho organismo es de especial importancia, toda vez que en América Latina la historia muestra la existencia de eficientes

organismos (tanto en regímenes militares como democráticos) creados para dar seguridad al régimen¹⁴ y que, en virtud de la dinámica de los procesos políticos han significado mayores problemas que soluciones desde el punto de vista de los procedimientos utilizados y su legitimidad. Asimismo, la orgánica y función de éstos ha debido adecuarse a las nuevas exigencias provenientes de la revolución tecnológica y de las comunicaciones, donde el problema ya no radica básicamente en el acceso a la información, sino en la capacidad de análisis existente.

La disminución de la incertidumbre y el diseño de escenarios alternativos que posibiliten la identificación de riesgos, amenazas y oportunidades que puedan afectar la seguridad o el desarrollo de un país se constituyen en los principales desafíos de los actuales sistemas de inteligencia. La experiencia del 11 de septiembre es una pequeña muestra de ello, en lo que a terrorismo se refiere.

En nuestra opinión, la calidad de país emergente determina, en una primera aproximación, el tipo de sistema de inteligencia que un país debe poseer. Para ello, la claridad de objetivos del país define la orientación del sistema y, en particular, la función del organismo coordinador del sistema.

En virtud de ello, la presentación de un proyecto de ley para satisfacer la necesidad de inteligencia precisa de algunas condiciones. La primera de ellas se refiere a la existencia de los principios y objetivos orientadores de la actividad de inteligencia; la segunda se refiere a la creación de un organismo integrador de las capacidades y recursos ya existentes; la tercera se refiere a mecanismos de control efectivos asociados a la naturaleza del sistema y la particularidad de la actividad; la cuarta supone la existencia de una visión de futuro que distinga los distintos niveles en que el sistema debe desarrollar capacidad analítica; y, la quinta, al cumplimiento y satisfacción de los requerimientos democráticos que eviten la concentración de poder que entrega el manejo de información y, a su vez, genere espacios de confianza, transparencia y credibilidad.

En el caso de Chile, el hecho de que históricamente no ha tenido un sistema de inteligencia en forma, supone la oportunidad de establecer uno nuevo y acorde a los desafíos del país. Es decir, un sistema que no lidia con estructuras del pasado y que, por el contrario, debe construir pensando en el futuro.

El solo hecho de que exista un proyecto constituye un avance importante en el proceso de legitimidad del sistema. Sin embargo, esta oportunidad demanda del gobierno y los legisladores una visión de país y una comprensión cabal de la relevancia explícita asociada a la creación del organismo coordinador del Sistema de Inteligencia Nacional, máxime cuando se trata de un área que no admite improvisaciones ni tampoco admite que su diseño sea el simple resultado de un consenso y una negociación. Cuando ello es así los resultados han sido perjudiciales para los países que lo han hecho.

14 La misión de estos organismos es darle información al conductor político acerca de las amenazas que pueden afectar directamente sus objetivos programáticos de gobierno. Este aspecto es de importancia para todo gobierno y su existencia no es objetable, sino, por el contrario, deseable. Sin embargo, no se puede confundir o pretender que un organismo orientado en ese sentido asuma también la inteligencia de Estado.

BIBLIOGRAFÍA

BOREN, DAVID L. La comunidad de Inteligencia, cuán importante". Ser en el 2000, Buenos Aires.

BRUNNER, JOSÉ JOAQUIN. Chile: Informe e Índice sobre Capacidad Tecnológica. Instituto de Economía Política, Universidad Adolfo Ibáñez, Paper, agosto de 2001.

BRZEZINSKI, ZBIGNIEW. El Gran Tablero Mundial. Edit. Paidós. 1998. p. 217.

CEPIK, MARCO. "Terrorismo, Inteligencia y el Brasil". Revista on-line Argentina Global N° 7, octubre - diciembre 2001, www.geocities.com/globargentina/html

DEFENSE INTELLIGENCE JOURNAL. Joint Military Intelligence College Foundation Inc. Vol. 7., Number 1, Spring, 1998. p. 129.

ESTÉVEZ, EDUARDO. "Dinámicas de la interacción entre la evolución de los conceptos de seguridad (internacional) y el contexto de incertidumbre y complejidades del presente dentro del marco de construcción de políticas: implicancias para el análisis estratégico y de inteligencia". Documento de discusión N° 8, Instituto de Investigación sobre Seguridad y Crimen Organizado (ISCO), 1998.

HANDEL, MICHAEL I. Maestros de la Guerra. Edit. Frank Cass. Oregon, 1996. p. 495.

HOLZMANN P., GUILLERMO y DOÑA, KARINA. Toma de decisiones en el nivel político-estratégico. Análisis y propuesta. Concurso de Investigación, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 1999. p. 176.

HOLZMANN P., GUILLERMO y LE DANTEC, FRANCISCO. La variable estratégica en los procesos de integración latinoamericanos. En: Política y Estrategia N° 76, publicación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). pp. 107-120, diciembre 1998.

HOLZMANN P. GUILLERMO Y GALLARDO MANUEL. La función del Sistema Nacional de Inteligencia en un Estado democrático", Universidad de Chile, Revista Política N° 35, 1999.

HOLZMANN P., GUILLERMO. Rol de la Inteligencia en los Procesos Cooperativos Regionales, Revista Política N° 36, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile 2000.

HOLZMANN P., GUILLERMO. El Futuro de la relacion civil-militar en las democracias modernas. En: "Chile del Bicentenario: Desafíos Futuros", Ricard Israel (comp.), Editorial Don Bosco, Santiago de Chile, 2001. pp. 247-275

HOLZMANN P., GUILLERMO. Sistema de Inteligencia en el Estado Chileno: Reflexiones acerca de su función. Revista Sociedad y Fuerzas Armadas N° 2, Instituto de Ciencia Política Universidad de Chile, 1992.

HOLZMANN P., GUILLERMO. Bases, Fundamentos y Propuesta para un Proyecto sobre Sistema Nacional de Inteligencia. Documento de Trabajo N° 56, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, agosto 1996.

ISCO. El desafío de la Inteligencia Estratégica. Informe de Investigación N° 1 del Instituto de Investigación sobre Seguridad y Crimen Organizado (ISCO), Argentina, diciembre de 1999.

FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. Congressional Committees which Oversee the FBI, 1993.

FOLFER, ROBERT. Intelligence analysis in theater joint intelligence centers: and experiment in applying structured methods. Joint Military Intelligence College. January, 2000.

GEOFFREY R., WELLER. Accountability in Canadian Intelligence Services. International Journal of Intelligence and Counterintelligence, Vol 2, N° 3, Fall 1988.

KENNEDY, PAUL. Hacia el Siglo XXI. p. 480.

KENT, SHERMAN. Inteligencia Estratégica. Edit. Pleamar, Buenos Aires, Argentina, 1994. p. 249.

LIFT, DENIS A. Intelligence & the Nation's Security. Edit. James S. Major. Joint Military Intelligence College. Washington D.C. January 2000. p. 219.

POLÍTICA EXTERIOR. Revista editada por Estudios de Política Exterior S. A. Vol XIII, N° 71. Madrid, Septiembre - Octubre 1999. p. 162.

POLÍTICA EXTERIOR. Revista editada por Estudios de Política Exterior S. A. Vol XIII, N° 71. Madrid, Noviembre - Diciembre, 1999. p. 162.

PRADOS, ALFRED Y BEST, RICHARD. Intelligence Oversight In Select Democracies. Congressional research service, The Library of Congress, septiembre 1990.

TORO D., JUAN G. y otros. "La seguridad hemisférica en los escenarios de la post Guerra Fría, alternativas para Chile. Documento de trabajo de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 1997. p. 158.

UGARTE, JOSÉ MANUEL. "Legislación de Inteligencia: Especialización y control, legitimidad y eficacia". Editorial Dunken, Buenos Aires, 2000. p. 488.

UGARTE, JOSÉ MANUEL. "Las estructuras de Inteligencia en América Latina". Foreign Affairs en Español, volumen 2, N° 1, Primavera 2002.

WILLIAMS, DAVID. The Australian Security Intelligence Organisation: New Mechanism for Accountability. International and Comparative Law quarterly, v. 38, october 1989.

INTELIGENCIA, COYUNTURA Y DEMOCRACIA

JOSÉ CÁCERES GONZÁLEZ*

*"Acepte como tarea importante de su gobierno,
el mejoramiento de la Inteligencia Estratégica
para el Desarrollo".*

Yehezkel Dror¹

The decision making process in the highest level of the administration is becoming more complex as a result among other things, of the interaction between economy and communications. Now is more difficult to make a decision but above all, the wisdom of the decision is much more uncertain.

Developed countries and a few others, have put into effect an Intelligence system which helps the political authorities to envisage the future escenarios of the country. Intelligence as a practical activity is based around principles and is centered around the "Nation State": and the "National Project" axis.

Consequently, this is a task for highly specialized people who should combine professional knowledge with very high moral standards and a strong commitment public service.

INTRODUCCIÓN

La agenda política incluye un próximo debate, la necesidad de estructurar en el país un Sistema Nacional de Inteligencia, por estimarse como un recurso de gran utilidad para la gestión del Estado. Tanto es así que hoy nos encontramos a punto de iniciar en el Congreso el estudio del proyecto de ley que reorganiza los Organismos de Inteligencia en el país, dando paso a la *Agencia Nacional de Inteligencia* (ANI), en base a la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DI.S.P.I.).

En su momento, el legislador tendrá a la vista los antecedentes, conocimientos y conceptos correctos sobre esta materia, de suyo sensible, para resolver en la mejor forma. No obstante, en los últimos años el tema de la inteligencia ha experimentado diferentes interpretaciones, producto de diferentes percepciones de su función y rol dentro de una sociedad democrática occidental.

Inicialmente, estimo pertinente conceptualizar la esencia de la inteligencia como disciplina, a fin de contribuir a una mejor comprensión. La inteligencia tiene su base epistemológica en el intelectualismo, *intelligere de intus leggere* = leer en el interior, la conciencia lee o saca sus conceptos de la experiencia (*nihil est in intellectu quod prius non fuerit in sensu*).² Este axioma sintetiza que la experiencia y el pensamiento forman en conjunto la base del conocimiento humano. De esta forma toda la función metodológica de la inteligencia se fundamenta en este axioma, incorporándose otros

* Capitán de Navío en retiro, Oficial de Estado Mayor. Profesor de Academias de la Defensa, concurrente en la U. de Chile y U. Marítima. Magíster en Estrategia y Magíster en Ciencia Política Integrada.

1 DROR, Yehezkel autor del libro "Enfrentando el Futuro" Cap. XIII Inteligencia para Gobernantes del Desarrollo.

2 "Nada está en el intelecto que antes no estuvo en los sentidos".

elementos complementarios, tales como: la psicología en tanto condición de la psique para percibir las imágenes; la lógica, que define procesos y relaciones entre ideas y hechos y, finalmente, la ontología, que desde la filosofía establece los criterios de *verdad*.

Se puede comprender entonces que la *utilidad* de su producción en cuanto a interpretación diagnóstica de realidades o en el prospecto del pronóstico de escenarios proviene de la conjugación de los conceptos antes mencionados en la mente del analista.

El analista, en la estructura de la inteligencia, constituye el actor central y determinante del proceso metodológico y, en consecuencia, de la eficacia del sistema.

Así se puede entender que la inteligencia, desde una perspectiva sistémica, consta de tres vectores. Un vector lo constituye su *utilidad*, en tanto síntesis de conocimientos lo más exactos y confiables para contribuir a un proceso de toma de decisiones de cualquier naturaleza y nivel; otro vector lo constituye la *estructura organizacional*, cuerpo vivo y armónico de profesionales *especialistas* que dan cuenta de la funcionalidad e interacción sistémica, y un tercer vector constituido por la *actividad*, en tanto procedimiento operacional de recolección, investigación y análisis científico, que conforman el proceso de producción.

Los tres vectores, en su conjunto, trasuntan en un conjunto de principios fundamentales que caracterizan a la inteligencia. Éstos, al igual que otros propios de otras artes o disciplinas, actúan como rectores cuya observancia no garantiza el éxito en sí, pero su no observancia dificulta su proceder y suele desviar su sentido esencial y su propósito.

Principios:

- Objetividad: La verdad ontológica. Ausente de sesgos y prejuicios.
- Esencialidad: Pertinencia. Aquello significativo sin lo accesorio. La síntesis.
- Oportunidad: Criterio proactivo. Antes de la decisión o de su efecto.
- Continuidad: Prospectiva, actualizada y retrospectiva. Ininterrumpida.
- Exactitud: Precisión. Integralidad. Confiabilidad. Autenticidad.

La conjugación armónica de estos principios, aparte de constituir el núcleo en la concepción del sistema y sus actores, da cuenta final de la ya mencionada utilidad, para procesos decisionales en cualquier organización social, sea ésta pública o privada.

I. INTELIGENCIA Y SISTEMA POLÍTICO DEMOCRÁTICO

Ahora bien, en el marco de la política y de la estrategia y dado el carácter de arte-ciencia que poseen ambas, un sistema de esta naturaleza, a juicio del autor, debería observar el principio de *ética de servicio público*, principio transversal a toda la gestión del Estado. Su base la constituye la correcta interpretación del *ethos* cultural de cada sociedad y guarda estrecha relación con la legitimidad de su proceder, en tanto es moralmente funcional a sus intereses y fines.

La simbiosis de la inteligencia con la política resulta deseable y altamente beneficiosa a los objetivos e intereses del Estado-Nación cuando se encuadra en el marco de la gran política. Es decir, aquella que orienta y determina el fin último del Estado mismo.

La inteligencia debe ser funcional y objetiva para la toma de decisiones políticas, en tanto debe proveer la composición de escenarios posibles en los cuales se deben articular tales decisiones. Serán objetivos de la política aquellas metas que la sociedad aspira alcanzar, principalmente relacionadas con la calidad de vida que se desea, a éstas se agregan las metas producto de la visión de Estado, también conocida como Proyecto País. En lo realista de su concepción interviene en forma importante la interpretación de la cosmovisión del mundo en el que nos encontraremos para lograr el proyecto, escenarios de variables de distinta naturaleza y cada una de ellas con tendencias a veces erráticas o impredecibles, que constituirán elementos favorables, neutros o definitivamente desfavorables para los intereses del proyecto.

El llamado Proyecto País suele originar discusión y controversia debido a la diversidad de visiones que se tiene del ¡Qué debemos llegar a ser!, lo cual es consustancial al sistema democrático. El carácter pluralista y tolerante de la democracia resulta altamente beneficioso, por cuanto incorpora una multivisión enriquecedora en torno al principio de objetividad ya comentado. La alternancia en el ejercicio del poder, propio del sistema, propiciará la oportunidad para que cada corriente de pensamiento o partido político demuestre su capacidad creativa en el diseño de programas de gobierno, o dicho de otra manera, dé diferentes propuestas estratégicas para alcanzar el ¡Qué debemos llegar a ser!, que se supone plasmado en el Proyecto País.

El Proyecto País, por lo tanto, debe sintetizar el futuro país, en el mediano y largo plazo. Se suele asimilar al sentido de una constitución política. Sin embargo, ésta obedece más al concepto consensual del ¡Cómo ser!, en cambio, aquel encierra un concepto del ¡Qué debemos llegar a ser! o ¡A qué aspiramos! La suma de cómo ser y del qué se quiere llegar a ser, materializa el deseable bien común.

Demás está decir que el éxito en la formulación de un proyecto país constituiría la muestra más concreta de madurez política de una sociedad consensual y poliárquica, como lo calificaría Robert Dahl,³ por otra parte, su confusión por falta de una visión de Estado de sus líderes conducirá inequívocamente al país a una navegación a la deriva, facilitando decisiones inorgánicas e inconducentes y ocasionando conflictos subalternos y artificiales en el seno de la sociedad.

Diversos autores coinciden en señalar que es en el seno de un sistema político democrático en donde la inteligencia se manifiesta con mayor grado de eficacia, como efecto del ambiente de pluralidad de ideas y juicios por cuanto un sistema democrático facilita la asesoría a la autoridad, con un correcto sentido de lealtad para destacarle la *verdad por dura y contraria que le parezca*, a *contrario sensu* del halago obsequioso, para no caer en desgracia, como suele ocurrir en aquellos regímenes totalitarios.

Una de las características más relevantes de la democracia consiste en la operación de mecanismos equilibrantes, como aquellos que actúan de frenos y otros que lo hacen como contrapesos. El necesario control del sistema de inteligencia sólo es posible dentro de la democracia y no fuera de ella. Entendido este control en el sentido de cautelar que la función no se aparte de los cánones, principios, criterios y lineamientos establecidos idealmente en una Política Nacional de Inteligencia,

3 DAHL, Robert propone en su libro "La Poliarquía" (edit. Tecnos. 1992), un conjunto de requisitos para que se dé la democracia en su sentido pleno dentro de la sociedad, en el marco de la igualdad de oportunidades.

que necesariamente debe surgir de un acuerdo multisectorial, no sólo por su calidad de política de Estado, sino porque se extiende a todos los sectores del quehacer público.⁴

El ejercicio de tal mecanismo de control puede ser desarrollado por la Contraloría o una Comisión Bicameral o Unicameral del Congreso Nacional. Sin embargo, si el sistema, en su conjunto, dependiera del Jefe del Estado, el control y freno más positivo lo ejercería él mismo en su calidad de usuario de la inteligencia. La exactitud y oportunidad de su demanda condicionará el alcance de los procedimientos de búsqueda y la profundidad del procesamiento y que debe desarrollar el sistema o alguno de sus subsistemas. Esta definición constituye una expresión de voluntad política para otorgar atribuciones y restricciones operacionales al sistema y debe ser materia de una política de Estado, que se refleje en la ley y, posteriormente, en un reglamento complementario.

Una última consideración en torno a la utilidad que para la política tiene la inteligencia, dice relación con la visión de amenazas o interferencias prohibitivas externas y riesgos implícitos en la gestión propia, en base al diseño de escenarios posibles de futuro facilitando la decisión proactiva, como se verá más adelante.

II. LA COYUNTURA

¿Cómo aparece el escenario en el cual estamos y cómo se proyectaría aquel en el cual queremos materializar las aspiraciones de la sociedad, es decir, donde aplicaremos la estrategia nacional de desarrollo, cuyo fin último consiste en alcanzar en la mejor forma posible, las metas objetivo del “Proyecto País”?

Las emergentes realidades internacionales aparecen cruzadas por fenómenos transversales bajo la apariencia de valores universales, como también en la forma de crisis por interdependencia. Sobre ello concurren múltiples variables interactivas de diferente naturaleza. Se suma a lo anterior la existencia de poderes fácticos, para confluir en complejos sistemas que pretenden dar estructura a un “orden mundial” o jerarquía de actores y potencia en permanente dinámica de cambios.

Esta particular característica de la realidad contemporánea y futura debe sumarse al creciente y complejo flujo comunicacional de informaciones que son provistas o de fácil acceso y que, actualmente, enfrentan al conductor político a un volumen inmanejable de datos que no alcanza a procesar antes de resolver.

En lo coyuntural, a comienzos del siglo XXI nos encontramos ante un escenario complejo y conflictivo. Por una parte, se pensaba que el fin de la llamada Guerra Fría daría paso a un estallido de la paz, cosa que lejos de ocurrir, ha promovido el surgimiento de antiguas controversias y antagonismos latentes, que se encontraban reprimidos por la amenaza del conflicto mayor, o porque sus actores se

4 A juicio del autor, el no contar con una Política Nacional de Inteligencia dificultará la discusión de una ley sobre inteligencia, la cual podría verse entrabada casi hasta la parálisis. Un tema de trascendencia y de compromiso político con el futuro no debe resultar de la precipitación a que inducen los hechos noticiosos, que han motivado su estudio, sino de un acuerdo consensuado sobre ¿Qué y para qué?... Chile necesita de un sistema de inteligencia. Esta política de Estado debiera establecer los lineamientos, criterios y objetivos del sistema teniendo presente el Proyecto País, o al menos, los objetivos políticos permanentes de la sociedad, todo iluminado por el “*ethos* cultural”. Aún hay tiempo.

encontraban sin capacidad de decisión autónoma. A lo anterior debemos sumar las nuevas formas de guerra terrorista y el desarrollo sin control de armas de destrucción masiva.

El particular caso de los atentados en EE.UU. dio paso a una percepción de inseguridad colectiva en torno al proyecto de Occidente. El escenario mundial cambió indiscutiblemente, no obstante las medidas políticas internacionales, las campañas estratégico-militares en Asia Central aún en desarrollo, la investigación y congelamiento de los apoyos logísticos financieros de Al Qaeda y otras resoluciones adoptadas y acciones emprendidas, todavía no permiten disminuir tal percepción. La realidad es que, luego de la derrota del gobierno talibán en Afganistán como objetivo final de la primera campaña militar que intervino en la guerra civil de antigua data en el país asiático, los principales responsables y, peor aún, la red terrorista internacional de Al Qaeda parece permanecer intacta.

La solución aceptada y adoptada se resume a un problema “a posteriori”, que consiste en un acabado procedimiento de investigación, búsqueda y captura de la red terrorista internacional. Pero, persisten interrogantes tales como: ¿Qué pasaría ante nuevas acciones de la organización infiltrada en Occidente?... ¿Otra vez se tendría que reaccionar, en tanto ellos accionan?... ¿Quién tiene la iniciativa en el año 2002... y en adelante... cómo se pretende recuperar tal iniciativa en la cruzada antiterrorista mundial?

¿Cómo arrebatarse la iniciativa a Al Qaeda?... ¿Dónde está el eslabón faltante en la estrategia?... o ... ¿Qué no se hizo bien o se dejó de hacer, qué propició la catástrofe con su crisis asociada? Los principales analistas coinciden en concluir que hubo una deficiente “inteligencia”, simplemente por la razón de no haber sido capaces de identificar con anticipación la amenaza y sus efectos. En otras palabras, por despreciar lo posible en beneficio de sólo aquello probable. Para los criterios estratégicos de la mente de un analista de Inteligencia contemporáneo, todo escenario posible, por improbable que parezca, debe ser considerado a la hora de prevenir contingencias, y de esto es responsable un Sistema de Inteligencia Nacional. La CIA. y el FBI., a lo menos, han asumido sus respectivas responsabilidades.

En síntesis, el verdadero problema de seguridad de la sociedad no consiste en apoyar o asistir a una búsqueda indefinida de inculpados, sino en anticiparse a la acción perjudicial de su accionar. Claro está que, las más de las veces, resulta difícil convencer a la opinión pública que, *tal o cual tenía intenciones evidentes de agredir a la sociedad* y que, en virtud de ello se accionó proactivamente y no se reaccionó con posterioridad, punitivamente. La diferencia entre ambos conceptos suele medirse en miles de bajas, alto volumen de daños, pérdidas irreparables y otros efectos negativos. En las guerras de la historia universal se conoce como ¡la derrota por la sorpresa!

Por otra parte, la economía se encuentra en una encrucijada⁵ en el período entre siglos, no existiendo teoría alguna que dé cuenta de los cambios que han surgido con las transnacionales, la práctica asimétrica del libre mercado, el alcance restrictivo de la globalización en cuanto a los nichos de producción a nivel de países en vías de desarrollo y las políticas económicas de laboratorio, errantes y reactivas que derivan entre crisis y efectos (tequila, mariposa, golondrina, etc.), sin encontrar el rumbo que contribuya a la eliminación de las causas de pobreza y subdesarrollo que, como en algunos casos de países latinoamericanos, terminan en un caos político y social.

5 Ver DRUCKER, Peter en “Las Nuevas Realidades”. Cap. VI.

Desde otra perspectiva, el panorama caótico también suele constituir un mar de oportunidades, para aquel que posee la cualidad de saber interpretar las variables que definen un escenario de esta naturaleza. Pero, esta cualidad no es un elemento mágico ni azaroso, sino producto de estudios pormenorizados analíticos, actuales y prospectivos que permiten la visión de lo conveniente y lo oportuno de la ocasión explotable. La necesidad, cualquiera esta sea, es un fenómeno dramático para el demandante, sin embargo, para el oferente constituye una bendición.

¿Qué nos deja en evidencia la agenda emergente? Si no se posee poder suficiente para modificar o, al menos, influir en las variables antes señaladas u otras pertinentes, en el sentido de acomodarlas a nuestra conveniencia, el Estado pobre se enfrenta a un futuro predeterminado, casi insuperable. Sin ser determinista, es un hecho que las potencialidades explotables que se tienen y que pueden ser empleadas se pueden desarrollar, el problema se presenta al intentar pasar de una ola a la subsiguiente, siguiendo el análisis de Toffler.⁶

¿A qué gabinete de gobierno no le resultaría útil anticiparse a los hechos críticos, ya sea para accionar proactivamente y evitar la crisis, o bien para reaccionar preventivamente y enfrentarla con recursos adecuados, o por último, reaccionar con estrategias coherentes?

¿En cuánto aumentarían los rendimientos de un proyecto si con anticipación pudiéramos enfrentarlo a hipotéticas contingencias o escenarios pesimistas?

¿En qué medida se beneficiaría un proceso internacional de negociaciones si conociéramos con anterioridad a nuestros interlocutores y sus intereses?

Tal vez no fracasarían tantos intentos de integración o, tal vez se adoptarían precauciones ante riesgos inminentes, o mejor aún, se tendría una percepción racional de las amenazas, sin sobreestimarlas ni despreciarlas. Quizás serían más eficaces los presupuestos y más acertada la asignación de recursos, etc. Estas interrogantes constituyen algunos de los aspectos relevantes que pasarían a constituir el fundamento de aquellos elementos esenciales de información, punto de partida de todo proceso de inteligencia.

La intención del presente análisis obedece a la necesaria clarificación de aquellos principios y objetivos propios de la inteligencia en beneficio de la sociedad democrática y al significado y alcance para la toma de decisiones en un sistema político democrático, como veremos a continuación.

III. EL PROBLEMA DE LA TOMA DE DECISIONES EN SISTEMAS DEMOCRÁTICOS

Sea cual fuere el procedimiento decisorio en el seno del gobierno del Estado o en su estructura intermedia por delegación de poder, no es concebible adoptar resoluciones sin la debida claridad

6 TOFFLER, Heidi y Alvin señalan en su libro "La Tercera Ola" un concepto evolutivo de la sociedad, la cual habría transitado desde lo "agrario" a lo "industrial" y al "conocimiento", en una sucesión de tres "olas". Lo interesante del aserto radica en la identificación de las realidades societales, puesto que el proceso no se aprecia como común a todos los Estados-Naciones, sino aun en progreso desde cada particular situación. La globalización suele ser vista como un obstáculo a este proceso, si se consideran las restricciones al "know how" para aquellos que aún se encuentran en la primera ola o en parte en la segunda.

del escenario ni de los efectos y consecuencias que se deriven, o no haberlas adoptado oportunamente debido a deficiencia de informaciones. Esta deficiencia puede presentarse por carencia de información fidedigna, por contar sólo con información de segundas o terceras fuentes, por una percepción tardía o errónea de las realidades contingentes, por ausencia de alerta temprana ante conflictos de cualquier orden, o bien por creer simplemente en que la voluntad de terceros siempre nos será favorable, en la ilusión que deberán ser aquellos actores, y no nosotros mismos quienes se ocupen por buena voluntad de nuestro desarrollo y bien común.

Dentro de este orden podemos encontrar la prospectiva de mercados, el benchmarking⁷ y la inteligencia competitiva, cuyo aporte en países desarrollados y en aquellos que seriamente van en vías de serlo, está fuera de toda duda. Su aplicación, tanto en el campo comercial como financiero ha arrojado excelentes resultados a los bloques económicos y a las naciones, así como a la empresa privada, como también su no uso ha resultado en desastres político económicos con los consiguientes efectos directos en la sociedad y en el riesgo político de los gobiernos.

Entendido así, el problema de la toma de decisiones colectivizadas, como señala Sartori⁸ cuando se refiere a la trascendencia capital de una decisión política cupular, se puede minimizar en términos de restar elementos de riesgo intrínseco e incertidumbre al escenario, mediante la ampliación del rol de la inteligencia de nivel nacional, desde la simple visión de constituir un refuerzo a una gestión policial, muy necesaria por cierto, hasta un papel de mayor relevancia y trascendencia dentro del sistema estatal y su futuro.

En efecto, lo que se define como “Información útil” en inteligencia se refiere a aquel producto debidamente procesado, analizado e interpretado por analistas expertos en diversas áreas o esferas del quehacer político-social, económico y estratégico, con el único interés de contribuir a lograr una sociedad más próspera y segura.

Resulta evidente, entonces, que el principal objetivo de un Sistema Nacional de Inteligencia debería ser:

- Proveer inteligencia al proceso de toma de decisiones del Estado, es decir, información útil sobre escenarios constitutivos de amenaza.
- Apoyar la toma de decisiones mediante la evaluación de aquellos riesgos implícitos como efectos de la decisión política.
- Visualizar e identificar escenarios cuyas variables resulten favorables o maleables, en tanto constituyan oportunidades para la estrategia nacional.
- Contribuir a asegurar los intereses patrimoniales de la sociedad nacional en donde ellos se encuentren.

7 “Benchmarking” o análisis de marcas. Concepto de uso entre las empresas, principalmente en EE.UU., Europa y Japón, consistente en traspasar recíprocamente know how, o determinadas destrezas en algunos aspectos de la gestión empresarial (Producción - Finanzas - Distribución - Comercialización, Control de Gestión, Control de Calidad, etc. en forma recíproca).

8 SARTORI, Giovanni describe en su libro “Elementos de la Teoría Política”, el carácter de las decisiones en política, destacando aquellas que el llama colectivizadas, es decir, las que se adoptan por toda la sociedad.

- Todo lo anterior, con el propósito de alcanzar armónicamente los objetivos del Proyecto País, en un clima de seguridad integral.⁹

Al desagregar un poco la idea fuerza anterior encontraremos necesariamente los principios rectores de la inteligencia como disciplina, que se describieron en la introducción.

En el caso nacional no se deberían experimentar eventos sorpresivos, que suelen ser dañinos para el interés de la sociedad toda. Entre los indeseados podemos mencionar principalmente las agresiones provenientes de amenazas externas e internas, cuya anticipación eliminaría o, al menos, disminuiría sus efectos:

- Atentados contra nuestras exportaciones.
- Agresiones contra nuestra soberanía en donde ella esté representada.
- Competencia desleal y acusaciones injustas de “dumping”.
- El perjuicio socioeconómico y moral del narcotráfico.
- Arbitrariedades jurídicas o económicas desde el exterior.
- Agresiones del terrorismo internacional, dentro del territorio de jurisdicción nacional o fuera de él a entidades o connacionales.
- Crisis social a causa de la decadencia de factores sociales internos.
- Otras que se enmarcan en la fenomenología de las crisis coyunturales.
- Otros.

Entonces, ¿Qué sistema de inteligencia en un sentido integral, necesita Chile, para satisfacer necesidades disímiles en su “avanzar hacia el desarrollo, en un clima de seguridad”?

Consecuentemente, parece ser del todo conveniente, que una respuesta a la interrogante anterior podría ser: Subdividir conceptual y estructuralmente un sistema nacional, configurando en instancias separadas, un subsistema de inteligencia y seguridad exterior, asesor del proceso de toma de decisiones del Estado en el escenario internacional, y un subsistema de inteligencia y seguridad interior, que asesore en los procesos decisionales internos de la vida de la nación. Al configurarse como sistema nacional se facilitaría la necesaria interacción en aquellas materias de efectos cruzados.

IV. UN ENFOQUE AXIOLÓGICO

La inteligencia debe ser un servicio del Estado y al servicio de los más caros intereses a que aspira su sociedad. En este contexto no cabe el uso distinto de la privilegiada información útil con otro fin, como podría ser un uso partidario o con destino a favorecer a grupos de presión o de poder fáctico que se encuentran dentro de la sociedad civil. Esta contingencia antiética puede y suele darse cuando la asesoría que recibe el decisor proviene de organismos o individuos técnicamente aptos, pero que, sin embargo, adolecen del compromiso valórico con la sociedad y con su interés por el bien común, reflejado en el Proyecto País.

La cuestión, aunque vista desde lo negativo, nos permite incursionar sobre un factor de gran polémica, debido a cierta confusión ambiental en torno al concepto.

9 El Objetivo planteado puede parecer genérico y aplicable a cualquier sistema, sin embargo debe ser considerado como concepto rector y comprehensivo de la misión de la inteligencia en la gestión política

Sin ánimo de proponer la suscripción a alguna corriente que represente algún sentido confesional o filosófico general, como podría ser el *ethos* de la sociedad cristiana occidental, estimo recomendable considerar algunos conceptos valóricos extraídos de las raíces históricas del ser nacional, de larga data, evaluando la incorporación de valores universales emergentes, identificando lo intrascendente de aquello coyuntural o de moda, a fin de concluir en lo propio.

¿Cuáles son los principios que, a comienzos del siglo XXI, son identificables con el chileno?

¿Cuáles son los valores trascendentes, propios de la sociedad nacional, que inequívocamente señalan los límites de lo éticamente correcto o incorrecto para la misma?

Por ejemplo:

- a. ¿Cómo se resuelve en Chile la tradicional dicotomía entre libertad absoluta y la necesaria seguridad humana?... ¿Cuál tiene prioridad permanente?... ¿Qué piensa la sociedad, al respecto?... ¿Cómo se concilian la mayoría y la minoría?... ¿Se es libre de asociarse para destruir la sociedad y su orden moral?... y otras derivaciones asociadas... ¿Cómo la sociedad se da cuenta que está siendo corroída?
- b. ¿Cómo se resuelve el dilema del derecho a la vida, con la posición frente a aquel que atenta contra la sociedad?... ¿Cómo se entiende en el país la legítima defensa de la sociedad?
- c. ¿Cuál es el límite de la razón de Estado?... ¿Cuál es el límite de los derechos propios y cómo se aprecia la legitimidad del derecho de otros actores?... ¿O bien, el fin perseguido debiera justificar cualquier medio o procedimiento para alcanzar los objetivos?
- d. ¿Qué es lo éticamente correcto en el seno de la sociedad nacional?... ¿Nihilismo?... ¿Permisividad?... ¿Consumismo?... ¿Anarquismo?... ¿Disciplina laboral?... ¿Orden y puntualidad?... ¿Rigor educacional?...
- e. ¿Qué se percibe en la sociedad nacional como deber ciudadano?
- f. ¿Qué espera la sociedad chilena de autoridad moral de sus líderes?... ¿Privilegia el ejemplo noble?... ¿El sacrificio?... ¿El estoicismo?... ¿El heroísmo?... ¿La consecuencia?... ¿La honestidad?... ¿Verdad ontológica o verdad comunicacional?
- g. ¿Cuál es el sentido de la ética de servicio público en el país?...
- h. ¿Qué siente la sociedad en torno a la tolerancia?... ¿Cualquier credo o confesión debe tener libre ejercicio?... ¿Y las sectas también?... ¿Y las ideologías totalitarias?
- i. ¿En Chile, se privilegia el bien colectivo sobre el bien individual o a la inversa?...
- j. ¿Qué es justo para la sociedad nacional?

En fin, el tema como se señaló es de alta polémica. Sin embargo, si se pretende crear por vez primera en Chile un Sistema Nacional de Inteligencia, institución de alta sensibilidad, y ésta no se

sustenta en una política nacional, que como política de Estado, sea concebida a la luz del *ethos* nacional, se corre el grave riesgo de crear un organismo estructuralmente correcto, pero que contiene en sí el germen de su destrucción, con el consiguiente perjuicio para la misma sociedad.

Si relacionamos lo comentado hasta ahora en torno al desarrollo y seguridad futura del país, en el marco internacional, podríamos colegir que, el proceso de toma de decisiones no debería estar ajeno al concurso de un organismo de análisis superior que funcione con una perspectiva multidisciplinaria. En consecuencia, resulta obvio que la Agencia Nacional de Inteligencia debiera estructurarse de manera de dar cuenta de estas deseables características.

La elevación a la categoría de sistema nacional, del subistema Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (D.I.S.P.I.), a juicio del autor debiera estar acompañada de una serie de medidas complementarias que veremos más adelante.

La correcta definición consensual de una política nacional de inteligencia, con carácter de política de Estado, facilitaría la valorización de estos conceptos y otros, para que actúen transversalmente como rectores para la formulación del articulado que deberá ser materia de ley. En otras palabras, la consideración ética debe estar presente en la concepción misma de objetivos, intereses, procedimientos de operación, criterios de éxito y rangos de error aceptables, en la medida que son aceptables al *ethos* cultural nacional.

V.- EL RECURSO HUMANO

En una organización de la naturaleza de la inteligencia, la vulnerabilidad del sistema se concentra, tal vez con mayor sensibilidad que en otro tipo de organización, en el ser humano que la integra. Por evidente que parezca, nunca se es lo suficientemente riguroso en su selección, capacitación y condición de seguridad.

Puede ser que los mayores excesos, los más graves errores con consecuencias políticas y jurídicas, a causa de desaciertos operacionales fatales, las más inimaginables traiciones, el usufructo personal, y otras violaciones a la ética provienen de no haber cautelado en forma preeminente este factor fundamental causando la destrucción del sistema mismo.

Lo recomendable en este aspecto trascendente consiste en adecuar una combinación de eficiencia/confianza. Es decir, conjugar el imprescindible factor profesional del especialista en torno a esta compleja función, con un perfil psicovalórico que asegure un alto grado de confianza en su ejecución.

Sin ánimo de preestablecer conceptos o cualidades deseables del miembro del sistema, es necesario señalar que la experiencia mundial en este tipo de actividad conviene en considerar dos valores que deben ser prioritarios o *sine qua non*, estos son: la *honestidad* y la *lealtad*, ambos actúan como pilares del comportamiento, constituyendo la esencia de la autodisciplina y, en consecuencia, del deseable autocontrol. El efecto, es la confianza en el sistema motivada por la confianza en sus integrantes.

REFLEXIÓN FINAL

1. Como se ha visto hasta el momento, los tres vectores mencionados en el comienzo se ven reflejados en el carácter prioritariamente prospectivo de su producción para que sea oportuno y verdaderamente útil al proceso de toma de decisiones.

Por otra parte, hemos analizado algunas consideraciones para su estructuración organizacional y control, aunque prescindiendo un tanto de una comparación con otros sistemas existentes para privilegiar lo nacional.

También se destacó la inteligencia como actividad resaltando que es precisamente en este vector donde se encuentra la vulnerabilidad crítica, en tanto se realiza por humanos.

2. Se insistió sobre aspectos de ética, aun faltando bastante sobre el particular. Un Comité de psicólogos y especialistas en inteligencia podría desarrollar una investigación a nivel nacional, a fin de elaborar un perfil psicovalórico, que contribuya a una mejor selección de sus directores, analistas y operadores.

Parece obvio, en este mismo contexto, que sus componentes deben observar un perfil profesional de rigor académico, sin militancia política ni representación institucional o sectorial.

3. El orden lógico de generación de una entidad de inteligencia nacional debe comenzar por el consenso en torno a algunos lineamientos, criterios y objetivos generales, que delineen una política de Estado al respecto. Esta base fundamental debiera garantizar credibilidad y confianza, puesto que no resulta conveniente ni prudente configurar un organismo de esta naturaleza, impulsado sólo por la coyuntura.
4. Finalmente, cabe mencionar que estimo conveniente y hasta imprescindible que actúe la democracia con sus frenos y contrapesos desde la génesis, a fin de evitar la deslegitimización del organismo desde su mismo comienzo, o lo que sería aún peor, su desvío a fines político partidistas o a satisfacer intereses de poderes fácticos.

BIBLIOGRAFÍA

1. DROR, Yehezkel. "Enfrentando el Futuro". Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.
2. GODET, Michel. "De la Anticipación a la Acción". Manual de Prospectiva y Estrategia. Edit. Alfaomega Boixareu Editores marcombo. 1995.
3. DAHL, Robert. "La Poliarquía". Edit. Tecnos. 1978.
4. MAKRIDAKIS, Spiros. "Pronósticos". Estrategia y Planificación para el Siglo XXI. Edit. Diaz de Santos. Madrid. 1993.
5. KAHANER, Larry. "Competitive Intelligence". Edit. Simon & Schuster Rockefeller Center New York. 1996.

6. OMAHE, Kenichi. "La Mente del Estratega". Edit. Mc Graw - Hill. Varios lugares 1994.
7. BRZEZINSKI, Zbigniew. "El Gran Tablero Mundial". La Supremacía estadounidense y sus imperativos estratégicos. Edit. A & M. Grafic. 1998.
8. FREUND, Julien. "Sociología del Conflicto". Ediciones Ejército. Ministerio de Defensa de España. 1995.
9. RITZER, George. "Teoría Sociológica Clásica". Edit. Mc Graw - Hill. Varios lugares. 1997.
10. KEMPER, Félix y otros. "La Tecnología de Información como factor del Desarrollo". Edit. Cromos S.R.L. Asunción Paraguay. 1997.

EL NIVEL DE LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA Y SU PROSPECCIÓN

RENATO GONZALEZ BULL*

This article is based upon the future uses of strategic intelligence, taking into account the broad role of intelligence in the well being and survival of the Nation State. Every statesman requires a highly processed intelligence product to guide him in the correct steering of the country.

Intelligence is a very current tool as it helps the country to achieve its objectives in the International System.

This presentation therefore highlights the importance of Strategic Intelligence, as a provider of information and knowledge to the political or military leader.

I. INTRODUCCIÓN

Desde el término de la Segunda Guerra Mundial, época en que se teorizó y aplicó en gran escala el concepto de la inteligencia estratégica hasta nuestros días, han sucedido una serie de hechos y acontecimientos que demuestran que no existen las sociedades sin conflictos y donde no se manifieste la lucha por el poder.

Lo anterior queda claramente demostrado en diversos escritos sobre la materia, donde se destaca lo expresado por el profesor Sherman Kent, quien define en su libro las áreas que integran el poder como “factores y dinámicas”, de orden político, económico, social, psicológico, tecnológico y militar.¹

Derivado de lo anterior, es posible destacar que el amplio rol que le corresponde desarrollar a la inteligencia en la totalidad de los intereses de un Estado-Nación se concreta en la importancia fundamental que adquiere el resultado final del análisis de los antecedentes obtenidos, los cuales, transformados en inteligencia útil, aportan el conocimiento evaluado, clasificado e interpretado que requiere todo conductor para la adecuada toma de decisiones o resoluciones. Ante esto se hace necesario especificar en forma detallada la realidad de los diferentes niveles de la inteligencia, permitiendo con ello efectuar un encauzamiento lógico de los alcances y responsabilidades que requiere dar satisfacción la función primaria “Inteligencia”, con la finalidad de cumplir su actividad con el máximo de eficacia y eficiencia, bajo el prisma de una visión real, que posea a su vez una capacidad de proyección en el tiempo futuro, para una adecuada prospectiva de los hechos o consecuencias que se requieren para alcanzar los objetivos establecidos, en función del bien común y en beneficio del crecimiento y desarrollo del país en su conjunto.

* Teniente Coronel de Ejército, Oficial del Arma de Caballería Blindada, Licenciado en Ciencias Militares, posee la Especialidad Primaria de Estado Mayor y es Magíster (C) en Seguridad y Defensa, Gestión Político-Estratégica, de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile, en la actualidad se desempeña como Subdirector de la Escuela de Inteligencia del Ejército.

1 KENT, Sherman. “Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana”, Ed. Pleamar, Argentina, Buenos Aires, 1967, pp. 45-52.

Este análisis se encuentra orientado a destacar la importancia que reviste la inteligencia estratégica, ya que ésta constituye el conocimiento que necesita el conductor político o militar para decidir, considerando que la trascendencia de las resoluciones estratégicas necesitan de una inteligencia (conocimiento) anticipada del problema por resolver.

Esta exigencia es necesaria que sea advertida y comprendida en toda su importancia y amplitud, lo que trae consigo imperativos de organización y metodología en la correspondiente “toma de decisiones” por parte de las elites respectivas.

Asimismo, las características de la época actual obligan a la inteligencia estratégica a preocuparse de la situación interna y externa del país o grupos de países que se encuentren comprendidos dentro del “área del problema”² que se debe resolver, aspecto que incluye considerar las amenazas de carácter tradicional, como aquellas de índole emergente.

Por lo tanto, para la inteligencia estratégica no existe un “objetivo final” precisado en términos de límites de tiempo (plazo) y espacio (área geográfica); existen objetivos parciales que nunca llegan a conformar el final, aunque el problema haya sido resuelto en su presentación actual. Esto obliga a estar atento al resultado obtenido, que indudablemente creará nuevas situaciones haciendo válido el “Principio de Interacción”.

Es importante destacar en esta introducción que la inteligencia estratégica tiene contenido cuando está captada en términos de poder en todas sus expresiones, considerando para ello las áreas de orden político, psicosocial, económico, tecnológico y bélico. Kent denomina lo expresado como “Estatuta Estratégica”.³

II. DESARROLLO DEL TEMA

Sun Tzu define a la inteligencia estratégica como el “conocimiento anticipado”.⁴ Esta definición, expresada por el filósofo chino, mantiene en la actualidad una validez absoluta, derivado de los requerimientos propios de información que son necesarios poseer para resolver los problemas en forma adecuada, en beneficio de los objetivos establecidos por los diversos ámbitos del quehacer nacional.

Es por ello que en el mundo moderno, donde la tecnología permite la transmisión de las fuentes de conflicto de índole político, ideológico, económico, etc., con una celeridad antes desconocida, se hace necesario disponer del conocimiento anticipado de la información, a fin de evitar vulnerabilidades que afecten la seguridad, defensa y desarrollo del Estado-Nación.

La época actual y los requerimientos de información exigen una flexibilidad que permita evitar que los hechos sobrepasen los conocimientos disponibles, por tanto, aquel retrogrado pensa-

2 Áreas del problema cabe destacar que este concepto está orientado no sólo a los alcances delimitados en un contexto de carácter netamente geográfico, debiendo ser consideradas en su estudio las influencias de orden ideológico o políticas comunicacionales, apoyo financiero, psicosociales, psicológicas, tecnológicas y militar.

3 Kent, *op. cit.*, pp. 57-71.

4 SUN TZU. “El Arte de la Guerra”, Grupo Editorial TOMO, S.A. de C. V., México, Ciudad de México, 4ta. Edición, febrero, 2000, p. 140.

miento teórico que especificaba que la inteligencia estratégica actuaba a partir de la existencia de una misión, basado en un objetivo determinado, ha quedado sin validez en el tiempo presente, derivado de que no posee una visión prospectiva con respecto a las necesidades reales de información que es necesario procesar, a fin de poder anticipar los hechos que benefician o afectan los fines propuestos.

En un mundo globalizado como el actual, donde la incertidumbre representa un factor permanente de duda se manifiesta como un factor indispensable en la toma de decisiones, la necesidad de efectuar una adecuada metodología prospectiva, con respecto al análisis de la información, siendo el nivel de la inteligencia estratégica el que adquiere un rol preponderante en la construcción de escenarios futuros, permitiendo con ello asesorar adecuadamente a las elites que requieren de inteligencia útil, en beneficio de la gestión estatal, para el cumplimiento de los objetivos nacionales permanentes o de defensa.

En relación a los objetivos nacionales es factible destacar que en la actualidad es muy difícil mantener, en forma permanente, los objetivos establecidos y precisados en tiempo y espacio, con la finalidad de permitir el crecimiento y desarrollo del país, en función de asegurar el bien común de la sociedad toda.

Esta dificultad de mantención permanente de los objetivos o propósitos establecidos se deriva especialmente de las variaciones de intereses que se producen entre los diversos actores de índole estatal o privados, de carácter nacional e internacional, ante lo cual se hace necesario conocer oportunamente, a través del proceso de la información, las circunstancias o elementos que pueden afectar o beneficiar el desarrollo de los objetivos nacionales, lo cual permitirá establecer, en forma adecuada, la factibilidad de cumplimiento de los propósitos fijados y los alcances que estos objetivos representan en beneficio del progreso o desarrollo, bienestar o estándar de vida y soberanía del Estado-Nación.

Para el cumplimiento de los requerimientos de información que necesita el nivel político o político-estratégico, lógicamente se necesitará de antecedentes previos en la selección del o los objetivos nacionales permanentes o de defensa, y ahí es donde la inteligencia estratégica tiene un rol fundamental, ya que mediante el procesamiento analítico de la información recopilada será factible establecer si un objetivo nacional está bien formulado y se mantiene vigente, o producto de que la situación varía, adecuar oportunamente el esfuerzo y trabajo de los diversos campos de acción, a fin de evitar afectar el esfuerzo nacional en beneficio de la sociedad toda.

Por tanto, es misión propia de la inteligencia estratégica mantenerse actualizada, en la totalidad de los ámbitos de la información, permitiendo con ello aportar los conocimientos fidedignos y oportunos que servirán objetivamente para la reformulación o reacondicionamiento de los objetivos nacionales, permitiendo con ello la modificación, parcial o total, de uno o más objetivos específicos, en caso de que la nueva situación así lo requiera.

Es posible reafirmar que el concepto de la inteligencia estratégica es permanente y sirve a los intereses de la “gran política de los Estados” y, por ende, a la conducción militar, teniendo en consideración el hecho de que en los niveles de acción expuestos está sirviendo a los grandes objetivos nacionales, mediante una suma de esfuerzos en beneficio de los objetivos supremos del Estado-Nación, los que propenden hacia el bien común.

Como consecuencia lógica es importante destacar, como tema central del trabajo, el ámbito dentro del cual opera la inteligencia estratégica, derivado de que su concepto parece circunscrito exclusivamente a lo militar, pese a que ello no es exclusivamente así, por cuanto la inteligencia estratégica sirve a la conducción político-estratégica del Estado y, en consecuencia, también a la inteligencia de nivel nacional.

La inteligencia militar es una parte de la inteligencia general, asignada al campo bélico, en lo relativo a la fuerza militar como Institución, (Ejército de Operaciones, componentes de las FF.AA. etc.), estructurándose en dos niveles:

- Inteligencia Estratégica
- Inteligencia de Combate

Por lo tanto, la primera sirve a los fines del planeamiento de alto nivel y de largo alcance durante la paz, proporcionando a su vez las bases necesarias para la conducción de la guerra y de sus campañas, reafirmando de esta manera su utilidad en beneficio de la conducción político-estratégica del Estado y del desarrollo nacional.

Con la finalidad de poder tener una mayor claridad, es importante destacar dos definiciones muy breves:⁵

- **Inteligencia**

Conocimiento útil resultante del procesamiento de toda la información posible relativa a un objetivo determinado, que incluye deducciones con conocimiento de su situación actual y futura, favoreciendo la consecución del objetivo propuesto.

- **Inteligencia Estratégica**

Es el estudio permanente y prospectivo de los Estados para el planeamiento de la defensa nacional en los cuatro campos de acción, con la finalidad de determinar sus potencialidades, capacidades y vulnerabilidades, como asimismo los factores geográficos y geopolíticos, con el fin de establecer sus posibilidades y limitaciones necesarias, utilizar la conducción política y estratégica y estratégica institucional, a fin de definir los particulares esfuerzos coercitivos de inteligencia y crear condiciones favorables en busca del buen éxito en el cumplimiento de los objetivos establecidos en beneficio del país.

Ambas definiciones permiten deducir, en forma específica, producto de la extensión y profundidad de las materias que considera la Inteligencia Estratégica -las cuales denominaremos "componentes de la inteligencia estratégica"- la importancia que este nivel de inteligencia adquiere, ya que conceptualmente se encuentra en condiciones de proveer de estudios y conclusiones de carácter político estratégico al Alto Mando militar para su participación en el Consejo de Seguridad Nacional, como a su vez orienta el esfuerzo de búsqueda que deberán realizar los campos de acción en beneficio de la conducción política estratégica del país.

5 Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. "Materias de Inteligencia Político-Estratégica", Magíster en Seguridad y Defensa, Gestión Político-Estratégica, 4to. Semestre Académico, 2001.

Considerando lo anterior, la inteligencia estratégica de los Estados deberá tener dos usos o aplicaciones:

- Uso protector o defensivo: Destinado a poner sobre aviso, respecto de las amenazas de otros Estados en detrimento de nuestros intereses nacionales.
- Uso positivo: Permite asesorar la orientación de la política exterior del Estado, a fin de evitar que ella afecte a la seguridad nacional.

Estos puntos permiten evidenciar que en el rol de toda sociedad moderna no se puede ni se debe prescindir de la utilidad y de la importancia que reviste el uso de la Inteligencia Estratégica en el cumplimiento de los objetivos nacionales, que establece el Estado-Nación en los niveles multinacionales, estatales, sectoriales, sociológicos, científicos, tecnológicos y militares, debiendo observar una actitud de comprensión responsable, derivado de la trascendencia que representa la inteligencia en la seguridad nacional y por ende, en el desarrollo de las tareas propias de los clásicos factores de poder como lo son los cuatro campos de acción, a fin de alcanzar el bien común de la sociedad toda.

III. CONCLUSIONES

1. La interpretación razonable, actual, de una acción moderna de la inteligencia estratégica se basa en el sentido de que ésta no puede actuar después de elaboradas la misión y el objetivo, sirviéndose de éstos como factores orientadores, sino que debe hacerlo antes y sus resultados serán los que permitirán crear el objetivo o la misión o permitirán reformularlos cuando sea necesario.
2. La prospectiva y la estrategia participan en un mismo desafío: "Anticipar para actuar". Y el efecto que produce la sinergia entre ellas es altamente positiva, derivado de que ambas se complementan.⁶
3. La aceleración del cambio técnico, económico, social y de todo ámbito, exige una visión a largo plazo y una anticipación oportuna a las señales del entorno, contemplándose el futuro para iluminar el presente, en relación a la toma de decisiones por parte de la élite respectiva.
4. Si algo puede identificar a cualquier Estado y a una sociedad moderna es el proceso de la configuración de un nuevo orden mundial, caracterizado principalmente por la desaparición de polos ideológicos claramente antagónicos y por la aparición de dos fenómenos diferentes, el primero, relacionado con la actividad política, económica y social, inserto en un marco de referencia mundial y el segundo, con una intensificación de los niveles de interacción e interconexión dentro y entre los Estados y las sociedades que configuran la sociedad internacional. En consecuencia, los actores del sistema internacional, en la actualidad, son mucho más complejos, en donde el Estado-Nación es el actor principal, sin embargo, están presente las transnacionales, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales, etc.

6 Sobre la materia de prospectiva y estrategia se sugiere consultar a GODET, Michel. "De la Anticipación a la Acción, Manual de Prospectiva y Estrategia", Editorial Ediciones Alfa Omega S.A. de C. V., México, Ciudad de México D. F., 1993, p. 360.

5. Esta realidad genera en el Estado la necesidad de poseer un sistema de inteligencia capaz de diseñar escenarios futuros y proponer posibles alternativas para las decisiones que debe asumir el ejecutivo, tanto en el ámbito nacional como internacional y a la vez, poseer la capacidad de dar una luz de alerta anticipada de determinados acontecimientos, que puedan llegar a comprometer los objetivos o intereses de una nación, su seguridad y/o estabilidad.
6. El Estado precisa conocer la información político-estratégica necesaria para su desarrollo, dentro de las cuales podemos considerar: estrategias comerciales de los países con las cuales tiene intercambio económico, los procesos políticos internos que se desarrollan en ellos, establecer las zonas de riesgo existentes y proponer los escenarios futuros que deberá enfrentar el país, debiendo, además, tener la capacidad de pronosticar tendencias y escenarios futuros mediatos e inmediatos, a fin de orientar las políticas nacionales.
7. Asimismo, el proceso analítico que realiza la inteligencia estratégica permite detectar y localizar amenazas, vulnerabilidades o potenciales conflictos de cualquier naturaleza, para la adecuada conducción de situaciones de crisis.
8. De esta forma, los ámbitos de la inteligencia estratégica deben quedar establecidos en áreas, tales como política nacional e internacional, defensa, economía, tecnología u otras, para detectar, localizar y neutralizar, oportunamente, cualquier amenaza y/o anticiparse en la acción.
9. La inteligencia estratégica se preocupa de escenarios y problemas futuros y para ello aporta conocimiento útil al conductor político estratégico, el cual debe adoptar las decisiones. Es evidente que toda actividad realizada por el Estado exige una planificación político-estratégica que considera, en síntesis, el análisis de situaciones y/o elementos históricos, presentes y prospectivos. Esta planificación impone el análisis de aspectos estratégicos, que en la actualidad provienen básicamente de las tendencias mundiales y de la interdependencia y la globalización de las actividades imperantes en sus diferentes niveles y áreas, como también del carácter de las amenazas, ya sean tradicionales, o bien emergentes.
10. Dicho proceso de planificación político-estratégico finaliza con la identificación de los probables escenarios que tendrá un Estado, en el futuro mediano o inmediato, como consecuencia de las decisiones propias, situaciones internas o externas, o como consecuencia de las decisiones de otros Estados, función que le compete a la inteligencia estratégica.
11. Dicha identificación permite al conductor político estratégico adoptar decisiones en beneficio del desarrollo y crecimiento del Estado-Nación, para alcanzar sus objetivos nacionales y establecer los criterios conductores de las líneas de acción, basados en el análisis de los antecedentes disponibles, para prevenir, disuadir o iniciar acciones creativas en los campos de acción externo, interno, económico y bélico.
12. Todo lo anterior permite como conclusión final establecer que la acción que desarrolla la inteligencia estratégica es de vital importancia para la seguridad y defensa nacionales, como asimismo para el desarrollo de la nación, constituyendo un factor básico que permite en el presente y futuro, la adopción de medidas trascendentes en beneficio directo de la supervivencia nacional.

13. Asimismo, es importante tener presente que, en el concepto y visión prospectiva de la inteligencia estratégica, ésta debe abarcar no sólo materias de seguridad nacional, sino todo lo relativo a la economía y sociología política. Lo anterior se fundamenta en que los riesgos y amenazas del futuro sólo se pueden deducir de las potenciales “colisiones” entre objetivos de desarrollo e intereses coyunturales o permanentes de diversos actores involucrados.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATEGICOS. “Materias de Inteligencia Político-Estratégica”, Magíster en Seguridad y Defensa, Gestión Político-Estratégica, 4to. Semestre Académico, 2001.
2. GODET, Michel. “De la Anticipación a la Acción, Manual de Prospectiva y Estrategia”, Editorial Ediciones Alfa Omega S.A. de C. V., México, Ciudad de México D. F., 1993.
3. KENT, Sherman. “Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana”, Ed. Pleamar, Argentina, Buenos Aires, 1967.
4. SUN TZU. “El Arte de la Guerra”, Grupo Editorial TOMO, S.A. de C. V., México, Ciudad de México, 4ta. Edición, febrero, 2000.

BL 58

EE.UU.: LA NUEVA SUPERPODEROSA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA

ANDREA LODEIRO ENCINA*

DIEGO CERDA SEGUEL**

After the 9-11 events the US Intelligence Community is at the peak of its power. Though the attacks betrayed the unpreparedness of the intelligence organizations, the people of the United States has bestowed upon them very wide powers. The fear of terror has put an end to the traditional desire of the US population for controlling the intelligence community.

Thus from now on the intelligence services history can be told in two ways, as in black and white. In black as the community has now been unleashed, without any political control. In white, as part of the attempts to regulate its activities and to make them more transparent to the general population.

INTRODUCCIÓN

A pocos días de ocurrido el atentado contra las Torres Gemelas y el Pentágono, el Vicepresidente estadounidense Dick Cheney advirtió que, en adelante, el objetivo último de su país era “desmontar la red terrorista sobre la que caerá toda la cólera de América” y aludió a la necesidad de recurrir a la “guerra sucia” para destruir a los terroristas.¹

Por su parte, el Secretario de Defensa norteamericano, Donald Rumsfeld, indicó la necesidad de reforzar los lazos entre los servicios de inteligencia y el ejército, y de incrementar notablemente el número de efectivos destinados a “operaciones especiales”. Ello, considerando que Estados Unidos ya cuenta con 29.000 especialistas activos y con 14.000 reservistas destinados a este tipo de operaciones cuyas misiones van desde la lucha antiterrorista a ofensivas de baja intensidad, la guerra psicológica, los secuestros, asesinatos, las demoliciones y los sabotajes.

El mismo ánimo embargó también al Secretario de Estado Colin Powell quien, sobre el tema, declaró estar de acuerdo con el sentido de esta guerra soterrada y que dentro de estos procedimientos figura el de asesinar a líderes extranjeros o a los responsables de atentados terroristas en suelo norteamericano.²

En efecto, tras el once de septiembre se precipitó un cambio de estrategia en Washington que fue considerado positivo por James Woosley,³ ex director de la CIA durante la administración Clinton. Woosley destacó que por primera vez en 25 años, el gobierno parece dispuesto a reabrir el debate sobre métodos catalogados como “poco éticos” desde la Guerra Fría...

* Periodista, Diplomada en Estudios Políticos y Estratégicos en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile, realiza un Magíster en Seguridad y Defensa Nacional en dicho Instituto de Educación Superior.

** Sociólogo y profesor de la cátedra Introducción a la Sociología en la Universidad Las Américas.

1 FRESNEDA, Carlos; “EE.UU. propone atacar el terrorismo mediante la guerra sucia”. En: www.elmundo.es/2001/09/13/mundo/1046891_imp.html

2 *Ibidem.*

3 *Ibidem.*

EN LA LUZ Y EN LA SOMBRA

La llamada “guerra sucia”, entendida como una actividad eminentemente poco ética, no ha sido congelada desde hace 25 años como señaló James Woosley. En este sentido podemos considerar que durante esos años la comunidad de inteligencia realizó este tipo de actividades, principalmente durante la década de los 80’, mientras era dirigida por William Casey. Los hechos fueron claros y como ejemplo podemos mencionar la condena del Tribunal Internacional de la Haya al apoyo que prestó Estados Unidos a la guerra de los Contras nicaragüenses. También podemos sumar a estos casos el apoyo y entrenamiento de las tropas indonesias que realizaron la matanza de Dili, en Timor Oriental, en 1999.

Aunque es difícil establecer con certeza en qué consiste exactamente la guerra sucia, no cabe duda que ésta implica, entre otras cosas, paramilitares, matanzas, censura, campos de concentración y desaparición, y toda esa caterva de acciones repetidas en América Latina y el resto del mundo.

Es más, dicha guerra forma parte integral de un sistema de inteligencia que va mucho más allá de lo que se considera la actividad específica de la inteligencia, esto es: recoger, procesar y analizar información para entregarla como insumo al conductor político-estratégico.⁴ Más allá de esta definición escolástica está lo que se conoce como *cover action* (acción encubierta), y lejos de la pasividad del analista están los agentes encubiertos que han hecho de las suyas derrocando gobiernos, entrenando mercenarios, financiando maniobras psicológicas y realizando complots varios.

Woosley declaró que los métodos de la guerra sucia eran “poco éticos” y por eso habían dejado de usarse. Es decir, dada la crítica ejercida por la ciudadanía estadounidense opuesta a que sus agencias de inteligencia hicieran y deshicieran acciones encubiertas alrededor del mundo. Ha sido ese imperativo popular por ejercer un control y fiscalización de las actividades de inteligencia el único tope que se han encontrado para esas acciones. Esa labor de fiscalización ejercida a través del Congreso o a través de la presidencia ha sido efectivamente la única contención de dicha comunidad.

En 1962 John Kennedy separó de sus funciones al Director de la Comunidad de Inteligencia de la dirección de la Central Intelligence Agency, CIA. Se dice que como castigo por la vergonzosa derrota de Bahía de Cochinos, frente a Fidel Castro. Luego vinieron los casos fallidos de evitar la asunción de Allende al poder y el caso Watergate que terminaron con el gobierno de Nixon, creándose un ambiente propicio para la creación de comisiones senatoriales que trataron de indagar los secretos de la comunidad de inteligencia.⁵

4 La Inteligencia Política Estratégica sirve a la conducción del Estado en la prevención y solución de conflictos y crisis donde pueda ser empleado todo el poder nacional. La IPE contribuye a determinar y definir todas las amenazas que puedan poner en peligro la existencia del Estado-Nación, afectar su seguridad o el logro de los objetivos definidos por el país. El Libro de la Defensa Nacional de Chile define la Inteligencia Política Estratégica como: Inteligencia que contribuye a optimizar la capacidad de predicción de los escenarios de conflictos externos, ya sea para prevenirlos o para resolverlos, empleando todo el poder nacional.

5 Véase por ejemplo las investigaciones de la comisión senatorial presidida por Frank Church. Senador Frank Church, *Covert Action in Chile 1963-1973*. Staff Report of the Select Committee to Study Governmental with Respect to Intelligence Activities, (United State Senate, December 18, 1975).

Como consecuencia de la fiscalización senatorial y la demanda ciudadana de control sobre la Comunidad de Inteligencia, Gerald Ford firmó una ley y un decreto que “permitían el control parlamentario sobre determinadas actividades de la Comunidad de Inteligencia”, y que establecían las “bases para la conducción de los deberes y las responsabilidades del esfuerzo de inteligencia”.⁶ Semejante política de imagen utilizó Jimmy Carter; pero con Reagan todo volvió a ser igual, se activaron múltiples frentes de guerra irregular apoyados por dichos organismos, en Afganistán, en Centroamérica. Sin embargo, dicha escalada de operaciones creó el ambiente para que nuevamente el Congreso determinara fiscalizar las labores de la Comunidad de Inteligencia en torno al caso de financiamiento irregular de adquisiciones bélicas para la “contra” nicaragüense: el bullado affaire Irán-Contras. Luego de reiterados encuentros y *hearings* (audiencias en el Congreso), todo quedó ahí, Reagan completó su segundo período presidencial y fue seguido por otro duro, George Bush (antiguo director de la Comunidad de Inteligencia y de la CIA) quien pudo mantener un buen perfil para sus agencias frente al público, esto gracias a sus exitosos operativos contra Panamá y contra Irak.

Por otro lado, uno de los momentos en que la actividad de inteligencia se ha desarrollado con mayor libertad ha sido cuando el estado psicológico de la población es de miedo y terror. De manera ejemplar, antes de la situación que se vive hoy, podemos mencionar las llamadas cacerías de brujas producto de la ferviente paranoia anticomunista de los años 50, cuando el Senador Joseph McCarthy apuntó todo el aparato policial y de espionaje contra su propia población. Otro momento de auge fue durante el resurgimiento de los movimientos libertarios de los 60 y 70, *verbi gracia*, el movimiento pacifista o los movimientos por los derechos de las minorías negras, víctimas de la vigilancia artera del propio Estado. Finalmente, cabe mencionar la absurda declaración de emergencia nacional por la supuesta (y falsa) compra de parte de Nicaragua de aviones MIG, donde se supone que el Ejército Sandinista se demoraría dos días en llegar a Harlingen, Texas, para invadirlo.

Si bien estos casos representan tanto operaciones de inteligencia interna como externa, debemos entender que Estados Unidos tiende a no hacer este tipo de distinciones cuando se trata de la Seguridad Nacional, pues aplica lo que se conoce como Inteligencia de Estado.

EN LA ACTUALIDAD: LIBERTAD TOTAL

Como se mencionó, el miedo y el terror de la ciudadanía frente a las amenazas a su seguridad ha sido definitorio en determinar las libertades de acción de la Comunidad de Inteligencia. Ahora ese factor se cumple en niveles nunca imaginados, por lo tanto, se puede prever el inmenso poder con el que cuenta hoy por hoy.

En efecto, no sólo teóricamente se cumple este postulado; tras el 11 de septiembre el Gobierno norteamericano comenzó a adoptar medidas que liberan de restricciones a la Comunidad de Inteligencia y que la dotan de nuevos superpoderes. Dentro de las múltiples decisiones tomadas, de las cuales gran parte de ellas son secretas, el Gobierno determinó la creación de la “Oficina de Seguridad Interior”, considerada como la “madre de todas las leyes antiterroristas”, que si bien no tiene una posición clara respecto a la Comunidad, cumple funciones de inteligencia ejerciendo “un endurecimiento

6 ESTÉVEZ, Eduardo. “Inteligencia y Legislación en los Estados Unidos”, en: SER EN EL 2000. Buenos Aires 1993.

de la normativa contra la inmigración, las escuchas, la potestad de proceder a arrestos, detenciones sin límites de tiempo y deportaciones” utilizando para esto facultades tan inconstitucionales como la famosa “evidencia secreta”, que impide o dificulta a que el acusado pueda conocer las pruebas que se le imputan.⁷

Asimismo, el Presidente George W. Bush anunció a mediados de febrero el establecimiento de un “Gobierno en la Sombra”, gabinete paralelo encargado de mantener en funcionamiento al país en caso de que desaparezca la administración actual.

El investigador Hanz Dietrich señala que dentro de las nuevas medidas de reforzamiento de las agencias de inteligencia figuran: la multiplicación de agentes, la creación de nuevos grupos paramilitares y un aumento sustancial del presupuesto.⁸ A esto se suma la suspensión de restricciones que pesaban sobre la CIA para operar al interior del país compartiendo funciones con el FBI. Esto genera la deslimitación entre una inteligencia interna y otra externa, diferencia que podría considerarse en un nivel teórico.

Sin embargo, todas estas acciones parecen justificarse, dados los niveles de incertidumbre y paranoia en los que se encuentra sumida la población norteamericana. Esta situación incluso puede ser el punto de partida para comprender una de las medidas más desmesuradas a punto de implementarse por la administración Bush: el programa TIPS.

Según se informara recientemente a través del diario electrónico *elmundo.es*,⁹ Washington prepara una “red de soplones” por medio de lo que se ha denominado el Sistema de Información y Prevención del Terrorismo (TIPS en inglés). Este plan pretende crear una red nacional de voluntarios a los que se dotará de “formación, material y un sistema de comunicación apropiado, por medio del cual puedan informar regularmente sobre actividades sospechosas al FBI”. Según el autor del artículo, el millonario empresario Ritt Goldstein, “George W. Bush planea reclutar al 4% de los ciudadanos norteamericanos para crear un entramado de informantes por todo el país”.

Mucho se ha dicho que la Stasi, servicio de espionaje de Alemania Oriental, había diseñado y operado el más monstruoso plan de espionaje ciudadano que contemplaba entre el 1% y el 2.5% de la población con el fin de mantener a sus ciudadanos bajo el más estricto control; ante el plan TIPS la experiencia de la Stasi pierde impacto y se relativiza al contemplar que en agosto del presente año se iniciará una experiencia piloto en diez ciudades norteamericanas en donde una de cada 24 personas será agente de inteligencia; entre los reclutados ya hay ciudadanos cuyos oficios son compatibles con la actividad de espionaje, se trata de carteros, camioneros, niñeras, etc.

Desde esta perspectiva es posible destacar que la Comunidad de Inteligencia no sólo está sufriendo cambios estructurales dentro de su orgánica, pues también es notable que las acciones del gobierno norteamericano han apuntado en convertir al propio pueblo estadounidense en parte integral de su propia comunidad.

7 CARRASCO, Daniel, *et al.* “Sistema de Inteligencia de los Estados Unidos de América”, documento de consulta. En: Biblioteca ANEPE. Santiago, diciembre de 2001.

8 El Siglo, 1 al 7 de marzo de 2002, Santiago.

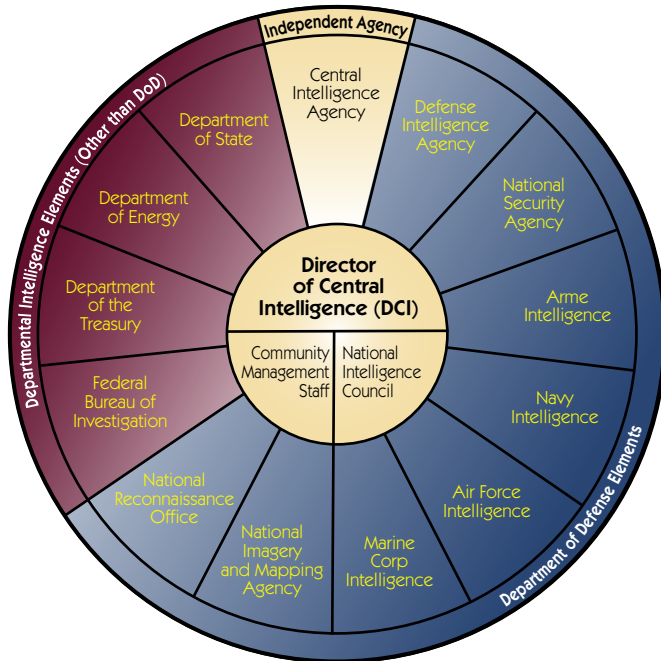
9 GOLDSTEIN, Ritt “Washington prepara una red de ‘soplones’”. En: www.el-mundo.es/2002/03/10/mundo/1116085.html

LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA ANTES DEL ONCE

La llamada Comunidad de Inteligencia estadounidense tiene como antecedente las pequeñas organizaciones destinadas a este fin en el Ejército y la Marina de 1885 y 1882. Según señala Richard A. Best Jr.¹⁰ en un informe elaborado por el Congressional Research Service (Servicio de Investigación del Congreso), el 22 de enero de 1992, denominado “Reforming Defense Intelligence” (Reformando la Inteligencia de Defensa), a medida que se incrementaba la necesidad de contar con análisis de amenazas a sus fuerzas operacionales y a los organismos dedicados a la obtención de material y entrenamiento se conformaron organizaciones de inteligencia en la Fuerza Aérea y en el Cuerpo de Infantería de Marina. Sin embargo, el trabajo

de obtención y análisis de información se articulaban principalmente en período de guerra, desactivándose inmediatamente después de superado el conflicto. El verdadero esfuerzo por definir los objetivos y el trabajo sistemático de la inteligencia de forma permanente en tiempo de paz se materializó con la creación de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) mediante el Acta de Seguridad Nacional de 1947, bajo la dependencia del National Security Council (Consejo de Seguridad Nacional). Best describe que “las organizaciones de inteligencia de las fuerzas comprendían ahora miles de militares y civiles, y mantenían laboratorios técnicos, equipos de análisis y elementos de cuartel general”.¹¹

A partir de ese momento comienza a articularse lo que hoy se conoce como la Comunidad de Inteligencia cuyo término “se refiere a aquellas agencias y organizaciones de la rama ejecutiva que conducen una variedad de actividades de inteligencia, las cuales constituyen en el esfuerzo total de la inteligencia nacional de Estados Unidos”.¹² Consta de un órgano de inteligencia política, económica y policial y de contrainteligencia en el exterior y, aparentemente, limitada en el interior, así como de determinados aspectos de seguridad pública. Quien la dirige es el Director de la CIA, que a su vez también cumple como consejero principal para el Presidente en materia de seguridad nacional. La Agencia Central de Inteligencia es, entonces, el eje coordinador de las actividades de inteligencia de principalmente 13



Fuente: <http://www.cia.gov/ic/icagen2.htm>

10 Citado por UGARTE, Manuel. “Legislación de Inteligencia: Especialización y Control, Legitimidad y Eficacia”. Buenos Aires, Editorial Dunken. 2000 p. 102.

11 *Ibidem*.

12 Dirección de Asuntos Congresionales de la Agencia Central de Inteligencia: “La Comunidad de Inteligencia de los Estados Unidos”. Folleto publicado en 1999.

organismos: La Agencia de Seguridad Nacional; la Agencia de Inteligencia de Defensa; los elementos de inteligencia del Ejército, la Marina, la Fuerza Aérea y la Infantería de Marina; la Agencia de Imágenes y Cartografía; la Oficina Nacional de Reconocimiento; los elementos de inteligencia del Buró Federal de Investigación; el Departamento del Tesoro; el Departamento de Energía y el Departamento de Estado.

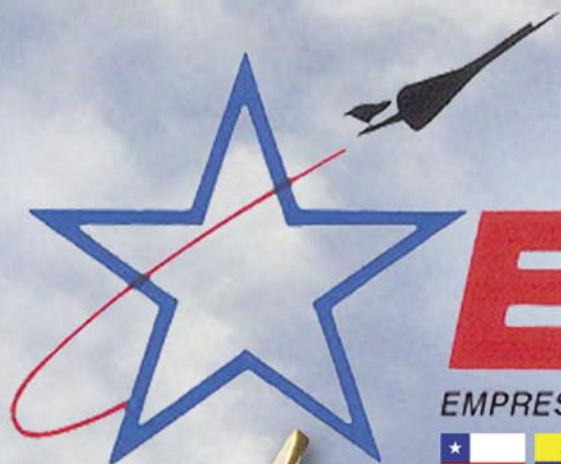
CONCLUSIONES

Si bien sabemos que la inteligencia interna, como la representada por la Stasi alemana corresponde a la seguridad del régimen y no tiene un carácter político-estratégico, en el caso de Estados Unidos debemos considerar:

1. Que la seguridad del régimen es una seguridad imperial, es decir, que de ésta depende también aquello que sustenta a nivel mundial: un sistema de dominación basado en la libertad de mercados y la democracia.
2. Por otro lado, la seguridad interna se orienta a la identificación y neutralización de enemigos infiltrados que pertenecen a una red global enemiga, que está directamente relacionada a las acciones de inteligencia y de fuerza desplegadas por el aparato estratégico norteamericano en todo el mundo. En especial, respecto de la red Al Qaeda, en el mundo islámico. Es decir, la seguridad interna se alinea con la inteligencia exterior. En este sentido no se puede perder de vista el primer atentado contra el World Trade Center en 1993. Éste fue generado desde el grupo islamista del “Jeque ciego”, quien entró al país en calidad de asilado político, a pesar de formar parte de las listas de terroristas internacionales. De esta forma podemos observar que en Estados Unidos se tiende a confundir la orientación de la inteligencia interna respecto de la inteligencia externa. El enemigo, que era reconocidamente externo, fue asilado en el propio país que debía perseguirlo.

Las impactantes imágenes de esa mañana de septiembre inundaron de terror a espectadores alrededor del mundo. Un miedo e incertidumbre total, no sólo por el ataque, sino, y más intenso quizás, respecto de las represalias de un león herido. A diferencia de una reacción irracional inmediata, la guerra contra los supuestos responsables se llevó a cabo con gran metodología y logística.

En todo este hecho, la mayor responsabilidad recayó -además de los hechos- en la inmensa comunidad de inteligencia que fue incapaz de preverlo. Lo que podría considerarse como error fatal, que razonablemente hubiese dejado sin empleo a gran cantidad de altos mandos de dicha comunidad. Por el contrario, se generó una gran solidaridad. El propio terror inmunizó el aparato de inteligencia de esta consecuencia obvia: los norteamericanos debían permanecer unidos en esos momentos de dolor e incertidumbre. Lo que desde cierta óptica de los hechos lo que hubiese llevado a **BLANCO** ha llevado, gracias al factor terror, a **NEGRO**.



ENAER

EMPRESA NACIONAL DE AERONÁUTICA - CHILE



**MANTENIMIENTO Y MODERNIZACIÓN
CONSTRUCCIÓN DE PIEZAS
Y PARTES DE AERONAVES
FABRICANTE DE AVION PILLAN**



ENAER, PREMIADO INTERNACIONALMENTE

**THE BEST OF THE YEAR
THE STRUCTURE AND INTERIOR
EMBRAER SUPPLIERS AWARD**

*Empresa Nacional de Aeronáutica - Chile
Av. J. M. Carrera N° 11.087, El Bosque
Fono: (56-2) 3831926 / Fax: (56-2) 5282699
E-mail: marketingenaer@enaer.cl
Santiago - Chile*

BL 66

POLÍTICA DE ADQUISICIONES MILITARES

MIGUEL NAVARRO MEZA*

The current and expected international and domestic political conditions of the country suggest the desirability of developing a single, integrated weapons acquisitions policy in Chile. A Weapons Acquisition Policy integrates the strategic, political (both domestic and international) technological, financial and social issues that are integral part of any weapons acquisition initiative. Such a policy also integrates the motivations of the countries to acquire weapons and regulates the links between those motivations with the international posture of the purchasing country.

Since the mid nineteen century, Chile has develop some basic traits for its weapons acquisitions, which have served the country well. However, the changing conditions both in the political and the financial terms of the planned acquisitions make clear the need to integrate those traits in one single integrated policy.

IDEAS PRELIMINARES

Las complejas y prolongadas vicisitudes que afectaron los programas Tridente de la Armada y Nuevo Avión de Combate de la Fuerza Aérea, no obstante la exitosa y oportuna consecución de la primera etapa de este último, han focalizado el tema de las adquisiciones de sistemas de armas. Desde luego, el generar mecanismos eficaces y permanentes de incorporación de tecnología militar a las Fuerzas Armadas incide directamente en la capacidad del país de asumir plenamente sus compromisos de seguridad, en un entorno internacional más complejo y en el cual la responsabilidad de Chile se incrementa, de un modo acorde con la evolución de su posición en el Sistema Internacional. De igual modo, se advierten en este tema variables políticas domésticas que deben ser debidamente aquilatadas en los procesos decisionales relativos a la adquisición de sistemas de armas.

Las actuales modalidades de compra de armamento, históricamente han permitido a las Fuerzas Armadas contar con una capacidad tecnológica suficiente para generar una disuasión eficaz y cumplir sus cometidos constitucionales y legales. Sin embargo, tales modalidades todavía válidas, resultarán insuficientes en un plazo relativamente breve, especialmente en sus aspectos decisionales. En primer lugar, la función de defensa es actualmente más compleja y más amplia en sus cometidos; en consecuencia, el aprovisionamiento de tecnología militar debe adaptarse a esta situación, lo que afecta fundamentalmente la ritualidad de la toma de decisiones, especialmente en sus aspectos políticos.

No menos importante es el tema del financiamiento de capital de la Defensa. Es un hecho que el Sistema de la Ley del Cobre, no obstante sus sólidas ventajas, adolece de limitaciones que, a mediano plazo, pueden afectar su capacidad de continuar financiando los aspectos tecnológicos de la función de defensa según los modernos conceptos de ésta y los requerimientos políticos y estratégicos de la República. Tal veredicto no emana sólo del sistema de tercios. Primariamente, es consecuencia

* Abogado, cientista político, MA., Mphil., profesor de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y de la Academia de Guerra Aérea; profesor visitante de la Academia Diplomática Andrés Bello y del Instituto de Altos Estudios Estratégicos de Paraguay. Editor de la Revista "Política y Estrategia".

de que este financiamiento está ligado a una actividad económica específica, cuya incidencia en la economía del país es decreciente; ello impide un incremento del nivel de inversión acorde con los mayores requerimientos tecnológicos que emanan de la evolución de la función de defensa.

Desde otro punto de vista se tiene que los proyectos NAC y el sucesor de Tridente son los primeros programas significativos, de adquisiciones que se ejecutarán en varias etapas, relativamente independientes entre sí y que requerirán de varias instancias de decisión política, las que corresponderán a diversas administraciones. Esto, por sí solo, sugiere la conveniencia de generar una visión de Estado permanente, acerca de las adquisiciones militares.

Igualmente deberán aquilatarse en el futuro las variables de política internacional de las adquisiciones militares. Estas se manifiestan tanto en el ámbito vecinal como en las relaciones con los países proveedores. Las relaciones entre país adquirente y estado proveedor de equipo militar son siempre complejas y se proyectan en todo el espectro de las relaciones bilaterales. De igual modo, las adquisiciones de sistemas de armas tienen efectos políticos directos en el entorno de seguridad del país que las adquiere, lo que incide en su política exterior y, en ocasiones, en su política doméstica.

Todo ello apunta a la necesidad de analizar los conceptos teóricos de la Política de Adquisiciones Militares y sus relaciones con la Política Exterior, lo que constituye el objeto de este trabajo. También se consideran ciertos aspectos básicos de las adquisiciones militares chilenas y la forma cómo pueden constituir una política de adquisiciones específica y definida.

POLÍTICA DE ADQUISICIONES MILITARES, DEFINICIÓN, ELEMENTOS Y EFECTOS

1. La Gestación de la Política de Adquisiciones Militares

En el sistema internacional, compuesto primariamente por Estados nacionales con intereses propios y carentes de una autoridad central, los problemas de seguridad de dichos estados están fundamentalmente determinados por factores estructurales asociados a tal condición anárquica.¹ Es precisamente la ausencia de una autoridad central con poder de imperium y la existencia de intereses diversos y en ocasiones contrapuestos, la que genera la necesidad de que los estados interactúen entre sí en el nivel estrictamente político y en el de seguridad.

Para tal efecto, y desde antaño, los Estados han desarrollado políticas específicas para los fines de su interacción política y de seguridad con los demás integrantes de la comunidad internacional: la política exterior y la política de defensa. Ambas abarcan las formas más clásicas de actuar del Estado y constituyen los instrumentos primarios de su posicionamiento en el sistema internacional. En sentido estricto, el mecanismo básico de acción del Estado es la política exterior, en cuanto canaliza la relación con los demás integrantes del sistema; de hecho, tal integración se desarrolla en una amplia gama de materias que van desde lo estrictamente político a lo valórico y cultural, sin descuidar la actividad económica y comercial.²

1 El planteamiento central del trabajo descansa en el hecho de que el Estado es y continuará siéndolo en el futuro previsible, el actor internacional por excelencia. En relación a la condición anárquica del sistema internacional, véase por ejemplo BULL, Hedley, *The Anarchical Society; A study of Order in World Politics*, Columbia Univ. Press, 2ª. Ed., 1995.

2 En relación a esta materia, véase por ejemplo BARSTON, R.P., *Modern Diplomacy* (Longman, New York, 1998) especialmente capítulos introductorios y 11.

En consecuencia, la política exterior y la diplomacia, que es su manifestación concreta, trascienden con mucho el tema de la seguridad; y, sin embargo, la contribución de la actividad diplomática a la seguridad exterior de los países es absolutamente imprescindible. Las prácticas de la relación entre ambas políticas son conocidas desde la Antigüedad: cuando a mediados de 597 AC, Nabucodonosor, rey de Babilonia, inició su expedición contra el reino de Judá, envió paralelamente una embajada al faraón Nekao, advirtiéndole que sólo se trataba de una acción de castigo contra un vasallo rebelde y no de un nuevo intento de expansión hacia el oeste, invitándole en consecuencia a mantenerse fuera del conflicto. Tal acción fue correcta; el hecho de que los babilonios hubiesen contenido el expansionismo egipcio unos años antes, generaba profundas sospechas en la corte del faraón ante cualquier nueva iniciativa política de Nabucodonosor. La advertencia de Babilonia mantuvo a Nekao fuera del conflicto.

Dada la naturaleza del sistema internacional, especialmente su condición anárquica, la seguridad de los Estados soberanos es, en definitiva, responsabilidad de cada uno de ellos. Waltz lo describe como un sistema de autoayuda: pese a los organismos internacionales y a los sistemas de alianzas, los países en definitiva dependen de sí mismos para su seguridad en un entorno actual o potencialmente hostil.³ Para tal fin, los Estados usualmente definen una política de seguridad nacional, orientada a identificar los intereses básicos y permanentes del país y los instrumentos destinados a preservarlos.⁴ Una aproximación en este sentido se contiene en el Libro de la Defensa Nacional de Chile, aunque bastante más restringida que la que se encuentra usualmente en la literatura comparada.⁵

En el plano estrictamente internacional, la política de seguridad nacional usualmente utilizará los recursos de la política exterior, especialmente los puramente diplomáticos y, además, definirá la política de defensa para aplicar los medios más puramente militares de la seguridad. Así, esta política identifica los requerimientos estratégicos que se derivan de su posicionamiento en el sistema internacional y la forma de satisfacerlos, determina e imputa los recursos que el país destinará a tales efectos, y como toda política pública define mecanismos de control de eficacia.⁶ Esta política se concreta, a su turno, en políticas específicas.



3 ART, Robert J. & WALTZ, Kenneth, *The Use Of Force*, (University Press Of America, London, 1993).

4 Strategy and Force Planning Faculty, Naval War College, *Strategy and Force Planning* (Naval War College Press, Newport, RI, 1996) Primera Parte.

5 Libro de la Defensa Nacional de Chile, Capítulo 1, Ministerio de Defensa Nacional, 1997.

6 Definición del autor.

2. Política de Adquisiciones Militares

A. Concepto y contenido

Las adquisiciones militares, o más precisamente la adquisición de sistemas de armas, constituyen una de las etapas finales del proceso de posicionamiento del Estado en el Sistema Internacional, en la perspectiva de la seguridad. Estas adquisiciones constituyen una manifestación de la voluntad del Estado de utilizar la fuerza en defensa de su territorio, la finalidad tradicional de la función de defensa y, crecientemente, en la protección de sus intereses internacionales y de los valores y principios de su política exterior.

En lo funcional, los criterios y procedimientos de adquisiciones de sistemas de armas se estructuran en una política específica, de naturaleza derivativa, que complementa la política de defensa. Sin embargo, de hecho, la política de adquisiciones militares puede existir formalmente, definida y sancionada por el poder público, o de manera consuetudinaria, como un conjunto de criterios y principios tradicionales y de permanente aplicación a las iniciativas específicas de adquisición de sistema de armas. El caso chileno responde a esta última variante. Además, puede existir una política consuetudinaria de adquisiciones aunque no exista una política de defensa formal y pública.

Convencionalmente, la política de adquisiciones militares tiene cinco cometidos principales:

1. Determina y sistematiza los fundamentos estratégicos de las adquisiciones de sistemas de armas. Este es un cometido cuya responsabilidad es compartida entre el nivel político, usualmente en el ministerio respectivo, y las fuerzas militares.
2. Establece y pondera los criterios de selección de los sistemas de armas. Esta función es principalmente una responsabilidad de las instituciones militares, sin perjuicio de la participación de agencias especializadas.⁷
3. Define los patrones específicos de asignación de los recursos financieros para la adquisición de sistemas de armas. La responsabilidad de este cometido dependerá del sistema político de cada país y de la forma de apropiación y destinación de los recursos financieros para la ejecución de la función de defensa en su conjunto.
4. Integra las variables políticas (domésticas e internacionales) estratégicas, tecnológicas, financieras y aun sociales que inciden en la adquisición de sistemas de armas. Esta es

7 En los sistemas comparados son frecuentes las agencias gubernamentales especializadas en la gestión de adquisiciones de defensa, designadas genéricamente como Organizaciones de Adquisiciones de Defensa (OAD). Su cometido específico varía de país a país, pero en general, dichas agencias constituyen el punto de análisis e integración de los requerimientos tecnológicos presentados por las fuerzas militares, con las demás variables que inciden en la adquisición de los sistemas específicos; además, funcionan como entidades de asesoría al nivel político, al que corresponde la decisión final. Así, en Francia existe la Direction Générale pour l'Armement (DGA), en Suecia, la Försvarets Materielverk o FMV y en Gran Bretaña, la Defence Procurement Agency (DPA). Varias fuentes.

normalmente una responsabilidad del nivel político y deriva del carácter esencialmente político de las adquisiciones militares.

5. Establece un procedimiento formal y permanente de toma de decisiones, incluyendo la ritualidad, la oportunidad y la forma de tomar las decisiones y las autoridades que intervienen. Este procedimiento es responsabilidad fundamentalmente del Ejecutivo pero, dependiendo de la naturaleza del sistema político, puede haber una instancia del Congreso.

Cabe hacer presente que, como en casi cualquier definición en el ámbito de las ciencias sociales, estos elementos son categorías teóricas de análisis cuya presencia e injerencia en cada política específica, depende de múltiples factores inherentes a cada país. Por otra parte, estos elementos son en el fondo uno solo, pero se especifican para fines metodológicos.

B. Elementos Constitutivos

Debido a su especial naturaleza, especialmente el hecho de ser una política derivativa que da contenido a la implementación de la política de defensa y, por su intermedio, a la forma cómo se posiciona el Estado en el ámbito de la seguridad, la política de adquisiciones militares descansa en ciertos elementos de contenido que apuntan específicamente a la forma cómo el Estado encara su problemática de seguridad internacional.

Además, esta política comparte en sentido amplio los principios y objetivos de la Política Exterior y, de hecho, genera una dinámica mutua con esta última, en términos de una influencia de causa/efecto en la forma cómo ambas políticas inciden en la actitud y ubicación internacional del país.

En esta perspectiva, el primer elemento formativo de la política de adquisiciones militares son las motivaciones que tiene el Estado para adquirir armamento.

Motivaciones de los Estados para adquirir Sistemas de Armas

En términos generales, la literatura comparada acepta la dificultad de definir una teoría general acerca de las motivaciones de los Estados para adquirir armamentos; el problema es reconocidamente más complejo tratándose de potencias medianas y países menores, habida consideración de la mayor variedad de su problemática estratégica y de las frecuentes debilidades de sus procesos de decisión política. En opinión de Rothstein “no existe el problema de seguridad en el Tercer Mundo: la diversidad en sí está aumentando en el Tercer Mundo... y existen en cada caso, factores peculiares que hacen de la generalización un ejercicio altamente especulativo”.⁸ De hecho, el factor de la diversidad en su problemática estratégica es una de las cuestiones fundamentales de la seguridad en las potencias medias y países menores.⁹

8 ROTHSTEIN, Robert “National security, domestic resource constraints and elite choices in the Third World”, en Saadet Deger y WEST, Robert (eds) *Defense, Security and Development*, St. Martin's Press, New York, 1987.

9 En relación al tema de la seguridad en el Tercer Mundo, ver AYOUB, Mohammed, *The Third World Security Predicament*, Boulder, Londres, 1995.

No obstante lo expuesto, es posible identificar de modo sistemático, al menos, tres grandes tipos de motivaciones de los países para adquirir armas:

- Motivaciones Internas, fundamentalmente orientadas a sostener y apoyar al régimen político frente a peligros domésticos o para utilizar la modernización tecnológica como instrumento de modernización general del Estado.
- Motivaciones Regionales, cuya finalidad primaria es garantizar la seguridad propia en un contexto incierto o inestable, para repeler agresiones actuales o muy inminentes o para tomar parte en un conflicto armado que se considera inevitable o aun deseable o para adquirir más influencia o hegemonía política pero en una dimensión regional.
- Motivaciones Sistémicas, como parte de un proceso de búsqueda deliberada de status internacional, poder político o prestigio pero en una dimensión mas global y no meramente local.

Es evidente para cualquier observador sagaz que éstas son categorías teóricas de análisis y que en ninguna iniciativa concreta de adquisiciones militares se observa un solo factor motivante, sino que usualmente son el resultado de una combinación de algunos o todos los indicados. Lo que sí se aprecia con frecuencia es la dominancia de alguno sobre los demás.¹⁰ En esta óptica, es posible advertir que, de modo muy general, los factores regionales y sistémicos tienen una mayor relevancia en la mayoría de las adquisiciones significativas de sistemas de armas, lo que por lo demás resulta concordante con el carácter de la función de defensa en un escenario internacional intrínsecamente anárquico e inseguro. Esta preponderancia es más perceptible en los escenarios estratégicos propios de la Postguerra Fría.¹¹

En el ámbito de las motivaciones domésticas, tratándose de potencias medianas y países pequeños, éstas han sido tradicionalmente analizadas en la perspectiva de la contribución de las fuerzas armadas al desarrollo institucional y económico del país. Tal premisa descansa en el hecho de que, en muchos casos las fuerzas militares representan la única institución viable y permanente, en una sociedad afectada por grados variables de caos político y social, y que está en condiciones de incrementar (y en

10 Por ejemplo, en Gran Bretaña la dinámica de la competencia naval con Alemania, antes de la Primera Guerra Mundial, estuvo sustentada principalmente en la necesidad de mantener su supremacía, puntal de la seguridad del Imperio, es decir una razón "sistémica", pero indudablemente también influyeron consideraciones de índole doméstica, tanto de naturaleza militar como de raigambre social y económica, entre las que cabe destacar la masiva desocupación que se generaría en la industria naval, de suspenderse la competencia.

11 Esta afirmación se refiere a las adquisiciones militares de potencias medias y de algunos Estados menores del Sistema Internacional. Se sustenta la mayor responsabilidad que actualmente cabe a dichos Estados, en un escenario en el cual las magnitudes globales de la seguridad, propia de la Guerra Fría, han sido paulatinamente reemplazadas por una mayor valoración de las magnitudes regionales y, también por la mayor incertidumbre generada en muchos escenarios regionales de seguridad en la post Guerra Fría. En relación a este tema véase: NAVARRO, Miguel: *Globalización y Política de Defensa; nuevos paradigmas para su definición en las potencias medianas*, en "Hay Patria que Defender", Centro de Estudios del Desarrollo/Ediciones Nuevo Centenario, Santiago, Chile, 2000.

algunos casos, generar) el desarrollo, proporcionar educación y entrenamiento técnico, de gran utilidad en el ámbito civil. En esta concepción, la organización militar también crea una visión moderna del funcionamiento del Estado, merced de la socialización que genera en torno a ideas, eficiencia y jerarquización laboral y valórica. Las adquisiciones de sistemas de armas de alta sofisticación operan, en este caso, como un factor de incentivo al desarrollo tecnológico y cultural de la sociedad, cuyos efectos se extienden mucho más allá de la estructura militar. Esta aproximación es propia de los 60' y 70' y se aplicó frecuentemente en el caso de países nuevos, producto del proceso de descolonización, especialmente en África.¹²

Una segunda aproximación al tema doméstico, más reciente, se orienta al problema de la estabilidad interna. En este caso, las adquisiciones militares estarían determinadas fundamentalmente por la necesidad de una elite política dominante de contrarrestar amenazas domésticas que pueden tener orígenes étnicos, religiosos o puramente políticos, usualmente combinados con una cierta falta de legitimidad del sistema político. Chile en los 70' y 80' es considerado dentro de esta categoría por la literatura comparada.¹³

Existe finalmente una tercera categorización de motivaciones domésticas, aun más reciente, que sugiere que las adquisiciones militares en algunos países son el resultado de una dinámica política interna de militarización, que hace que el estamento castrense esté en condiciones de exigir una porción desproporcionada de los recursos públicos para estos fines, usualmente en un escenario de preponderancia y tutelaje cultural de la clase militar.¹⁴ Este análisis, sin embargo, ha sido criticado, al menos en lo que dice relación con las adquisiciones militares por el porcentaje usualmente bajo que éstas representan en los presupuestos de defensa de la mayoría de las potencias medianas y países pequeños, aún en los supuestamente afectados por el fenómeno, por lo que no es posible establecer una relación lineal y despejada entre militarismo y adquisiciones.¹⁵

Esta aproximación al tema, no obstante su aparente debilidad, está emparentada con el denominado "Modelo Estructural Doméstico" desarrollado como categoría teórica de análisis para explicar la naturaleza y dinámica de las competencias armamentistas.¹⁶ En una óptica general, esta categoría se sustenta en la antigua escuela de pensamiento que explica el comportamiento internacional del Estado en términos de estructuras y experiencias políticas internas.¹⁷

12 KRAUSE, Keith, *Arms and the State; Patterns of Military Production and Trade*, Cambridge Studies in International Relations N° 22, Cambridge Univ. Press, 1992, Capítulo 8.

13 *Ibidem*.

14 En relación al militarismo en sus diversas manifestaciones: ROSS, Andrew, "Dimensions of Militarization in the Third World" en *Armed Forces and Society* Verano 1995 y VAGTS, Alfred, *A History of Militarism*, revised edition, Free Press, New York 1957.

15 Krause, *opus cit.*, pág. 195.

16 BUZAN, Barry, *An Introduction to Strategic Studies; Military Technology & International Relations*, MacMillan/International Institute for Strategic Studies, 1991, capítulo 7.

17 En relación a este tema, ver por ej. WALTZ, Kenneth Man, *the State and War*, Columbia Univ. Press, New York, 1959, capítulos 4 y 5.

El Modelo Estructural Doméstico postula que las motivaciones de los países involucrados en una competencia armamentista deben ser buscadas al interior de los mismos, en procesos dinámicos que involucran a sus elites políticas y militares y al sector industrial. Este modelo no es alternativo al clásico de Acción-Reacción sino complementario, en la medida que acepta que el estímulo inicial de un país para participar en una competencia efectivamente proviene de su entorno de seguridad exterior, pero que la respuesta a dicha motivación es fundamentalmente determinada por consideraciones políticas internas, que operan de forma más o menos independiente de naturaleza y extensión del estímulo originario.¹⁸

El Modelo Estructural Doméstico, por su naturaleza, es plenamente aplicable a las competencias armamentistas propias de la Guerra Fría, se considera un muy buen instrumento para explicar los procesos decisionales de las grandes potencias durante ese período. Con todo, su aplicabilidad a las potencias medianas y menores no ha sido explorada, pero puede considerarse un complemento interesante al conjunto de motivaciones políticas domésticas que se presentan en algunos casos de adquisiciones de sistemas de armas.

Las motivaciones regionales aluden, en primer lugar, a razones “clásicas” de adquisición de sistemas de armas, centradas en la necesidad de defender el territorio y soberanía del país y, crecientemente, sus intereses y los valores y principios de su política exterior. En esta perspectiva, la literatura comparada explica el incremento constante del gesto mundial en armamentos desde 1945 como consecuencia del período de descolonización, del establecimiento de fuerzas armadas independientes en los nuevos estados y muy fundamentalmente, como manifestación latente o explícita de tensiones o conflictos regionales. En esta dinámica existieron amplias oportunidades para el desarrollo de competencias armamentistas localizadas al combinarse antagonismos locales de viejo cuño con una ampliación de las ofertas de tecnología militar sofisticada.¹⁹ El mismo patrón es apreciable luego del término de la Guerra Fría, ante la incertidumbre sobre la naturaleza y confiabilidad de los nuevos esquemas de seguridad internacional y una cierta tendencia a la inestabilidad sistémica. La primera gran motivación que califica dentro de la categoría general de regional, es entonces, una de carácter esencialmente preventivo.

La segunda gran justificación regional de adquisición de sistemas de armas es la de utilizar dicho armamento en conflictos armados provocados deliberadamente, o que se aprecian como necesarios o, al menos, inevitables. Este patrón ha sido observado principalmente en el Medio Oriente y en alguna medida en el Subcontinente Indio (aunque en este caso muy combinado con factores hegemónicos) y se caracteriza por la masividad de las adquisiciones ante las dificultades logísticas que inevitablemente surgen durante el conflicto, y por la naturaleza misma de la confrontación,

18 En relación a las competencias armamentistas, se recomienda: HUNTINGTON, Samuel P., *ARMAS Race: Prerequisites and Results* en ART, Robert J. & WALTZ, Kenneth N. “The Use of Force; Military Power and International Politics” Univ. Press of America, New York, 1993.

19 AYOOB, Mohammed *Regional Security in the Third World*, Westview Press, Boulder, 1986, pasajes introductorios.

que implica una alta densidad de operaciones y la masiva utilización del armamento disponible.²⁰

El tercer motivo, dentro de la clasificación genérica regional, es el logro o incremento de influencia a nivel local y en algunos casos, de franca hegemonía. Los estados que desean incrementar su perfil regional adquieren equipo militar sofisticado expresamente para aumentar su influencia o estatura estratégica; las compras son fundamentalmente instrumentos de su política exterior. Normalmente en estos casos, los nuevos armamentos poco o nada tienen que ver con sus necesidades militares reales y, a veces, con su capacidad efectiva de operarlos en acciones militares reales, pero les confieren una capacidad de influir o aún dominar sus ámbitos regionales. Libia y Venezuela son usualmente citados como los ejemplos clásicos de tales políticas aunque, en este último caso, la justificación oficial fue la supuesta existencia de una amenaza militar cubana directa.²¹ Este mismo patrón se identifica en el Subcontinente Indio aunque muy combinado con la motivación bélica directa, ya analizada.

Una cuarta motivación dentro de la categorización regional, más moderna, deriva de la evolución del concepto de función de defensa y de la mayor responsabilidad que cabe a las potencias medianas en la seguridad internacional. Esta motivación combina la aproximación clásica de protección territorial con la necesidad de que los países -y esto es especialmente aplicable a las potencias medias- dispongan de una capacidad militar acorde con su posición en el sistema internacional. A lo anterior se agrega, en algunos casos, la necesidad de participar en operaciones internacionales de seguridad, lo que impone especiales características a las políticas de adquisiciones militares de dichos estados.

En esta aproximación, las compras de armas siguen teniendo una perspectiva eminentemente regional acorde con la orientación primaria residual de las políticas de defensa de los países, pero ello no necesariamente implica que el patrón decisional esté dominado exclusivamente por consideraciones regionales; antes bien, las adquisiciones efectuadas bajo este prisma tienen una perspectiva más absoluta, centrada en obtener la capacidad militar necesaria para que el país pueda existir como entidad soberana en el Sistema Internacional, en forma armónica con los demás factores de poder de que dispone. Así, por ejemplo, el logro de una condición de equilibrio estratégico regional sigue siendo un factor motivante importante en la compra de armamentos, quizás el más decisivo, pero se ve complementado por un criterio más amplio, orientado a lograr una armonía entre lo que el país es en el Sistema Internacional y las capacidades militares de las que dispone. Las adquisiciones militares chilenas actuales están, en buena medida, orientadas por esta motivación.

20 Este fue precisamente el caso que ocurrió durante la guerra del Yon Kipur en octubre de 1973, con la defensa aérea egipcia. La presencia masiva del sistema antiaéreo SAM-6, entonces poco conocido en Occidente y para el cual Israel no tenía contramedidas, limitó seriamente la capacidad de su Fuerza Aérea de proporcionar apoyo aéreo estrecho, afectando considerablemente el curso del conflicto en sus primeros días.

21 La supuesta amenaza cubana consistía en los aviones MIG-23; sin embargo, tal tipo de avión en ninguno de sus modelos o configuraciones operacionales, tiene un radio de acción suficiente como para alcanzar territorio venezolano. Fuente: SWEETMAN, Bill & GUNSTON, Bill *Soviet Air Power*, Salamander Books, Londres, 1978.

Las motivaciones sistémicas constituyen una extrapolación de aquellas regionales de tipo dominante o hegemónico, sólo que expresadas en una óptica y con objetivos más globales. Tales motivaciones usualmente se asocian a la participación del país en sistemas de alianzas u otros esquemas de seguridad colectiva, en cuyo mérito debe incrementar su capacidad militar de un modo acorde y compatible con los demás socios del sistema. De ello se sigue que el país incrementará su estatura estratégica y su perfil político como integrante de la alianza, pero también lo hará de un modo singular, en su propio entorno de seguridad y a nivel más global. Australia es usualmente mencionada como ejemplo de este tipo de motivaciones, en función del efecto local y global de su participación en ANZUS.

Una variante de esta motivación sistémica se configura con aquellos países que incrementan su poder militar con propósitos hegemónicos locales, pero que aprovechan globalmente su cambio de estatus local. Quizá si la India constituye el ejemplo más caracterizado de esta condición, en cuanto ha adquirido una posición dominante -pero no totalmente hegemónica- en su región y al mismo tiempo se proyecta como una potencia significativa en términos absolutos.²²

En términos generales, las motivaciones regionales y sistémicas constituyen la aplicación, en el campo de las adquisiciones militares, de los postulados tradicionales de las escuelas realistas y neorrealistas de las relaciones internacionales que definen el estatus de un país en términos de su poder, siendo éste la agregación de los factores políticos, económicos militares y tecnológicos estructurados en función de su posicionamiento en el Sistema Internacional. Cabe hacer presente que la aproximación neorrealista ha adquirido una considerable influencia y legitimidad en la post Guerra Fría como consecuencia del carácter inestable e impredecible de la situación de seguridad internacional.²³

El tema de las motivaciones en las compras de armamentos es ciertamente muy complejo y no puede ser analizado en una perspectiva única. Así, los criterios indicados, además de ser categorías teóricas de análisis, son complementarios: es posible que la compra de determinado sistema de armas (una cantidad importante de medios blindados por ejemplo), obedezca a razones de seguridad interna o de incremento del prestigio o la legitimidad de la clase dirigente, pero al mismo tiempo aumente el nivel de influencia regional del país. De igual modo es posible argumentar qué armas adquiridas para aumentar el prestigio, la influencia o la posición regional o global del país, en definitiva cumplan además un cometido clásico de seguridad externa, al contribuir a la generación de disuasión local.

Con todo, cualquiera sean las motivaciones de los estados para adquirir armamentos, éstas se manifiestan y tienen efectos significativos en su política exterior, ya sea como instrumentos suyos o se vea ésta afectada por tales iniciativas.

22 La India es considerada, por la mayoría de los autores, como potencia hegemónica regional de tipo dominante. Véase por ej. ROTHGEB, John M. *Defining Power; Influence and Force in the Contemporary International System*. St. Martin's Press, New York, 1992, Introducción.

23 Uno de varios ya clásicos del neorrealismo, es KANET, Roger E. (ed) *Resolving Regional Conflicts*, University of Illinois Press, Chicago, 1998.

C. Adquisiciones de Armas y Política Exterior

En la óptica doctrinal, pero también en la práctica política, las adquisiciones militares y la política exterior se relacionan en dos formas primarias: la primera alude a las iniciativas de compras de armas como apoyo a la política exterior, y la segunda a la forma cómo la política exterior del país influye y condiciona los procesos de adquisiciones militares.

1. *Las adquisiciones militares como apoyo a la política del Estado*

Esta primera forma de interacción entre política exterior y compras militares apunta fundamentalmente al cometido primario de la función de defensa, la satisfacción de los intereses estratégicos que emanan del posicionamiento del Estado en el sistema internacional. Las adquisiciones de sistemas de armas, normalmente, representan el instrumento más explícito que posee el país adquirente para manifestar su voluntad de empleo eventual de la fuerza militar en apoyo a sus designios y objetivos internacionales, en defensa de su territorio y de sus intereses y, crecientemente, como sustento de los valores y principios que proyecta su política exterior.

Cualquiera sean las motivaciones principales de un país para adquirir armas, las compras militares demuestran el grado de compromiso de la sociedad de propender a su propia seguridad; esto es especialmente evidente en el caso de los dos últimos criterios mencionados, que relacionan directamente las adquisiciones con el entorno internacional de seguridad del Estado.²⁴

Esta condición genera el vínculo primario entre las adquisiciones y las políticas exterior y de defensa: ambas tienen que resultar creíbles; la disuasión o, en algunos casos, la persuasión que un Estado pretende generar en su entorno internacional de seguridad descansa en que los demás países y otros actores internacionales, efectivamente asuman como verdaderas sus intenciones y, en consecuencia, ajusten sus propias conductas a esa percepción. Toda la teoría de la disuasión gira en torno al tema de las percepciones.²⁵ En consecuencia, la forma cómo los países manifiestan su voluntad de empleo de la fuerza (o, indirectamente, la ausencia de la misma) es crucial: en 1982, las masivas reducciones en los gastos militares anunciados por el gobierno británico, que afectaron fundamentalmente a sus programas de adquisiciones, fueron probablemente el principal factor que persuadió a la Junta Militar argentina que Gran Bretaña no combatiría por las Islas Falkland/Malvinas; se generó en Buenos Aires la percepción, errónea según se comprobó más tarde, que la nación británica había perdido su voluntad de uso de la fuerza en defensa de sus intereses, precisamente por tales reducciones en los programas y adquisiciones.

Algo similar, aunque en sentido inverso, ocurrió en las etapas iniciales del Conflicto del Golfo Pérsico, en circunstancias que Saddam Hussein esgrimió el pretendido potencial de sus fuerzas militares para intentar minar la voluntad política de la Coalición.

24 Véase: NAVARRO, Miguel, *Adquisiciones Militares en Chile, una perspectiva desde la política de defensa* (Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago 1999, primera parte, párrafo 3°).

25 Véase BUZAN, *op. cit.*, Parte III.

La segunda forma cómo las adquisiciones militares interactúan en apoyo a la política exterior, dice relación con la generación de la capacidad militar efectiva del Estado para funcionar en cuanto a tal en el Sistema Internacional. La función de defensa, en su cometido más primario, está orientada a posibilitar la existencia del Estado como ente soberano y viable en la comunidad de países; es el instrumento final que avala la existencia del Estado, habida consideración de las actuales (y previsibles) características del Sistema. En este sentido, una política de adquisiciones militares balanceada, legítima, que evite una excesiva dependencia externa y coherente con los recursos financieros del país, generará las condiciones materiales para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del país, como parte integrante de su Política de Defensa.

Finalmente, la política de adquisiciones militares, debido precisamente a sus complejas variables políticas entre compradores y proveedores, apoya la acción más amplia de la política exterior del país respecto del Estado vendedor de equipo militar, en un proceso mutuamente potenciado.²⁶

2. La política exterior como orientación a la Política de Adquisiciones Militares

La segunda área de interacción entre política exterior y adquisiciones militares está constituida por la manera cómo tal política orienta e informa los procesos decisionales de adquisiciones militares. Esta es una interacción esencialmente operativa; todas las iniciativas de compras de sistemas de armas, sean o no parte de una política formal, tienen fuertes variables políticas, las que se manifiestan tanto en cuestiones de principio de la política exterior del adquirente, cuanto en aspectos prácticos de la misma.

En términos concretos, la Política Exterior orienta a la de adquisiciones militares en tres áreas principales:

a) Determinación de la política de alianzas estratégicas del adquirente

La adquisición de sistemas de armas genera inevitablemente una forma de alianza estratégica entre el adquirente y el vendedor que se prolongará por toda la vida útil del sistema, en algunos casos hasta 30 años. Aunque la naturaleza del vínculo varía de caso a caso, la relación simbiótica que se genera entre ambas partes es un fenómeno universalmente aceptado.

De ello se deriva que la determinación del país proveedor, en base a su efecto en la política exterior del adquirente, es una consideración fundamental en el proceso de selección del sistema de armas, con igual jerarquía que sus variables estratégicas, tecnológicas y financieras. Tal determinación debe estar en consonancia con los intereses y lineamientos generales de su política exterior, correspondiendo en consecuencia a ésta informar el proceso decisional correspondiente. Así, la adquisición de los aviones Hawker Hunter en 1967 estuvo en

26 NAVARRO, M. La variable Offset como componente político de los contratos de adquisiciones militares en Anuario 1999, Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio. CEADE.

entera concordancia con las orientaciones generales de la política exterior de Chile hacia Gran Bretaña, especialmente en ámbito de seguridad, caracterizada por un potenciamiento de los intereses estratégicos del proveedor en el entorno de seguridad del cliente.

Esta forma de interacción entre política exterior y adquisiciones militares tiene una vigencia creciente, especialmente por el surgimiento de nuevas formas de interrelación entre proveedores y clientes, específicamente los compromisos de cooperación industrial (offset), que fortalecen la alianza estratégica entre ambos, proyectándola en diversas áreas del quehacer político y económico de ambos Estados.²⁷

Las adquisiciones militares pueden ser, además, utilizadas por el país comprador específicamente para la formación de alianzas estratégicas o, al menos, de vínculos políticos y estratégicos que considere útiles o necesarios, pero que no resultan siempre indispensables o aún convenientes para el estado vendedor.

b) Determinación de proveedores confiables

Tradicionalmente, una de las cuestiones más complejas del proceso de decisión inherente a la adquisición de sistemas de armas en las potencias medianas, ha sido la determinación de proveedores confiables. Debido a una compleja serie de factores políticos, internos e internacionales, y a la sensibilidad del tema de las transferencias de armamentos, los proveedores de sistemas de armas pueden suspender el suministro de las mismas a sus clientes o el apoyo técnico y logístico para su funcionamiento. Esto puede ocurrir por decisión libre del vendedor, derivada de sus procesos y ritualidades políticas internas, o forzado por circunstancias externas: el embargo impuesto por Francia a Israel en 1968 fue una decisión estrictamente doméstica; la suspensión del apoyo técnico al equipo alemán e italiano de la Fuerza Aérea de Chile en 1939-40, fue consecuencia del inicio de la Segunda Guerra Mundial, un acontecimiento internacional.

Los embargos también ocurren en situaciones de conflicto armado. Desde 1945, y en conflictos no relevantes para la Guerra Fría, fue una práctica recurrente de los proveedores decretar embargos en situaciones de guerra externa o interna que involucró o afectó al país cliente. Desde 1990, además (y en algunos casos antes), la declaración de un embargo internacional obligatorio en caso de hostilidades ha sido práctica común del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Este tipo de embargos, debido a que obedecen a un cierto patrón, son, sin embargo, previsibles y los países pueden en consecuencia adoptar medidas preventivas o paliativas. La más frecuente, utilizada ampliamente en el Medio Oriente y en el Subcontinente Indio, es la acumulación de stocks de armamentos y pertrechos. Los países afectados por embargos también han recurrido al mercado informal de armamentos.

27 NAVARRO, M. La variable... Segunda Parte, párrafo C.

Finalmente, existen embargos motivados primariamente por acontecimientos políticos domésticos que afecten al Estado cliente y que producen un cambio en la actitud política del país proveedor; éstos, por sus peculiares características, especialmente el carácter aleatorio del evento político interno del cliente, son casi imposibles de contrarrestar aunque, paradójicamente, fáciles de prever.

Los embargos militares no siguen un patrón fijo, están condicionados por múltiples factores y usualmente son de súbito acaecimiento; con todo, afectan más a las potencias medianas y menores y de hecho han sido uno de los factores más complejos de asumir en los procesos de selección de sistemas de armas en estos países.

Esta es un área de responsabilidad de la política exterior y de sus agencias ejecutivas. Una adecuada interacción entre el ministerio de asuntos exteriores y el de defensa es imprescindible en este aspecto (y en casi todos los demás inherentes a la seguridad exterior del país). El análisis de los elementos de riesgo político, propio de los potenciales proveedores de armamentos, es del dominio de la política exterior; además, este riesgo puede ser minimizado en la medida que las adquisiciones se ajusten a los patrones y orientaciones tradicionales de la política exterior del adquirente. En la práctica, las variables operativas de tal política del comprador deben ser complementadas con una adecuada colaboración entre sus agencias gubernamentales.

No obstante, en este campo no hay fórmulas infalibles ni garantías permanentes; la naturaleza misma de los embargos, especialmente en cuanto respuestas a procesos políticos domésticos de los proveedores (por ej. cambios de gobierno) conspiran contra ello. Debido a esto, los potenciales afectados utilizan diversas fórmulas para minimizar sus efectos; la diversidad de proveedores, la acumulación de equipos, repuestos y municiones (especialmente cuando el cliente adquiere armas con el fin específico de utilizarlo en un conflicto armado que ve como inevitable o incluso como deseable; fórmula muy empleada en el Medio Oriente), la generación de alianzas estratégicas sólidas con una potencia proveedora y, finalmente, la disminución del riesgo internacional merced del análisis de riesgo político interno del proveedor.

c) El impacto de las adquisiciones militares en la política exterior del país

Toda compra de equipo militar significativa tiene efectos sobre la política exterior del país adquirente. Estos se extienden desde el fortalecimiento de su posición en el sistema internacional (ya vistos) hasta las inquietudes que tales compras pueden crear en su entorno de seguridad o en el sistema internacional en su conjunto. Aquilatar y limitar estas últimas es responsabilidad de la política exterior del afectado: durante la década de los 30, los procesos de rearme alemán e italiano fueron acompañados permanentemente por estruendosas ofensivas diplomáticas de paz, dirigidas por sus ministerios de relaciones exteriores, orientadas a atenuar la reacción de las demás potencias europeas.

No todos los países tienen la misma susceptibilidad ante los efectos diplomáticos negativos de sus programas de equipamiento militar; en aquellos cuya conducta internacional es más responsable, debe existir una adecuada complementación entre sus políticas de adquisiciones y su política exterior, también en este ámbito. El efecto político de las adquisiciones militares debe ser un factor relevante en el proceso decisional mismo de cada adquisición de sistemas de armas, correspondiendo la responsabilidad primaria en esto a la política exterior del país afectado. La cuestión central en esto es el logro de una condición de equilibrio entre las necesidades militares genuinas del Estado y la mantención de los equilibrios de su política exterior: la existencia de percepciones negativas en los demás países puede generar una condición desestabilizadora para el Estado adquirente en los más amplios parámetros de su política exterior, excediendo las cuestiones de seguridad. Esto, en definitiva, frustra el propósito inicial de la compra: generar una condición de mayor seguridad para el adquirente.

Una de las consecuencias de las percepciones negativas de los demás estados puede ser el desarrollo de una competencia armamentista. De hecho, la forma de inicio más frecuente del modelo clásico de competencia, la denominada de “acción-reacción”, es precisamente por un incremento de las adquisiciones militares por parte de un actor internacional que genera inmediatas aprehensiones en uno o más países; éstos, a su vez, incrementan sus propias adquisiciones buscando lograr o recuperar el equilibrio alterado, lo que hace que el retador (que bien puede carecer de designios malévolos) a su vez perciba un nuevo desequilibrio que se apresura a remediar, generando así el círculo inherente a dichas competencias. Según algunos analistas, la competencia armamentista que, con altibajos, afectó al Cono Sur entre 1967 y 1988, fue iniciada de una manera no intencional por Chile en 1967.²⁸

Un antídoto para el desarrollo de competencias armamentísticas no intencionales es, en la actualidad, el desarrollo de esquemas de medidas de confianza mutua. Tales iniciativas, a través de su amplia gama y gradación, permiten reducir las percepciones negativas de los demás estados respecto de las compras militares de un tercero, interrumpiendo el espiral de subjetivismo negativo, pero al mismo tiempo habilitan a ese país para desarrollar los programas de adquisiciones inherentes a su condición en el sistema internacional, evitando asimetrías o vacíos que sí pueden generar condiciones de inestabilidad. El desarrollo y la persecución de tales medidas es responsabilidad primaria de la política exterior, en estrecha coordinación con la política de defensa y sus políticas derivadas, entre las que se cuenta primariamente, la política de adquisiciones militares.

De lo expresado en los párrafos anteriores se advierte que las relaciones entre la política exterior, la política de defensa y las adquisiciones militares son múltiples y se manifiestan en diversos planos; de hecho, tales vínculos son un proceso continuo y simultáneo cuyas clasificaciones son sólo categorías teóricas de análisis para

28 SHIELD, Peter L. *Latin American Security Complex* en De. L. Shep (ed) “Regional Security Affairs”, Macmillan, London, 1998.

efectos metodológicos. Una adecuada interacción presupone la existencia de una relación funcional eficiente entre las agencias gubernamentales involucradas en los procesos decisionales propios de la adquisición de sistemas de armas, el ministerio de relaciones exteriores, el de defensa y las fuerzas militares, de conformidad a la naturaleza de las relaciones generales existentes entre estas agencias.

Estas vinculaciones son crecientes, habida consideración de la mayor sensibilidad de las cuestiones relacionadas con la seguridad internacional y a la creciente preocupación por las variables políticas domésticas, especialmente las relaciones político-militares, en la consecución de la función de defensa en las potencias medianas.

Se tiene así que la Política de Adquisiciones Militares es una política derivativa de la política de defensa de un Estado, aunque paradójicamente, puede existir aún en ausencia de esta última, o si la política de defensa tiene un carácter meramente consuetudinario. El disponer de una Política de Adquisiciones Militares funcional, aun si no está definida formalmente, constituye una garantía de ordenación de las adquisiciones de sistemas de armas y de las inversiones de capital de la defensa. Por tal motivo, la definición e implementación de una política de este tipo es un fenómeno corriente en los sistemas comparados y su uso se extiende a las potencias medianas y aun a los países menores.

CONSIDERACIONES FINALES

Lo planteado respecto de la Política de Adquisiciones Militares, en una perspectiva politológica, es aplicable en la especie a la situación chilena. Es evidente que existe una necesidad de definir, paulatinamente, una política formal de adquisiciones militares y más específicamente de adquisición de sistemas de armas, que subsuma y coordine las variables estratégicas, políticas (externas y domésticas), tecnológicas y financieras, así como los procedimientos decisionales correspondientes

Tal planteamiento descansa en el hecho de que, aunque el país históricamente ha desarrollado criterios y prácticas institucionalizadas de compras de sistemas de armas que han permitido a las Fuerzas Armadas suplir sus necesidades tecnológicas, éstas serán progresivamente insuficientes en los futuros escenarios político-estratégicos y financieros del país. Por otra parte, la definición de tal política será el correlato de la ejecución de una política de defensa formal, en cuanto permitirá dotarla de los componentes tecnológicos indispensables para su funcionamiento. Finalmente, pero de ninguna manera es lo menor, tal política sería un vehículo para que el estamento político en su conjunto reasuma su responsabilidad para con el financiamiento de la función de defensa, de la que abdicó progresivamente a partir de la década de los años 30.

En esta óptica, la definición de tal política debería asumir, al menos, la sistematización de los criterios fundamentales de adquisición de sistemas de armas que el país ha desarrollado y aplicado en los últimos 150 años y, al mismo tiempo, combinar las variables estructurales implícitas en tales procesos.

Respecto de los criterios rectores en la adquisición de sistemas de armas desde mediados del siglo XIX, el país ha desarrollado tres, perfectamente diferenciados y cuya aplicación ha sido relativamente continua, aunque sujetas a las condiciones especiales de cada compra, a saber:

- La excelencia y modernidad tecnológica de los sistemas adquiridos.
- Una orientación estratégica definida por la búsqueda del equilibrio regional, y
- La identificación de proveedores políticamente confiables.

Estos tres criterios mantienen plena vigencia en la actualidad y, de algún modo, se ven fortalecidos por las condiciones del mercado mundial de armamentos, caracterizadas por tendencias dicotómicas que oscilan entre una mayor liberalización de la tecnología avanzada (derivada de la reducción de los mercados internos de los principales productores), la implementación de regímenes más restrictivos y una mayor voluntad política de aplicar embargos en casos sensibles, tanto por los proveedores mismos como por las Naciones Unidas.

Hoy día, a los criterios tradiciones definidos y aplicados por Chile en sus compras militares, se agrega el factor de interoperatividad con Estados Unidos o la OTAN, de modo de permitir a las Fuerzas Armadas participar en operaciones internacionales de seguridad, conforme a las políticas vigentes al respecto.

En lo que dice relación con las cuestiones estructurales implícitas en la definición de una política de adquisiciones militares, éstas son fundamentalmente las siguientes:

- 1) La modernización del sistema de financiamiento de capital, en términos de suprimir las rigideces actuales pero conservando sus aspectos positivos del mismo, especialmente la posibilidad de definir programas de largo plazo acordes con el orden público económico vigente y con los equilibrios fiscales, y el mantener el tema de las adquisiciones de sistemas de armas al margen de la contingencia política. Con todo, el desafío mayor será compatibilizar las ventajas del actual sistema con el hecho de que el cobre es un rubro decreciente dentro de la economía chilena y que las necesidades tecnológicas de la Defensa Nacional, y su costo, se incrementarán conjuntamente con la posición del país en el Sistema Internacional.
- 2) El incremento de la legitimidad en las adquisiciones militares, indispensable en la mantención de una política estable y de largo plazo. Es indudable que existe un interés creciente de la opinión pública especializada por el tema de las compras de sistemas de armas lo que, a su turno, implica compatibilizar una necesaria reserva con la mayor demanda pública de información; de igual manera, esto hace indispensable la explicitación de los criterios estratégicos que apoyan los programas correspondientes, que a su vez deben derivar de la política de defensa. Esta manifestación es responsabilidad primaria del nivel político y sólo subsidiariamente, de las Fuerzas Armadas.
- 3) La definición de un proceso decisional sobre adquisiciones en el nivel político (ya que en el ámbito de las Fuerzas Armadas está regulado legalmente). Este proceso debe compatibilizar las potestades políticas inherentes a las compras militares con las competencias y prerrogativas tecnológicas y operacionales exclusivas de las Fuerzas Armadas. Esta es siempre una cuestión compleja en los sistemas comparados y se proyecta al fondo de las relaciones político-militares. En este caso, además, debe incorporar al Congreso, pero de un modo que no afecte las potestades preeminentes del Ejecutivo en esta materia, evite la politización de las adquisiciones y no afecte la expeditéz de las decisiones, manteniendo la razón de Estado implícita siempre en las adquisiciones de sistemas de armas.

- 4) Integrar plenamente en el proceso a la industria de defensa nacional, especialmente a través de la variable offset. Ello incrementaría el nivel tecnológico de la industria militar local, mejoraría sus posibilidades de exportación y aumentaría el acervo político del país en el Sistema Internacional.

La implementación de una política de adquisiciones militares requiere, con todo, de una estrecha colaboración entre las políticas exteriores y de defensa, lo que fortalecería la integración formal entre las agencias gubernamentales encargadas de definir y aplicar las mismas. Si bien es cierto esta es una necesidad que ha sido identificada de antaño por la comunidad académica y por el estamento político y, de hecho, la colaboración entre los respectivos ministerios se ha incrementado e institucionalizado sustancialmente en los últimos años, tal integración entre políticas debe fortalecerse en el nivel decisonal. Sabido es que, en el campo teórico, la integración y compatibilización de las políticas exterior y de defensa, requieren al menos de tres premisas básicas: I) Un nivel similar de desarrollo de ambas políticas, II) agencias gubernamentales de similar capacidad de gestión en relaciones exteriores y defensa, y III) un cabal y equivalente nivel de comprensión de la autoridad política acerca de los usos, capacidades, ritualidades y limitaciones de los instrumentos diplomático y militar. Estos requisitos no se encuentran aún plenamente desarrollados en el ámbito nacional, siendo una política de adquisiciones militares un potencial vehículo para acelerar tal proceso.

Así, en síntesis, se tiene que si bien los actuales criterios y procedimientos de adquisiciones de sistemas de armas han servido a los intereses de la Defensa Nacional y han contribuido a la mantención de la paz por 120 años, la evolución del entorno y las condiciones internacionales de la República sugieren su modernización e integración en una política formal. Esto, conjuntamente con otras medidas, habilitará a Chile para asumir la Función de Defensa en las condiciones y con los requerimientos tecnológicos propios del siglo XXI, contribuirá al fortalecimiento de su posición internacional e incrementará su contribución a la seguridad regional y global.

EL AVIÓN “PILLÁN”, EXITOSO PRODUCTO DE LA INDUSTRIA DE DEFENSA CHILENA

LUIS FILIPPI DE SOLMINIHAC*

There is a very simple drawing at a paper napking framed at the office of the General Manager of ENAER which portrays the very first ideas for the new trainer plane for the Chilean Air Force.

The drawing was made by an outstanding aviator, instructor, fighter pilot and then Commander in Chief of the Air Force who first envisaged the new concepts for the plane, The Pillán, which now is a mayor domestic and export success.

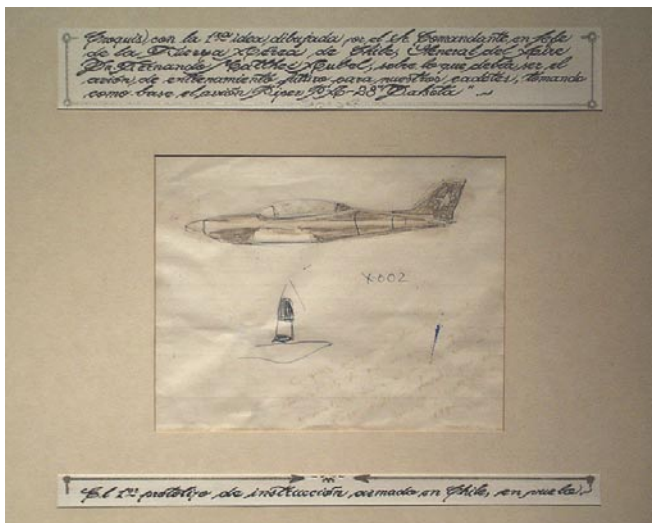
INICIOS

Al finalizar la década de los setenta, la idea de fabricar un avión en Chile se había incubado con mucha fuerza en las mentes de un grupo de aviadores e ingenieros aeronáuticos, cuyos pensamientos e inquietudes profesionales estaban sólo limitadas por el espacio infinito, producto quizás de una deformación profesional muy propia de los hombres del aire.

Para plasmar en realidad una idea como ésta tuvieron que concurrir una serie de circunstancias en un tiempo y espacio definido y, tal vez, lo más importante, la existencia de una voluntad política que respaldara tan singular pensamiento.

El bosquejo desarrollado por el General Fernando Matthei, en una servilleta de papel, fue la primera forma de aterrizar la idea que largamente se había gestado en su mente de experimentado aviador. Asesorado por el ingeniero aeronáutico, en ese entonces Coronel Fritz Dreyer Hanzen y con un pequeño equipo de especialistas del Ala de Mantenimiento de la Fuerza Aérea, se fue desarrollando un plan cuyo objetivo era la construcción de un avión de instrucción que pudiera reemplazar al Mentor T-34, que llegaba ya al límite de su vida útil; los requisitos indispensables se relacionaban con un bajo costo de fabricación y de operación, asociado a una gran confiabilidad en su maniobrabilidad.

Se estaba ante un desafío que no podía enfrentarse en forma aislada y que debía desarrollarse paso a paso. El primero de ellos fue adquirir experiencia en armaduría, que en sí no representaba un proceso tecnológico complicado; éste se podía enfrentar



* Coronel de Aviación (R.), Oficial de Estado Mayor, Especialista en Comunicaciones y Electrónica, Ingeniero Electrónico, Egresado del Colegio Interamericano de Defensa, Asesor del Colegio Interamericano de Defensa, Profesor de la Academia Nacional de Estudios Políticos Estratégicos

con las propias disponibilidades de mano de obra e incorporando gradualmente partes y piezas de producción nacional.

PIPER CO fue la empresa elegida para adquirir experiencia en armado de aviones a través del modelo Dakota PA-28, cuyo mercado en Chile ofrecía atractivas y reales posibilidades de venta, tanto para la propia Fuerza Aérea como para clubes aéreos y otras ramas de las FF.AA. Fueron más de 20 unidades las que al cabo de 4 años se armaron en Chile.

Paralelamente, se analizaba en el mercado aeronáutico mundial un fabricante interesado en un desarrollo conjunto y de coproducción posterior del avión que reemplazaría al T-34. Fue también la misma empresa PIPER CO, con la que se había establecido una fluida base de entendimiento producto del programa anterior, la contratada para desarrollar en conjunto el programa Pillán. Ingenieros aeronáuticos chilenos y norteamericanos junto a especialistas de ambos países entregaron, en el mes de marzo de 1980, en la ciudad de Lakeland, Estados Unidos, el primer prototipo y el día elegido para su primer vuelo fue el 21 de marzo, fecha en que la Fuerza Aérea cumplía sus 51 años de vida, siendo su piloto el entonces Comandante en Jefe de Fuerza Aérea, General del Aire Fernando Matthei Aubel.

Identificado con la sigla XBT, este prototipo inició su evaluación acrobática mientras se daba inicio a la construcción del segundo avión, el YBT, que llegó a Chile en septiembre de 1980 y cuyo primer vuelo fue el día 13 de ese mes, piloteado por el Capitán José Ili Salgado y, en la cabina posterior, el ingeniero aeronáutico Fritz Dreyer Hanzen.

Como se mencionó inicialmente, las circunstancias que rodean a los hechos son los que en definitiva gravitan en su concreción y, en el caso de la fabricación del Pillán, ello no fue una excepción. Existía en la Fuerza Aérea una decisión de desarrollar capacidades propias para enfrentar las restricciones, que en ese tiempo afectaban directamente al soporte logístico de su material aéreo.

Las turbinas de sus aviones de combate comenzaban ya a recuperarse (*overhaul*) en Chile y, gradualmente, se incorporaban en el Ala de Mantenimiento nuevas capacidades para reparaciones estructurales y fabricación de piezas y partes de aviones y helicópteros. En ese ambiente, entonces, hay que situar la construcción del Pillán como parte de un plan de desarrollo aeronáutico del país y no como un hecho aislado, producto de algún capricho fugaz de la autoridad.

CRECIMIENTO

En el año 1982 la FACH inaugura, en la Base Aérea El Bosque, la segunda Feria Internacional del Aire FIDA 82, la cual a contar del año 1990 se denomina FIDAE (Feria Internacional del Aire y del Espacio), y el prototipo YBT vuela ante un público internacional, debiéndose eso sí lamentar el accidente del otro prototipo XBT, que costó la vida del piloto, Capitán Fernando Malbrán Gigogne, mientras realizaba maniobras acrobáticas de alto riesgo a baja altura, semanas previas a la feria. Ello no fue obstáculo, muy por el contrario, motivó la construcción de un tercer avión (Pillán 101) en las instalaciones del Ala de Mantenimiento, contándose para ello con la experiencia obtenida en Estados Unidos por ingenieros y especialistas, que junto a sus similares de PIPER CO habían construido los prototipos. El vuelo de este tercer avión fue en junio de 1982, con importantes modificaciones en su panel de instrumentos; un mes más tarde es embarcado a España para una intensa fase de evaluación, como avión de entrenamiento básico militar.

La experiencia de norteamericanos y españoles, sumado al profesionalismo del equipo chileno, constituyó una auspiciosa sinergia para iniciar la fabricación y montaje de los primeros Pillán, bajo las estrictas exigencias que caracterizan una línea de producción de aeronaves.

La cercanía de la Escuela de Aviación y el aporte de sus experimentados instructores constituyeron también un inmejorable laboratorio para ir evaluando secuencialmente al avión, según los planes de instrucción aplicados por ese Instituto para sus alumnos en la etapa inicial de vuelo.

En los registros técnicos del Pillán hay una larga lista de modificaciones, adaptaciones, investigaciones, análisis de esfuerzos, pruebas de resistencias límites, todas orientadas a perfeccionar el modelo en su concepto aerodinámico y de acrobacias, a fin de entregar un avión seguro pero que evidenciara al alumno sus errores ante maniobras equivocadas.

Otra circunstancia comenzaba a aparecer en escena: la necesidad de reemplazar el avión de instrucción avanzada, que en ese momento tenía el birreactor Cessna T-37, de dotación de la Escuela de Aviación, eligiéndose para tal propósito un avión español identificado por la sigla CASA C-101. En el proceso de negociación de este nuevo material se consideró una suerte de compensación que contempló que, por parte de España, se adquiriesen aviones Pillán para el Ejército del Aire y que los CASA C-101 se armaran en el país, considerando un porcentaje gradual de integración nacional.

Todo lo anterior conformó un panorama comercial muy favorable para el desarrollo del Pillán, al tener ya en el año 1984 requerimientos de fabricación por más de 80 aviones, estructurándose para ello una línea de montaje que en un momento alcanzó a entregar 4 aviones al mes.

La organización encargada de todo ello estaba evolucionando de acuerdo a las circunstancias; primero ENA (Empresa Nacional Aeronáutica), luego INDIAER (Industria Nacional de Aeronáutica), ambas dependiendo del Ala de Mantenimiento dieron paso, finalmente, en 1984 a la creación de ENAER como Empresa Autónoma del Estado, con la finalidad de desarrollar capacidades aeronáuticas que permitieran al país alcanzar una razonable independencia de los mercados aeronáuticos internacionales, constituyéndose de esa forma en un importante pilar del poder aéreo nacional.

Cronológicamente fue primero España, en 1985, el país que incorpora al Pillán en su proceso de instrucción básica y al año siguiente los cadetes de la Escuela de Aviación Capitán Manuel Ávalos Prado se lanzan al aire en alas de un avión fabricado en Chile, reemplazando definitivamente al T-34 Mentor, cumpliéndose así con lo planificado inicialmente.

CONSOLIDACIÓN

En 1988 Panamá adquiere 10 aviones, luego Paraguay incorpora 12 unidades a sus Fuerzas Armadas, El Salvador y Guatemala adquieren 5 unidades cada uno, y a fines de la década del 90 República Dominicana compra 8 aviones Pillán, cuatro de los cuales son entregados al inicio del nuevo milenio. La Armada del Ecuador, después de evaluar en el mercado aeronáutico mundial alternativas para incorporar un nuevo avión de instrucción y entrenamiento a su Aviación Naval, decidió adquirir 4 unidades Pillán, las que fueron entregadas en julio del año 2002, incorporando por primera vez un simulador de vuelo.

Con aproximadamente 200.000 horas de vuelo y con más de 17 años en instrucción, el Pillán se ha consolidado como un probado avión de instrucción militar, pero ello no ha sido suficiente para ENAER, ya que actualmente se están desarrollando programas de modernización de acuerdo a las nuevas tecnologías, especialmente en lo referido a instrumentos de cabina, equipos de navegación y optimizaciones ergonómicas para lograr una mejor integración hombre máquina. En esa línea de acción se ha



incorporado el concepto *glasscockpit* con pantallas multifuncionales, para iniciar al alumno desde un comienzo en los nuevos sistemas de pilotaje existentes hoy en la aviación.

El DT Turbo Pillán, fabricado también por ENAER, representa la evolución natural del avión que con una nueva planta propulsora (turbina Allison de 420 HP), ofrece más potencia, mayor altura, mayor razón de ascenso, menor nivel de ruido y una velocidad crucero de 180 nudos. A este modelo se le ha incorporado un sistema de detección infrarrojo FLIR, con el propósito de asignarlo a misiones de patrullaje y vigilancia de áreas aisladas, zonas fronterizas y marítimas a un bajo costo de operación.

El mercado es, finalmente, el que decide el éxito o fracaso de un producto, al respecto ENAER está promoviendo en las Fuerzas Aéreas y FF.AA. en general, el avión Pillán como una alternativa de bajo costo de adquisición, operación, mantenimiento y probada experiencia como entrenador básico militar.

PROYECCIONES

En América Latina existen hoy dos empresas que fabrican aviones, Embraer y ENAER, ambas trabajando en conjunto en el segmento de aviones de pasajeros. Sin embargo, en cuanto a aviones de instrucción básica, el Pillán aparece con favorables ventajas comparativas al momento de analizar la relación costo-eficiencia, debido principalmente a que el costo de fabricación está en el orden del medio millón de dólares, el más bajo del mercado. A lo anterior debe agregarse el concepto de Sistema de Instrucción, que incluye un simulador, fabricado también en Chile, por DTS, empresa relacionada con ENAER que en conjunto con los aviones, reduce más aún los convenientes costos de instrucción que ofrece el Pillán.

Otro aspecto a considerar en el futuro cercano es el relacionado con las medidas de confianza mutua, las reuniones de Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores que Chile sostiene periódicamente con sus homólogos de Perú y Argentina y la cada vez mayor colaboración que las Fuerzas Armadas chilenas ofrecen a sus pares de Latinoamérica -especialmente en sus Escuelas Matrices y Academias de Guerra- generándose estrechos lazos de confianza, a través de los cuales se pueden canalizar ofrecimientos de las actuales y futuras capacidades de la industria de defensa de Chile.

En esa perspectiva, el Pillán puede ser considerado como un singular embajador que puede ayudar a estrechar los lazos e iniciativas de integración regional. Ello ya está ocurriendo con los países

que han adquirido el avión, generándose un fluido y permanente contacto, tanto comercial como militar, colaborando así con las medidas de confianza mutua impulsadas a nivel de gobiernos.

El Pillán es un producto fabricado por una empresa autónoma del Estado que tiene, en consecuencia, un respaldo muy sólido como es la imagen y confianza que tiene Chile en toda la región.

El Pillán tiene como principal operador a la Fuerza Aérea de Chile, Institución que mantiene estrechos lazos profesionales y de camaradería con todas las Fuerzas Aéreas del continente, existiendo la posibilidad de que todas ellas puedan conocer en forma directa y en el terreno cuál ha sido la experiencia adquirida en la operación y mantenimiento de este avión.

Con todo, el éxito del Pillán no es casualidad o un golpe de suerte, es la consecuencia de una serie de esfuerzos, de pruebas y ensayos, de trabajo en equipo, de una planificación que se ha mantenido en el tiempo más allá de las personas, de una actitud positiva y proactiva de todos los integrantes de ENAER, de su directorio, del Ministerio de Defensa y del mismo Gobierno, que ha comprendido que este singular producto de exportación, con alto valor agregado, es un modelo de cómo se pueden crear capacidades estratégicas, incorporar tecnología de punta en los procesos productivos del país, especialmente cuando se tienen abiertas las puertas para llegar con ellos a todo el mundo.

CONCLUSIONES

Al finalizar estas líneas, el autor desea dejar una sensación realista y positiva con respecto a la industria de defensa nacional, que muy lejos de contribuir a una escalada armamentista, ella puede colaborar de manera directa a los intereses nacionales. El caso del Pillán, fabricado por ENAER, es digno de analizarse como modelo de una planificación a largo plazo que se ha venido concretando secuencialmente, más allá de las autoridades castrenses y políticas que han participado en su desarrollo durante más de 20 años.

Se percibe como una política de Estado, donde la confianza y el apoyo de todos los sectores productivos y políticos de la nación han dado un permanente respaldo a una iniciativa que está plasmada en una pequeña servilleta de papel, como mudo testigo de que las ideas, por muy "aéreas o espaciales" que sean pueden ser aterrizadas en base a una detallada y realista planificación, recurriendo a todas las posibilidades que ofrece el mundo globalizado.

BL 90

VALIDEZ UNIVERSAL DE LA NOCIÓN DE INTERÉS NACIONAL EN LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS

LUIS V. PÉREZ GIL*

This essay is an historical study of the notion of national interest, since the initial approaches of Maquiavelo and Hobbes, through the notions of the Cold War, the works of Beard, Henna, Morgenthau, Kissinger and others, to the theories of the "Second Cold War" of the eighties.

The author supports the idea that national interest is always a very narrow concept which should be devoid of ideological or moral issues. Through this approach, the author is very critical of the post Cold War security statements of the United States, as in his opinion those are only instruments to support her international aims and her own ideas about society. But the US forgets that hegemony prompts oposition and therefore is affecting the stability of the international system.

INTRODUCCIÓN

En este ensayo tratamos de acotar la idea de interés nacional en la teoría de las relaciones internacionales y su relevancia en la formulación de la política exterior de los Estados. Debemos aclarar, previamente, que entendemos que esta política es propia de los Estados como actores privilegiados de la sociedad internacional y como sujetos originarios del ordenamiento que le es propio.¹ Esto es así porque, a pesar de los esfuerzos revisionistas de los teóricos de la dependencia y de los que se adscriben a las tesis del transnacionalismo, todos los autores terminan por reconocer que los Estados ejercen un papel sobresaliente respecto de los otros actores de la sociedad internacional. Por nuestra parte, nos adscribimos al realismo político y esto es lo que justifica el "interés nacional del Estado".

El término tiene un origen paralelo a la noción de Estado y, desde un punto de vista teórico, se puede decir que la precedió en el pensamiento de los teóricos de la razón de Estado. En la teoría de las relaciones internacionales ha sido la doctrina realista la que le ha concedido primacía en el análisis y formulación de la política exterior. En un mundo donde cada Estado busca sus propios intereses y objetivos, éstos adquieren una referencia concreta en la definición del interés nacional. Como dice el profesor Fermandois, "la existencia de "intereses", elemento básico de la idea de inserción internacional de los Estados, permanece inalterable".²

* Doctor en Derecho por la Universidad de La Laguna. Profesor Visitante en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (1997) y estancias de investigación en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (1998) y en el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile (1999).

1 Este es uno de los puntos centrales de nuestra tesis doctoral: Análisis de la política exterior de los Estados. Su aplicación a las relaciones exteriores de España durante el bienio republicano-socialista (1931-1933). Universidad de La Laguna. La Laguna, enero de 2001 (inédita).

2 "El mundo de los grandes cambios", El retorno del Fénix. Ensayos sobre Europa Central (Lira Alcaya ed.). Universidad de Santiago de Chile. Santiago de Chile, 1998, pp. 17-33.

La realidad internacional ha revelado que la noción de interés nacional se emplea con dos significados diferentes: como guía para el estudio de una política exterior concreta y como justificación para las decisiones adoptadas. El problema deviene cuando los dirigentes políticos recurren reiteradamente a declaraciones que reivindican el interés nacional, con lo que tratan de apoyar decisiones y acciones que poco o nada tienen que ver con el conjunto de los valores fundamentales de la nación. En el análisis científico se han planteado dos tesis divergentes sobre este tema: la que considera la existencia de un concepto único de interés nacional, de validez en la generalidad de los casos; y otra que entiende que se trata de una noción ambigua, polivalente, que cambia en función de los supuestos de hecho en que se trate de aplicar.³ Debemos examinar los diversos sentidos del término para comprobar si comparten algún denominador común que nos conduzca a la identidad básica del mismo.

1. ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE INTERÉS NACIONAL

La idea de interés nacional se identificó primero con el “interés del Príncipe” y la “razón de Estado” y, más tarde, con el “interés público” o el “interés general”. Fue en el ámbito de la escuela realista de las relaciones internacionales donde se otorgó un papel central al interés nacional en el análisis teórico de la política exterior.⁴ En concreto la obra de estos autores ha ejercido una enorme influencia en los responsables de la política exterior desde el inicio de la Guerra Fría y ha gozado de una posición prominente en el estudio de los asuntos internacionales hasta la actualidad. Para Morgenthau,⁵

“La directiva principal que ayuda al realismo político a encontrar su ruta a través del horizonte de la política internacional es el concepto de interés definido en función del poder. Este concepto nos provee del eslabón entre la razón (que procurará entender la política internacional) y los hechos que deben comprenderse [...] Sin dicho concepto, una teoría de la política, sea internacional o doméstica, sería de plano imposible; sin ella no podríamos distinguir los hechos políticos de los que no lo son, ni podríamos aportar siquiera una medida de orden sistémico a la esfera política”.

1.1. Formulaciones iniciales: Las teorías de la razón de Estado

En la época del absolutismo el interés de la comunidad política organizada se entendió como la “voluntad del Príncipe” y, más tarde, como la “razón de Estado”. Aquélla no era ni más ni menos que la disposición de la comunidad que tenía a su cabeza al Príncipe; esto era así puesto que detentaba un derecho patrimonial absoluto o cuasiabsoluto sobre los súbditos y el territorio. Luego, su voluntad y la de la República se identificaban completamente.⁶

3 BARBÉ: “Interés nacional”, Terminología Científico-Social. Aproximación Crítica (R. Reyes dir.). Ed. Antropos. Barcelona, 1988, pp. 519-521; INFANTE Caffi: “El interés nacional: alcances de un concepto”, Seguridad Nacional núm. 19, 1980, pp. 37-43; ROSENAU: “National interest”, International Encyclopedia of Social Sciences. MacMillan Co. and The Free Press. Nueva York, 1968, vol. 11, pp. 34-40.

4 BEARD: The idea of national interest. An analytical study in American Foreign Policy. MacMillan Press. Nueva York, 1934; MORGENTHAU: La lucha por el poder y por la paz. Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 1963 (trad. de Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace. A. Knopf. Nueva York, 1960; 1ª ed., 1948); In defence of the national interest: A critical examination of American Foreign Policy. A. Knopf. Nueva York, 1951.

5 MORGENTHAU: La lucha por el poder y por la paz, *op. cit.*, p. 16.

6 Así en KRATOCHWIL: “On the notion of “interest” in international relations”, International Organization núm. 1, 1982, pp. 1-30, en especial pp. 10-20 y la extensa bibliografía allí citada.

El término “razón de Estado” no fue empleado por Maquiavelo, pero la idea se encuentra en su obra. En los Discursos sobre la primera década de Tito Livio dice:⁷

“La patria se debe defender siempre, con ignominia o con gloria, y de cualquier manera estará defendida. Eso es algo que merece ser notado e imitado por todo ciudadano que quiera aconsejar a su patria, pues en las deliberaciones en que está en juego la salvación de la patria no se debe guardar ninguna consideración a lo justo o lo injusto [...] se ha de seguir aquel camino que salve la vida de la patria y mantenga su libertad”.

Bajo el gobierno del cardenal Richelieu se manifestó el relevo de los principios morales universales imperantes desde la Edad Media por la referencia expresa a la *raison d'état*.⁸ Pero esto no fue un elemento característico de la Francia del siglo XVII; el resto de los Estados europeos procuraban satisfacer sus intereses políticos, los que fueran, en su acción exterior, esto es, en la búsqueda del interés nacional. Por tanto, esta doctrina afirma que el bien del Estado es la razón de su existencia y cuantos más beneficios reporte a la comunidad política, mayor justificación tendrá, por ser razonable.

El problema radica en saber lo que es, o debe ser, el interés del Estado. Esta función corresponde al titular del poder: el Jefe del Estado o del gobierno o una autocracia colegiada, lo que es lo mismo un directorio. Otra cosa es que el interés personal del gobernante se confunda con el interés de la colectividad o con intereses sectoriales o de grupos prominentes.

A principios del siglo XX, Meinecke desarrolló un esfuerzo teórico considerable de la cuestión. Precisó que la razón de Estado era “la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. La razón de Estado dice al político lo que tiene que hacer, a fin de mantener al Estado sano y robusto”,⁹ de suerte que la conservación del Estado y su seguridad se concretan, como metas fundamentales, en la razón de Estado. En consecuencia:¹⁰

“Como el Estado es un organismo, cuya fuerza no se mantiene plenamente más que si le es posible desenvolverse y crecer, la razón de Estado indica también los caminos y las metas de este crecimiento. La razón de Estado no puede escoger arbitrariamente a estos últimos, ni puede tampoco indicarlos de modo general y uniforme para todos los Estados, ya que el Estado constituye también una individualidad con una idea vital peculiar, en la cual las leyes generales son modificadas por una estructura y un ambiente singulares”.

Meinecke recalcó la vigencia de la razón de Estado como elemento conductor de la política exterior en un mundo donde no es posible atender a la moral, el derecho y la fuerza al mismo tiempo: “esta posibilidad no existe en las relaciones del Estado con los otros Estados. El derecho sólo es observado cuando existe un poder que tiene la fuerza suficiente para garantizarlo. En otro caso

7 Alianza Editorial. Madrid, 1987, pp. 410-411. Ejemplar en este sentido es la obra de SETTALA: La razón de Estado. Fondo de Cultura Económica. México, 1988 (trad. de Della Ragion di Stato Libri Sette, 1627).

8 KISSINGER: Diplomacia. Ediciones B-Grupo Zeta. Barcelona, 1996 (trad. de Diplomacy, 1994), p. 59.

9 MEINECKE: La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna. Centro de Estudios Constitucionales (1ª ed., 1952). Madrid, 1983 (trad. de Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte, 1924), p. 4.

10 *Ibidem*.

extremo se retorna al estado de naturaleza, en el que cada uno trata de asegurarse con los medios de que dispone lo que entiende que es su derecho”.¹¹

En un renovado estudio de la cuestión, Polin la definió como “la dirección racional de los asuntos de Estado, una conducción racional en relación a los fines. Es un estricto cálculo racional, un cálculo teleológico que interviene necesariamente, cualquiera que sea el régimen político considerado y cualquiera que sea la relación buscada entre los valores políticos y los valores morales”.¹²

1.2. Interés público e interés nacional

Paralelo a la consolidación del Estado-Nación aparecieron los conceptos de “interés público” e “interés general” y, en el siglo XVIII, el “interés nacional”, como adaptación al constitucionalismo moderno del viejo aforismo *salus populi suprema lex est*. De hecho, Morgenthau constató que “si la conexión de interés y política es constante, la existencia entre interés y Estado nacional es un resultado histórico”.¹³ Esto significa no sólo que el interés nacional es la meta del gobierno, sino que en la relación con los demás sujetos el interés propio prevalece sobre el ajeno.

Hay que aclarar que empleamos el término “nación” conscientes de la complejidad política y teórica que arrastra, en el sentido de que evoca al Estado nacional surgido a principios de la Edad Moderna, puesto que constituye uno de los elementos esenciales del mismo junto con el territorio y el poder soberano.¹⁴

Desde el punto de vista político, la expresión “interés nacional” aparece por primera vez en el discurso de los dirigentes políticos americanos una vez aprobada la Constitución de Estados Unidos de 1787.¹⁵ Sin embargo, su empleo generalizado no llegó hasta el siglo XX, momento en el que se introdujo como objeto de estudio singular de la teoría de las relaciones internacionales. Desde entonces se considera un elemento esencial conforme al que se juzga y dirige el comportamiento exterior de los Estados.

Como decimos, el realismo político otorga protagonismo al interés nacional en el proceso de formación de la política exterior y en la acción de los Estados en la sociedad internacional. Sociedad

11 *Ibidem*, p. 15.

12 *Ethique et politique*. Éditions Sirey. París, 1968, p. 158. *Vid* también FERNÁNDEZ GARCÍA: *Entre la razón de Estado y el Estado de Derecho: La racionalidad política*. Ed. Dykinson. Madrid, 1997; Lazzeri y Reynié: *La raison d'état: politique et rationalité*. Presses Universitaires de France. París, 1992.

13 “Otro ‘gran debate’: El interés nacional de los Estados Unidos”, en HOFFMANN: *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*. Tecnos (1ª ed., 1963, reimp.). Madrid, 1979 (trad. de *Contemporary Theory in International Relations*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs (N.J.), 1960), pp. 107-113, en concreto p. 108.

14 La relación entre los conceptos de “nación” y “pueblo”, que señalan una misma realidad, fue puesta de manifiesto por RUILOBA SANTANA: “Una nueva categoría en el panorama de la subjetividad internacional: el concepto de pueblo”, *Estudios de Derecho Internacional. Homenaje al profesor Miaja de la Muela* (2 vols.). Tecnos. Madrid, 1979, vol. I., pp. 303-336. Una visión general del nacionalismo como fenómeno político en HOBBSAWN: *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Crítica. Barcelona, 1991 (trad. de *Nations and nationalism since 1780: Program, myth, reality*. Cambridge University Press. Cambridge, 1990).

15 KISSINGER: *Diplomacia*, *op. cit.*, pp. 24-28. También en MORGENTHAU: “Founding Fathers and foreign policy: implications for the late Twentieth Century”, *ORBIS* núm. 2, 1976, pp. 15-25; TUCKER y HENDRICKSON: “Thomas Jefferson and the American foreign policy”, *Foreign Affairs* núm. 2, 1990, pp. 135-156.

cuyo principio ordenador básico es la coordinación entre los distintos sujetos y donde cada uno persigue sus propios intereses y objetivos, que se concretan en la definición del interés nacional propio. Las entidades locales están subordinadas al Estado y las organizaciones internacionales quedan relegadas a un plano secundario; pero también es cierto que la participación en las organizaciones internacionales condiciona, en parte, la imagen del interés nacional de cada Estado.¹⁶

Frente a las críticas acerca de una supuesta visión pesimista y violenta de la realidad internacional, Morgenthau aclara que “el concepto de interés nacional no presupone ni un mundo naturalmente pacífico y armonioso ni la inevitabilidad de la guerra como consecuencia de la persecución de intereses nacionales por parte de todas las naciones. Supone, por el contrario, un continuo conflicto y amenaza de guerra, que habrá de ser minimizado mediante el continuo ajuste de los intereses en conflicto a través de la acción diplomática”.¹⁷ De forma consecuente, “mientras el mundo esté políticamente organizado en naciones, el interés nacional es la última palabra en política mundial”.¹⁸ Cuando el Estado sea substituido por otras formas de organización política, las que sean, la acción exterior de éstas habrá de buscar, en primer lugar, su supervivencia y el mantenimiento de los principios y valores que le caracterizan frente a los demás.

De modo que su idea de orden internacional está estrechamente vinculada a su noción de interés nacional: “en un mundo en el que una serie de naciones soberanas compiten y se oponen entre sí por el poder, la política exterior de todas las naciones ha de atender necesariamente a su supervivencia, como exigencia mínima. Así pues, todas las naciones hacen lo que no pueden menos de hacer: proteger su identidad física, política y cultural frente a la usurpación por parte de otras naciones”.¹⁹

En esta línea, Schlesinger dice que “cada nación debe responder a algún sentido de su interés nacional. Ninguna nación que rechaza el interés nacional como el resorte de su política puede sobrevivir; ni en verdad se puede contar con ninguna nación que actúe contra su interés nacional”. Es más, no duda en afirmar que sin su búsqueda no habría regularidad ni predictibilidad en los asuntos internacionales.²⁰ Waltz expresa que “decir que un país actúa según su interés nacional significa que, tras haber examinado sus requerimientos de seguridad, ese país intenta satisfacerlos. Este es un hecho simple y también importante. Implícita en el concepto de interés nacional está la noción de que los movimientos diplomáticos y militares deben ser cuidadosamente planeados si no se quiere arriesgar la supervivencia del Estado”.²¹ Para Wolfers, “como mínimo, el interés nacional abarca la integridad territorial de una nación, su independencia y su supervivencia nacional”,²² aun cuando la meta de la supervivencia en sí misma tiene una amplia variedad de interpretaciones en condiciones diferentes.²³

16 VID, Reisman: “The United States and international institutions”, *Survival* núm. 1, 1999, pp. 62-80.

17 “Otro “gran debate”: El interés nacional de los Estados Unidos”, *op. cit.*, p. 113.

18 *Ibidem*, p. 108.

19 *Ibidem*, p. 107.

20 “National interest and moral absolutes”, *Ethics and World Politics: Four perspectives* (Lefever ed.). Baltimore, 1972, p. 29.

21 Teoría de la política internacional. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1988 (trad. de *Theory of International Relations*. Addison-Wesley Publishing. Massachusetts, 1979), p. 199.

22 *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*. John Hopkins University Press. Baltimore, 1962, p. 73.

23 Sobre el problema de la seguridad nacional nos hemos ocupado recientemente en “El dilema de la seguridad nacional en la teoría de las relaciones internacionales”, *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna* N° 17, 2000, pp. 205-238; y “La persistente vigencia del enfoque realista en el estudio de la seguridad nacional en las relaciones internacionales de la posguerra fría”, *Política y Estrategia* N° 83, 2001, pp. 73-90.

Por su parte, la inclusión en la definición del interés nacional de fines que no son esenciales contribuye al conflicto y a la inestabilidad en el sistema internacional. En particular, la primacía de principios morales o ideológicos contribuyó a profundizar el enfrentamiento entre los grandes poderes durante la Guerra Fría, tal como pusieron de manifiesto Morgenthau, Kennan, Kissinger y otros. En este período de las relaciones internacionales, después de una primera etapa, ninguna de las grandes potencias pretendió destruir a su opositora ni subvertir el orden imperante que, sin duda, resultaba beneficioso para sus intereses. De hecho, la ideología quedó subordinada a los intereses estratégicos pues ambas actuaban más como grandes potencias que como “líderes de movimientos mesiánicos”.²⁴ Por tanto, es erróneo el juicio de Reynolds cuando afirmó (1971).²⁵

“El interés nacional soviético exige, por lo tanto, actuar en todos los países más modernos para fomentar la revolución social, es decir, la derrota de los capitalistas por los proletarios, tanto porque según el sistema de valores soviético, ello es moralmente indicado, como porque la Unión Soviética no puede conseguir una seguridad duradera, ni dejar de verse amenazada por la guerra hasta que la mayor parte de los países modernos dejen de estar controlados por los capitalistas”.

Contra esta tendencia a convertirlo “todo” en prioritario, Morgenthau indicó que uno de los temas fundamentales de la política exterior era la definición del interés nacional “de manera restrictiva y racional, contra los intereses de la misma índole de otras naciones, que podían o no definirlos bajo los mismos términos”.²⁶ Hoffmann concuerda en que “debemos desistir de nuestra convicción de que sabemos lo que es bueno para los demás; deberíamos dejar espacio para una amplia diversidad de intereses y aprender a manejar las diferencias; sin vacilar, no obstante, en usar nuestra influencia para impedir las violaciones a los derechos humanos por gobiernos que dependen de nosotros”.²⁷ O de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza para persuadir al contrario para que cambie su posición.²⁸

Por su parte, Kissinger realizó un estudio de las etapas de la política exterior de Estados Unidos conforme a la adecuación a una definición estricta del interés nacional y concluía con una observación a los dirigentes políticos: “en el próximo siglo, los gobiernos norteamericanos tendrán que expresar ante su público su concepto de interés nacional y explicar cómo se entiende este poder nacional. [...] La guía esencial de la política exterior de Estados Unidos deberá ser una clara definición del interés nacional”.²⁹ El problema, como veremos, radica en que se trata de una definición exageradamente amplia, lo que poco o nada contribuye a la estabilidad del orden internacional en una etapa de hegemonía política y militar.

24 Según la expresión de WALTZ: Teoría de la política internacional, *op. cit.*, p. 253.

25 Introducción al estudio de las relaciones internacionales. Tecnos. Madrid, 1977 (trad. de An Introduction to international relations. Longman. Londres, 1971), p. 53.

26 “Otro ‘gran debate’: El interés nacional de los Estados Unidos”, *op. cit.*, p. 113.

27 Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y paz. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1991 (trad. de Janus and Minerva: essays in the theory and practice of international politics. Westview Press. Boulder (Col.), 1987), p. 330, también pp. 353-373.

28 Así CLEM: The environment of national security. National Defence University. Washington, 1983, p. 28-29.

29 Diplomacia, *op. cit.*, p. 872.

3. El renovado debate sobre la definición del interés nacional en los años ochenta

Esta etapa de la Guerra Fría conoció un renacimiento del debate sobre el concepto de interés nacional y su papel como guía de la política exterior. El dinamismo de la discusión entre los teóricos de las relaciones internacionales quedó de manifiesto con la aparición en Estados Unidos de la revista *The National Interest*, cuyo principal objetivo era estimular la discusión precisamente sobre lo que tal concepto podía implicar en un mundo bipolar. En el primer número (otoño de 1985), los editores no dudaban en afirmar:

“El propósito primordial y abrumador de la política exterior americana debe ser defender y promover el interés nacional de Estados Unidos -un interés que engloba los valores y aspiraciones del pueblo americano así como también su seguridad frente a las amenazas externas y su bienestar material-; que para bien o para mal, la política internacional continúa siendo esencialmente una política de poder; que la eficacia de la capacidad militar en la conducción de la política exterior permanece inalterada y que la Unión Soviética constituye la principal amenaza para los intereses de Estados Unidos y continuará siéndolo en el futuro previsible”.

En este marco teórico es interesante conocer las tesis de algunos científicos. El primero, David Clinton, identificó dos significados cardinales del concepto: el interés nacional entendido como bienestar de la sociedad y como conjunto de valores sobre los que los Estados negocian, esto es, que presionan o están dispuestos a ceder en las relaciones internacionales. Precisó que las políticas que son sensibles a ambos significados pueden suministrar una guía para una supuesta conducta ética del Estado.³⁰ Y continuaba: “el bien común o el interés general es un fin que se encuentra definido por una consideración racional de lo que conduce al beneficio de la sociedad y por una elección normativa de dónde se encuentra el bien de la colectividad”. Aunque no comprendemos con exactitud lo que quiere decir con “consideración racional” y “elección normativa” porque no lo explica.

De este modo, “el interés común asume que la sociedad necesita mantener no tanto una cierta neutralidad de valores sino más bien posibilitar el bien público y, por tanto, desarrollar una política pública resultado del juego de intereses particulares presentes”.³¹ De lo que se deduce una obligación de los poderes públicos de proteger y promover el bien común de la sociedad, que se plasma hacia el exterior en la definición del interés nacional específico. Clinton concluye que el interés nacional constituye el fin del mantenimiento de la capacidad del Estado para proteger a la sociedad mientras continúa la búsqueda de los intereses compartidos.³² Estos cambian a lo largo del tiempo y se encuentran afectados decisivamente por el poderío del Estado en cada momento.³³

30 “The national interest: normative foundations”, *Perspectives on World Politics* (Little y Smith eds.). Routledge (2ª ed.). Londres, 1991, pp. 47-58.

31 *Ibidem*, p. 50. KRATOCHWIL recurre al término “interés público” en un sentido similar y afirma que “el bien común puede ser definido en términos de participación de varias cosas y acciones en la esencia de la idea del bien, entonces podemos estar satisfechos con la conclusión de que el interés público no coincide con un sólo valor”. (“On the notion of “interest” in international relations”, *op. cit.*, p. 6).

32 “The national interest: normative foundations”, *op. cit.*, p. 58.

33 De esta cuestión nos hemos ocupado en “El concepto de potencia en las relaciones internacionales”, *Estudios Internacionales* N°s 127-128, 1999, pp. 69-89.

Con este significado, Nuechterlein identifica cuatro intereses básicos del Estado: la defensa frente a las amenazas o agresión externa; la mejora del bienestar económico; el mantenimiento de un orden internacional estable en el que sus ciudadanos y su comercio puedan actuar pacíficamente más allá de sus fronteras; y la protección y el fomento del conjunto de valores que sus ciudadanos consideran universalmente válido.³⁴

Siguiendo este planteamiento, el interés nacional sería una realidad objetiva que no dependería de los propósitos concretos de unos dirigentes políticos, pero también presupone que el interés de una sociedad puede ser incompatible con el de otra -bien entendido que intereses propios y ajenos son interdependientes-. Cada comunidad particular tiene una idea propia del bien común, tal como la búsqueda de la justicia tiene su propio y peculiar significado para sus miembros en las relaciones de unos con otros. Esto concuerda con la máxima de Morgenthau de que “el realismo asume que el concepto clave de interés definido como poder es una categoría objetiva universalmente válida”.³⁵ Como resume Barbé, en su estudio sobre la obra del anterior, “el interés nacional, objetivo y trascendente, es el intérprete de una única realidad, localizada en el plano estatal”.³⁶

Sin embargo, el enfoque realista ha sido objeto de críticas enconadas que recriminan, sobre todo, la reducción de la relación poder-interés nacional y que se considere al primero como la meta suprema del Estado en las relaciones internacionales. Las principales críticas a este planteamiento han sido enumeradas por Tomassini:³⁷

- 1) la confusión que se produce entre interés y poder nacional;
- 2) el concepto de interés nacional parte de la presunción de una comunidad política homogénea, el Estado-Nación, pero esto choca con su identificación con los intereses de los que toman las decisiones, o con lo que deciden que son los intereses comunes;³⁸
- 3) el interés nacional no proporciona elementos de juicio para definir intereses específicos y para compararlos y establecer una clasificación entre ellos y, por tanto, se le niega validez general;
- 4) la creciente interdependencia en la sociedad internacional plantea mayores dificultades en la definición de los intereses sectoriales y evidencia la proliferación de intereses contrapuestos en la definición del interés nacional.

34 “The concept of “national interest”: A time for a new approaches”, ORBIS Nº 1, 1979, pp. 73-93; CLEM desarrolla este listado en *The environment of national security*, *op. cit.*, pp. 27-29.

35 En este caso tomamos la cita de la edición en inglés porque la traducción de la misma en la edición en español citada no coincide con la redacción original. Ésta es: “Realism assumes that its key concept of interest defined as power is an objective category which is universally valid, [...]” (*Politics among nations. The struggle for power and peace*. McGraw-Hill. Nueva York, 1993, p. 10).

36 “Estudio preliminar”, en MORGENTHAU: *Escritos sobre política internacional*. Tecnos. Madrid, 1990, pp. XIX-LV, p. XLIV.

37 Teoría y práctica de la política internacional. Ed. Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 1989, en especial pp. 168-174. También GEORGE y KEOHANE: “El concepto de interés nacional: usos y limitaciones”, en *La decisión presidencial en política exterior*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1991 (trad. de *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy. The Effective Use Of Information and Advice*. Westview Press. Boulder (Col.), 1980), pp. 223-243, en concreto pp. 224-227.

38 En este sentido, FURNISS y SNYDER: *An introduction to American Foreign Policy*. Reinhart. Nueva York, 1955, p. 17.

4. El interés nacional como justificación de políticas concretas

Una de las críticas más fuertes que se realiza a las concepciones asentadas en el paradigma del interés nacional se centra en su uso político como medio de justificar decisiones ya adoptadas y que, en muchas ocasiones, son inaceptables a la luz de los objetivos nacionales en juego.

Para Amadeo se trata de una expresión genérica, con contenido variable e interpretación problemática: “en toda la prosecución de los objetivos de la política exterior subyace la voluntad de *proteger el interés nacional*. Pero el interés nacional como tal no puede ser considerado como objetivo porque el concepto carece de precisión y porque su contenido es tan variado y multiforme como lo son las opciones y las posibilidades que se ofrecen a las naciones en el plano internacional”.³⁹ Por su parte, Tomassini lo califica de “concepto inadecuado” para explicar las motivaciones y objetivos de la política exterior y que por su generalidad, ambigüedad y tautologías no puede ser definido claramente y no proporciona un instrumento adecuado para optar entre políticas diferentes.⁴⁰

Con este alcance, Barbé ha dicho que la controversia gira en torno a su validez como categoría científica de análisis y una de las primeras constataciones es esa ambivalencia: como herramienta analítica y como instrumento político.⁴¹

En la doctrina francesa, Merle consideró que “incluso si la expresión es científicamente discutible, la invocación del interés nacional siempre suscita un reflejo de solidaridad que refuerza la legitimidad del gobierno de que se trate”.⁴² Para Renouvin y Duroselle la contradicción entre los intereses de los grupos e individuos dentro del Estado se opone a la idea de un interés nacional pretendidamente objetivo, de modo que reflexionan: “¿no son, salvo casos excepcionales, los “intereses superiores del Estado”, un simple disfrazar intereses infinitamente menos nobles y, en todo caso, particulares?”.⁴³

Para George y Keohane, aun cuando el criterio del interés nacional ocupa un lugar central, en la práctica “se ha vuelto un concepto tan elástico y ambiguo que su papel como guía de la política exterior es problemático y controvertido”.⁴⁴ Para Nye se trata de un concepto impreciso, que se emplea tanto para describir como para prescribir la política exterior, lo que ha repercutido negativamente en el debate en torno a su vigencia como instrumento de análisis.⁴⁵ Incluso, Rosenau afirmó el abandono del concepto como herramienta analítica, en particular ante “los movimientos globales

39 Manual de política internacional. Ed. Abeledo-Perrot (2ª ed., corr. y act.). Buenos Aires, 1978, pp. 147 y 148 (la cursiva en el original).

40 “Elementos para el análisis de la política exterior”, Estudios Internacionales N° 78, 1987, pp. 125-157, p. 131; y Teoría y práctica de la política internacional, *op. cit.*, p. 171.

41 “Estudio preliminar”, *op. cit.*, p. XLI.

42 Sociología de las relaciones internacionales. Alianza Ed. (2ª ed. ampl.). Madrid, 1991 (trad. de Sociologie des relations internationales (4ème éd.). Dalloz. París, 1988), p. 381.

43 Introducción a la política internacional, *op. cit.*, p. 357.

44 “El concepto de interés nacional: usos y limitaciones”, en La decisión presidencial en política exterior. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1991 (trad. de Presidential Decisionmaking in Foreign Policy. The Effective Use Of Information and Advice. Westview Press. Boulder (Col.), 1980), pp. 223-243, en concreto p. 223.

45 “Redefining national interest”, Foreign Affairs N° 4, 1999, pp. 22-35, p. 22.

que tienden a reducir la utilidad de intentar explicar el comportamiento internacional en términos de interés nacional”.⁴⁶

5. La vigencia de la noción en la definición de la política exterior

Al examinar las críticas más relevantes hemos visto cómo algunos autores señalan que no se puede admitir la existencia de un interés nacional objetivo y, por tanto, niegan validez general al concepto. Así, por ejemplo, Tomassini expresa que “lo más probable es que el interés nacional sea definido de acuerdo con los intereses del grupo gobernante o de aquellos a quienes en un momento dado corresponde tomar las decisiones, particularmente si la decisión se toma bajo la presión psicológica propia de una situación de incertidumbre o de crisis”.⁴⁷ Conforme a este enfoque el dirigente político es quien determina el interés nacional producto en cada momento de un equilibrio precario entre los diferentes grupos de presión. Entonces, dice Barnett: “avanzar el interés nacional no es ninguna guía ya que significa todo aquello que el creador de la política quiere que signifique”.⁴⁸ Para este grupo de autores, la formulación del interés nacional se enfrenta a tres cuestiones fundamentales.

Primero, cómo separar en las palabras y escritos de los dirigentes de la política exterior lo que es propio del interés nacional, entendido como conjunto de intereses esenciales de la comunidad, de lo que no lo es. En el proceso de definición intervienen suficientes factores externos como para alterar cualquier concepción “primera” de aquél, en particular los propios valores y prejuicios del ser humano, los intereses de las elites políticas e intelectuales y de los grupos de presión. Todos ellos intervienen de una u otra forma en la formulación definitiva del interés nacional. Esto es así porque los intereses sectoriales son complejos y en la mayoría de los casos no son percibidos por los individuos de una forma fácilmente predecible. Incluso, las percepciones individuales de los propios intereses varían mucho dentro de los grupos en los que cada individuo persigue un resultado concreto. De este modo, la definición de los intereses del grupo es un asunto complejo sujeto a influencias de toda clase y determinados organismos gubernamentales pueden verse tentados, y de hecho es así, a alcanzar intereses propios con el pretexto del interés general.⁴⁹

Segundo, resulta inevitable la relación en los procesos de la política interior y exterior. En este sentido, Merle afirmó que “si tenemos en cuenta las actividades políticas, la distinción de lo interno y lo externo resulta cada vez más difícil de delimitar”.⁵⁰ Como consecuencia de ese proceso de creciente interdependencia de los actores de la sociedad internacional, a los dirigentes políticos les resulta

46 The Scientific Study of Foreign Policy. The Free Press. Nueva York, 1968, pp. 292-293.

47 Teoría y práctica de la política internacional, *op. cit.*, p. 171.

48 Guerra perpetua. Los hombres y las instituciones responsables de la política exterior de los Estados Unidos. Fondo de Cultura Económica. México, 1974 (trad. de Roots of War. The Mean and Institutions behind United States Foreign Policy. 1972), p. 112).

49 Particularmente certeros en este punto han sido GEORGE: La decisión presidencial en política exterior. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1991 (trad. de Presidential Decisionmaking in Foreign Policy. The Effective Use Of Information and Advice. Westview Press. Boulder (Col.), 1980); KISSINGER: Política exterior americana. Plaza y Janés. Barcelona, 1970 (trad. de American Foreign Policy. Weidenfeld and Nicolson. Londres, 1969), pp. 11-54; MAOZ: “Framming the national interest. The manipulation of foreign policy decisions in group settings”, *World Politics* N° 43, 1990, pp. 77-110.

50 Forces et enjeux dans les relations internationales. Economica (2ª ed.). París, 1985, p. 163.

cada vez más difícil, si cabe, mantener un conjunto coherente de prioridades en política exterior y articular un interés nacional supuestamente unívoco respecto a etapas anteriores.⁵¹

Tercero, se plantea el problema de saber si cuando se persigue un objetivo el dirigente lo considera un fin en sí mismo o un medio para alcanzar otro fin, pues en la práctica son pocos los casos en los que se da una delimitación clara entre uno y otro.

Desde el realismo se han atendido estas cuestiones. De hecho, Morgenthau aceptó que:⁵²

“Los intereses de grupo ejercen, por supuesto, una constante presión sobre la orientación de nuestra política exterior, pretendiendo identificarse con el interés nacional. [...] El concepto de interés nacional que surge de esta pugna como guía de la política exterior, posiblemente no satisfará las exigencias racionales de los intereses totales de los Estados [...] Pero el concepto de interés nacional que resulta de esta pugna de intereses parciales en conflicto es también más que la suma de intereses parciales”.

Y este es el planteamiento que subyace a lo largo de la obra de Kissinger.

Claro que identificar el interés nacional con lo que los gobernantes del Estado reconocen y proclaman como tal desplaza la discusión al lado opuesto de la cuestión y agrava el problema del análisis conceptual al pretender establecer una diferencia entre interés del Estado, por un lado, e interés del gobierno por otro -algo así como el interés nacional transmutado en interés del Ejecutivo-. Pese a que el grupo dirigente aspira a imponer una particular concepción del interés nacional, éste debe responder a las metas generales de la comunidad estatal. Incluso Reynolds ha planteado el hipotético enfrentamiento de la existencia del Estado y la supervivencia de la población: “si el intento de preservar la existencia del Estado condena a la muerte de su población, ese intento no es de interés nacional [...] En todo caso, lo que hay que reconocer con toda claridad es que el interés nacional que está en juego es el de la población, no el del Estado”.⁵³

Para nosotros el interés nacional se encuentra determinado por los fines esenciales reiteradamente señalados: la preservación del Estado como estructura de poder, el mantenimiento de un determinado nivel de desarrollo socioeconómico y la vigencia de un proyecto de futuro de la comunidad nacional.

Esto es así por cuanto si no se mantiene la integridad de tales elementos desaparece el Estado y, en consecuencia, queda diluido el debate sobre el problema de la seguridad y el interés nacional.⁵⁴

51 Los teóricos neorrealistas y los estructuralistas sistémicos proponen la existencia de interacciones entre ambos ámbitos de acción del Estado, es decir, la existencia de cadenas de unión entre actividades internas y externas que se influyen mutuamente en un proceso de retroalimentación, tesis que se agrupan en las teorías del linkage. VID al respecto HAAS: “Why collaborate? Issue-linkage and international regimes”, *World Politics* N° 3, 1980, pp. 357-405; LOHMANN: “Linkage politics”, *Journal of Conflict Resolution* N° 1, 1997, pp. 38-67; MCGINNIS: “Issue linkage and the evolution of international cooperation”, *Journal of Conflict Resolution* N° 30, 1986, pp. 141-170; ROSENAU: *Linkage politics: Essays on the convergence of national and international systems*. Free Press (2ª ed.). Nueva York, 1969; STEIN: “The politics of linkage”, *World Politics* N° 33, 1980, pp. 62-81; WALTZ: “Globalization and American Power”, *National Interest* N° 59, 2000, p. 46 y ss.

52 “Otro ‘gran debate’: El interés nacional de los Estados Unidos”, *op. cit.*, p. 109.

53 Introducción al estudio de las relaciones internacionales, pp. 55-56 y 58.

Casos paradigmáticos en este sentido los tenemos en Austria y Checoslovaquia en 1938-1939, cuyos dirigentes políticos, ante la amenaza de destrucción del país y la pérdida de innumerables vidas humanas, optaron por la rendición absoluta y dejaron de existir los respectivos Estados desde ese momento. Aquí la supervivencia de gran parte de la población llevó aparejada la desaparición del Estado del sistema internacional.

Como se observa, defensores y críticos sitúan el concepto de interés nacional en un plano central en la formulación y en el examen de la política exterior. Discrepamos de los que señalan que la comprensión del interés nacional, propia de la doctrina realista, no resulta adecuada para realizar una delimitación rigurosa de fines y objetivos, aun cuando tampoco afirmamos que se trate de una dirección invariable para el éxito de la acción exterior planificada. Ya hemos indicado lo pernicioso que resulta para la definición del interés nacional la exaltación de los principios morales e ideológicos -del tipo “salvar al mundo para la democracia” u otros por el estilo-, pues implica, por un lado, una complicada y casi siempre incorrecta evaluación de los costes y beneficios que acarrea su implementación y porque lleva aparejada ineludiblemente intentos de cambio en la estructura internacional, lo que supone más inestabilidad para el sistema que le es propio.

Otros factores intervienen en el estudio del interés nacional como elemento central en la concepción de la política exterior: la imagen que los dirigentes tienen del oponente, su enfoque de la naturaleza del conflicto, su visión acerca del funcionamiento del sistema internacional, la extensión del modelo de sociedad. Además, un conjunto de factores vinculado al proceso de elaboración de la política exterior tiene una fuerte incidencia en la definición previa del interés nacional, en particular la calidad de la información y el cálculo racional de costes y beneficios adicionales.

Por tanto, la definición del interés nacional responde a un proceso extendido en el tiempo que debe ser fruto de un consenso general de la nación, o en los Estados autoritarios, del directorio político interno, acerca de los valores que integran tal idea. Los otros objetivos o intereses quedan subordinados a lo que hemos denominado los fines esenciales propios del interés nacional; en otras palabras, el interés nacional se torna concreto en los objetivos de la política exterior.

6. Propuestas alternativas poco satisfactorias: la “agenda internacional”

Distintos teóricos, con la pretensión de superar las críticas expuestas y dar entrada a los cada vez más crecientes intereses sectoriales, propios de un sistema internacional complejo e interdependiente, buscan reemplazar el término interés nacional por el de agenda internacional.⁵⁵ En concreto, Tomassini la define como un “conjunto de intereses que responden en buena medida a la forma como está dividida la sociedad y el Estado, susceptibles de ser identificados con relativa claridad,

54 Como dice WALTZ recientemente “los cambios se suceden pero los Estados permanecen. Esto prueba que son poderosos supervivientes” (“Globalization and American Power”, *op. cit.*).

55 Así, KEOHANE y NYE: *Power and interdependence. World Politics in Transition*, *op. cit.*; TOMASSINI: “Elementos para el análisis de la política exterior”, *op. cit.*, pp. 136-137; *Teoría y práctica de la política internacional*, *op. cit.*, en especial pp. 173-174. Waltz emplea el término interés nacional y también recurre a la expresión “agenda internacional”, aunque se trata de una simple variación terminológica (*Teoría de la política internacional*, *op. cit.*, por ejemplo en p. 305).

jerarquizados, articulados o compensados, como ocurre cuando alguno de ellos tiene que ser total o parcialmente sacrificado para satisfacer otros de mayor importancia”.⁵⁶

Ahora bien, ¿se trata de un cambio en la terminología o nos hallamos ante un concepto novedoso? Varios aspectos han sido señalados para caracterizar la agenda internacional. Primero, a los considerados hasta ahora se agregan nuevos temas: económicos y comerciales, financieros, industriales, tecnológicos, energéticos, medioambientales, de derechos humanos. Esto complica una de las críticas más importantes al anterior concepto, es decir, la inexistencia o al menos la confusión en los criterios para identificar los intereses específicos, pues supone la equiparación jerárquica de todos los asuntos al máximo nivel, cuando lo que se precisa es un mayor esfuerzo en la planificación y no un desorden en los temas relevantes. Además, creemos que induce a confusión entre fines y objetivos de la política exterior, que se encuentran en dos planos diferentes.

En este punto debemos rechazar los reproches formulados a la doctrina realista en cuanto a que subroga otros objetivos a los político-estratégicos, pues, como sabemos, el componente de desarrollo económico representa un elemento fundamental para valorar el poderío de los Estados y, por tanto, la capacidad para influir en otros actores y en la estructura internacional.⁵⁷

Segundo, aquellos autores dicen que cada Estado otorgaría primacía a unos u otros intereses en función de sus prioridades nacionales, pero, de forma indudable, se produce la misma operación que con la concreción de los objetivos de la política exterior después de delimitar los asuntos que integran el interés nacional.

Por tanto, dudamos de que la noción de “agenda internacional” supere las críticas vertidas al concepto anterior y pueda sustituirlo más allá de un caprichoso cambio terminológico. En este sentido, es interesante retener el esfuerzo teórico de George y Keohane para concretar los valores e intereses de la política exterior, que supuso separar los “intereses nacionales irreductibles”, o básicamente propios, de los intereses secundarios, colectivos o ajenos, para “salvar el concepto de interés nacional y reforzar la guía que puede dar en la formulación de la política exterior”.⁵⁸ En su estudio señalan:⁵⁹

“Nuestro primer paso consiste en distinguir los intereses propios “básicos” de los “secundarios”. Tales distinciones entre valores, en cierta medida son arbitrarias por naturaleza, pero la tríada familiar de “vida, libertad y propiedad” -la última de éstas en el sentido amplio de bienestar económico- suministra un buen lugar para comenzar. En consecuencia, identificamos tres valores fundamentales por los cuales parece salvado el término “intereses nacionales irreductibles”. Son: 1) Supervivencia física [...] 2) Libertad [...] 3) Subsistencia económica”.

Ante el dilema del compromiso entre valores en pugna, George y Keohane responden que “ninguno de estos tres intereses irreductibles debería subordinarse al otro o sacrificarse o ponerse en peligro a fin de asegurar los otros dos. Un inteligente manejo de la política exterior y el buen juicio son necesarios para eludir caer en situaciones -o crearlas inadvertidamente- en las cuales tenga que

56 “Elementos para el análisis de la política exterior”, *op. cit.*, pp. 137-138.

57 Recomendamos la lectura de Waltz: “Globalization and American Power”, *op. cit.*

58 “El concepto de interés nacional: usos y limitaciones”, *op. cit.*, p. 227.

59 *Ibidem*, pp. 230-231.

hacerse una elección entre la supervivencia física, la libertad y el bienestar”.⁶⁰ Se precisa, entonces, una definición clara del interés nacional por parte de los dirigentes políticos, como demanda Kissinger.

Por contraste, los “intereses nacionales secundarios”, los objetivos de la política exterior para nosotros representan el número de propósitos concretos que sirven al más extenso fin del interés nacional, y contribuyen al mantenimiento o incremento de la influencia del Estado en la sociedad internacional. De forma que cada Estado define su propio interés nacional y, al mismo tiempo, diversos objetivos privativos, y los dirigentes políticos deben conectar y realizar una selección de unos y otros, pues no todos tienen la misma importancia, no todos pueden ser alcanzados a la vez por el Estado. Algunos, incluso, pueden ser mutuamente excluyentes. Lo que sí se precisa es el acuerdo en el contenido del interés nacional. Sin un consenso básico es imposible el funcionamiento del sistema que, a su vez, se asienta en un acuerdo tácito sobre unos principios, normas, reglas y procedimientos de adopción de decisiones aceptados por todos. Quien decide sobre los principios es quien detenta el poder, como tenemos ocasión de comprobar con extrema gravedad en la actualidad.⁶¹

7. El debate teórico en la posguerra fría

Desde el final de la Guerra Fría⁶² hemos asistido a debates intensos, confusos y de amplio alcance acerca de la definición del interés nacional que, si son tomados como orientación del estado de la cuestión, suponen un paso atrás en el análisis teórico de este concepto central de la teoría de las relaciones internacionales.

En un trabajo reciente, con el sugerente título de “Intereses exteriores y unidad nacional”, Huntington trata de conciliar distintos asuntos, valores e intereses propios de la política exterior de la potencia hegemónica, para realizar una definición imprecisa y contradictoria del interés nacional como “un bien público que concierne a todos o a la mayoría de los americanos; un interés nacional vital es aquel por cuya defensa están deseosos de entregar su sangre y sus bienes. Los intereses nacionales normalmente combinan asuntos de seguridad, por una parte, y morales y éticos por la otra”.⁶³

Nye complica aún más la cuestión cuando señala que:⁶⁴

60 *Ibidem*, pp. 231-232.

61 En particular, recomendamos la lectura de IKENBERRY: “Getting Hegemony Right”, *National Interest* Nº 63, 2001, p. 17 y ss.; PFAFF: “La hegemonía de Estados Unidos”, *Política Exterior* Nº 80, 2001, pp. 63-76; y “Tres lecciones para Estados Unidos”, *El País*, 13 de septiembre de 2001. Una visión muy crítica en AMIN: *El hegemonismo de Estados Unidos y el desvanecimiento del proyecto europeo*. El Topo Viejo. Madrid, 2001.

62 Empleamos el término “posguerra fría” como expresión convencional pues, como ha dicho Bardají recientemente, no hay un término mejor, al menos hasta ahora (“La evolución estratégica de George W. Bush”, *Política Exterior* Nº 82, 2001, pp. 113-121).

63 “Intereses exteriores y unidad nacional”, *Política Exterior* Nº 61, 1998, pp. 177-198, en concreto p. 184 (publicado originalmente como “The erosion of American national interest”, *Foreign Affairs* Nº 5, 1997, pp. 28-49). Pero como dicen LYON y MASTANDUNO: “las grandes potencias suelen envolver sus intereses particulares en el lenguaje de los principios universales, para persuadir a los demás de que los acepten” (*Beyond Westphalia: State Sovereignty and international intervention*. John Hopkins University Press. Baltimore, 1995).

64 “Redefining national interest”, *op. cit.*, p. 23; también Talbott: “Democracy and the national interest”, *Foreign Affairs* Nº 6, 1996, pp. 47-68.

“En democracia el interés nacional es simplemente el conjunto de prioridades compartidas respecto a las relaciones con el resto del mundo. Es más amplio que los intereses estratégicos (*sic*), incluso son parte de él. Puede incluir valores como los derechos humanos y la democracia, si el público siente que esos valores son tan importantes para su identidad que ellos están dispuestos a afrontar el coste de su promoción [...] Una definición democrática del interés nacional no acepta la distinción entre una política exterior basada en la moral o en los intereses. Los valores morales son simplemente intereses intangibles”.

Este enfoque ha sido plasmado al máximo nivel por los responsables de la política exterior de Estados Unidos en los documentos de seguridad nacional de los sucesivos Presidentes, con independencia de su filiación demócrata o republicana. En la *A National Security Strategy of the United States*, de agosto de 1991, el Presidente Bush expresó sin ambages: “tenemos al alcance de nuestra mano una extraordinaria posibilidad que pocas generaciones han disfrutado: edificar un nuevo sistema internacional conforme a nuestros propios valores e ideales”.⁶⁵ Planteamiento que fue refrendado por el Presidente Clinton en su *A National Security Strategy of the United States* de 1993 y, posteriormente, en la *A National Security Strategy for a New Century*.⁶⁶ La revisión de este documento en diciembre de 1999,⁶⁷ con un Presidente republicano electo, reafirma el programa de la hegemonía americana, con una comprensión absoluta del interés nacional que entra en abierta contradicción con los de los otros Estados.

El documento comienza indicando que “el liderazgo americano se torna indispensable para fortalecer los intereses nacionales clave en los años venideros. [...] En este momento de la historia, Estados Unidos está llamado a ejercer su liderazgo para guiar las fuerzas de la libertad y el progreso; para canalizar las energías de la economía global hacia una mayor prosperidad; para reforzar nuestros valores e ideales democráticos, para aumentar la seguridad americana y la paz global”. En consecuencia, se introduce una extensa referencia a los denominados “intereses nacionales” que, con la pretensión expresa de que deben ser claros, se clasifican en tres categorías.⁶⁸

Primera, “los intereses vitales”: aquellos de “importancia decisiva para la supervivencia, seguridad y vitalidad de la nación”. Se afirma la voluntad de su defensa, recurriendo a la fuerza militar de forma unilateral cuando sea necesario y apropiado. Este es el contenido que nosotros damos al interés nacional, esto es, restringido a los valores que son esenciales para la existencia y continuidad del Estado como comunidad política organizada.

La segunda categoría son “los intereses nacionales importantes”: los que no afectan a la supervivencia, pero sí al bienestar nacional y al orden internacional. Se establece una descripción ejemplificativa de los mismos: la seguridad hemisférica y la cooperación económica regional; la protección del medio ambiente y ante las crisis humanitarias; la participación en operaciones de la Alianza Atlántica en Bosnia y Kosovo; la asistencia a los aliados y socios en Asia, apoyando el proceso de transición en Timor Oriental.

65 The White House. Washington, 1991, p. v.

66 The White House. Washington, 1997.

67 A National Security Strategy for a New Century. The White House. Washington, 1999.

68 Tesis de GEORGE y KEOHANE, NUECHTERLEIN y CLEM.

La tercera categoría son “los intereses humanitarios y otros” en la justificación de que “en algunas circunstancias nuestra nación debe actuar porque nuestros valores lo demandan”.⁶⁹ La lista es amplia: “la respuesta a los desastres naturales y humanos; la promoción de los derechos humanos y tratar de detener las graves violaciones a esos derechos; el apoyo a la democracia, el Estado de Derecho y el control civil de los militares; la asistencia humanitaria; y la promoción del desarrollo sostenible y la protección medioambiental”. Para ello, siempre que sea posible, el Presidente recurrirá a la diplomacia y a la cooperación estrecha con socios y aliados, “incluyendo otros gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales”. Por supuesto, el recurso a la fuerza queda implícito siempre que se estime necesario.

Acorde con nuestro planteamiento, ambas categorías conformarían los objetivos de la política exterior, más reducidos o más extensos en función del poderío e influencia del Estado en el sistema internacional. Una precisión adicional: en un mundo “dinámico e incierto” la enumeración de las amenazas a estos intereses es aún mayor: amenazas regionales y de otros Estados; amenazas transnacionales; extensión de tecnologías peligrosas aplicables a armas de destrucción masiva; Estados fallidos; la lucha por la inteligencia exterior; amenazas medioambientales y sanitarias.

Señala Pfaff que este programa es el resultado de una “alianza tácita” entre wilsonianos liberales, principalmente vinculados con la administración Clinton, deseosos de extender la influencia política y económica americana y unir a las democracias del mundo bajo su égida, y republicanos unilateralistas, que dominan el entorno del Presidente Bush, que creen que el liderazgo mundial, impuesto por la fuerza si es necesario, responde al interés nacional de Estados Unidos.⁷⁰ En consecuencia, también al interés de la “comunidad internacional” -cosa que por otra parte no existe-. Desde esta perspectiva surge la apreciación de Estados Unidos como “la nación indispensable”.⁷¹

Entonces se puede considerar que los dirigentes de la política exterior no escapan al sueño de los padres fundadores de que la nación americana debe enseñar el camino correcto al resto del mundo. De todos modos, el ejercicio del poder hegemónico genera oposición porque el sistema busca el restablecimiento del equilibrio de poder. En consecuencia, la hipótesis de la estabilidad hegemónica queda definitivamente superada por irrealizable.

Pero las voces no son unánimes, en especial en el ámbito académico. Pfaff, en el ensayo citado, considera la misión autoimpuesta como “una esperanza pía y bastante irrealista, convertida en política exterior [...] y ello explica por qué Estados Unidos, mientras se mantengan como una nación moralista, será peligrosa”.⁷² Por su parte, el que fuera embajador americano en Moscú en los inicios de la Guerra Fría, Kennan, hace una crítica despiadada de esta doctrina omnicomprensiva del interés nacional:⁷³

69 La cursiva la hemos añadido nosotros.

70 “La hegemonía de Estados Unidos”, *op. cit.*

71 En ALBRIGHT: “The testing of American foreign policy”, *Foreign Affairs* Nº 3, 1998, pp. 50-64. En idéntico sentido, KRAUTHAMMER: “The unipolar moment”, *Foreign Affairs* Nº 70, 1991, pp. 23-33.

72 “La hegemonía de Estados Unidos”, *op. cit.*, p. 76. En el mismo sentido se expresan KAGAN y KRISTOL: “The present danger”, *National Interest* Nº 59, 2000, pp. 57-69.

73 KENNAN y ULLMAN: “Estados Unidos y el mundo”, *Política Exterior* Nº 72, 1999, pp. 51-60, en concreto pp. 56, 57 y 59.

“Ante todo recomendaría una disociación mucho mayor de los asuntos internos, por parte del gobierno norteamericano. Me gustaría ver que el gobierno abandona paulatinamente su defensa pública de la democracia y los derechos humanos [...] no creo que tales cuestiones deban entrar en las relaciones diplomáticas con otros países. [...] Exportamos a cualquiera que quiera comprarlas, o robarlas, las más baratas, necias y vergonzosas manifestaciones de nuestra “cultura”. No es de extrañar que esas efusiones sean el hazmerreír de las personas inteligentes y sensibles de todo el mundo [...] a pesar de nuestra superioridad militar, muchos extranjeros nos consideran los zopencos intelectuales y espirituales del mundo, hasta que podamos cambiar la imagen que de nosotros mismos damos.”

Por tanto, juzgamos que esta concepción responde a una etapa de las relaciones internacionales donde la potencia hegemónica detenta unas capacidades de poder no igualadas en ningún período anterior y, como elemento definitorio de tal condición, trata de imponer su modelo de sociedad a los demás con la convicción de su superioridad. Entonces parece que la definición del interés nacional debe responder a estos postulados. Sin embargo, llevar adelante tal programa supone un paso hacia la ruptura del consenso básico sobre los principios que mantienen la estructura internacional.

CONCLUSIONES

En la sociedad internacional cada Estado, considerado como un actor unitario, persigue sus propios intereses y objetivos, que adquieren una referencia concreta en la definición del interés nacional.

Su determinación debe ser resultado de un consenso general de cada sociedad. Más allá de las concepciones particulares y sectoriales de los grupos que intervienen en su formulación, el interés nacional trata de dar respuesta a las metas generales de la comunidad estatal y, en consecuencia, se encuentra determinado por el conjunto de valores esenciales para la existencia de la comunidad organizada: la preservación del Estado como estructura de poder, el mantenimiento y mejora del nivel de desarrollo social y económico y la existencia de un proyecto de futuro de la comunidad.

Esto supone para los poderes públicos una obligación genérica de proteger y promover la permanencia de la comunidad nacional: lo que denominamos el interés público dentro de las fronteras e interés nacional cuando tiene su reflejo hacia el exterior. Si no se mantiene la integridad de los mismos desaparece el Estado y, en consecuencia, queda diluido el problema de la seguridad nacional. Se excluye, por tanto, el carácter omnicomprensivo del interés nacional. Los valores que lo integran se concretan en los objetivos de la política exterior y su consecución implica una aproximación a la satisfacción de aquél.

De modo que consideramos la validez universal del concepto, puesto que constituye un elemento capital en la definición e implementación de la política exterior de los Estados.

No obstante, desde el final de la Guerra Fría se asiste a un amplio debate sobre la definición y contenido del interés nacional, con posiciones que, si son tomadas como orientación del estado de la cuestión, suponen un retroceso en el análisis teórico del concepto. Lo que pretenden estas concepciones es servir al programa exterior de la potencia hegemónica, que trata de imponer a los demás su modelo de sociedad, en la convicción de la superioridad de la misma. Pero, esto es claro, el ejercicio del poder hegemónico provoca oposición y, en consecuencia, afecta profundamente al mantenimiento de la estructura internacional.

BL 108

LAS OPERACIONES DE PAZ: ¿DESARROLLO DE UNA NUEVA RAMA DEL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO?

DANIEL SOTO MUÑOZ*

At a time when mankind is seeking a global security system, is necessary to develop legal concepts to regulate the uses of force by the military and the police in humanitarian operations.

Chile is legally bonded to participate in the United Nations Security System, and thus the country should help in the development of a new legal framework to regulate the operational side of international security operations.

The US has already led the way with the "Operational Law" concept which is based upon old branches of the international law, such as human rights, humanitarian law and the rules of engagement, among others.

There is a clear challenge to Chile in developing rules for the engagement or employment of police force in this kind of operations, and this challenge can be fulfilled by Carabineros by providing advice to the United Nations at the strategic level.

1. EL USO DE LA FUERZA EN EL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

En términos generales, hasta principios del siglo XX, el derecho a usar la fuerza contra un enemigo fue considerado como un atributo de la soberanía de los Estados, aunque se pretendió regular los conflictos mediante su aceptación o rechazo, atendiendo la plausibilidad de los argumentos de los beligerantes, y definiendo con ello guerras "justas" o permitidas, e "injustas" o prohibidas.¹

Sólo con la Sociedad de las Naciones en 1919 y el Pacto Briand-Kellog de 1928 aparece la propuesta de solucionar pacíficamente los litigios entre naciones, aunque sin que se definiera la forma de hacer cumplir este mecanismo. Este vacío, entre otras consideraciones, llevó al fracaso de estas iniciativas.

Actualmente la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha creado un sistema internacional que obliga a los ciento ochenta y ocho Estados miembros y que pretende constituir un marco jurídico sobre el que se sustentan la paz y la seguridad internacionales.

2. MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y ALCANCES PARA CHILE

Para conservar la paz, enfrentar crisis internacionales y solucionar conflictos armados prolongados, el Consejo de Seguridad cuenta con distintos instrumentos que emanan de la Carta de las Naciones

* Capitán de Justicia de Carabineros, Abogado, Universidad Central de Chile; Asesor Jurídico de la Prefectura Santiago Centro y del Departamento de Fronteras de Carabineros; Jefe Departamento Jurídico Cámara Chilena del Libro; Diplomado en: Operaciones de Paz, Academia de Guerra del Ejército, Negocios Internacionales, Universidad de Chile, y Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

1 BENADAVA, SANTIAGO. "Derecho Internacional Público", Editorial Jurídica ConoSur, Santiago, 1999, pp. 331-344.

Unidas en sus Capítulos VI (operaciones sin uso de fuerza coercitiva) y VII (que autorizan la acción coercitiva) y que van desde una diplomacia preventiva a una imposición de la paz, pasando por su establecimiento, su consolidación y, posteriormente, su mantenimiento.

En armonía con estos principios, el Estado de Chile ha asumido que la mantención y promoción de la paz en el mundo, a través de las Naciones Unidas, constituyen objetivos permanentes de su política exterior y de su política de defensa. Consecuentemente con lo anterior, desde 1996, existe una política nacional para la participación del Estado de Chile en Operaciones de Mantenimiento de la Paz.² Estas operaciones están constituidas por despliegues internacionales de medios civiles o militares y de orden y seguridad pública, que con el consentimiento de las partes en conflicto tienen por objeto contribuir a la consolidación del cese de las hostilidades.

De acuerdo al Memorando de Entendimiento suscrito entre la República de Chile y las Naciones Unidas sobre las aportaciones al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de la ONU,³ Chile se encuentra obligado a aportar anualmente entre otros efectivos de las instituciones de la Defensa Nacional, 50 Carabineros para ser destinados en distintas misiones, sustancialmente para supervisar, observar e inspeccionar las actividades de aplicación de la ley, prestar asesoramiento a los encargados de exigir su cumplimiento y evaluar las amenazas al orden público. Hasta la fecha, Carabineros se ha destacado por su participación en El Salvador, en 1994, en Bosnia-Herzegovina, desde 1997 hasta una fecha reciente, y en Timor Oriental, en el sudeste asiático, a partir de este año.

3. DESAFÍOS DE LAS MISIONES DE PAZ Y DEL DERECHO OPERACIONAL PARA CARABINEROS

La participación de Carabineros de Chile en las misiones de paz de las Naciones Unidas ofrece importantes desafíos. Por una parte, permite el cumplimiento cabal de las obligaciones que Chile ha asumido en la comunidad internacional, y de paso asegura la política exterior e incluso de defensa del país. De otro lado, permite que Chile pueda contribuir al desarrollo de un derecho en ciernes y que en este ámbito se preste una asesoría de nivel estratégico a las Naciones Unidas.

En efecto, este último aspecto es el de mayor interés, en cuanto a que si bien el derecho que regula estas operaciones se ampara en una interpretación de los capítulos VI y VII, no existe una sistematización reconocida internacionalmente para su aplicación, ni una normativa o procedimientos específicos conocidos y de común aplicación por todos los Estados para sus intervenciones particulares dentro o fuera de la esfera de las Naciones Unidas.

Los esfuerzos existentes hasta la fecha tanto de la ONU,⁴ el Comité Internacional de la Cruz Roja CICR,⁵ el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo,⁶ y la American University, Washington College of Law⁷ parecen insuficientes, porque sin perjuicio de que estas instituciones

2 D. Supremo (SSG) N°94 de 6 de noviembre de 1996 y D. Supremo (SSG) N°68 de 14 de octubre de 1999, que amplía la participación expresamente a los ámbitos policiales y a los de "Imposición de la paz".

3 Diario Oficial de 11 de marzo de 2000.

4 United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), de Nueva York y Ginebra, www.unitar.org

5 Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR, www.icrc.org

6 International Institute of Humanitarian Law, San Remo, Italia y Ginebra, Suiza. www.iihl.org

7 American University, Washington College of Law, www.wcl.american.edu

hayan desarrollado programas de entrenamiento en áreas de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario y de las Operaciones Humanitarias y de Mantenimiento de la Paz, aún no se ha formado una ordenación jurídica y operativa concreta y de aceptación general aplicable por todos los países en intervenciones de naturaleza internacional y que considere los aspectos militares y policiales de manera íntegra.

Sólo Estados Unidos ha comenzado a elaborar esta sistematización como una disciplina jurídica-operativa especializada, pero que recae casi exclusivamente dentro del ámbito militar y que aborda sólo someramente los aspectos relacionados con intervenciones de orden policial o de tropas de ocupación.

Esta sistematización ha sido denominada “derecho operacional” y su desarrollo en los temas propiamente policiales es una de las tareas que Carabineros se encuentra en condiciones de promover e incluso liderar, quizá siguiendo como referente la doctrina norteamericana.

4. NOCIONES GENERALES DEL DERECHO OPERACIONAL NORTEAMERICANO

El Derecho Operacional de Estados Unidos (*“Operational Law”*), es una esquematización denominada “Doctrina FM-27-100”, que pretende someter los procedimientos operativos internos de las Fuerzas Armadas norteamericanas a los principios del Derecho Internacional y con ello asegurar la legitimidad de sus intervenciones en territorios extranjeros.⁸

El Derecho Operacional se extiende a tres categorías de asesoría jurídica para los mandos militares operativos, que en la metodología norteamericana reciben los nombres de: a) Comando y Control; b) Sostenimiento de la Fuerza; y c) Apoyo de Personal.

La labor de ilustrar a los mandos corresponde a los Oficiales de Justicia de las Fuerzas Armadas Norteamericanas, quienes desde 1999 intervienen en la planificación, desarrollo y evaluación de la operación y se encuentran presentes en todas sus fases de ejecución, desde el pre-despliegue, pasando por el conflicto, hasta el repliegue de las fuerzas.

a) Comando y Control: Aplicación del Derecho de la Guerra

Las normas jurídicas que informan la operatividad del “Comando y Control” están constituidas por todos los principios del derecho internacional que directamente regulan las intervenciones militares.⁹

Las principales fuentes para este derecho de conflictos armados son: *El Derecho Internacional Humanitario*, contenido principalmente en los Convenios de Ginebra de 1949, para la protección de heridos, prisioneros de guerra y civiles; *Las Reglas de Enfrentamiento*, “Rules of Engagements o ROEs, que son las principales herramientas para definir y regular el estatus

8 Seminario Internacional sobre Derecho Operacional 2001, Armada de Chile y Comando Sur de Estados Unidos, Viña del Mar, 23 al 27 de abril de 2001.

9 Coronel US Army, Manuel E.F. Supervielle, exposición “Derecho Operacional”, Seminario Derecho Operacional 2001, Viña del Mar, 23 al 27 de abril de 2001.

para la graduación y proporción en el uso de la fuerza; y la *Definición del Objetivo Militar* o *“Targeting”*, para conciliar el cumplimiento de los objetivos militares y la minimización de los daños colaterales a la población civil no combatiente.

b) Sostenimiento de las fuerzas: suscripción de convenios militares y comerciales

Los acuerdos que recaen sobre el estado legal de las fuerzas o “SOFAs” en inglés, son tratados suscritos por dos países y que establecen los derechos y obligaciones que le asisten a las fuerzas militares huéspedes y al Estado anfitrión.¹⁰

Las materias reguladas son de orden militar y contractual. Se determina, por ejemplo, la jurisdicción penal, que garantiza la protección de las tropas y las condiciones para el uso de fuerza letal. Asimismo, en el ámbito comercial, se establecen los personeros responsables para las adquisiciones de materiales e insumos, el régimen tributario aplicable, etc.¹¹

c) Apoyo de la fuerza: asesoría administrativa y judicial

La labor de asesoría de los Oficiales (J) se extiende también al ejercicio de la potestad disciplinaria y la aplicación de la jurisdicción militar.

En relación a los reclamos administrativos efectuados en contra del personal militar por particulares y que se deriven o no de acciones de combate, se postula que sin perjuicio de la sanción disciplinaria debe buscarse la compensación económica de la parte agraviada. Con ello se pretende demostrar una “buena voluntad” que asegure el respaldo de la población a la fuerza extranjera, evitando que se afecte la popularidad del régimen local y de las tropas norteamericanas visitantes.¹²

En el ámbito de las contravenciones penales, Estados Unidos propugna uno de los principios más polémicos y de menor aceptación internacional, y que consiste en que tanto las faltas a la disciplina, como la comisión de delitos de parte de sus tropas deben ser sancionados “en el teatro de operaciones”¹³ por el Procurador Militar, aplicando extraterritorialmente el Código Uniforme de Justicia Militar de Estados Unidos.

5. CONSIDERACIONES FINALES

En definitiva, el Derecho Operacional es una nueva rama del derecho internacional público, que viene a regular el uso de la fuerza en el mundo globalizado, y que se deriva de la sistematización de

10 Mayor General US Army, Gary D. Speer, Vicecomandante en Jefe Comado Sur de Estados Unidos de Norteamérica, exposición “Apoyo Jurídico durante Operaciones Militares”. Seminario Derecho Operacional 2001, Viña del Mar, 23 al 27 de abril de 2001.

11 Coronel US Army, Manuel E.F. Supervielle, exposición “Acuerdos respecto de las Fuerzas (SOFAS)”. Seminario Derecho Operacional 2001, Viña del Mar, 23 y al 27 de abril de 2001.

12 Mayor General US Army, Gary D. Speer, exposición “Apoyo Jurídico durante Operaciones Militares”. Seminario Derecho Operacional 2001, Viña del Mar, 23 y al 27 de abril de 2001.

13 Dr. Enrique Arroyo, Asesor Legal Civil del Comando Sur de Estados Unidos de Norteamérica, exposición “Reclamaciones, contratación de Bienes y Servicios”. Seminario Derecho Operacional 2001, Viña del Mar, 23 y al 27 de abril de 2001.

importantes ramas del derecho ya reconocidas internacionalmente como son los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, las reglas de enfrentamiento, etc.

No obstante como cuerpo orgánico, el Derecho Operacional sólo ha sido difundido y desarrollada por Estados Unidos y evidentemente de acuerdo a sus propios parámetros.

En momentos que la comunidad internacional aboga por un sistema de defensa global se hace necesario el desarrollo de un instrumento jurídico de esta naturaleza, que asegure una uniformidad de criterio operativo y táctico en las intervenciones humanitarias y de paz que se efectúan en el marco de las Naciones Unidas y en las que deben participar Estados pequeños y de escasa capacidad estratégica como el nuestro, que muchas veces deben subordinarse a terceros países o coaliciones líderes para el desarrollo de las operaciones, como el caso de Australia en Timor Oriental.

Las instituciones del Ministerio de Defensa Nacional que participan en Operaciones de Paz, y particularmente Carabineros de Chile, se encuentran en condiciones de asumir el desafío de contribuir al impulso de este derecho, extendiendo sus alcances a materias que no cuentan con un desarrollo suficiente, como las de orden y seguridad pública.

El desafío que se plantea consiste en priorizar la discusión de un nuevo instrumento jurídico, de aceptación general, destinado a disponer de una fuente reglamentaria operativa de carácter obligatoria para países desarrollados y países en desarrollo, aplicable a las intervenciones internacionales de naturaleza militar, policial o humanitaria.

BL 114



CMI-FAMAE



ARMAMENTOS



SERVICIOS



SISTEMAS DE ARMAS



ADMINISTRACIÓN DE PROYECTOS DE DEFENSA



DESARROLLO DE INGENIERÍA

INGENIERÍA - TECNOLOGÍA - CIENCIA AL SERVICIO DE TODOS

Nueva Santa Isabel # 1640 9° piso. Santiago. Chile.
Teléfonos (56 2) 6743617 - 5107400 - Fax (56 2) 6743670 - 5550944
Web. www.famae.cl - E-mail. famae@famae.cl - famae@entelchile.net

BL 116

LA AMENAZA TERRORISTA A ESTADOS UNIDOS

ENZO DI NOCERA GARCIA*

The terrorist attacks of September 11 and the following attacks in different parts of the world, confirm that the aims of the terrorist are the same: to destroy the social and political framework of the countries, through the terrorizing of the authorities, the population and the whole society.

Terrorism has been a problem since long, but now has new features which make it a more powerful and threatening adversary.

This article presents the evolution of this scourge and deals with its aims and main current features. It also show how this danger has changed and has become an asymmetrical threat, which has put in jeopardy the well being and security of the superpower.

I. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE EE.UU.

A las pocas semanas de asumir la conducción del Estado más poderoso del mundo, el Presidente George W. Bush procedió a oficializar la "Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU. para el nuevo siglo", documento matriz que al igual que otros que lo precedieron define los desafíos y amenazas principales que identifica ese país y establece la estrategia a seguir para proteger sus intereses nacionales.¹

Tradicionalmente dicha directiva ha estado orientada a salvaguardar prioritariamente tres objetivos fundamentales: a) Velar por la seguridad y la defensa norteamericana; b) Apoyar y proteger la prosperidad económica de la nación, y c) Promover la democracia y los derechos humanos en todos los países del mundo.

Un somero análisis de la estrategia diseñada originalmente por la administración del Presidente W. Bush permite deducir que existían muy pocos cambios entre las medidas que se implantarían durante los siguientes años y aquellas que rigieron por varias décadas los esfuerzos del país en aspectos de seguridad.

Todas ellas, en lo global, consideran como telón de fondo ciertas constantes que son: proteger la vida y la seguridad de los americanos, tanto dentro del país como en el exterior; mantener la soberanía, libertad política e independencia de EE.UU. con todos sus valores, instituciones y patrimonio territorial intactos; y asegurar lo anterior promoviendo el bienestar y la prosperidad de la nación norteamericana.

* Coronel de Aviación, Oficial de Estado Mayor titulado en Chile y Brasil, especialista en Seguridad Aeroespacial y Profesor de Academia con menciones en Personal y Estado Mayor, Operaciones y Seguridad Nacional. Magíster en Ciencias de la Administración Militar. Actualmente se desempeña como Jefe del "Curso de Alto Mando" (CAM) y "Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos" (DEPE) de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y docente de la misma.

1 QDR 2001, Strategy-Driven Choices for America's Security. Editado por FLOURNOY, Michele A. National Defense University Press, Washington, 2001, pp. 9-21.

En el mismo documento se consideró como amenazas posibles, aunque tangenciales, nuevos atentados terroristas dentro del país o a sus embajadas e instalaciones en el exterior.

Debemos recordar que además de los reiterados atentados contra aviones comerciales de bandera norteamericana a fines del siglo pasado, en febrero de 1993 ya se había efectuado un atentado contra las Torres Gemelas del Trade World Center, al detonar una camioneta cargada con explosivos en el subterráneo del lugar; la acción se adjudicó a grupos islámicos radicalizados. Tiempo después, en agosto de 1998, un devastador hecho similar con un coche bomba causó la muerte de 231 personas en la embajada de ese país en Nairobi (Kenia), y pocas horas más tarde se produjo un ataque similar contra su embajada en Tanzania. Estas últimas agresiones culpaban como gestor directo a Osama Bin Laden, líder y financiero de una agrupación terrorista islámica y enemigo declarado de EE.UU.²

El mismo análisis nos permite apreciar que siempre ha existido una notoria diferencia entre la estrategia de seguridad de Estados Unidos y la de otros países del mundo, ya que a diferencia de los últimos, la potencia del norte nunca otorgó prioridad a la eventual existencia de amenazas internas, de cualquier naturaleza, que pudieran afectar sus intereses vitales.

En efecto, los enunciados de las distintas estrategias de seguridad norteamericana consideraban que los riesgos importantes podían generarse y producirse principalmente fuera de las fronteras políticas de EE.UU. y que éstos, eventualmente, se manifestarían de las siguientes formas: a) mediante amenazas provenientes directamente de otros Estados; b) como consecuencias de la proliferación de tecnologías y armas de destrucción masiva desarrolladas en otros países; y c) como resultado de crisis mayores de carácter político, económico o social, generadas y ocurridas en distintas latitudes.

Basada en ese tipo de amenazas, la estrategia diseñada por Norteamérica para enfrentar esos y otros eventuales riesgos tenía una concepción simple y directa: neutralizarlas haciendo uso del gran poder nacional propio, o bien mediante alianzas con otros países amigos. En ambos casos consideraba emplear el alto grado de liderazgo político, militar y diplomático que tiene EE.UU. dentro de la comunidad internacional.

Poco tiempo después de oficializar dicha estrategia de seguridad nacional, el Presidente Bush se esforzó en complementarla con el programa “Escudo Antimisiles”, destinado a otorgar una protección adicional al territorio propio y al de sus aliados principales, ante la creciente cantidad de misiles con capacidad de destrucción masiva que estaban en condiciones de desarrollar países que tienen una posición antagónica con EE. UU.

Dicho programa, que tiene un costo de varios miles de millones de dólares, no es otra cosa que un modelo actualizado y con algunas variables del antiguo proyecto “Guerra de las Galaxias” del ex Presidente Ronald Reagan orientado a reforzar la defensa externa del país ante un eventual ataque con misiles de mediano y largo alcance por parte de un adversario con capacidad nuclear, o de guerra química y bacteriológica. En ningún caso ese sistema defensivo fue diseñado contra amenazas generadas dentro del territorio.³

2 Paralibros, Mafia y terrorismo, 22/04/02 Prime Publicaciones Electrónicas Copyright 2p. (<http://www.paralibros.com/passim/sumario/terroris.htm>).

3 QDR 2001, *op.cit.* Strategic Nuclear Forces, pp. 323-328.

II. EL ATAQUE DEL 11 DE SEPTIEMBRE

El martes 11 de septiembre del 2001, mismo año en que el Presidente Bush difundió la nueva estrategia de seguridad, todas las medidas de protección que en ella se enunciaban fueron vulneradas en forma masiva y contundente con los ataques terroristas efectuados contra el corazón mismo del país; su capital política y su ciudad más emblemática, Nueva York. Los daños producidos por los terroristas al estrellar un avión comercial secuestrado contra el Pentágono y otros dos contra las Torres Gemelas del Trade Word Center conmocionaron al mundo, y en especial a los propios norteamericanos, ya que provocaron la pérdida de miles de vidas, golpearon directamente el orgullo nacional, disminuyeron la confianza que se tenía en el sistema de seguridad y afectaron directamente la estructura administrativa y económica del país.

Con esas acciones terroristas un adversario que estaba oculto dentro de la población, y actuando desde el interior del territorio norteamericano asestó un golpe letal. No necesitó emplear armas nucleares, químicas o bacteriológicas, como tampoco equipos sofisticados o de gran tecnología y, ni siquiera explosivos de gran poder, como usualmente había ocurrido en otros atentados cometidos dentro de EE.UU., o contra sus embajadas y representaciones en el exterior.

Mucho podemos elucubrar sobre lo sucedido en esa oportunidad, o lo que puede ocurrir en el futuro, pero lo cierto es que a partir de ese día la principal potencia del mundo reconoce como su amenaza más latente y peligrosa un solo adversario, el cual en el momento menos pensado puede dar otros golpes de igual o mayor magnitud: el Terrorismo Internacional.

Otra consecuencia también es cierta; como resultado de esa acción terrorista, EE.UU. tuvo que modificar drásticamente su propia estrategia de seguridad nacional y diseñar en forma urgente medidas especiales de protección, que incluyeron cambios importantes a su estructura político-administrativa y estableció variadas e inmediatas restricciones a las libertades individuales de sus ciudadanos.

Las primeras manifestaciones del cambio fueron la creación de un ente coordinador en materias de Seguridad Interior, con atribuciones superiores de coordinación sobre el FBI, la CIA, el Ministerio de Justicia y la oficina encargada de actuar en los casos de catástrofe nacional.

Paralelamente se impusieron nuevos controles y restricciones para el ingreso y circulación de extranjeros al país; se establecieron medidas especiales de seguridad con respecto a la aviación comercial y privada, incluyendo una medida nunca antes pensada: autorizar a dos oficiales generales de la Fuerza Aérea para ordenar el derribo inmediato de cualquier aeronave cuando ésta pudiera constituir parte de una acción terrorista en desarrollo. Adicionalmente, se asignaron nuevas tareas en materias de seguridad interior a los servicios de inteligencia, las FF.AA. y las fuerzas policiales.

III. ¿UN NUEVO TIPO DE TERRORISMO?

Los ataques terroristas del 11 de septiembre nos enfrentan a una interrogante básica: ¿estamos en presencia de un nuevo tipo de terrorismo, o se trata solamente de una variable en la forma de actuar del terrorismo convencional?

Podemos esclarecer esa interrogante de diferentes maneras. Si deseamos aplicar uno de los procedimientos de solución de problemas, en primer término tendríamos que definir lo que es terrorismo y,

después de precisar el concepto, abocarnos a indagar sobre sus raíces, sus reales alcances, su ámbito de acción y las diferentes formas cómo se ha generado y presentado hasta el pasado reciente. Con lo anterior y comparando esas actuaciones con los hechos ocurridos en EE.UU. podremos determinar si ese país fue blanco de un nuevo tipo de terrorismo.

A. Definiendo el terrorismo y su accionar

Siguiendo el esquema antes enunciado, el primer paso es definir lo que es terrorismo. Una descripción muy breve y universalmente aceptada lo cataloga de la siguiente forma: “Es el régimen del terror que se implanta en un país”.⁴ Podríamos quedar satisfechos con esa forma de definirlo, pero si damos una segunda mirada al concepto veremos que éste considera sólo su propósito sustantivo, producir terror, faltándole en consecuencia establecer el objetivo de fondo del concepto.

Otra definición muy completa y actualizada la emitió la Corte Suprema de Chile, en un fallo del 26 de enero de 1988, al calificarlo como: “conductas y actos graves que lesionan indiscriminadamente bienes jurídicos importantes -como la vida, la integridad física, bienes materiales, sustracción de personas, etc.- con el objeto de causar temor o terror en la población, para sojuzgarla y llevar a cabo los planes o propósitos de los terroristas y de su organización”.⁵

Al indagar sobre los propósitos del terrorista veremos que en la mayoría de las oportunidades su accionar persigue un fin político, es decir, se ejecuta intentando forzar un cambio en el sistema imperante, en cuyo caso su propósito es coincidente con lo que conocemos como subversión. Otra motivación habitual es su empleo como herramienta destinada a alterar el orden social en un país, buscando doblegar la voluntad de aquellos adversarios que discrepan con la ideología del movimiento terrorista. También es lógico concluir que puede tratarse de acciones de represalia destinadas a dañar grupos sociales o personas que, en el pasado, habrían actuado contra lo que los terroristas consideran sus derechos.

Si buscamos otros propósitos, y bajo un contexto histórico, podremos deducir que en numerosas oportunidades el terrorismo se ha generado por razones religiosas o por un enfrentamiento entre etnias al interior de un Estado. En cualquiera de esos casos, concluiremos que las motivaciones concuerdan perfectamente con cada uno de los fines anteriores o con la suma de todos ellos.

En lo táctico, el subversivo privilegia este tipo de violencia porque constituye un medio eficaz y útil para intimidar a organizaciones y personas, porque centra la atención pública en un contexto que favorece a sus objetivos, porque sirve también para los propósitos de liberar a aquellos presos que ellos denominan “políticos”, porque les permite obtener recursos económicos para financiar sus acciones y, además, porque inmoviliza o disuade a autoridades, empresarios o dirigentes de actuar en contra de su organización ante el temor de represalias.

4 BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la Política, Editora Progreso S.A. México, 1996, p. 940.

5 FERNÁNDEZ, Mario. El Terrorismo Globalizado, Revista del Abogado N° 23, Nov. 2001, pp. 12-14.

Si analizamos las diversas formas como se manifiesta este tipo de flagelo veremos que la acción terrorista puede asumir múltiples modalidades, pero siempre bajo la constante de ocasionar el mayor daño físico o psicológico a su oponente.

En cuanto a los protagonistas, también encontraremos una amplia gama de actores, entre ellos: las guerrillas urbanas al estilo de las FARC, los movimientos revolucionarios, las minorías separatistas, los pueblos sometidos a un régimen colonial no deseado, los grupos nacionalistas en países ocupados por fuerzas extranjeras, las agrupaciones extremistas contrarias a un gobierno o a una clase dirigente, algunos grupos religiosos fundamentalistas, o aquellos núcleos constituidos por exacerbados defensores de ciertas tesis racistas.

B. Las raíces del terrorismo

La diversidad de motivaciones que impulsan a quienes ejercen esta actividad delictiva y las diferentes formas como ella se presenta, hacen que su estudio no sea un tema fácil, como tampoco lo es buscar sus raíces en la historia, sus alcances y, menos, sus proyecciones e intenciones en el futuro.

Si pretendemos analizar esta lacra social con cierta rigurosidad histórica veremos que es casi imposible señalar cuándo se produjo el primer acto de terrorismo, ya que éste es tan antiguo como la humanidad misma. Sin embargo, podemos encontrar una constante y esta es que la idea, el concepto y la forma violenta de presentarse se ha potenciado y evolucionado con el tiempo.

En los inicios de nuestra civilización, la persecución que fueron objeto los cristianos por parte de los romanos puede catalogarse como terrorismo. En la Edad Media, dichas acciones crecieron y se multiplicaron también bajo la forma de hostigamiento y ensañamiento colectivo, pero ahora contra los seguidores de diferentes ideas o doctrinas. Más adelante, el término mismo fue acuñado a fines del siglo XVIII con la Revolución Francesa y el período conocido como el Terror, de Robespierre.

En resumen, la historia nos enseña que desde que nacen las sociedades organizadas, junto a ellas aparecen también grupos desafectos y violentistas cuyas tácticas bien pueden identificarse con las prácticas del terrorismo. Otra constante es que estos actos de violencia adoptan diversas técnicas y formas de provocar daño, alcanzando por ello cada vez mayores niveles de violencia y mortandad.

Si bien un vistazo a la historia nos indica que el terrorismo se presentó por primera vez en aquellas zonas que fueron las cunas de la civilización, los continentes de Europa y Asia, ya en los inicios del siglo XIX su empleo se generalizó a lo largo y ancho del globo hasta el punto que, a mediados del siglo recién pasado, en los cinco continentes estaban activos casi un centenar de movimientos terroristas.

Sólo en nuestra región podemos recordar a Sendero Luminoso en el Perú, los Tupamaros de Uruguay, los Montoneros en Argentina, las Farc en Colombia y en nuestro propio país el FPMR y el MIR. Afortunadamente muchas de estas y otras organizaciones del mismo tipo han disminuido su accionar con el correr del tiempo.

C. Terrorismo internacional

Del estudio de los grupos terroristas veremos que éstos, en su mayoría, se iniciaron como movimientos de carácter “nacional”, ya que los actos que planificaban y ejecutaban se producían dentro de un solo Estado, eran perpetrados por nacionales de ese país, aunque muchas veces entrenados en el exterior y las víctimas, también en la mayoría de los casos, eran de la misma nacionalidad que los hechores.

Con el tiempo lo anterior ha venido cambiando, y nuevas motivaciones determinaron que el ámbito de acción de muchos de esos movimientos se extendieran de lo “nacional” a lo “internacional”.

Los hechos del 11 de septiembre del 2001 tipifican claramente esta última modalidad, ya que si bien la mayoría de las víctimas fueron de nacionalidad norteamericana y el hecho se produjo dentro de las fronteras de ese país, la gestación y programación de los atentados se produjo en el exterior y lo ejecutaron terroristas de distintas nacionalidades. A lo anterior se suma una nueva característica, aquellos que actuaron como autores intelectuales, financieros y organizadores del acto, se mantienen relativamente a salvo, ya que están ocultos y amparados por terceros países.

Como es natural, este tipo de terrorismo dificulta seriamente las posibilidades de prevenir o impedir el accionar del terrorista, toda vez que el atentado se gesta y organiza fuera del ámbito de acción de los servicios de seguridad del país afectado.

Adicionalmente, sancionar a los hechores y promotores de la actividad es cada vez más difícil, pues es casi imposible aplicar la legislación del país víctima a gestores que están en otras latitudes, tampoco es fácil aplicar las leyes de la nacionalidad del autor cuando éste no está detenido en su país de origen, ni menos aún la del país que lo oculta o protege, ya que difícilmente sus autoridades van a reconocer su grado de complicidad.

Los principales problemas que siempre han presentado los servicios de seguridad para prevenir cualquier tipo de terrorismo son, entre otros: que éste ataca por sorpresa, elige aleatoriamente a sus víctimas y el lugar del ataque destruye y mata sin misericordia alguna y sus métodos y técnicas van variando de atentado en atentado, por lo que no hay un patrón o secuencia lógica que permita detectarlos. Adicionalmente, toda organización terrorista está diseñada en forma compartimentada y la información que reciben sus integrantes es sólo parcial, de tal manera que la captura de uno o varios de sus miembros difícilmente permite detener al resto, o anticiparse a un próximo golpe.

La forma de terrorismo empleada el 11 de septiembre en EE.UU. y que hoy también se está desarrollando en otras partes del mundo, como es en el Medio Oriente, tiene una característica adicional que la hace aún más peligrosa; quienes ejecutan los actos terroristas no sólo no temen perder la vida, sino que parecen estar deseosos de autoinmolarse y en forma colectiva, si ello sirve a sus causas.

La mayoría de los sistemas de seguridad y protección están diseñados bajo la premisa que el transgresor tratará de evitar daños físicos propios al actuar. Cuando éste no tiene consi-

deración alguna por su propia seguridad y está dispuesto a aceptar toda clase de daños y consecuencias tiene mayores posibilidades de vulnerar las medidas de seguridad convencionales. Por ello la proliferación de atentados suicidas con hombres-bomba, autos-bomba y, ahora, aviones-bomba, no sólo revisten el carácter de demenciales, sino que además son prácticamente imposibles de prevenir o detener.

IV. EL TERRORISMO AL QUE SE ENFRENTA EE.UU.

Sin duda alguna EE.UU. está enfrentado a un tipo de terrorismo que podemos tipificarlo como internacional, pero que en su forma de actuar incorpora nuevas características que lo hacen más peligroso, impredecible y letal.

En primer término, las acciones del 11 de septiembre fueron realizadas con una secuencia y eficiencia tal, que indican una cuidadosa planificación y por cierto con objetivos al largo plazo. El movimiento terrorista, que adicionalmente demostró gran capacidad de infiltración y encubrimiento, se tomó todo el tiempo necesario para asegurar el ingreso de sus seguidores al país, para entrenarlos dentro de EE.UU. a objeto de que pudieran pilotear los aviones que iban a secuestrar e, incluso, para capacitar previamente a uno de ellos mediante un curso de ingeniero aeronáutico de tres años de duración en Europa.

La disciplina de los hechores fue tal, que lograron vivir al interior del país sin llamar la atención de una población que, aunque vive en forma tranquila, ya estaba advertida de acciones terroristas por parte del mismo tipo de extranjeros en el pasado reciente. Tal vez la mayor demostración de disciplina, o fanatismo, la vemos cuando ese grupo de individuos, que sabía que iban a morir colectivamente durante la acción a realizar, siguieron adelante con sus propósitos, sin vacilar.

Un aspecto que proporciona mayor complejidad al combate contra este tipo de terrorismo, es que cuenta con financiamiento propio y casi ilimitado. En efecto, ya ha pasado casi un año desde los atentados, sin embargo los esfuerzos de EE.UU. y de sus aliados para desbaratar la red económica que financia el movimiento Al Qaeda, todavía no rinden todos sus frutos.

Otra característica que complica aún más la defensa contra la agrupación que lidera Osama Bin Laden, es que difícilmente se puede calcular sus dimensiones y menos las ramificaciones que tiene en el mundo. Ello porque son muchos los países del mundo musulmán que simpatizan con su causa y el movimiento que lidera.

Combatir este tipo de fenómeno es un propósito compartido por la mayor parte de las naciones del mundo; sin embargo, la tarea ha sido extremadamente compleja para EE.UU. y sus aliados más cercanos, ya que están obligados a actuar con la mayor cautela al tener la certeza que bastará un ataque abierto contra cualquier país protector o simpatizante del movimiento terrorista antes mencionado, para provocar una escalada en la que muchos Estados, que profesan una religión común, actuarían al unísono como enemigos declarados de EE.UU. y de la civilización occidental que éste representa.

Como el propósito de este artículo no es introducirse en las complejas motivaciones religiosas que tiene este tipo de terrorismo y considerando que el movimiento que nos preocupa está vinculado directamente con el radicalismo islámico, solamente señalaremos lo expresado por Samuel P.

Huntington al referirse al eslogan (El islam es la solución) “Este resurgimiento islámico, con toda su extensión y profundidad, es la última fase del reajuste de la civilización islámica ante Occidente, un esfuerzo por encontrar la (solución), no en las ideologías occidentales, sino en el islam”.⁶

A. Amenazas asimétricas

La forma como el terrorismo actuó contra EE.UU. ha puesto de manifiesto que un concepto que hasta tiempo atrás se mantenía dentro de un plano teórico, hoy es una realidad. Las llamadas “amenazas asimétricas” que eran consideradas retos y desafíos que por sus características y forma de presentarse difícilmente podrían ser neutralizadas por los medios convencionales, han pasado a ser desde septiembre del año 2001 el principal rompecabezas de la superpotencia mundial.

George Tenet, Director de la CIA, al comparecer el 19 de marzo del 2002 en una audiencia de la Comisión de Servicios Armados del senado norteamericano, destacó dramáticamente la validez del concepto al expresar: “Un ataque estratégico fue lanzado contra el territorio estadounidense, no por las fuerzas militares de un estado rival, sino por una sombría red mundial de terroristas, que golpeó blancos no protegidos, usando métodos que no anticipamos”; agregó después: “A los terroristas no los disuadió nuestra abrumadora superioridad militar; de hecho, por lo menos ese día, la volvieron irrelevante”.⁷

Este tipo de amenaza se agrava ante la certeza de que el adversario intentará nuevos golpes, desconociéndose el dónde, cuándo lo asestará, y cuál será la forma que caracterizará su ataque. Sobre el particular, los servicios de seguridad norteamericanos están alertas al hecho de que un próximo atentado puede ser con armas nucleares, químicas o bacteriológicas, lo que por cierto podría transformar el panorama en algo mucho más apocalíptico.

B. El peligro del terrorismo nuclear

Si bien las posibilidades de un ataque terrorista con armas nucleares de varios megatones, por el momento, se estiman como menos probables, existen serias aprehensiones que estos puedan usar las denominadas “bombas radiológicas” o “bombas-sucias”, constituidas por explosivos convencionales de alto poder y materiales radioactivos que son relativamente fáciles de obtener de la medicina y la industria. Estas armas no podrían causar muchos miles de víctimas y su radiación es limitada; sin embargo, sus efectos psicológicos son tremendos, ya que dicha radiación no puede ser vista ni sentida, pudiendo causar en consecuencia gran pánico y la eventual evacuación de cualquier ciudad atacada.

En una reunión de peritos de la Agencia Internacional para Energía Atómica (AIEA) realizada en Viena a fines del 2001, en la que se trataron específicamente las amenazas terroristas que preocupan a los gobiernos occidentales, hubo además consenso sobre la existencia de otras amenazas latentes del tipo nuclear, entre las que no se descartó la posibilidad de que terroristas

6 HUNTINGTON, Samuel P. “El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial”. Traducción de José Pedro Tosaús Abadía, Editorial Paidós SAICF, Buenos Aires, 1997, p.130.

7 KELLEHALS, Merle D. Jr. Redactor del Servicio de noticias de Washington, Sección de Información y Cultura <home> 22/03/02. Disponible en: http://WWW.senate.gov/armed_services/statemnt/2002/march/Tenet.pdf

hicieran estrellar aviones comerciales, o de otro tipo, contra las centrales nucleares de algún país. A los pocos días la Asociación de Aviación Civil de EE.UU., prohibió el sobrevuelo de cualquier tipo de aeronaves sobre las 86 centrales nucleares que tiene ese país.⁸

C. Las armas químicas y biológicas

Después del ataque terrorista del 11 de septiembre, prácticamente todos los países del mundo se pusieron en alerta ante la eventualidad que grupos terroristas iniciaran una escalada de acciones empleando armas químicas y biológicas. El atentado con gas neurotóxico (Sarín) realizado por la secta denominada "Verdad Suprema", en marzo de 1995, en las instalaciones del metro de Tokio está todavía fresco en la memoria de todos los servicios de inteligencia y seguridad pública.

La Organización Mundial de Salud (OMS) advirtió tempranamente que, en teoría, cualquier agente infeccioso o producto químico tóxico podría ser manipulado deliberadamente para ser empleado como arma y procedió a activar una Red Mundial de Alerta y Respuesta de Brotes, a la que se adscribieron la mayoría de los países del mundo, incluyendo al nuestro.⁹

Entre las armas químicas de más probable uso, al tan temido gas mostaza de triste recuerdo en la Primera Guerra Mundial, se agregan el gas Sarín, que como vimos ya fue empleado en Tokio, el gas cloro, el cianuro de hidrógeno y el VX., este último 100 veces más tóxico que el Sarín. Afortunadamente, y hasta la fecha, no se han concretado este tipo de amenazas, ya sea debido al unánime repudio que recibirían esa clase de acciones, como al hecho de que la preparación y manipulación de estos elementos requiere de laboratorios bien equipados y de mucha experiencia en su manejo.

En el caso de las armas biológicas, tales como el ántrax, ebola, viruela, tularemia, fiebres hemorrágicas virales y otras plagas, igualmente se requiere de laboratorios capacitados para el tratamiento de sus esporas y su preparación final a la forma de aerosol, estado en el que es mucho más letal.

Los meses siguientes al atentado de Estados Unidos se caracterizaron por un temor generalizado en la población de ese país, y en otras latitudes, ante la certeza que esporas de ántrax estaban siendo enviadas en cartas dirigidas a autoridades y organizaciones de diferentes lugares, todo ello mediante un proceso tan simple como despacharlas por correo. Cundió el pánico, incluso en Chile donde tuvimos un caso comprobado de infección, y en todas partes se procedió aceleradamente a fabricar diversas clases de vacunas y a establecer nuevos procedimientos de emergencia médica, ante cualquier brote masivo del flagelo.

En EE.UU. se presentaron muchos casos, los más notorios fueron en el Congreso, con cerca de 31 personas infectadas y en las oficinas de algunas autoridades estatales. Con el tiempo la situación se ha venido normalizando, pero sólo después de que la población de ese y otros

8 JC on line-Especial Terrorismo en los EUA. 24/04/02, disponible en http://www2.uol.com.br/JC/servicos/ultimas/u10311_3.htm

9 OMS/OMS, 2001 p.1, disponible en <http://www.cepis.org.pe>

países tomaron conciencia de que el virus del ántrax no en todos los casos es necesariamente fatal, si se trata médicamente a tiempo y que muchas alarmas eran provocadas por personas irresponsables que nada tenían que ver con organizaciones terroristas.

No obstante lo anterior, y dada la peligrosidad de las armas químicas y biológicas, hasta el día de hoy se mantienen las alertas en las organizaciones gubernamentales y en especial entre los servicios de seguridad del mundo. Una demostración de la importancia que se le otorga al caso es el hecho que hoy, en Estados Unidos, cerca del 40% del personal del FBI está abocado exclusivamente a la investigación y prevención de posibles atentados terroristas de este u otro tipo.

CONCLUSIONES

El terrorismo es una de las amenazas principales que tiene el mundo; su forma de actuar ha venido variando y alcanzando cada vez mayor capacidad de destrucción. Neutralizarlo no es tarea fácil dadas las distintas formas que tiene para actuar y encubrirse, adicionalmente puede utilizar variadas tácticas y hacer uso de una gama creciente de armas de destrucción masiva.

Por su capacidad de producir daño y caos, combatirlo es y seguirá siendo una materia de primera prioridad para todos los países en el futuro próximo y los procedimientos y sistemas defensivos que éstos adopten variarán de caso en caso.

Para la situación particular de Estados Unidos dos aseveraciones son absolutamente válidas e inquietantes: la primera es que la amenaza sigue latente y se esperan nuevas acciones terroristas, las dudas existentes sobre el cuándo, dónde y en que forma se materializarán, por el momento al menos, se podrían dilucidar sólo cuando los ataques se produzcan; una segunda certeza irrefutable es que todas las medidas defensivas y de prevención consideradas en la Estrategia de Seguridad Nacional de esa gran potencia, no fueron capaces de evitar este tipo de ataques el 11 de septiembre del 2001.

Sobre este último particular, una de las críticas más acerbas al sistema defensivo norteamericano frente a este tipo de amenazas fueron presentadas por el Dr. Robert M. Bowman, oficial en retiro de la USAF y Presidente del Instituto de Estudios Espaciales y de Seguridad de EE.UU., al expresar: “La amenaza del terrorismo nuclear nos está rondando. El terrorismo químico se encuentra al alcance de la mano, y el terrorismo biológico es un peligro futuro. Ninguna de nuestras miles de armas nucleares puede protegernos de estas amenazas. Estos ídolos de plutonio, titanio y acero son impotentes. La adoración que hemos tenido por ellos a lo largo de más de cinco décadas no nos ha traído seguridad, sino sólo un peligro mayor. Ningún sistema de ‘Guerra de las Galaxias’... por más técnicamente avanzado que sea, por más billones de dólares que le hayan sido inyectados... nos puede proteger de tan sólo una bomba terrorista. Ninguna arma de nuestro extenso arsenal puede ampararnos de una arma nuclear colocada en un velero o una avioneta Piper Club o una maleta o un camión de mudanza rentado. Ningún centavo de los 273 mil millones de dólares que gastamos anualmente en lo que llamamos defensa puede en realidad defendernos contra una bomba terrorista. Nada en nuestro enorme *establishment* militar puede en realidad darnos una pizca de seguridad. Eso es un hecho militar”.¹⁰

10 Space and Security News Home Page, ISSS, mayo 10, 2002. Traducción REFORMA/Oliver Tafoiry. Disponible en <<http://rmbowman.com/ssn/>>

REVISTA

POLÍTICA Y ESTRATEGIA

SUSCRIPCIONES TELÉFONO 2315021 - ANEXO 63

www.anepe.cl

BL 128



ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56-2) 2315021 Anexos 33-63

Fax: (56-2) 2315021 Anexo 17

Página Web: www.anepe.cl

Correo Electrónico: publicac@anepe.cl

anepe@anepe.cl