

72
(68)
1996
c.6



Política y Estrategia



N° 68

- Inauguración del año académico de las Academias de Guerra de las FF.AA.
Don Edmundo Pérez Yoma
Ministro de Defensa Nacional
- Chile en una economía global: Efectos de la integración económica en nuestra seguridad nacional
Don Eduardo Aninat Ureta
Ministro de Hacienda
- Una política de defensa.
Necesidad y responsabilidad de todos los chilenos
TGL. Julio Canessa Robert
MGL. Enrique Valdés Puga
MGL. Alejandro Medina Lois
BGL. Fernando Arancibia Reyes
- Tendencias estratégicas mundiales durante el siglo XX, antes, durante y después de la Guerra Fría
TGL. Julio Canessa Robert
- Reformulación de la Política de Defensa de EE.UU.
Don Luis Palma Castillo
- Los tratados de límites chileno-argentinos
CRL. Carlos Castro Sauritain
- El Ejército de Chile y los tipos de dominación descritos por Max Weber
BGR. Gustavo Basso Cancino

SANTIAGO - CHILE, ENERO - ABRIL 1996

ISSN 0716 - 7415



Política y Estrategia



N° 68

SANTIAGO - CHILE, ENERO - ABRIL 1996

Publicación de la

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS

REVISTA POLITICA Y ESTRATEGIA

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

Brigadier General Roberto Arancibia Clavel

Vocales

Javier Anabalón Quiroz	Fernando Arancibia Reyes
Rodrigo Atria Benaprés	Mario Barros Van Buren
Manuel Concha Martínez	Alfredo Gallegos Villalobos
Miguel Navarro Meza	René Peri Fagerstrom
Joaquín Valenzuela Machado	Julio Von Chrismar Escuti

DIRECCION DE LA REVISTA

Director

Joaquín Valenzuela Machado

Editor

Julio Von Chrismar Escuti

**ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLITICOS Y ESTRATEGICOS
Eliodoro Yáñez 2760 - Teléfono 2315021
SANTIAGO - CHILE**

Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican son de su exclusiva responsabilidad. Por lo tanto no representan, necesariamente, la doctrina ni el pensamiento de la Academia.

La Revista acepta colaboraciones, reservándose el derecho de publicar o rechazar los artículos remitidos. Las colaboraciones enviadas no serán devueltas a sus autores.

La Revista se encuentra a disposición de todos los Centros de Altos Estudios, Escuelas e Institutos nacionales y extranjeros que la soliciten, ya sea mediante canje con publicaciones o por suscripción directa.

DIAGRAMACION E IMPRESION TT.GG. INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS (A.N.E.P.E.)

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, "ANEPE", es un Instituto de Altos Estudios, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional. Tiene por misión acrecentar en el país, a través de la investigación, la docencia y la extensión académica, los niveles de conocimiento y comprensión de las materias propias del Desarrollo y la Seguridad Nacional y su vinculación directa con la Defensa Nacional.

Para realizar sus actividades la Academia cuenta con un selecto cuerpo de profesores civiles y militares, de alto nivel, especialistas en las diversas ciencias y asignaturas que imparte en sus cursos.

La mayor parte de ellos pertenece a universidades nacionales o desempeñan altos cargos en la Administración del Estado o en los Institutos de la Defensa Nacional.

En los cursos regulares se imparten, entre otras, las siguientes asignaturas:

CIENCIAS MILITARES

Planificación Estratégica, Inteligencia Político Estratégica, Política de Defensa, Economía de Defensa, Logística.

CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Administración Pública, Desarrollo Social, Teoría Administrativa.

CIENCIAS ECONOMICAS

Economía, Evaluación de Proyectos, Planificación Nacional del Desarrollo, Políticas Económicas.

CIENCIAS POLITICAS

Ciencia Política, Seguridad Nacional, Relaciones Internacionales, Geopolítica.

Las asignaturas enumeradas se complementan con el desarrollo de ciclos de conferencias dictadas por Autoridades Nacionales de Gobierno, del Poder Legislativo y Judicial, como asimismo con la ejecución de Paneles y Simposium llevados a cabo por expertos de cada uno de los sectores del quehacer nacional.

Visitas Profesionales a los principales centros productivos, instalaciones de la Defensa Nacional y Organismos de relevancia de la Administración Pública y Privada en la Región Metropolitana y la materialización de Viajes de Estudios a Regiones Extremas, configuran otro sistema de apoyo a los objetivos de los respectivos cursos regulares.

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS (A.N.E.P.E.)

CUERPO ACADEMICO

Coronel (AV)	JAVIER ANABALON QUIROZ	Coronel (AV)	ENZO DI NOCERA GARCIA
Brigadier General	FERNANDO ARANCIBIA REYES	Vicealmirante	ALFREDO GALLEGOS VILLALOBOS
Abogado	FRANCISCO BALART PAEZ	Capitán de Navío	FRANCISCO LE DANTEC GALLARDO
Brigadier	GUSTAVO BASSO CANCINO	Vicealmirante	JORGE LLORENTE DOMINGUEZ
Abogado	PABLO CABRERA GAETE	Mayor General	ALEJANDRO MEDINA LOIS
Tte. General	JULIO CANESSA ROBERT	Abogado	MIGUEL NAVARRO MEZA
Coronel (AV)	CARLOS CASTRO SAURITAIN	Ing. Comercial	ANDRES PASSICOT CALLIER
Ing. Comercial	JUAN CAVADA ARTIGUEZ	Abogado	MARISOL PEÑA TORRES
Brigadier General	MANUEL CONCHA MARTINEZ	Mayor General	JUAN GUILLERMO TORO DAVILA
General (B.A)	SERGIO CONTARDO FLORES	Mayor General	ENRIQUE VALDES PUGA
Abogado	JORGE CORREA FONTECILLA	Brigadier	JOAQUIN VALENZUELA MACHADO
General (AV)	JOSE DE LA FUENTE BANEGAS	Coronel	JULIO VON CHRISMAR ESCUTI

PROFESORES INVITADOS

Abogado	MARIO ARNELLO ROMO	Abogado	JEANETTE IRIGOIN BARRENNE
Periodista	RODRIGO ATRIA BENAPRES	BGR. (I.M.P.)	GUSTAVO LATORRE VASQUEZ
Embajador	MARIO BARROS VAN BUREN	C.A.	VICTOR LARENAS QUIJADA
Sociólogo	HUGO ESPINOZA GRIMALT	BGL.	VICTOR LIZARRAGA ARIAS
Geógrafo.	ULISES FAUNDEZ TEJOS	Doctor	ALBERTO MATURANA PALACIOS
Abogado	CLAUDIO FUENTES SAAVEDRA	Cons. (RR.EE.)	LUIS PALMA CASTILLO
Abogado	GONZALO GARCIA PINO	General (AV).	LEOPOLDO PORRAS ZUÑIGA
Cient. Pol.	GABRIEL GASPAR TAPIA	Sociólogo	FRANCISCO ROJAS ARAVENA
Brigadier	HERNAN JOGLAR PALACIOS	Tte. Coronel	GONZALO SANTELICES CUEVAS
Prof. Historia	OSCAR GONZALEZ CAVADA	Mayor General	AGUSTIN TORO DAVILA
Ing. de Ejecución	GUILLERMO HOLZMANN PEREZ	Sociólogo	BORIS YOPO HERRERA

INVESTIGADORES ASOCIADOS

Periodista	RODRIGO ATRIA BENAPRES	Brigadier	HECTOR ORREGO VIDAL
Sociólogo	HUGO ESPINOZA GRIMALT	Brigadier General	HUMBERTO JULIO REYES
C.A.	JAIME DONOSO DROGUETTI	TCL.	GONZALO SANTELICES CUEVAS
Geógrafo	ULISES FAUNDEZ TEJOS	Ing. Civil	EDUARDO SANTOS MUÑOZ
Ing. de Ejec.	GUILLERMO HOLZMANN PEREZ	Coronel	JAVIER URBINA PAREDES
Brigadier General	CARLOS MEIRELLES MULLER	C.N.	CARLOS VALDERRAMA FERNANDEZ
Periodista	ALFONSO NESPOLO COVA		

SUMARIO

	Pág.
–Página del Director	6
–Exposición del Sr. Ministro de Defensa Nacional, Don Edmundo Pérez Yoma con motivo de la inauguración del año académico de las Academias de Guerra de las FF.AA.	8
–Chile en una economía global: Efectos de la integración económica en nuestra seguridad nacional Eduardo Aninat Ureta Ministro de Hacienda	15
–Una política de defensa Necesidad y responsabilidad de todos los chilenos TGL. Julio Canessa Robert MGL. Enrique Valdés Puga MGL. Alejandro Medina Lois BGL. Fernando Arancibia Reyes	25
–Acontecer académico.	33
–Tendencias estratégicas mundiales durante el siglo XX antes, durante y después de la Guerra Fría..... TGL. Julio Canessa Robert	39
–Reformulación de la Política de Defensa de EE.UU. Luis Palma Castillo Consejero. Profesor de Historia y Geografía	87
–Los Tratados de límites chileno-argentinos CRL. Carlos Castro Sauritain	95
–El Ejército de Chile y los tipos de dominación descritos por Max Weber ... BGR. Gustavo Basso Cancino	105

PAGINA DEL DIRECTOR



1996 UN NUEVO AÑO; un año de desafíos para nuestra ANEPE.

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos ha iniciado este nuevo año de actividades con especial entusiasmo y consciente de los grandes retos que se le presentan por delante. Chile enfrenta un interesante período de cambios, y es ya reconocido como un verdadero modelo entre los países de la región, particularmente por su alto y sostenido ritmo de desarrollo, como asimismo por su cada vez mayor intercambio con diferentes países del mundo.

La situación descrita está colocando a todos los sectores del país ante nuevas e interesantes oportunidades, que no están exentas de riesgos, y que requieren de soluciones que también deben ser nuevas. Para ello, mediante apreciaciones profundas, deberemos obtener las mejores respuestas, toda vez que es el interés nacional el que está en juego. Existe consenso en el mundo de hoy, en las distintas disciplinas del saber, que un enfoque multidisciplinario e interdisciplinario es fundamental para determinar la forma en que deberemos resolver los nuevos problemas que nos toca vivir.

Dentro de este contexto adquiere especial relevancia la principal preocupación de nuestra Academia, cual es la problemática político estratégica es decir, cómo estas oportunidades, riesgos y nuevas situaciones, pueden afectar la seguridad y defensa del país. Una visión estratégica necesariamente requiere de una dimensión prospectiva, es decir, imaginar diferentes escenarios posibles a partir de las tendencias manifiestas o latentes. Lo anterior irá reflejando con mayor claridad los aspectos positivos y los factores de riesgo que nuestro progreso podría generar. Esta visión no se centra solamente en los propios sectores del país, sino que necesariamente debe considerar todos los actores de su entorno internacional. Así, la visión político-estratégica debe encarar el tema de las percepciones que se producen en la comunidad internacional en relación a los intereses de sus múltiples actores, como a su vez, la forma en que cada uno de ellos utiliza el poder que sustenta para conseguir los objetivos que satisfagan sus intereses.

Los temas recurrentes en la agenda-país apuntan claramente hacia cuáles deben ser nuestras principales preocupaciones. Entre ellas el de la modernización del Estado; la inquietud nace cuando nos preguntamos si con los sistemas de gestión, coordinación y negociación que tenemos, realmente estamos en condiciones de conseguir lo que queremos. Si con la organización y burocracia que poseemos, realmente podemos seguir el ritmo cada vez más acelerado de nuestra interacción con el mundo. No menos importante que lo anterior aparece el tema de la integración, con todas sus variables, especialmente el impacto que puede tener en el proceso de desarrollo que con tanto éxito hemos logrado hasta ahora. Otra preocupación cada vez más evidente es la del medio ambiente, en particular dimensionar cómo el crecimiento y desarrollo sostenido afectará nuestro entorno y calidad de vida.

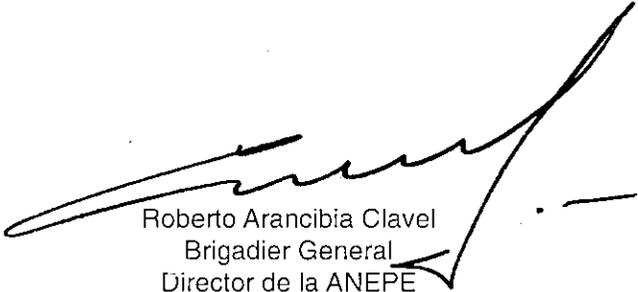
Como se ve, la agenda es nutrida, toda vez que las situaciones planteadas no aparecen solas sino que se afectan mutuamente.

Nuestra Academia, creada fundamentalmente como lugar de encuentro y reflexión entre civiles y militares para tratar justamente temas como los descritos - desde la perspectiva político-estratégica - mantiene sus puertas abiertas para que a través del diálogo, el estudio y la investigación, se pueda llegar a conclusiones e incluso a proposiciones que permitan llegar a encontrar soluciones adecuadas a los nuevos problemas que enfrentamos.

Así también ofrecemos las páginas de esta Revista Política y Estrategia como una tribuna que consideramos especialmente apropiada para difundir los distintos puntos de vista que existen sobre situaciones como las descritas.

Creemos que de esta forma estamos contribuyendo a generar conciencia sobre temas tan importantes para el país como son los de la Seguridad y la Defensa, especialmente cuando se trata de proteger más y mejor lo nuestro, lo que es una tarea de todos.

Al finalizar esta primera página del Director quiero hacer llegar en nombre de todos y cada uno de los integrantes de esta Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos un afectuoso saludo a nuestros lectores, esperando que acepten nuestra invitación para difundir sus interesantes opiniones sobre la temática político-estratégica.



Roberto Arancibia Clavel
Brigadier General
Director de la ANEPE

EXPOSICION DEL SR. MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL, DON EDMUNDO PEREZ YOMA CON MOTIVO DE LA INAUGURACION DEL AÑO ACADÉMICO DE LAS ACADEMIAS DE GUERRA DE LAS FF.AA.*



Verdaderamente, me complace presidir esta ceremonia con que las Academias de Guerra de las Fuerzas Armadas inauguran su trabajo académico. Es una ceremonia empapada por el espíritu del reencuentro y el reencuentro siempre es grato.

Con este espíritu, deseo compartir con ustedes algunas reflexiones sobre la defensa, tal como lo hice el año pasado. Espero que estas ideas se desarrollen y maduren en la libertad académica de sus instituciones, puesto que muy lejos estoy de la imposición de verdades irrefutables.

Quisiera empezar exponiendo en este auditorio una inquietud que he sentido con fuerza en el último tiempo.

El trabajo de conducción que he ejercido como Ministro de Defensa Nacional en los últimos dos años me indica que existe voluntad e ideas para impulsar el sector. Pero, a la vez, me sugiere que hay una carencia central. La defensa requiere un cuerpo de ideas o de

políticas, iniciativas y voluntad patriótica. Pero también, necesita de actitudes vitales que asuman que el país ha cambiado y que este cambio exige, en relación con la defensa, un compromiso sólido entre aquellos actores que existen para la defensa - las Fuerzas Armadas - y aquellos otros actores, civiles, que podrían y deberían participar con su esfuerzo en la misma. Esas actitudes faltan.

En Chile no hay una verdadera Comunidad de Defensa. Es más, creo que durante el siglo XX ésta ha sido una de las principales omisiones prácticas de nuestra democracia.

El tema es, a mi parecer, de una enorme importancia y trascendencia, porque gravita en la capacidad del país para ejercer la disuasión.

Bien sé que el más importante factor disuasivo son unas Fuerzas Armadas competentes, adecuadamente equipadas y con un alto nivel profesional.

* Acto académico realizado en el Edificio Diego Portales el día 19 de marzo de 1996. Asistió el Curso de Alto Mando de la ANEPE.

Pero también sé que es una vulnerabilidad aquella situación en la cual, en tiempos de paz, la defensa no se realiza prácticamente como un esfuerzo colectivo de un pueblo.

Nótese que hablo del momento de la disuasión y no del momento de la guerra. En la guerra, las variables que actúan tienden a producir casi espontáneamente la cohesión nacional necesaria para enfrentar un sacrificio que afecta a todos. Pero en la paz, período en la que propiamente se ejerce la disuasión, aquellos factores no están presentes o, si lo están, tienen un impacto distinto, menos apremiante, más difícil de calibrar y entender. De aquí que, en la paz, surja como desafío el propósito de mantener ese carácter de la defensa como un esfuerzo conjunto y, en este sentido, nacional.

Hay muchos que perciben la defensa como un problema exclusivo de las Fuerzas Armadas. No creo equivocarme si afirmo que algo de esta percepción tiñe, por ejemplo, la forma en que algunos sectores abordan el tema del Servicio Militar Obligatorio.

Por otra parte, en más de una ocasión he escuchado, de miembros de las propias Fuerzas Armadas, la inquietud por la falta de interés de los civiles en la defensa. En cierto modo, se trata de una percepción que viene a ser complementaria de la anterior.

Si revisamos la historia del presente siglo, nos daremos cuenta que estas formas de percibir la defensa tienden a ser dominantes. Hay, por cierto, explicaciones. El largo período de paz de que Chile, por fortuna, ha gozado, tiende a producir esas imágenes que reducen la defensa a ser preocupación exclusiva de unos y que achacan a otros la falta de interés por ella. También hay otros argumentos no suficientemente explorados que, sin negar el anterior, se conjugan - a mi juicio - para producir un resultado que no puede satisfacerlos. Sería inexacto sostener que no ha existido contacto ni colaboración. Pero, con sinceridad, debemos reconocer que ellos han sido puntuales y más bien esporádicos. Y, en cualquier caso, siempre de una magnitud que no permite hablar de esfuerzo conjunto, global y continuo. Es decir, eminentemente nacional. En definitiva, el siglo XX se ha caracterizado por esta falta de conjunción de esfuerzos entre las Fuerzas Armadas y el mundo civil, particularmente del estamento civil del Estado, para abordar la defensa.

Permítanme intentar una aproximación al tema distinta de aquella que lo explica en función de la prolongada paz que nos ha privilegiado.

UN PAIS EN CAMBIO

He dicho que mi experiencia de los últimos dos años me indica que la Defensa Nacional requiere hoy no sólo ideas, políticas y voluntad. Que faltan, a mi modo de ver, actitudes vitales que asuman una verdad irrefutable: el Chile actual es un país cambiado.

¿Cuáles son esos cambios?

Yo subrayaría dos: la transformación económica y un consenso democrático de nuevo tipo.

A. La transformación económica

Es interesante observar que, en el último tiempo, ningún actor basa su posición en la competencia política en las cifras de la economía. Existen guarismos marginalmente distintos de acuerdo con las fuentes. Hay debate respecto de la oportunidad de las decisiones, de la convicción con que el Ejecutivo asume estas o aquellas orientaciones, de la fuerza con que se impulsan determinadas políticas o de la necesidad de mejorar la sintonía fina en ciertas variables. Pero lo cierto es que no hay discusión sobre los indicadores de desempeño. Y la verdad es que no podría ser de otro modo. Los datos son elocuentes por sí mismos.

En 1995, el Producto Interno Bruto creció un 8.4 %. Traducido en moneda, este porcentaje significa que el PIB llegó casi a los 65.000 millones de dólares y el producto per cápita a US\$ 4.690. Considerando que en 1994 el mismo indicador alcanzó a los 52.000 millones de dólares y que el tipo de cambio bajó del 94 al 95, la conclusión es que, simplemente, el salto resulta en extremo significativo.

De la misma manera, el porcentaje de variación positiva de la Producción Industrial - según antecedentes del INE** - se situó en 6.2 % y la desocupación, entre enero de 1995 y enero de 1996 disminuyó en 1.2 %. La remuneración por hora real también varió positivamente en un 4.2 %. Si a todo esto se añade que la inflación bajó al 8.2 %, entonces puede decirse con propiedad que hoy en Chile se produce más, que hay más trabajo y que las condiciones materiales de vida para la gente son mejores, porque gana más por su esfuerzo y porque le queda un margen que puede invertir en consumo o en ahorro.

Si se examinan los indicadores externos, las cifras son igualmente halagüeñas.

Entre enero de 1995 y enero de 1996, el tipo de cambio ha variado de 405 pesos por dólar a 408 pesos por dólar. Debe subrayarse que esta mínima variación se da en un contexto de crecimiento de las exportaciones, las que hoy se sitúan en los 16.000 millones de dólares. Es decir, estamos hablando de una estabilidad notable, apoyada en una tasa de ahorro interno de alrededor del 28 % y un saldo a favor de la balanza anual de pagos que se empina por sobre los 1.000 millones de dólares.

En términos de deuda pública externa, hay que señalar que en diciembre de 1995 se elevó a los 14.800 millones de dólares, pero que en febrero del año en curso bajó a 13.600 millones en virtud del prepago hecho por Chile a los acreedores internacionales.

En síntesis, estamos hablando de un pueblo cuyas condiciones de vida han mejorado y de un país que ha crecido.

Sería mezquino y ciego sostener que este alentador rumbo no tiene relación alguna con opciones económicas adoptadas por el país hace una década y con un manejo coherente que en los últimos años ha pretendido velar por los sectores más desposeídos. Esto habla de un consenso básico alcanzado por la sociedad chilena en torno a la economía de mercado como el tipo idóneo de economía para el país.

Sin embargo, sería pecar de cinismo hacia los compatriotas que menos poseen si no admitiésemos que, pese a los logros, hay todavía grandes desequilibrios y carencias que reparar. Esto, a su vez, habla de un consenso - complementario del anterior - que simplemente no hemos sido capaces de construir. Me refiero al acuerdo respecto de cuál es el grado de igualdad de que deseamos dotar a la sociedad chilena.

Se trata de un consenso más esquivo y difícil que el anterior, porque involucra factores de mucha mayor subjetividad. Pero a nadie puede ocultársele que el consenso sobre el tipo de economía será incompleto e inestable mientras la sociedad no concuerde en los grados de igualdad necesarios para eliminar diferencias odiosas.

** Instituto Nacional de Estadísticas.

B. El nuevo consenso democrático

No obstante las dificultades que le son inherentes, un acuerdo sobre la igualdad social sólo es posible en democracia. Ello es así, porque exige a unos solidaridades que no pueden extraerse por la fuerza y porque demanda a otros abstenerse de socavar un sistema que comparativamente no los favorece.

Este es un segundo cambio relevante para el país: un consenso sobre el único sistema político que puede facilitar aquel acuerdo.

No niego que a veces la realidad se encarga de proporcionar ejemplos que pueden esgrimirse en contra de mi argumento. Sin embargo, no creo equivocarme al sostener que el actual consenso democrático es de un tipo distinto al que caracterizó la democracia chilena previa a 1973.

Un antiguo y clásico debate ha puesto en disputa los siguientes dos enfoques sobre la democracia: de un lado, la democracia como medio; del otro la democracia como fin.

El primer enfoque hace de la democracia un arreglo político prescindible. Si hay un fin que puede alcanzarse por otro medio, entonces no hay razón para mantener el régimen democrático. Por este camino se franquea la puerta a regímenes autoritarios o totalitarios.

De manera similar, entender la democracia como fin tiene dificultades. La democracia existe para el servicio del hombre, pero no agota en sí misma todas las potencialidades del hombre. Por paradójico que parezca, a través del camino democrático así entendido se puede, incluso, relativizar el derecho a la vida.

De estos enfoques rivales, no cabe duda de que el instrumental primó en la cultura chilena de los dos primeros tercios del presente siglo.

Por cierto que en ello tuvo que ver tanto la frustración de las soluciones económicas arbitradas para sacar al país del subdesarrollo como la competencia entre "paquetes ideológicos" que se postulaban como un remedio global y excluyente para la sociedad.

La competencia es consustancial al régimen democrático, pero en tales condiciones el resultado bien podía ser - como lo fue - una continua lucha por la sucesión de verdades absolutas. El reemplazo de paradigmas llevó a un cuestionamiento permanente de las reglas del juego y, finalmente, al colapso del sistema.

Hoy en día, a raíz de la experiencia vivida por el país en este último tercio del siglo, se han revalorizado las reglas democráticas. De este modo, en la disyuntiva de imponer la propia verdad o respetar las reglas del juego, los actores se inclinan por lo último.

Este fortalecido respeto a las reglas del juego se nutre también de otro convencimiento. Hoy se acepta que, pese a toda la importancia de sus reglas, la democracia no se agota en ellas. Porque, además de procedimientos, tiene contenido valórico y significativo. Entre otras virtudes, es el régimen que mejor conjuga con la libertad individual de los hombres y el único que permite el acceso de todos los sectores al espacio público.

La idea democrática tiene una fuerza enorme. Pero serán las convicciones de sus ciudadanos los que la valorarán más que un mero instrumento y verán en ella el mejor medio de desarrollo de sus condiciones humanas. Tal consenso nunca resultará fácil en la historia de los países.

Hoy nos hemos aproximado a tal tipo de acuerdo. Pero no cabe duda de que subsisten diferencias:

Por ejemplo, las que persisten en el ámbito político. Diferencias en el ámbito constitucional son lógicas y razonables, pero la radicalidad de algunas de ellas nos expresa las dificultades del tiempo presente. No pueden subsistir disputas de esa naturaleza en el texto fundamental llamado a contener las reglas del juego de la acción política y de la convivencia social y económica. Ello exige que sobre ese, digamos, 20% de Constitución no consolidada se haga lo necesario para tener un solo texto en el cual identificarnos. De esta manera, se reforzará la conciencia de que todos somos garantes de la pervivencia del orden democrático. Incluso más, si no logramos ponernos de acuerdo respecto de principios como la dignidad humana y la tolerancia, entonces es posible vislumbrar un horizonte de dificultades para el siglo que viene.

Sin embargo, el valor que hoy se confiere tanto a las formas como a los contenidos democráticos - es decir, la calidad del actual consenso democrático - avala el optimismo de quienes creemos en la democracia chilena.

ECONOMIA, DEMOCRACIA Y DEFENSA

Ahora bien, ¿cuál es la relevancia de los cambios comentados para la defensa?

En general, creo que el consenso en torno al tipo de economía, así como el consenso sobre el régimen de gobierno y la forma de convivencia social, crean condiciones para construir una auténtica Comunidad de la Defensa Nacional al despejar dos tópicos cruciales en torno a los que se establecían las líneas de ruptura y conflicto sociopolítico.

Esta es la oportunidad histórica que Chile tiene en el plano de la defensa: avanzar en la articulación de una dinámica Comunidad de Defensa Nacional.

El consenso económico permite que la postergación histórica de ciertos debates, como es el caso de la defensa nacional, tengan hoy una renovada presencia en la agenda pública. Ahora bien, debo admitir que la existencia del actual consenso democrático no es suficiente para tal propósito.

La democracia no consiste en un mero arreglo institucional. En realidad, ella es una matriz para canalizar la convivencia entre personas. Y esto es lo decisivo.

En una democracia de personas son tan importantes los programas o las instituciones, como las conductas concretas y cotidianas de la gente.

En este sentido, no es indistinto que la democracia chilena esté integrada por chilenos: hombres y mujeres de esta tierra que han vivido una historia, que han desarrollado tradiciones, que han moldeado una cultura y que cargan conflictos y bondades que se heredan.

En consecuencia, el desafío es congeniar el consenso democrático con un cambio de actitudes en el conjunto del pueblo chileno, sin distinciones.

En lo que hace a la defensa, esas nuevas actitudes suponen el abandono de mitos y percepciones erróneas que se reproducen mecánicamente.

Resulta imprescindible que el civil deje a un lado la idea de la defensa como un asunto exclusivo de las Fuerzas Armadas. Independientemente del papel que les cabe a

los distintos estamentos de la sociedad en un conflicto, la defensa es un esfuerzo nacional, es decir, colectivo y conjunto de un pueblo.

Aquel pueblo que no perciba su defensa de este modo está abdicando de su tarea en tiempos de paz. De esta manera, por la fuerza de los hechos, se obliga a las Fuerzas Armadas a ser el único actor de la defensa que deba hacer frente a las amenazas y desafíos que tiene por delante el país. Sin duda, unas Fuerzas Armadas en esa condición, y debiendo enfrentar escenarios límite, demandan un costo varias veces mayor que el que países como el nuestro pueden destinar a su defensa.

De la misma manera, es preciso trabajar para que el civil dirija su interés hacia el campo de la defensa y para que adquiera la competencia necesaria. Por su parte, el militar debe aceptar la colaboración paritaria del civil en materias de defensa, aunque el área propiamente militar sea y siga siendo de su exclusiva responsabilidad. Unas Fuerzas Armadas que no lo entiendan así se condenan a reforzar las dificultades de su justificación en tiempos de paz.

De aquí la necesidad de que nuestras Fuerzas Armadas redoblen los esfuerzos que ya hacen en esta perspectiva y se abran todavía más a la compenetración con el mundo civil.

El ambiente democrático es una condición que puede facilitar aquella confluencia de esfuerzos civiles y militares en una Comunidad de Defensa. La democracia se funda en el diálogo y este valor es clave a la hora de consolidar consensos en este sector. No obstante, los debates no pueden ser sólo técnicos y resorte exclusivo de especialistas. La democracia exige una continua retroalimentación entre lo técnico y lo político; un permanente ir y venir entre la sociedad civil y el Estado. Sólo así se persuade en democracia y se conquista la voluntad de los gobernados en el respaldo de políticas nacionales tan relevantes como la de defensa.

Del mismo modo, también una Comunidad de Defensa puede convertirse en factor que optimice las oportunidades del desarrollo.

El paradigma liberal de la economía por ahora ha vencido en su confrontación con paradigmas rivales. Alguien ha dicho que la razón de su éxito es que fue el materialismo que mejor cumplió lo que prometía. Por nuestra experiencia de país, sabemos que conlleva beneficios. Pero tampoco ignoramos que acarrea dificultades, porque se trata de un materialismo que puede generar disociación en el proyecto nacional y acentuar, en vez de disminuir, los desequilibrios sociales.

Ambos tipos de tensiones, sobre el proyecto nacional y sobre el tejido social, exigen que haya una gestión que propenda, respectivamente, a la salvaguarda de valores nacionales y a la mayor racionalización posible en el uso de los escasos recursos.

Es aquí donde una visión de país surge con fuerza. La necesidad de identidad nacional pasa necesariamente por visiones que se gestan colectivamente en el seno de la sociedad. Y nada asegura que cualquier tipo de desarrollo fortalezca los vínculos afectivos de los grupos sociales que requieren verse identificados en una determinada cultura nacional. Un desarrollo que no es equilibrado y que no tiene consideración con las personas, termina por producir desaliento y desafección patriótica en aquellos que, día tras día, deben trabajar por su familia y su subsistencia.

A una Comunidad de Defensa Nacional no se le puede pedir que cubra todos los campos o todas las variables necesarias de manejar para producir aquel resultado. Pero puede ser un espacio muy importante de común elaboración conceptual y una red de confianza que rescate el sentido más colectivo de nuestros valores. No tengo dudas de que en una Comuni-

dad de Defensa así caracterizada, temas como el de un posible esfuerzo de racionalización de los recursos del sector - convergente con el esfuerzo conjunto del país - sería materia de mucho más fácil y fluido procesamiento.

Señores oficiales, profesores y alumnos:

Una propuesta de avanzar hacia una Comunidad de Defensa no implica postular la revisión o la reforma del esquema vigente de la institucionalidad de la defensa. Lo afirmé en mi discurso ante estas mismas Academias el año pasado y así consta a los mandos institucionales: la opción que el gobierno del Presidente Frei ha seguido en materia de defensa tiene como una de sus ideas centrales la de repotenciar, y no recrear, las instituciones existentes de la Defensa.

De manera que nada hay más lejos de mi intención que elevar una propuesta que mine lo que deseamos estimular. Por el contrario, estimo honestamente que una Comunidad de Defensa potencia dicha institucionalidad. En función de su existencia debería ser normal, por ejemplo, la integración de la opinión militar en niveles donde pueda ser relevante para la toma de decisiones sobre temas que afectan nuestra soberanía y nuestros intereses nacionales. O, al revés, la integración de la opinión civil en asuntos donde una perspectiva no castrense pueda enriquecer una determinada apreciación.

Entiendo que se precisa capacidad y generosidad para superar recriminaciones que existen en el ambiente y construir lazos sanos por encima de omisiones históricas, celos o desencuentros. Pero no se parte de cero. Aunque existan periódicos retrocesos, ya van cerca de ocho años de laborioso tejido de relaciones político-militares auspiciosas.

Como Ministro de Defensa Nacional quiero convocarlos a avanzar en el reconocimiento y aceptación mutuos para que militares y civiles puedan colaborar en forma estrecha, desde sus respectivos ámbitos, en un área de actividad irrenunciable para el Estado.

Aceptemos el reto de la oportunidad que se abre en relación con la Defensa de la patria. Así estaremos haciendo un aporte al esfuerzo que el conjunto del país hace por situarse en el umbral del desarrollo hacia principios del próximo siglo.

“CHILE EN UNA ECONOMIA GLOBAL: EFECTOS DE LA INTEGRACION ECONOMICA EN NUESTRA SEGURIDAD NACIONAL” *

EDUARDO ANINAT URETA
Ministro de Hacienda



I. INTRODUCCION

Agradezco la oportunidad que me brinda la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos para intercambiar con ustedes en un ambiente académico y de excelencia una serie de reflexiones sobre los efectos de la integración económica en nuestra seguridad nacional.

Mi exposición quisiera enfocarla a partir de una mirada amplia, moderna y de largo alcance sobre las oportunidades y desafíos que está enfrentando nuestra nación, en el contexto de dos fuerzas dominantes para el escenario del futuro:

- a. el continuo y creciente grado de internacionalización de nuestra estructura económica y productiva en un mundo globalizado;
- b. el esfuerzo decidido y sistemático de nuestra nueva política exterior para llevar adelante las negociaciones económicas internacionales bajo un concepto de regionalismo abierto, que atiende a las peculiaridades de nuestro modelo de desarrollo y se orienta a garantizar nuestro posicionamiento internacional en condiciones de seguridad, estabilidad, igualdad de trato y apertura creciente de mercados.

En este marco esbozaré las consecuencias que me parecen más destacables, derivadas del impacto que los fenómenos bajo análisis provocarían sobre ciertos conceptos estratégicos ligados a la seguridad nacional de las naciones. Para efectuar esto último, utilizaré un concepto amplio, pero a mi parecer relevante, de lo que se entiende por seguridad nacional, concebida ésta como una preocupación y tarea permanente de largo plazo, del país entero.

Es importante, eso sí, señalar con claridad desde el comienzo, que el complejo tópico que analizamos es todavía, en muchos de sus aspectos, un “área donde se está rompiendo terreno nuevo”. Ello nos obligará a ser necesariamente esquemáticos en la presentación de varios de los ángulos del análisis en construcción.

* Clase magistral desarrollada por el señor Ministro de Hacienda, don EDUARDO ANINAT URETA, el día 12 de abril de 1996 con motivo del inicio del Año Lectivo 1996 de la ANEPE.

Lo anteriormente expuesto viene a expresar elocuentemente que el tópic que ha escogido la ANEPE para mi intervención de hoy no puede ser más oportuno. Confío entonces en aportar al debate con algunas ideas, que a la vez incentiven la participación de diferentes expertos, para el desarrollo de hipótesis de trabajo de utilidad estratégica y práctica para el país, en los ámbitos de sus políticas económicas, diplomáticas y de defensa.

II. LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE CHILE: un deseo que va tornándose aceleradamente en realidad.

Nuestro país, luego de haber transitado, hace algunas décadas - debido a distintas razones políticas, institucionales, económicas y sociales -, por estadios de muy incipiente y rudimentario posicionamiento en el gran escenario internacional, vive como nación organizada una acelerada reinserción en el mundo, clara, amplia y compartida. En el concierto de las naciones, Chile pasa a ser respetado, a pesar de su limitado tamaño y lejanía geográfica de los grandes centros de poder, como un nuevo y pujante actor emergente del escenario regional y global. A esto contribuye sin duda un conjunto de elementos cuya síntesis produce el efecto señalado. Sólo a manera de breve enumeración, cabe citar su recuperación democrática, una ejemplar transición política, su modelo económico, políticas sociales modernas, su diplomacia, la eficacia de sus instituciones armadas, la organización del Estado, su probidad tradicional en el ámbito político y privado, y el elevado y notorio grado de consenso alcanzado entre las diversas corrientes políticas y de opinión pública en torno a su esquema de desarrollo nacional. Todo esto hace que Chile sea, en general, buscado (y no pocas veces admirado) y considerado como un nuevo actor internacional de primera clase.

Chile ya no representa el "caso-país", una "curiosidad histórica" o un particular y extraño laboratorio de políticas públicas y económicas. Nuestro país ya no está más como un caso anecdótico y fuera de tendencia.

Por el contrario, gracias a una historia dura (a veces dolorosa y crítica), gracias a un pueblo que aprende las lecciones de la historia, a trabajadores serios y a empresarios creativos, y gracias a una democracia renovada que busca los consensos, es que el país se presenta ante el mundo con nuevas cartas credenciales. Hay claridad sustantiva en sus objetivos nacionales, consenso económico-social y una firme voluntad de contribución a la paz internacional, contribuyendo activamente a la configuración del nuevo orden mundial.

Hay interés por conocer nuestras experiencias, por entender nuestras políticas, por saber de nuestras regiones y recursos, por comerciar con nosotros y por invertir en nuestro desarrollo productivo.

Ello es lo que explica en parte nuestro aceleradísimo perfil de crecimiento, y el alza sostenida que experimenta nuestra tasa de inversión geográfica. Ello también incide en nuestro éxito comercial que se refleja en los crecientes intercambios con el exterior.

Los presidentes George Bush y Bill Clinton han señalado a Chile como futuro socio preferente para entrar al tratado Nafta. Es el país que concita allí la unanimidad entre republicanos y demócratas. La UNIÓN EUROPEA nos señala como caso aparte para una pronta negociación política comercial de integración. El MERCOSUR nos abre sus puertas, aun permitiendo una asociación como zona de libre comercio, sin requerir una adhesión a su unión aduanera, algo relevante para Chile.

Somos miembros activos y respetados de APEC: ya integramos todos sus foros. Hemos firmado tratados de complementación económica y de cooperación con 26 países de Latinoamérica. Hay destacadas naciones de Europa del Este, de Oceanía, y del Asia que nos proponen áreas de cooperación.

Recientemente hemos tomado asiento, como miembros elegidos con una altísima votación, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial nos invitan no sólo a no reducir nuestra exposición crediticia, sino que a formar parte del exclusivo club de países donantes, por vía de aportar con fondos e ideas a una serie de programas de ayuda al desarrollo. El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), creado por Occidente en los albores de la revolución política que derribó los muros de la dictadura e intolerancia en los países de Europa Oriental, nos invita hoy a suscribir el aumento de capital programado, para así ingresar como socio pleno a esa prestigiada institución.

En fin, podríamos seguir citando ejemplos que ilustran el nuevo standing internacional de Chile, y el alto grado al que ha llegado ya la reinserción internacional del país como una realidad tangible y notoria.

Por ende, el set de preguntas relevantes para la estrategia de futuro corre por un carril bien distinto del que se ha estado debatiendo en estas semanas en los medios de opinión pública.

La pregunta de fondo ya no es si acaso Chile debe o no debe asociarse con el MERCOSUR, o con la UNION EUROPEA o con CANADA, y otras ententes regionales. El focalizar disyuntivas todo o nada, del tipo de "pertenecer o no pertenecer", simplemente distorsionan el debate y se desvían, a mi juicio, del posicionamiento correcto que hoy alcanza Chile en su desarrollo como país.

Puesto de manera simple: Chile ya eligió, hace décadas, un modelo de desarrollo basado en mercados libres y competitivos, uno de cuyos motores decisivos es el desarrollo exportador basado en la apertura externa y en la no discriminación.

Chile ya ha avanzado mucho en ese camino, y con resultados muy notables. Lo que talvez pudo haber sido una apuesta riesgosa e incierta hace 20 años, hoy es un camino recorrido en buena parte, en el que tanto los empresarios, los trabajadores, las organizaciones del Estado y la propia sociedad civil han aprendido a moverse bien.

Una vez que se avanza lo suficiente por un camino fructífero y ancho como el que señalo, ya no hay vuelta atrás. La conveniencia del país señala para el futuro un solo derrotero central: avanzar más, profundizar más.

Por lo tanto, las preguntas relevantes sobre políticas de futuro residen en otro plano, más cualitativo y tal vez también más sofisticado que la simple memoria de un pasado proteccionista que no volverá.

Primera pregunta: ¿cómo aprovechamos las excelentes oportunidades que el nuevo estadio de desarrollo y el mejor status-país nos ofrecen hoy en día, para optimizar en mejor forma aún los beneficios netos que la estrategia de apertura externa nos aporta?

Segunda pregunta: dada nuestra condición de país pequeño, abierto, en trayectoria de acelerado crecimiento, ¿de qué manera diseñamos y combinamos el nuevo abanico de alianzas comerciales y políticas disponibles, para darle una renovada visión e impulso a nuestra seguridad nacional, bajo una concepción amplia y moderna?

Partamos por considerar factores que surgen de las bases que contiene nuestra estructura económica.

III. EL GRADO DE GLOBALIZACION QUE PRESENTA NUESTRA ACTUAL ESTRUCTURA ECONOMICA.

Para maximizar los beneficios que ya está produciendo nuestra apertura externa y la estrategia de desarrollo hacia afuera en que nos desenvolvemos, debemos partir por constatar cómo estamos funcionando y compitiendo en el exterior, y, con el exterior.

Algunas pocas cifras para dimensionar de qué estamos hablando.

El nivel alcanzado por nuestras exportaciones el año pasado, equivalentes a algo más de 16.000 millones de dólares, alcanza una proporción sobre el producto interno bruto del 24%. No hay país en toda América que hoy posea un cociente tan alto de exportación de mercancías. Empero, existen muchos países del conjunto de economías exitosas del Asia Pacífico que superan significativamente el indicador de Chile. En Europa, sólo algunos países como Alemania, Suiza, Irlanda y Holanda, tienen también un coeficiente más alto que el nuestro.

En el campo de los servicios, el cuadro chileno ha ido mostrando un mayor dinamismo exportador en los últimos cinco o seis años, pero sus niveles revelan que estamos a mucha distancia aún de experiencias maduras comparables. Esta área representa un ámbito latente, pero aún subdesarrollado, de *oportunidades de futuro*.

En el área de las inversiones extranjeras directas, nuestra experiencia refleja avances notables. Para el tamaño aún limitado de nuestra geografía física y económica, el hecho de haber ya absorbido en los 21 años de existencia del Decreto Ley de Inversión Extranjera (DL 600), un influjo materializado de 15.547 millones de dólares, distribuido en más de 12 sectores gravitantes de la actividad económica nacional, es todo un record latinoamericano. Pero también es cierto que se constatan tres elementos reveladores de algunos sesgos tal vez menos óptimos:

- un porcentaje demasiado dominante tiende a concentrarse todavía en la explotación de recursos naturales relativamente simples (commodities), de preferencia mineros;
- no se observa aún una presencia significativa de inversores de origen latinoamericano (inclusive de países vecinos), de empresas de Europa Occidental, o de países gravitantes del Asia y del Asia-Pacífico. La gran corriente de inversores está dominada por Norteamérica, con la aparición de México como nuevo agente inversor en Chile;
- comparativamente a otras experiencias internacionales, no se verifica aún una corriente maciza de inversión extranjera hacia una variedad de servicios del país, que ya poseen en Chile fuerte generación del valor agregado.

Estas tres constataciones deberían decirnos algo, como corolario, para decidir adónde poner los nuevos énfasis e incentivos de nuestro actuar a mediano y largo plazo.

Como constatación, por el contrario positiva y contributiva a un mayor desarrollo y a más seguridad nacional, podemos anotar la localización productiva de la inversión extranjera; con una fuerte y creciente presencia en varias de las regiones del país. Por decirlo en una sola frase: dicha corriente internacionalizadora ha contribuido a la descentralización del país, y ha actuado en contra del tradicional y asfixiante centralismo.

Por otra parte, estamos exportando a muchos más países y con más variedad de productos. Las estadísticas son elocuentes: sólo entre 1990 y 1995 el número de países al que Chile exporta aumentó en un 47%, llegando en la actualidad a 167 mercados. El incremento de nuestra oferta exportable ha sido en el mismo período de un 30%; contando actualmente el país con 6.000 exportadores registrados.

En términos estratégicos, esto significa que Chile está apareciendo con más volumen (importancia) y en una mayor cantidad de lugares de la tierra que antes, de una manera que interesa asegurar e incluso acrecentar en el tiempo.

¿Qué nuevo y destacable fenómeno empieza a acompañar con especial relevancia en estos años al tradicional fenómeno exportador -importador de Chile? Nada menos que la creciente y activa aparición de empresas, ejecutivos y capitales chilenos en 6 ó 7 países de Latinoamérica. Chile como exportador de capitales y de algunos conocimientos tecnológicos selectos: he allí una manifestación atractiva, diferente y movilizadora de nuevos bríos innovadores.

¿Estamos adaptados como nación organizada para acometer más de esas incipientes, pero dinámicas aventuras empresariales? ¿Está el sector empresarial capacitado para madurar más esfuerzos en esa nueva dirección? ¿Cuál va siendo la realidad del "learning curve" de dichos negocios de chilenos en el campo multinacional? ¿Está respondiendo el Estado en todos sus frentes con la flexibilidad y prestancia necesarias como para apoyar, y optimizar para el país entero, esas experiencias nuevas? He allí un set muy relevante de preguntas válidas al corto y largo plazo para el tema central que hoy nos ocupa, pero que en esta oportunidad no tendré tiempo de abordar.

En síntesis, no cabe la menor duda de que prácticamente cualquiera sea el indicador por el que se mire, el país va *madurando aceleradamente* hacia un mayor grado de *internacionalización* en sus estructuras económicas y financieras. Pero la disyuntiva de futuro debe, en este nuevo estadio, plantearse en planos no tradicionales.

Nuestra hipótesis es, en este campo, mixta. Para decirlo resumidamente, creemos que hay tres componentes de una realidad compleja que me interesa destacar ahora aquí:

- a. existen todavía áreas, ciertos subsectores productivos, y algunas pocas regiones del país donde aún el grado de aprovechamiento de las oportunidades de internacionalización es bajo, por contraste con la media del país;
- b. no es posible sacar el máximo de beneficios nacionales al fenómeno en discusión - con distribución de los frutos a las grandes mayorías de la población- si acaso el país no emprende una nueva (y más sofisticada) cruzada en pos de la productividad a todo nivel; esta última tarea ya deja de estar dominada por las políticas macro (con todo lo clave que ellas son en el trasfondo) y pasa -en esta nueva fase- a estar radicada en un sinnúmero de aspectos microeconómicos y sociales (a nivel de comunas, empresas, y de las relaciones capital-trabajo);
- c. Para acometer en serio, y no episódica o fragmentariamente, la salida de capitales, financieros, humanos y de know-how de chilenos al exterior, de modo tal de conquistar espacios permanentes y relevantes al largo plazo, es necesario diseñar una alianza estratégica nueva a nivel de los agentes privados y públicos de la nación. Es necesario, para ganar la batalla de la competencia en el exterior, organizar estratégicamente mejor los factores de triunfo, y hacerlo mancomunando esfuerzos precisos de los sectores público y privado.

Revisaré, en lo que sigue, sólo algunos tópicos en torno a estas proposiciones, para entrar de lleno a describir algunos factores del nuevo diseño que necesitamos considerar dentro de las estrategias de futuro para nuestra política exterior y de seguridad.

IV. FACTORES CONSTITUTIVOS DE LAS ALIANZAS ESTRATEGICAS DE CHILE EN MATERIA COMERCIAL

El Estado a través de todas sus instituciones, como garante del bien común, no ha de permanecer neutro o pasivo frente a las fuerzas de la internacionalización. Es labor ineludible e insoslayable del Estado, en su acepción amplia, y en el marco de la Constitución y las leyes, garantizar la seguridad y los derechos de los ciudadanos, y contribuir a preservar, como tarea de todos, las nociones y metas de bien común que la idiosincrasia y cultura del pueblo chileno han gestado durante su devenir histórico.

Pero para esto es preciso determinar de qué nuevas fórmulas podemos valernos para tensionar la estrategia de modernización y desarrollo que responda a un mundo cada vez con menos fronteras, más competitivo, con desafíos de calidad y de excelencia hasta hace poco insospechados.

En esta perspectiva es necesario repasar algunas normas de nuestra política exterior, en el contexto de la nueva etapa o umbral que hemos descrito, con el objeto de adaptar nuestras estrategias de internacionalización a los nuevos tiempos.

Desde los albores de la República, nuestro país ha enmarcado su acción internacional de acuerdo a valores muy sentidos por nuestros ciudadanos y arraigados socialmente: el principio de la autodeterminación de los pueblos, la promoción de la paz, la valoración de la democracia y del pluralismo, el apego irrestricto al derecho internacional, y la activa promoción de la cooperación como forma de relación con el resto de las naciones.

A lo largo de toda su historia Chile ha sido fiel a estos principios, lo que nos da en la hora presente credibilidad y respeto a nuestras políticas de Estado.

En este contexto de continuidad histórica, el programa de Gobierno del Presidente Frei especificaba algunos compromisos para lo que se denomina "una política exterior para los nuevos tiempos".

Textualmente dicho programa sostiene que "es preciso desarrollar una política exterior que haga posible el desarrollo democrático y pacífico de Chile. Un país tan abierto al mundo tiene intereses importantes en la preservación de la paz, la seguridad y un orden internacional con reglas claras".

El programa a su vez expresa que los tres grandes objetivos de la política exterior del segundo Gobierno de la Concertación son:

- "profundizar la internacionalización de la economía chilena, mediante la generación de alianzas y acuerdos que aseguren una adecuada inserción;
- "el desarrollo de relaciones estables y un clima externo favorable a la estabilidad democrática, especialmente en la región latinoamericana, y
- "la participación selectiva en iniciativas tendientes a lograr la paz, la extensión de la democracia y del respeto a los derechos humanos, así como el desarrollo y equidad en el sistema internacional".

Más aún, respecto a nuestro rol en la América Latina, se apoyaba expresamente a las iniciativas de integración en la Región. La propuesta se expresa en forma muy precisa: es la de un Regionalismo Abierto que se integra para abrirse al mundo, y no para formar bloques cerrados. He aquí el nuevo desafío y también la mayor complejidad de la tarea de la hora presente. Nuestro objetivo declarado formalmente es el de profundizar una integración "con el mundo", pero en esta etapa aprovechando una asociación inteligente con los bloques abiertos partiendo por los relevantes en la Región.

Las negociaciones internacionales como factor de apoyo a la continuidad de la apertura:

Chile necesita avanzar más en su apertura externa, pero negociando y obteniendo espacios de mercados a cambio. En un nuevo mundo internacional que se organiza en agrupaciones y bloques, Chile debe "tomar seguros" para hacer más permanente y sustentable los mercados conquistados hasta el momento mediante puros esfuerzos de competitividad.

Cuando el nivel combinado de comercio de bienes y mercancías con el exterior ya supera el 40% del producto bruto del país, cuando las inversiones chilenas y extranjeras se orientan en Chile fuertemente hacia los sectores transables (exportables e importables), y cuando la gestación de empleos nuevos y de calidad se fundamenta tan significativamente en el crecimiento exportador, Chile no puede arriesgar de manera alguna el quedar eventualmente aislado, como un islote abierto pero sin contrapartidas equivalentes, en los grandes mercados de terceros países hacia los cuales se orienta nuestra actividad productiva central.

En este escenario nuevo y complejo, el arma de la negociación y de las alianzas comerciales y diplomáticas pasa a constituir un factor crucial y es en sí misma un factor de seguridad.

Chile, para recibir, tiene también que dar. El condicionamiento que revela este nuevo escenario no debe ser visto como una restricción. Los acuerdos de libre comercio representan en sí mismos plataformas sólidas para conseguir claros y precisos efectos sobre el nivel de bienestar de los agentes económicos del país, sea en su carácter de productores, sea en su expresión de consumidores, sea en su naturaleza de inversores.

Veamos por ejemplo el caso del acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR próximo a firmarse. Este nos va a permitir mejorar y asegurar el acceso de nuestras exportaciones, acabando a través del tiempo con las barreras arancelarias y no arancelarias que hoy pesan sobre una serie de nuestros productos competitivos en los 4 países del conglomerado. Permitirá también seguir especializándonos en la producción de ciertas industrias locales con mayor valor agregado. Dará a nuestros consumidores una mayor gama de elección de bienes, a calidades diferentes y a precios rebajados, a través de la concreción del acuerdo en el curso del tiempo. Ello significará no pocas ganancias de bienestar para los trabajadores que en Chile orientan sus canastas de consumo a bienes básicos.

Un acuerdo de libre comercio bien diseñado ayuda a ampliar las fronteras para la inversión por parte de nuestros connacionales. En el caso aludido, mejoran las garantías para que inversiones de escala mayor puedan hacerse en ese megamercado de más de 200 millones de consumidores que es el MERCOSUR.

Estos procesos de integración comercial tienen siempre algunos costos iniciales, que normalmente radican en algunas áreas y sectores específicos y delimitados, habitualmente los que ya llevaban en sí (previo a la apertura) factores de retardo y rezagos de

productividad. En el caso chileno, tal será -gradualmente- el impacto previsible en una parte de la oferta agropecuaria tradicional y para ciertas provincias y terrenos productivos muy específicos, que el estado se encargará de apoyar en su reconversión y adaptación.

V. SEGURIDAD ECONOMICA Y SEGURIDAD NACIONAL: BASE, ESTRATEGIA E INSTRUMENTOS

Centrándonos en el tema: si se ha definido seguridad nacional como "la capacidad que debe desarrollar el país en todos sus campos y en forma coordinada, para el logro de los objetivos nacionales que éste se ha fijado", debemos estudiar cómo adquiere congruencia dicha acepción con el nuevo desafío internacional que el país enfrenta.

Recapitemos para avanzar en esto. Hasta el momento hemos dejado establecidas cuatro cuestiones básicas:

Una, que el mundo ha cambiado irreversiblemente, es más global, las fronteras son cada vez más económicas que físicas, y la economía se ha internacionalizado a tal punto que ningún país se puede sustraer a sus efectos.

Dos, que en este contexto, Chile optó por una estrategia de apertura y competitividad exterior, respecto a la cual no hay marcha atrás.

Tres, que actualmente nuestro país tiene una posición de liderazgo económico y también político-estratégico en la región latinoamericana.

Cuatro, que los desafíos planteados al país a futuro por la internacionalización requieren ser enfrentados de manera compartida por todos los sectores, con una noción de Estado.

¿Cuál es, a partir de ahí, la hipótesis de trabajo que se puede plantear desde la perspectiva económica -que es mi campo y mi responsabilidad pública- acerca de la relación entre integración económica y seguridad nacional?

En primer lugar, me parece que los conceptos de seguridad económica y seguridad nacional están íntimamente ligados, a tal punto que se sustentan recíprocamente. Es decir, especialmente en el mundo actual y más aún en el futuro, la seguridad económica crea las bases para que un país se posicione internacionalmente con estabilidad, sea menos vulnerable y seguro. Pero para que ello sea posible, requiere a su vez de una estrategia definida, clara y dinámica de defensa, moderna y con sentido prospectivo, que la apoye. Ambas, apuntando a los objetivos nacionales que deben ser ampliamente compartidos, y con una equitativa distribución de los beneficios del desarrollo que se genera, única forma de crear una voluntad ciudadana en torno al proyecto-país.

En segundo lugar, los ejemplos históricos demuestran que allí donde se han dado procesos de integración económica exitosos, como el caso de Europa Occidental, la integración ha sido el sustento de la paz regional, porque crea lazos que se van haciendo cada vez más irreversibles. Recordemos las palabras de Schumann y Adenauer al plantear la creación de la Comunidad Económica Europea, señalando que los lazos comerciales traerían como consecuencia la estabilidad y la paz, como de hecho así ha sido. Precisamente aquellos países de Europa cuya integración era artificial -me refiero a los países del Este- han demostrado inestabilidad y han desembocado en guerras hasta el momento irreductibles.

En tercer lugar, un escenario de creciente internacionalización genera desplazamientos y posicionamientos estratégicos, geopolíticos, de países y bloques, de manera constante. El dinamismo del mundo de hoy y de la política internacional, sumado a la multiplicidad de actores y a la transnacionalización de todos los fenómenos -por lo tanto con una mayor interdependencia-, exige por lo tanto que un país como Chile, pequeño y con capacidad limitada, mantenga un permanente monitoreo del escenario mundial -con una lectura estratégica y multidisciplinaria- haciendo permanentes ejercicios prospectivos que le permitan dilucidar a cada momento dónde se encuentran las fortalezas, las debilidades y también las oportunidades. Este es en el mundo actual un elemento clave para la seguridad económica y la seguridad nacional. A nivel regional, esto es esencial. En esta línea, hago más las palabras del Ministro de Defensa, en cuanto a que "las amenazas que penden...sobre todo Estado no son elucubraciones. La historia que compartimos con nuestros vecinos genera determinantes para bien y para mal. Deseamos sinceramente cultivar las buenas y superar definitivamente las malas, porque queremos seguir gozando de la paz que permite prosperar en conjunto...aunque también con un exacto sentido de la realidad". Esta realidad, hoy en día, puede ser apreciada y medida mejor si se enfoca prospectivamente y desde todos los ángulos.

En cuarto lugar, en este mismo contexto el diseño de una política exterior ágil, y su aplicación mediante lo que se ha llamado "una diplomacia para el desarrollo", es vital, toda vez que el sustento político de la internacionalización económica es esencial, ya que las relaciones entre los estados y en el marco de las instituciones multilaterales son las que dan el marco legal regulatorio que pueden dar estabilidad a todo el proceso.

En quinto lugar, la seguridad nacional de cara a la integración económica también requiere de un Estado moderno, funcional, ágil y renovado. No es una cuestión de tamaño, pienso más bien en un estado acotado, pero musculoso y muy funcional, que en su institucionalidad contenga las condiciones, el personal especializado, los medios financieros y los instrumentos para desarrollar la política exterior que se requiere y que asegure por su acción la estabilidad de los escenarios en que se mueve el país, y por ende garantice la seguridad nacional.

A partir de estas bases, permítanme señalar un elemento central de la estrategia político-económica que nos puede conducir a preservar nuestra seguridad económica y avanzar en la eliminación de los factores de vulnerabilidad en nuestra exposición exterior.

Me refiero al concepto de "naciones pivotes", o lo que podríamos llamar "una política de alianzas pivotaes". La historia nos muestra -y se comprueba fehacientemente en nuestros días- que existen en cada región las naciones cuyas características de tamaño poblacional, ubicación geográfica, potencialidad económica, y relaciones estratégicas las posicionan regionalmente con un grado de influencia tal, que la suerte de la región depende en gran medida de cómo estas llamadas "naciones pivotes" evolucionen. Los ejemplos más claros son Alemania en Europa, India en el Asia, Turquía en Oriente y, en nuestra región, Brasil y México, entre otras. En esta perspectiva, una política especial de alianzas que apunte en ese sentido nos asegura participar de los beneficios de esas vinculaciones y a la vez minimizar posibles efectos negativos de cambios de escenarios. Corresponde pues, un desarrollo estratégico y un buen diseño de políticas encaminadas a explotar y desarrollar la vertiente que señalo.

CONCLUSIONES

La integración es, según lo muestra la historia, la mejor garantía de la paz. La mejor contribución que un país puede hacer a su seguridad y estabilidad, es buscar la integración con sus vecinos y con los países-pivotes del mundo. Se generan vínculos y entrelazamiento

de intereses compartidos que poco a poco van haciendo cada vez más lejana la posibilidad del conflicto. Pero la base para que esto sea así, la condición sine qua non, es que el proceso esté enmarcado en la claridad y respeto de las reglas del juego, el compromiso de todos los estamentos en la estrategia, en la participación ciudadana en los objetivos y en los beneficios del proceso y en la solidez de las instituciones del Estado.

Para cualquier chileno su patria es lo primero. Todos queremos defenderla de amenazas y asegurar su desarrollo en paz. Desde diferentes ámbitos, pero todos convergentes, los servidores públicos, civiles y militares, apuntamos al mismo objetivo. Este objetivo, en el mundo de hoy, es hacer de la tierra un lugar en el que los actores sociales desplieguen todas sus potencialidades sin fronteras limitativas, pero a la vez con la seguridad de que sus esfuerzos están libres de amenazas externas. Es el gran desafío de conjugar la libertad con la seguridad, pero para eso creo que nuestro país cuenta con hombres y mujeres de gran inteligencia y demostrado valor como para conseguirlo.

UNA POLITICA DE DEFENSA NECESIDAD Y RESPONSABILIDAD DE TODOS LOS CHILENOS*

Julio Canessa Robert
Enrique Valdés Puga
Alejandro Medina Lois
Fernando Arancibia Reyes

Las encuestas, cualquiera sean las objeciones que se les hagan, han demostrado que es una constante prioritaria dentro de las inquietudes ciudadanas, el problema de la seguridad. Ello es comprensible, pues son muchas las personas que han sufrido en carne propia los efectos de un asalto, la pérdida de un ser querido por la acción de delincuentes, la violación de su domicilio, etc. Por lo demás, la crónica roja ocupa una parte importante de las noticias que a diario difunden los medios de comunicación social, por lo que, aunque no se haya sido directamente afectado por tal experiencia, todos comprenden el peligro existente y sienten la necesidad de tener una mejor seguridad ciudadana, expresión con que últimamente se ha tratado de indentificar a los problemas de esta índole.

Ahora bien, en la percepción de los problemas que dicen relación con la seguridad exterior del país, vale decir, con las amenazas a los intereses nacionales que pudiesen provenir desde más allá de sus fronteras y con las prevenciones para evitarlas, el asunto no es tan simple; en primer lugar, porque largos períodos de paz crean en la población la percepción errónea de que las "posibilidades" de conflictos externos y más aún en su expresión extrema, la guerra, han sido superados, constituyendo fantasmas, propios de mentalidades belicistas, si no expedientes de supervivencia de quienes han hecho de la carrera de las armas su forma de vida y su vocación de servicio a la sociedad. Alguien ha dicho, con acierto, que en situaciones como la descrita, los militares son víctimas de su propio éxito.

La interpretación, si bien equivocada, es comprensible. Es difícil que tras largos años de paz sectores poblacionales, lamentablemente mayoritarios en los países del Tercer Mundo, que viven una desmedrada situación socioeconómica, y que a diario perciben numerosas carencias en salud, educación, vivienda, por nombrar sólo algunos de los problemas que les afectan, puedan comprender que se continúen asignando presupuestos destinados a la adquisición de armas y a la mantención de contingentes militares en una condición de alistamiento operativo permanente.

En realidad es que esa paz, la misma que todos la quisiéramos eterna y al menor costo, no se ha dado porque hayan desaparecido los problemas que generan antagonismos entre los estados, o porque los hombres que dirigen los destinos de los países hayan cambiado su mentalidad en lo que a las relaciones externas se refiera. Si bien algo pudiera haber de ello, la razón fundamental continúa siendo el alistamiento del país para la defensa y, muy particularmente, su preparación militar. Cuando ésta se descuida, aunque sea con bienintencionados propósitos, y se pierde el tan necesario equilibrio de poder, los antagonismos se reavivan y la paz se hace precaria, al extremo de que el costo se hace infinitamente mayor que el que correspondería a la mantención de presupuestos de defensa razonables, con propósitos disuasivos.

No se entendería de otra manera que países como China y Francia hayan realizado recientemente experiencias nucleares, incluso desafiando esta última una opinión pública

* Trabajo elaborado por los autores señalados -Profesores en la A.N.E.P.E.- y publicado en el diario El Mercurio, Cuerpo D, el día 7 de abril de 1996.

mundial adversa y muy activa en la defensa del medio ambiente. Tampoco entenderíamos la disputa que han tenido Rusia y Ucrania por la flota del Mar Negro, las aprensiones de Rusia por el crecimiento de la OTAN y muchos otros inquietantes signos que demuestran que, hasta los mismos que han proclamado un "nuevo orden internacional" al término de la "guerra fría", no creen que en éste se pondrá fin a la violencia y los enfrentamientos entre los estados. Por lo demás, los hechos que vemos a diario no hacen sino darles la razón.

Interés creciente

Es interesante el interés que en círculos políticos y académicos se ha demostrado desde un tiempo a esta parte por los problemas de la seguridad y defensa nacionales, toda vez que las FF.AA. habían sido mantenidas como un "compartimiento estanco", concitando el interés político y público solamente cuando los lamentables incidentes que han marcado la historia de nuestras relaciones vecinales, colocaban al país en el mundo real, y lamentablemente en el mundo real el conflicto es una de las manifestaciones más frecuentes.

Por ese motivo, y por haberse puesto en escena una vez más el interés en los temas militares, con algunos juicios de valor sobre el Servicio Militar Obligatorio que quisiéramos pensar es el producto de una falta de información, es que hemos estimado oportuno recoger la invitación al debate hecha por el equipo de trabajo del señor Ministro de Defensa Nacional en la edición del domingo 5 de noviembre de 1995, en su artículo intitulado "Política de Defensa", con el objeto de aportar nuestras experiencias y puntos de vista sobre la materia, partiendo de la base de que la seguridad y defensa nacionales son una necesidad ineludible y una responsabilidad de todos los chilenos, aunque, sin lugar a dudas, mayor para quienes tienen la responsabilidad de dirigir los destinos del país.

¿Qué necesitamos para la defensa?

El problema de fondo en esta materia es el definir cuál es la defensa que necesita el país y cuál es la que puede tener de acuerdo a sus capacidades reales. Esto es sin duda una decisión de enorme trascendencia, pues una equivocación muy burda no solamente podría afectar el interés nacional, sino que poner en juego la supervivencia misma del Estado. Por ello es que es una condición previa a tal definición, el realizar un análisis profundo de todos los escenarios que afectan al país: externo, interno, económico, político y social, proceso que debería comprometer a los principales actores del quehacer nacional, con las necesarias limitaciones y reservas que la delicadeza del tema amerita. De esta forma sería posible establecer con un mayor grado de realismo cuáles son los problemas que enturbian las relaciones internacionales del país, problemas que cualquiera sean los objetivos y las políticas aplicadas para alcanzarlos, normalmente se producen entre las unidades políticas. A manera de ejemplo, nadie podría negar a un Estado el derecho de mantener su integridad territorial; sin embargo, es posible que ello interfiera con las ambiciones expansionistas o reivindicacionistas de otros, generándose así un antagonismo latente que en determinadas circunstancias podría originar una confrontación mayor.

Solamente una vez obtenidos los resultados de esta análisis, que algunos denominan "Apreciación Global Político Estratégica" se podrá llegar a conclusiones aprovechables para los propósitos de la defensa nacional. Al respecto, y para quienes ven en estos procesos un sesgo belicista, es bueno hacer presente que la definición de los problemas que generan antagonismos, no necesariamente se van a prevenir mediante medidas de alistamiento militar; muy por el contrario, los expedientes diplomático, económico, cultural y muchos otros, serán los medios más convenientes de producir distensión, generar intereses comunes e idealmente llegar a una solución lo más permanente o definitiva posible. Sin embargo, si se mantienen algunos gérmenes de conflicto, sin perjuicio de continuar en busca de soluciones pacíficas de los mismos, la sana experiencia indica la conveniencia de mantener una capacidad

“nacional” de enfrentar con razonables posibilidades de éxito un conflicto externo que, aun sin desearlo, pudiese derivar en una agresión armada.

¿Qué es seguridad nacional?

Ahora bien, para definir una política de defensa se estima indispensable fijar con claridad algunos conceptos que dicen relación con el tema, de manera de poner término a la errónea pero difundida interpretación de que la defensa nacional corresponde sólo al sector del Estado comprendido en el Ministerio de Defensa Nacional y, particularmente, a las FF.AA., desconociendo la responsabilidad que a todos cabe.

Al margen de interpretaciones peyorativas, o de su utilización como instrumento político, que en algún momento llegaron a caricaturizarla, la “seguridad nacional” debemos entenderla como una condición lograda por el Estado, mediante la adopción de diversas medidas que le permiten eliminar o paliar sus propias vulnerabilidades y definir las amenazas que puedan afectarlo, tomando las previsiones y prevenciones que la situación aconseja.

Definidas las amenazas y las correspondientes hipótesis de conflicto, el país acciona dentro del ámbito de la “Defensa Nacional”, entendiéndose como tal la “función primaria del Estado, que dice relación con la preparación y eventual empleo coordinado de todo su poder nacional, en especial sus capacidades militares, para producir un efecto de disuasión sobre potenciales agresores; para coadyuvar a la acción diplomática durante la paz, como respaldo o elemento de presión, para el logro de los objetivos externos que satisfacen el interés nacional y, finalmente, para enfrentar situaciones bélicas con razonables posibilidades de éxito”.

Es evidente que conceptos tan importantes, que necesariamente deberán traducirse en la adopción de medidas de alto costo, no pueden estar entregados a la interpretación de grupos o personas, con variadas motivaciones e intereses. Es indispensable contar con un cuerpo legal que no solamente proporcione un lenguaje común sino que estructure un sistema, asigne responsabilidades y entregue las orientaciones generales que permitan que los distintos actores que lo integran actúen fluida y coordinadamente. El primer gran esfuerzo hecho sobre la materia se realizó el año 1960, dando origen al Decreto con Fuerza de Ley Nº 181 y su reglamento complementario. Allí aparecieron conceptos que hoy son de uso frecuente, pero que hasta entonces se manejaban en círculos académicos, particularmente castrenses: “Seguridad Nacional”, “Campos de Acción”, “Consejo Superior de Seguridad Nacional (Consusena)”, “Junta de Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas”. Ello facilitó la elaboración de los documentos de la seguridad y defensa nacionales, que con políticas más o menos explícitas, con mayor o menor participación de elementos no militares, de todas maneras se hicieron y, al parecer, con buenos resultados.

Los cuerpos legales en cuestión mantienen su validez y no se contraponen con las disposiciones contenidas sobre la materia en la Constitución Política del Estado (el Consusena del DFL 181 cumple una función distinta e igualmente necesaria que la del Consejo de Seguridad Nacional (Consena) incorporado en la actual Carta Fundamental). Habiendo pasado varios años de su aplicación y con las experiencias adquiridas, evidentemente ambos pueden ser perfeccionados y actualizados.

Defensa Nacional: Problema del país entero

Establecidas las hipótesis de conflicto externo, mediante el riguroso proceso a que hemos hecho referencia, el que deberemos dejar al margen de toda percepción intuitiva o posición preconcebida, el país tendrá que resolver la forma en que deberá abordarlas, vale decir, los recursos que está dispuesto a comprometer para desarrollar una estrategia que idealmente evite su concreción mediante un efecto disuasivo, y, de no lograrlo, enfrentarlas con razona-

bles posibilidades de alcanzar las metas fijadas, las que en su expresión menos ambiciosa necesariamente deberán cautelar aquellos factores que el país considera indisolublemente ligados al interés nacional. Ello se traducirá en una "Política de Defensa", la que debe obedecer a algunos parámetros fundamentales, entre ellos: una concepción amplia, integral y centralizada -el estímulo a la participación activa de todas las fuerzas vivas de la nación- y, finalmente, el establecer responsabilidades claramente delimitadas y ampliamente compartidas.

Podemos decir que la "Política de Defensa" de un país es la expresión nacional de los criterios y lineamientos generales con que el Estado concibe, estructura y dirige la importante función política de Defensa Nacional, en forma coordinada, armónica y con la fuerza suficiente para permitir la superación de las amenazas o riesgos de conflictos externos o bien para lograr una presión externa favorable a la consecución de las metas de desarrollo y seguridad contenidas en su objetivo nacional con un mínimo de interferencias. En este orden de cosas, la Política de Defensa es una "Política de Estado", global y de actualización permanente, conforme a la variación fundamental de los antecedentes o circunstancias en que inicialmente se formuló y que, por referirse a toda nación, y por cautelar el "interés nacional", no puede menos que ser suprapartidista, trascendente de los gobiernos, no importando su signo; socialmente legítima y formulada en forma clara y comprensible para todos los elementos nacionales.

Ahora bien, el interés nacional adquiere una expresión concreta en la definición de un "objetivo nacional", elemento que orienta a los gobernantes para la estructuración de los procesos políticos de desarrollo, en un marco de paz y seguridad, razón que hace imperativa su previa definición. Los objetivos nacionales de todos los países bien pueden ser coincidentes en el sentido de que buscan el bien común y las metas que satisfacen las grandes aspiraciones ciudadanas, normalmente asociadas a lograr un nivel de vida digno, acorde con los estándares propios de las sociedades modernas; sin embargo, difieren fundamentalmente cuando deben ser acotados, superando el aspecto conceptual. En efecto, la idiosincrasia, el nivel cultural de la población, y los recursos disponibles serán determinantes en su definición. También lo serán los antecedentes históricos y las características geográficas del territorio; todo ello por el determinismo que pueden generar y por las condiciones que pueden imponer al entorno político-estratégico.

Estrictamente nacional

Esta conjunción de objetivo nacional, poder nacional, historia y geografía, unida a muchos otros factores propios de cada país, imprimen a la Política de Defensa un carácter eminentemente nacional y peculiar de cada Estado, acorde con sus características, realidades y capacidades, lo que hace ilógicos los planteamientos que tienden a adoptar políticas de defensa de otros países, por muy exitosas que sean, ya que ellas obedecen a otros problemas, a otras realidades político-estratégicas y a otras capacidades, tanto políticas, diplomáticas, económicas como militares. Indefectiblemente, lo que es satisfactorio para una sociedad, puede ser más que insuficiente para otra.

Es frecuente que los países pequeños sean presionados por las grandes potencias en cuya área de influencia se encuentran para definir sus amenazas y objetivos de seguridad, de acuerdo con los intereses de ellas. Por lo tanto, se hace necesario, dentro de un realismo político, buscar la forma de compatibilizar las a veces muy distintas percepciones, pero priorizando siempre los propios problemas. Las características del objetivo nacional serán determinantes en la definición de una política de defensa.

La política de defensa da vida a la Defensa Nacional, como función del Estado global y permanente. Global, porque compromete a todas las expresiones del poder nacional y articula su contribución; permanente, porque materializa su acción en situación de paz y de guerra,

constituyendo en el primer caso un elemento coadyuvante de la política exterior y en el segundo, el recurso extremo de que dispone el país para enfrentar una agresión.

Ahora bien, la responsabilidad en cuanto a la concepción, preparación y ejecución de la Defensa Nacional recae en el Jefe del Estado, quien debe ejercerla con la asesoría y participación de sus ministros, de autoridades y organismos dependientes del Poder Ejecutivo y de las FF.AA. Sin embargo, también deben asumir responsabilidades, pero en grados diferentes, el Poder Legislativo, en su conjunto, las FF.AA. como instrumento fundamental de la defensa y la ciudadanía, considerada en forma individual y colectiva, a través de las organizaciones políticas económicas y sociales.

Cifras sensibles

Como todas las funciones del Estado, la Defensa Nacional tiene un costo y este costo será directamente proporcional al tipo de defensa que queremos y a la mayor o menor fortaleza de su dimensión militar. Está de más decir que todos estamos conscientes de las limitaciones económicas de los países en desarrollo, en relación a los muchas necesidades por satisfacer en el orden económico y social. Nadie en su sano juicio podría imponer enormes e insostenibles tributos a la población, con fines de defensa, cuando se percibe un entorno de paz y cooperación; sin embargo, las relaciones entre los estados son muy cambiantes y hasta bien inspirados nuevos compromisos económicos, políticos o de otra índole, contienen algunos gérmenes de conflicto que deben ser tomados en consideración. Es por ello que en cualquier circunstancia, aun en la más favorable desde el punto de vista de la paz, la defensa nacional deberá tener una expresión mínima en relación a las tareas que se le han asignado. Al respecto, es muy importante tener en cuenta que la defensa no se puede improvisar, máxime con la enorme evolución tecnológica de los armamentos y la complejidad de la guerra moderna.

En lo referido a los presupuestos de defensa suelen manejarse cifras antojadizas que dicen relación con porcentajes sobre el Producto Interno Bruto (PIB); destaca como una demostración de voluntad de paz el no superar los porcentajes de los países que conforman el entorno estratégico. Ello no es correcto; en primer lugar, los PIB de los países son distintos y, consecuentemente, también lo son los efectos de un guarismo que aparentemente es el mismo. Por ejemplo, el uno por ciento del PIB del Japón es mucho menor que el promedio de los gastos de defensa de todos los países sudamericanos; sin embargo, debe significar una cantidad de recursos económicos muchas veces mayor que la suma total de éstos. El gasto estará definido, por una parte, por las reales capacidades de obtener recursos sin afectar más allá de lo aceptable el desarrollo del país, y, por otra parte, las características del conflicto que podría enfrentarse. Otro ejemplo es Israel; de acuerdo al criterio porcentual señalado, éste debería destinar a su presupuesto de defensa el promedio de lo que consideran los potenciales adversarios que lo rodean. La realidad es que sus gastos de defensa deben tratar de compensar su enorme inferioridad numérica y los problemas que se derivan de su configuración geográfica.

Necesidad de conocer

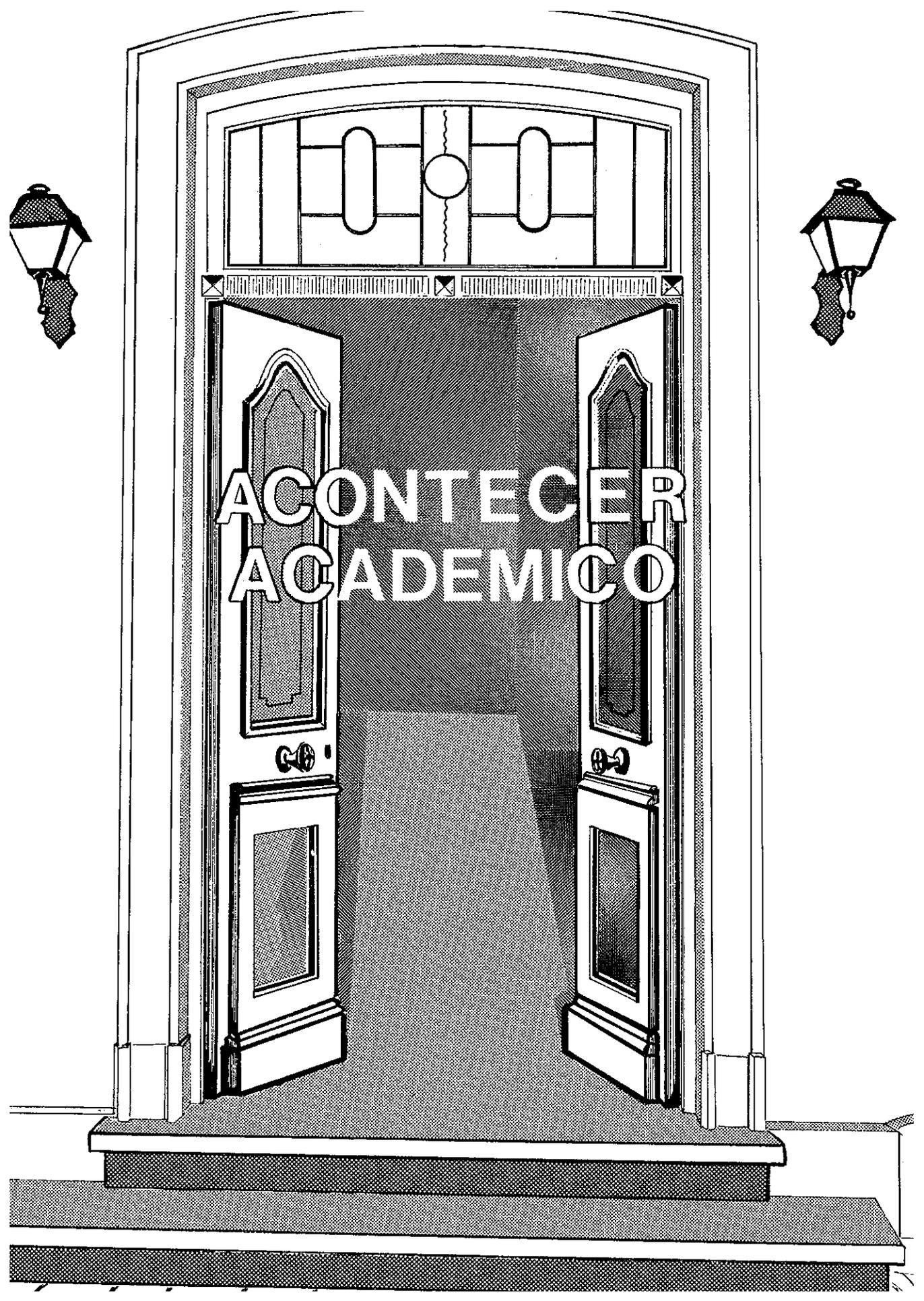
El año 1992 y por iniciativa del Presidente del Senado, Gabriel Valdés, se organizó un "Grupo de Reflexión Civil Militar", en el que intercambiaron puntos de vista sobre los temas relacionados con seguridad y defensa personeros políticos y académicos de todas las tendencias, con representantes de las instituciones armadas. Además de inédito, el hecho fue muy positivo; sin embargo, sería absolutamente negativo que la Defensa Nacional fuera un tema destinado a ser tratado permanentemente sólo en determinadas cúpulas o en los ámbitos castrenses. Ya hemos manifestado que es muy importante que sea "socialmente legítima y comprensible para todos los estamentos nacionales". Creemos que se contribuiría a este

propósito si los temas de la seguridad y la defensa, con una orientación positiva y en la medida necesaria, fueran considerados dentro de los programas de ciencias sociales, aprovechando los estudios que se efectúan para la modernización de la educación chilena.

Las instituciones de la Defensa Nacional, de un tiempo a esta parte, han abierto sus aulas a la civilidad para que conozca de estas materias, en las que incluso se pueden obtener postítulos y posgrados. Justo es reconocer que algunos centros de estudios académicos, con interés variable y esporádico, muy influidos por la coyuntura política, también se han interesado en el tema. Algo se ha avanzado, pero ojalá sea una actitud permanente. Así también, cabe señalar que la educación superior jamás ha facilitado el tratamiento de los asuntos de la defensa, como ocurre en muchas universidades del mundo y menos el diálogo con militares para discutir sus puntos de vista sobre un tema que debería ser del interés de una juventud de la que normalmente saldrán quienes asumirán responsabilidades políticas, y quienes tendrán que tomar resoluciones en materias de defensa. El manejo intuitivo o emocional de la problemática de la defensa ha significado, entre otras consecuencias, una persistente e ideologizada campaña en contra del Servicio Militar Obligatorio, proponiendo cambios en la normativa legal vigente, sin que ello sea la consecuencia de un estudio profundo, nacional y, lo que es más grave, sin que se planteen soluciones viables.

El desconocimiento de estos temas lleva muchas veces a adoptar posiciones políticas negativas preconcebidas; no es extraño que en algunas campañas políticas se recurra a denunciar a los gastos de defensa como obstáculos del desarrollo y de la superación de la pobreza, produciendo una reacción adversa hacia lo castrense, de quienes están en esta condición y que no están interiorizados de las causas por las cuales el país debe mantener un nivel mínimo de preparación para su defensa.

Por las razones expuestas es que concordamos con la tarea que se ha fijado el Ministerio de Defensa Nacional, en orden a "abordar la formulación de una política de defensa como una tarea colectiva que necesita trascender las opciones de una alianza de partidos o de un gobierno". Desde ya comprometemos nuestra colaboración para que el resultado sea una política de defensa adecuada a las necesidades actuales del país, que al ser comprendida y compartida por la mayoría de los actores del quehacer nacional, terminará con la injusta utilización del tema con finalidades subalternas, muy ajenas a sus elevados fines.



ACONTECER
ACADEMICO

ACONTECER ACADEMICO

SEMINARIO TECNICAS DE INVESTIGACION

Entre los días 26 de febrero y el 1º de marzo se realizó un seminario interno sobre "TECNICAS DE INVESTIGACION", con asistencia de los académicos de ANEPE, el que se desarrolló en tres bloques: El primero "Planificación y Evaluación Educacional", expuesto por la señora Raquel ANDRADE Subiabre, Master en Ciencias de la Educación (U.C.), el segundo "Metodología de la Investigación" por el señor Nelson MORALES, Master en Ciencia Política (U. de Chile) y un tercero, de análisis sobre la aplicabilidad de los contenidos expuestos, en nuestra Academia.

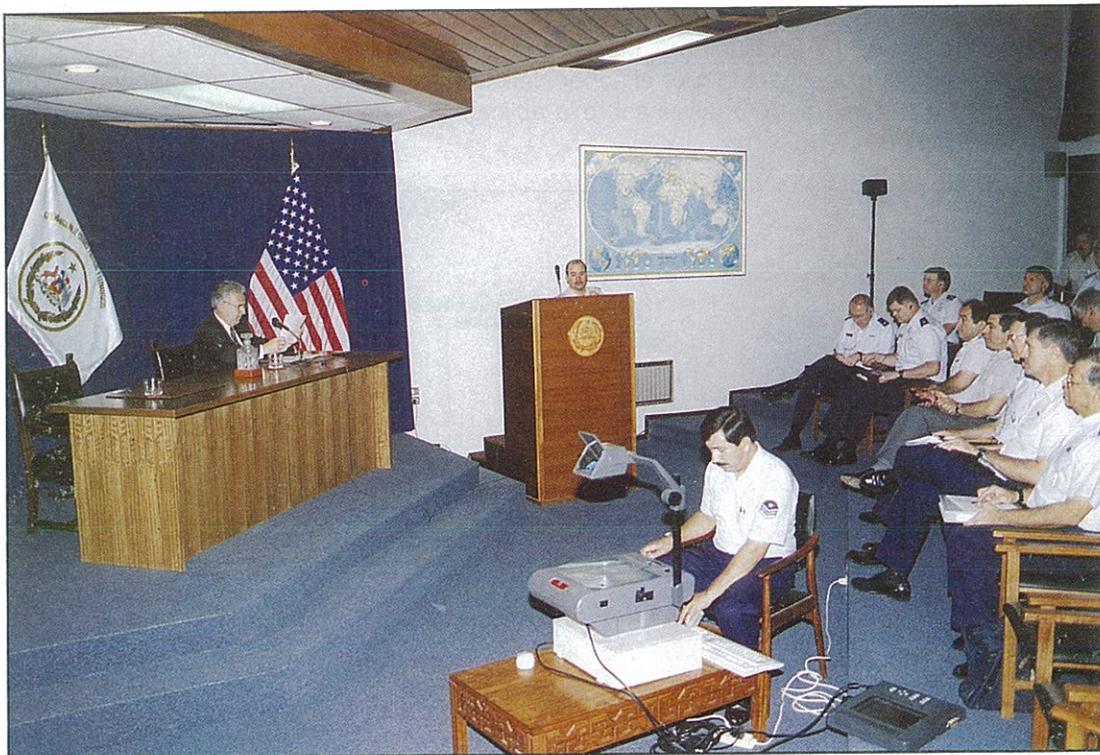


Académicos de la ANEPE escuchando la exposición de la señora Raquel Andrade Subiabre.



VISITA AIR WAR COLLEGE

Con motivo de la visita a Chile del Air War College de USA, el día 5 de marzo se desarrolló en el salón auditorium de la ANEPE, un ciclo de exposiciones sobre aspectos de nuestro país, en que participaron los profesores Andrés Passicot C., Guillermo Holzmann P., Fernando Arancibia R. y Juan Guillermo Toro D.



El profesor Andrés Passicot Callier exponiendo ante los integrantes del Air War College de USA, el tema "La situación económica de Chile".

INAUGURACION AÑO ACADEMICO DE LAS ACADEMIAS DE GUERRA DE LAS FF.AA.

En el edificio Diego Portales se realizó el día 19 de marzo el acto académico con que el señor Ministro de Defensa Nacional inauguró el año académico de las Academias de Guerra de las Fuerzas Armadas. A esta actividad asistieron el Director, Profesores y Alumnos del Curso de Alto Mando de la ANEPE.

DEBATE SOBRE “POLITICAS DE INTEGRACION Y COOPERACION CON BOLIVIA”

Organizado por la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana de la Cámara de Diputados, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, el día 10 de abril se realizó en la Sala Auditorio de la Biblioteca del Congreso Nacional, un debate sobre “Políticas de Integración y Cooperación con Bolivia”. A este importante debate asistió, en calidad de expositor, el Director de la ANEPE, BGL. Roberto Arancibia Clavel, quien fue acompañado por dos profesores de esta Academia.

EXPOSICION SOBRE ACTIVIDADES QUE DESARROLLARA LA ANEPE DURANTE EL AÑO 1996

El 11 de abril se realizó un Acto Académico en el que el Director de la ANEPE, BGL. Roberto Arancibia Clavel, expuso al señor Ministro de Defensa Nacional, don Edmundo Pérez Yoma y a los Subsecretarios de Guerra, Marina, de Investigaciones, al señor Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional y a los integrantes del Gabinete del señor Ministro de Defensa, el Plan de actividades que desarrollará la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos durante el presente año. En esta misma oportunidad el señor Ministro de Defensa reiteró y explicitó los aspectos más gravitantes de su Directiva Ministerial.



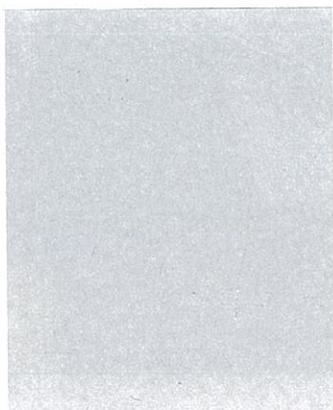
El señor Ministro de Defensa Nacional, don Edmundo Pérez Yoma dirigiéndose al cuerpo académico de la ANEPE.

CLASE MAGISTRAL

Con motivo de la iniciación del año lectivo de nuestra Academia, el día 12 de abril el señor Ministro de Hacienda don Eduardo Aninat Ureta, dictó la Clase Magistral "CHILE EN EL CONTEXTO DE UNA ECONOMIA GLOBAL: EFECTOS DE LA INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL EN LA SEGURIDAD NACIONAL DE CHILE", ante un selecto grupo de invitados, que contó con la asistencia del señor Ministro de Defensa Nacional, del señor Comandante en Jefe de la Armada y del señor Vice Comandante en Jefe del Ejército, personalidades de Gobierno y de Altos Mandos de las Instituciones de la Defensa Nacional y de Carabineros de Chile.

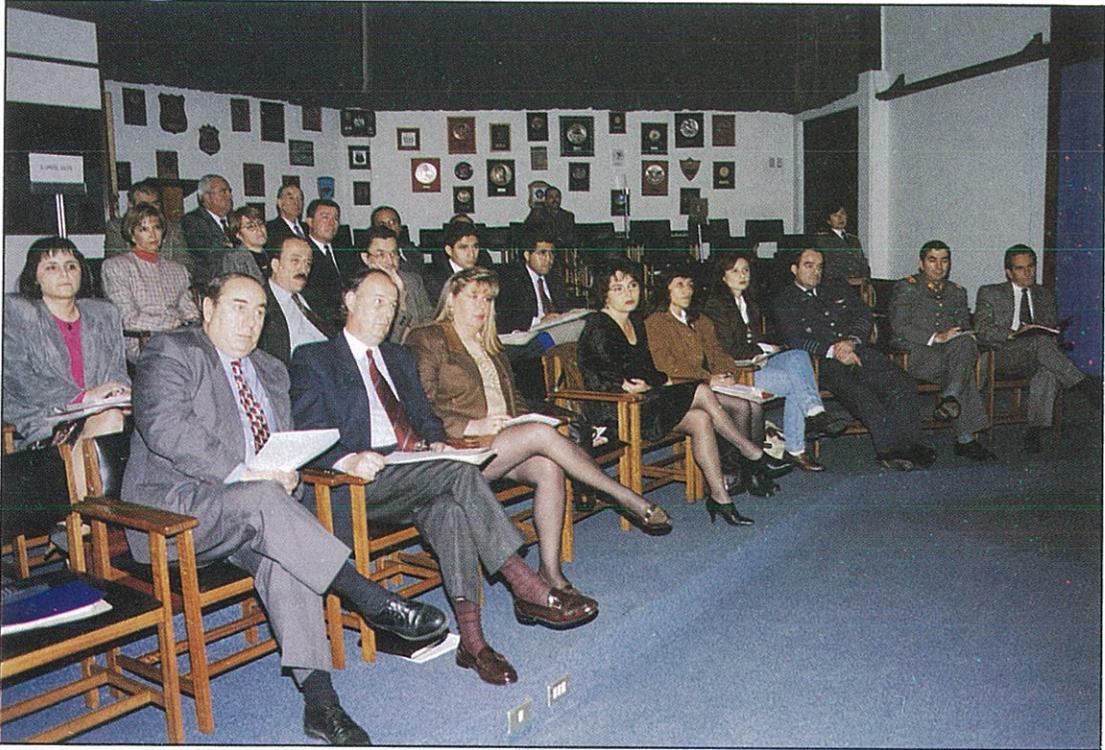


En primera fila, autoridades asistentes a la Clase Magistral de iniciación del año lectivo: Almirante Jorge Martínez B., Cdte. en Jefe de la Armada, don Edmundo Pérez Y., Ministro de Defensa Nacional, don Eduardo Aninat U., Ministro de Hacienda, BGL. Roberto Arancibia C., Director de la Anepe, H. Diputado señor Ignacio Walker P., Pdte. Comisión Defensa de la Cámara de Diputados, don Luciano Foullioux F., Subsecretario de Carabineros.



SEMINARIO PARA PERIODISTAS

Entre los días 15 y 23 de abril, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos organizó un Seminario dirigido a periodistas de diferentes medios de comunicación, que en su desempeño profesional deben relacionarse con temas de seguridad y de defensa. Participaron en este seminario 18 periodistas.

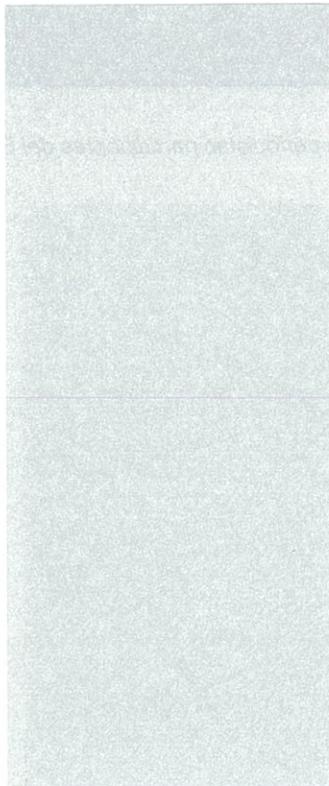


Un grupo de periodistas participantes del Seminario.





Durante el desarrollo del foro-panel realizado al término del Seminario, se observa a los profesores y expositores de los temas que comprendió el Seminario.



TENDENCIAS ESTRATEGICAS MUNDIALES DURANTE EL SIGLO XX ANTES, DURANTE Y DESPUES DE LA GUERRA FRIA

JULIO CANESSA ROBERT
TGL. - Magíster en Ciencia Política
(U. de Chile)

INTRODUCCION

Desde el momento que la Función Militar sirve a los dictados de la Política y siendo la Estrategia - en su sentido puro y original - la disciplina que se refiere al empleo de las fuerzas militares en el Teatro de Guerra, se deduce que los nexos entre la política y la estrategia están en una relación de fin a medio. En consecuencia, para enfocar el tema de las tendencias, se tendrá que partir necesariamente de las condiciones políticas prevalecientes entonces, en especial en el concierto internacional.

En este trabajo, cuando hablamos de estrategia, no nos estamos refiriendo al concepto clásico y original de estrategia, como «la ciencia de los Comandantes en Jefe o de los Generales», la que está referida al empleo coercitivo y exitoso de los medios bélicos en el Teatro de Guerra y que además se consume en los campos de batalla. Esa es la Estrategia Militar. Pero el concepto ha derivado últimamente a acepciones más amplias.

Nosotros nos referiremos aquí a la «Gran Estrategia», que como dice John M. Collins «controla la estrategia militar, siendo ésta únicamente uno de sus elementos». La «Estrategia Nacional», dice Collins, «emplea reunidos todos los poderes de la Nación, tanto en la paz como en la guerra, para alcanzar los intereses y objetivos nacionales. Dentro de este contexto existe una gran estrategia económica, tanto externa como interna; una estrategia militar y varias otras. Cada componente influye en la Seguridad Nacional en forma inmediata o tangencial»... «La suma de ellas conforman la gran estrategia, que definiremos como el arte y la ciencia de emplear el poder nacional en todas las circunstancias, para ejercer los tipos y grados de control sobre el oponente a través de la fuerza, subterfugios y otros medios posibles de imaginar, a fin de satisfacer los intereses y objetivos de la Seguridad Nacional».

«La Estrategia Militar es primordialmente la zona reservada para los generales. La gran estrategia está reservada para los hombres de Estado».

El pensamiento clásico, dice Collins, lo tuvo Clausewitz, que sostuvo que la estrategia «es simplemente el empleo de la fuerza para lograr el objetivo de la guerra». Por el contrario, agrega Lidell Hart, se ajusta más al concepto cuando expresa que «la verdadera finalidad no es tanto buscar la batalla, sino una situación estratégica tan ventajosa que, por sí sola, nos lleve a la decisión». Sun Tzu ya reconocía que «someter al enemigo sin luchar constituye la máxima habilidad».¹

Pero cualquiera que sea la forma como al final se definan los conceptos, lo anterior se logra porque existe una fuerza que puede ser empleada con gran eficacia para lograr los

¹ John M. Collins, «La Estrategia» Principios y Práctica. Naval Institute Press. Annapolis, Maryland (1973). Círculo Militar Argentino, Buenos Aires 1975. Traducción CRL. Jorge Martínez Quiroga. pp. 51 y 52.

objetivos requeridos por la política y por generales capaces de conducirla adecuadamente. Por lo tanto, las naciones siempre requerirán, para cautelar sus intereses del acertado binomio que conforman el político y el estratega.

El siglo XX, que termina, ha sido pródigo en la aparición y fortalecimiento de numerosas corrientes políticas e ideológicas que tuvieron una influencia decisiva en la inspiración y desarrollo de los acontecimientos, ya que orientaron a las sociedades y a las naciones y fueron factores decisivos en los grandes acontecimientos que lo conmovieron. Esas ideas, aplicadas a las potencias existentes y a aquellas que recién comenzaban a gravitar a nivel mundial, permitieron el reparto de las áreas de influencia internacional, el equilibrio de poderes o la pérdida de éste, hechos que derivaron en los grandes conflictos que agitaron la humanidad.

Así, el siglo XX permitió al comienzo ver la existencia de un mundo multipolar, del cual se pasó a otro bipolar a contar de 1945, para terminar, a comienzo de la década de los noventa, en un sistema monopolar. Esto, en un planeta crecientemente interconectado pero no por eso pleno de grandes divergencias y problemas.

En cada una de estas etapas los enfrentamientos existentes fueron adoptando formas diferentes y la estrategia - con los medios disponibles - se hizo sentir de una manera característica.

Estamos iniciando la nueva etapa monopolar después del quiebre de la URSS y el término de la Guerra Fría. El propósito de este trabajo es analizar cuáles son o pueden llegar a ser las formas o tendencias predominantes que podrían adquirir esas formas de empleo de la estrategia, previo análisis de las consideraciones políticas que siempre seguirán inspirándola y orientándola, ya en el umbral del siglo XXI. Para ello, partiremos analizando, en síntesis, las condiciones que prevalecieron en su empleo durante este siglo y que desembocaron en la Guerra Fría, para después analizar los imperativos políticos que permitan prever las condiciones que resultarán para la estrategia, partiendo del máximo nivel mundial hasta llegar a los niveles de los Estados-Naciones, como Chile.

I CONCEPTOS POLITICO-ESTRATEGICOS PREDOMINANTES EN EL SIGLO XX

A. Síntesis Histórico - Político - Estratégica

Al iniciarse el siglo XX, el poder mundial se repartía en varias grandes potencias. A los antiguos Imperios que provenían del siglo XVIII, se agregaron otros que nacieron en la segunda mitad del siglo XIX. Estos últimos, como Alemania e Italia, habían entrado con retardo al reparto colonial, en que el Imperio Británico y Francia ocupaban los lugares más destacados; Estados Unidos de América y la Rusia zarista eran ya grandes potencias y Japón comenzaba a dar muestras de su sorprendente progreso.

Era sin duda un mundo multipolar. En él la paz y la estabilidad se mantenían merced a un sistema de balance de poder a base de alianzas que se equilibraban.

La I y II Guerras Mundiales, de creciente ferocidad y violencia, comprometieron prácticamente a toda la humanidad y significaron decenas de millones de muertos. Al término de la primera de esas conflagraciones, el marxismo-leninismo (ideología que como marxismo había nacido el siglo anterior) se apoderó del poder en Rusia a raíz del colapso de ésta en 1917; en la fase final de la «Gran Guerra» y tomando como base esa gran Nación, se lanzó a la expansión de sus ideas para dominar el mundo, tarea frente a la cual las naciones occidentales se desentendieron sin oponerse abiertamen-

te a sus propósitos. Los soviéticos contaron además con el apoyo financiero de capitales norteamericanos.²

Las condiciones en que se firmó la paz al finalizar la I Guerra Mundial con respecto a grandes países de Europa; los anhelos de muchas naciones que despertaban a la vida buscando romper el estatus reafirmado por las grandes potencias al término de la segunda década del siglo - que las perjudicaba - y el nacimiento de las ideologías fascistas y nacistas, fueron, entre otras, las causas que desencadenaron - poco más de veinte años después - la segunda y más grande de las guerras mundiales. A su término, en 1945, fueron derrotadas Alemania e Italia (y sus aliados) en Europa y el Japón en Asia (que se había unido prácticamente a aquéllas en 1941, para establecer un nuevo orden en el Asia y el Pacífico).

Después de este conflicto, la Unión Soviética (o URSS), que con el decidido apoyo de sus aliados occidentales había obtenido una costosa victoria sobre Alemania (ocupando una parte importante de la misma), quedó en condiciones de exportar con éxito la revolución marxista-leninista hacia un mundo aún agitado por los efectos de la guerra. Obviamente que ella se orientó, de preferencia, a aquellas naciones subdesarrolladas en que se presentaba un ambiente propicio para exacerbar la lucha de clases. En esta tarea se le unieron pronto numerosos estados satélites, constituyendo un poderoso bloque.

Frente a él se encontraba EE.UU. de América, que junto a las naciones de Europa Occidental y otros países a lo largo y ancho del mundo, opusieron una firme resistencia que buscó contener los intentos soviéticos de dominio mundial. Se levantaron frente a frente, por un lado la ideología marxista-leninista que con las consignas de redimir al proletariado de su explotación por parte del capitalismo, conducían al mundo al totalitarismo. Su modelo era el «paraíso de los obreros»: la Unión Soviética. Por el otro, se encontraba el bloque occidental que oponía el libre desarrollo de las sociedades capitalistas democráticas y cuyo principal aval lo representaban el bienestar y progreso que exhibían sus sociedades. Su eslabón débil lo constituían aquellas naciones jóvenes, aún inestables, que no habían logrado conquistar democracias sólidas, ni tampoco podían mostrar adecuados índices de bienestar y desarrollo (como Latinoamérica, por ejemplo).³

Muchas de estas últimas y otras naciones, que por razones diversas no se habían decidido por ningún bloque, constituían una especie de «tierra de nadie», sobre la cual se hacía sentir la pugna de dominio en que el marxismo actuaba con todos los medios, incluyendo los militares (la lucha militar abierta y también la subversiva) para vencer la resistencia de los no-marxistas. Los totalitarios actuaban con sus ideas subversivas que traspasaban las fronteras buscando socavar las sociedades y neutralizar las resistencias que se oponían a sus propósitos. Actuaban, las más de las veces, frente a pueblos ingenuos o ignorantes de los peligros que enfrentaban y en forma decidida, audaz y fanatizada.

De ese modo, ya a fines de la década de los cuarenta, el mundo estaba polarizado entre dos enormes bloques contrapuestos. Estábamos así en un mundo bipolar, en que el poder nuclear pasó a ser decisivo. El hecho que su monopolio estuviese en los primeros años en poder de EE.UU. (hasta febrero de 1949 en que los soviéticos explosionaron su primera bomba atómica) fue un factor decisivo para evitar que la

² «Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales». David L. Sills. Vol.5 págs. 261-262 Artículo de Quincy Wright (E.I.C.S.)

³ John M. Collins. Op.Cit. pp. 139 a 154.

URSS se lanzara de inmediato a una conflagración global que le permitiera aprovechar la situación favorable en que quedó al término de la II Guerra Mundial.

También contribuyó a esto el hecho que China comunista, aún no consolidada del todo, no entró de lleno en la gran ofensiva soviética por conquistar el mundo, aun cuando estaba indudablemente más cerca de los soviéticos que de EE.UU.

Desde 1945 en adelante el mundo se encontraba inmerso en un gigantesco conflicto al que se le llamó la Guerra Fría, caracterizada porque en ella no se llegó a un enfrentamiento total entre ambos bloques. La Guerra Fría fue un enfrentamiento muy especial, que utilizó todos los tipos de guerra, ya sea en el campo ideológico, psicológico, social y económico; la guerra irregular (incluyendo desobediencia civil, guerrilla urbana y rural, terrorismo, etc.) y la guerra convencional limitada y cualquier otro tipo de violencia siempre que apuntara hacia la gran meta de la conquista del poder de las naciones. Todo esto, teniendo como telón de fondo la amenaza del poder nuclear. Sin embargo, sin llegar al enfrentamiento abierto de los bloques, como conjunto, empleando su poder total. ⁴

Esto se basaba en la mutua y científica convicción de que ello habría obligado a recurrir al empleo de las armas nucleares, lo que a su vez habría significado la total destrucción de ambos bandos y el fin de la vida humana en la Tierra, lo que representa un absurdo político. Es decir, existía una recíproca disuasión, absolutamente creíble, para ambos bandos. En esas condiciones, bajo ese «equilibrio de terror» quedaba abierta la posibilidad de utilizar todos los otros medios de la estrategia sin llegar al máximo holocausto. ⁵

La Guerra Fría tuvo un altísimo costo -en todo sentido- para ambos bandos, indudablemente mayor para la URSS., que se encontraba abiertamente a la ofensiva en la conquista mundial. Ese esfuerzo que obligó a los soviéticos a derivar gran parte de sus recursos a los gastos militares, restándolos del desarrollo (postergando con ello el mejoramiento de las condiciones de vida de sus pueblos); el fracaso económico y social del socialismo y el atropello sistemático de la libertad y de los derechos humanos de los ciudadanos, precipitaron el derrumbe de la sociedad y del sistema soviético. No estuvo ajeno a estos resultados el intento supremo realizado por la Unión Soviética de seguir los esfuerzos americanos de materializar la llamada «iniciativa estratégica» o «guerra de las galaxias», que convenció a la URSS de la imposibilidad de seguir adelante enfrentando estos desafíos. El bloque soviético comenzaba a derrumbarse, desde adentro y como toda su cohesión estaba basada fundamentalmente en la fuerza y el terror, su derrumbe fue inclemente y rápido, como la caída de un castillo de naipes.

El bloque occidental, del cual EE.UU. es sin duda el mayor poder y el líder indiscutido, era pues, el vencedor y la máxima potencia. Se había llegado a un mundo unipolar.

B. Principales características de lo Político - Estratégico en el Siglo XX, hasta 1990.

1. Aspectos comunes y generales

El siglo XX ha sido, por desgracia, riquísimo en lo que se refiere a dolorosas experiencias bélicas. Es decir, como consecuencia de los imperativos de corrientes ideoló-

⁴ *Ibidem*, pp. 123 a 126.

⁵ John M. Collins - *Op.Cit.* E.I.C.S. Vol. 5 pp. 285 y 286, Artículo de Herman Kahn.

gicas especialmente violentas, muchas de ellas de carácter internacional, la humanidad hubo de sufrir grandes y cruentos choques, impulsados por aquéllas, en la consecución de las metas utópicas que fijaban a los pueblos.

Numerosas fueron las causas que orientaron los acontecimientos y provocaron los grandes enfrentamientos, a saber:

- La rápida y masiva difusión de las ideas merced al gran perfeccionamiento de los medios de comunicación social. Ello contribuyó a formar los ambientes, concientizando y aglutinando las multitudes.
- El desarrollo social y económico que produjo una permanente y progresiva incorporación de grandes masas de ciudadanos a mejores niveles de vida, produciendo crecientes exigencias y necesidades.
- La incorporación de nuevas naciones a mayores niveles de poder que entraron de esa forma a disputar los recursos y riquezas a las grandes potencias tradicionales. Allí está la lucha en torno a la posesión de colonias, como fuentes de materias primas y bases para sustentar y apoyar la expansión del poder en el mundo. Este proceso se acentuó entre fines del siglo pasado y el comienzo de la I Guerra Mundial. Terminó con la II Guerra Mundial, produciéndose posteriormente el proceso de descolonización.
- El masivo proceso de descolonización que se produjo después de la II Guerra Mundial trajo la incorporación de más de cien nuevos Estados independientes a la Comunidad Internacional.
- El nacimiento de ideologías políticas totalitarias, que pese a ser internacionales, se afianzaron de partida en determinadas potencias en fases críticas de su desenvolvimiento histórico. El marxismo que nació primero y perduró en forma hegemónica durante más tiempo, se afincó sobre el Imperio zarista en 1917. El fascismo, que lo hizo en Italia en la década de los veinte. El nazismo, que se identificó con el espíritu reivindicacionista de Alemania en la década de los treinta. Por otra parte Japón, en Asia, ya en la década de los treinta, estimó que había llegado el momento de hacerse presente en la lucha por el poder mundial. Todos ellos comenzarán a disputarle la hegemonía mundial a las naciones o imperios tradicionales, lo que fatalmente conduciría a un enfrentamiento. Como los imperios o potencias dominantes mantenían en general gobiernos -incluso monárquicos- constitucionales y democráticos y las potencias emergentes poseían gobiernos dictatoriales o autoritarios, la pugna entre ellos adquirió pronto el carácter de una confrontación entre la democracia y el totalitarismo.
- El prodigioso progreso científico-tecnológico que las guerras incentivaron, tendría a corto plazo profundas influencias en lo social, lo económico y en las relaciones internacionales. Los medios de transportes, las comunicaciones, la electrónica, la cibernética y otros adelantos vendrían a alterar profundamente la vida de los pueblos y las formas de conducir las guerras. En pocos años el mundo había cambiado más que en siglos de otras épocas.

Dentro de estos descubrimientos, el poder o energía nuclear fue decisivo. El empleo de la bomba atómica en Hiroshima y Nagasaki (06 y 09 de agosto de 1945) puso fin a la II Guerra Mundial. A ello debemos agregar el enorme desgaste de la guerra que arruinó a muchas naciones. La conclusión fue que el número de grandes potencias tendió a reducirse a contar de 1945.

En síntesis, podríamos decir que a contar de 1945 dos grandes consecuencias se produjeron en cuanto al tema que nos ocupa:

- **En lo político** se pasó, en lo internacional, de un mundo multipolar a otro bipolar, en que la humanidad se dividió entre dos grandes polos, con muy pocas excepciones de naciones que lograron mantenerse en una relativa neutralidad. Eran el bloque occidental, que anhelaba la libertad, con gobiernos democráticos; y el otro bloque oriental, marxista, que mantenía gobiernos totalitarios o al menos autoritarios.
- **En lo estratégico**, la forma de hacer la guerra como lo había sido siempre, pasó a llamarse convencional, concepto muy amplio que comprende muchas acepciones o variedades. A ese concepto se le sumó la posibilidad de hacer la guerra nuclear. El poder nuclear era tan decisivo, que inmediatamente después del 09 de agosto de 1945 se pensó que dejaría sin efecto a todas las demás armas. Pero muy pronto -en especial cuando el poder nuclear dejó de ser patrimonio monopólico de un solo bando o potencia- fue posible determinar que el mutuo terror de sus efectos -no sólo para los beligerantes sino para toda la humanidad- limitó de hecho su posible empleo, lo que no excluyó la utilización de los medios convencionales, en conflictos limitados, en áreas «periféricas» o «marginales» que no afectaban directamente a las potencias nucleares⁶. Esto último no significó que estos enfrentamientos no hayan sido de gran importancia a nivel mundial. Incluso potencias nucleares se enfrentaron con otros Estados no nucleares, sin que aquéllas llegaran a emplear sus armas de destrucción masiva, porque no quisieron afrontar el estigma moral de los efectos de una decisión de este tipo sobre la opinión pública mundial y frente a la historia, ni menos arriesgar una escalada nuclear mundial y la hipotética reacción de otra potencia nuclear no comprometida, pero expectante. Es el caso de EE.UU. en Vietnam y en el conflicto Kuwait-Irak (se consideró su empleo) y de la URSS en Afganistán. Cabe meditar ¿qué efecto real podría haber tenido el empleo nuclear en una guerra especial como la de Vietnam o de Afganistán? En verdad, muy inferiores a los derivados de sus consecuencias no militares.

2. *Período preatómico y multipolar (1900-1945)*

Fue en los primeros 45 años de este siglo cuando se produjeron las dos más grandes y cruentas guerras que haya sufrido la humanidad. Una de las explicaciones de su magnitud fue, desde luego, la cuantía de medios y efectivos que participaron en ellas, cantidad que comenzó históricamente a aumentar a contar de la Revolución Francesa, de donde nació el concepto de las Guerras Nacionales y que se potenciaron merced a la «revolución industrial». Esta característica se fue incrementando durante todo el siglo XIX a través de conflictos cada vez más complejos en cuanto a la calidad y cantidad de los medios comprometidos. Ellos obligaban a la movilización de cada vez mayores recursos humanos y materiales que de una u otra forma fueron implicando toda la capacidad de los países. La estrategia tuvo ardua labor en la conducción de grandes ejércitos de tierra y mar. Esto llegó a niveles nunca antes vistos, en la I Guerra Mundial. En la II se le agregaron las grandes unidades de las fuerzas aéreas. La capacidad ofensiva de estos medios se hizo sentir contra los territorios e intereses de las potencias principales entonces ubicadas en Europa, continente que fue el escenario de las principales batallas de ambas contien-

⁶ E.I.C.Sociales. Vol.5 p. 283. Artículo de Herman Kahn.

das. Pero la lucha se extendió también a las Colonias dependientes, ubicadas en ultramar. Desde allí provenían importantes recursos humanos y gran parte de los medios materiales para engrosar los Ejércitos y alimentar los esfuerzos de guerra. Lo anterior puso de manifiesto la importancia de las comunicaciones marítimas, cuya utilización hizo decisivo el lograr y mantener el ejercicio del dominio de los océanos, situación que planteaba la necesidad de afrontar una decisión mediante la batalla naval (aeronaal a contar de la II Guerra Mundial) y/o las operaciones y acciones corsarias y submarinas. En ambos conflictos el control de las comunicaciones marítimas por los aliados occidentales fue decisivo en la victoria obtenida.

En la guerra terrestre la conducción de las Grandes Unidades (Divisiones, Cuerpos de Ejércitos, Ejércitos, Grupos de Ejércitos, etc.) se hizo tan compleja que fortaleció la necesidad de la asesoría a los Comandantes en Jefe, mediante las funciones de los Estados Mayores, los que pasaron a ser indispensables para la coordinación de múltiples y disímiles elementos, crecientemente tecnificados, a través de las funciones de Operaciones, Inteligencia, Personal, Logística, Asuntos Civiles, Gobierno Militar y otras, bajo el principio de «centralización en la dirección y descentralización en la ejecución». El tamaño de estas Unidades, las distancias, las características geográficas, etc., en suma, las posibilidades del Comandantes en Jefe de conducir realmente las operaciones, hicieron nacer los niveles de conducción: estratégico, operativo y táctico, bajo el sombrero de la Gran Estrategia (nivel Político-Estratégico). El nivel operativo empezó a delinearse con cierta claridad en la segunda parte de este siglo. En Chile comenzó a enseñarse con claridad al comenzar la década de los cincuenta. Rusia reconoce su importancia desde la Guerra de Afganistán. EE.UU. lo incorpora a contar de la década de los setenta.

En 1914, colocados los Imperios Centrales en una posición interior y los aliados, en una exterior, el desarrollo de los hechos llevó a que ninguno de los bandos pudiera culminar con éxito las correspondientes maniobras estratégicas. En efecto, si bien los alemanes lograron en 1914 derrotar a los rusos mediante una magistral maniobra estratégica; en el frente occidental, la inadecuada dosificación e insuficiencia de sus medios les impidió obtener el triunfo esperado mediante una maniobra estratégica de envolvimiento y el frente se estabilizó con una enorme saturación de unidades en relación a los espacios disponibles. Agotadas las posibilidades de maniobra de envolvimiento y sin capacidad para romper profundamente los frentes, las operaciones se estabilizaron y vino la larga y terrible guerra de trincheras. En lo táctico, la capacidad defensiva había superado las posibilidades de la ofensiva. Se hacía sentir la necesidad del nacimiento de las fuerzas blindadas y de hacer sentir el empleo del poder aéreo, no sólo en su capacidad de ataque, sino en lo que se refiere a los transportes, para emplearlos en el envolvimiento vertical (aerotransportados). Estos elementos se originaron en el conflicto 14-18. En el frente oriental, con enormes escenarios y sin grandes obstáculos, las posibilidades de maniobra eran más factibles. Rusia fue derrotada tras dura lucha y, en 1917, se vio obligada a abandonar la guerra con las consecuencias políticas que todos conocemos (caída del zar y entronización del poder soviético), con lo que en lo político se iniciaba una nueva era. La lucha de las Colonias, la guerra en el mar y la entrada de Estados Unidos al conflicto en 1917, extendieron las operaciones prácticamente a toda la Tierra, en especial al África y el Mediano y Cercano Oriente, aunque sin duda las operaciones decisivas estuvieron siempre en el Viejo Continente.⁷

⁷ Corelli Barnett. «The Swordbearers» Supreme Command in the First World War - The tragic Delusion pp. 3 a 98.

La II Guerra Mundial significó en cierto modo repetir los acontecimientos de la I, pero en escenarios mayores y con más recursos y medios, que representaron una novedad, en especial por la mayor rapidez y radio de acción de los mismos. En gran parte esto se debió a los destacados desarrollos en el campo científico-técnico. Entre ambas guerras se produjo un notable desarrollo de la motorización, del blindaje y de los paracaidistas, en el área del Ejército. La Fuerza Aérea, que en la I Guerra Mundial tuvo un empleo incipiente, experimentó grandes progresos, tanto en el campo del transporte aéreo como en su capacidad ofensiva, sobre objetivos no sólo del campo de batalla sino especialmente sobre las áreas vitales que sustentan la capacidad del adversario para alimentar la lucha. Si bien la guerra tuvo, otra vez, un teatro de operaciones decisivo en Europa, en que se expandió profundamente dentro del territorio de la URSS., a contar de 1941 también tuvo escenarios importantísimos en el área del Pacífico y amplios espacios geográficos que incluyeron los océanos y el África. La presencia en esta guerra del Japón, al lado de Alemania e Italia, y las Colonias en África de esta última Nación, produjeron la expansión del espacio abarcado por el conflicto.

La II Guerra Mundial se inició en 1939, aplicando por sorpresa la «Guerra Relámpago» («Blitzkrieg»), que fue posible por el uso violento y masivo de los medios motorizados, blindados y aéreos organizados para operar en conjunto. Al comienzo, los alemanes tuvieron la primicia o iniciativa en esto, pero pronto fueron seguidos por todos los Ejércitos. Pero, contra todos los vaticinios, la guerra no se hizo más corta. En el frente occidental, Alemania tuvo la oportunidad, esta vez, de romper profundamente el frente evitando así la estabilización, para derrotar a los aliados en poco más de un mes.

Pero este ímpetu se vio limitado, porque no pudo alcanzar a Inglaterra (cuyo Ejército debió retirarse bajo fuerte presión por el puerto de Dunkerque) por carecer de la capacidad naval adecuada. Pasó el tiempo - que trabajaba a favor de los ingleses - y esa posibilidad no se pudo concretar. Por el contrario, las islas británicas sirvieron de trampolín para atacar por aire a Europa y a partir de 1944, para lanzar la invasión decisiva que derrotaría al III Reich, esta vez con el apoyo masivo de los norteamericanos y la presión convergente de los soviéticos desde el este, en una exitosa maniobra en línea exterior.

En el frente oriental, Alemania y sus aliados, después de apoderarse de los Balcanes, se lanzaron el 22 de junio de 1941 sobre la Unión Soviética y después de brillantes operaciones, en las que destruyeron gran parte del Ejército y la Fuerza Aérea soviética, penetraron profundamente en su territorio en sucesivas ofensivas en los años 1941 y 1942. Sin embargo, no lograron quebrar la capacidad de resistencia soviética apoyada copiosamente por los aliados. Al parecer no pesaron los alemanes, en todo su valor, la crudeza del clima, los enormes espacios que diluirían sus fuerzas y la increíble capacidad de recuperación de los rusos, que virtualmente hacían brotar nuevos Ejércitos y que se lanzaban fanáticamente a la lucha.

La segunda ofensiva en Rusia, en 1942, llevó a los alemanes hasta el Cáucaso y al corazón mismo de Stalingrado, donde, por meses, se desarrolló una lucha a muerte con enormes pérdidas para ambos bandos. Pero no pudieron conquistarla. En cambio, el 19 de noviembre, los rusos pasaron a la contraofensiva, envolviendo al VI Ejército alemán, que combatía en ella, por ambas alas, cercándolo y obligándolo a capitular el 31 de enero de 1943. En suma, Alemania que había llegado a las puertas de Moscú y cercado Leningrado, al igual que en Stalingrado, no había podido conquistar sus objetivos.

Desde febrero todo sería retroceder. Pero sus desventuras habían comenzado antes, en 1942. En efecto, los japoneses fueron derrotados decisivamente en la batalla aeronaval de Midway, en el Pacífico, y en el Norte de África, las mejor equipadas fuerzas inglesas de Montgomery derrotaron a las de Rommel en la batalla de El Alamein el 23 de octubre de 1942. De allí en adelante vendría una caída con muchos peldaños que se prolongaría hasta el 08 de mayo de 1945 en Europa y el 14 de agosto del mismo año en Asia. El triunfo de los aliados hacía que la URSS emergiera junto con EE.UU. como los grandes vencedores de la guerra. El arma atómica ya había hecho sentir sus efectos terroríficos. Se iniciaba la Guerra Fría.

Las Guerras Mundiales y los otros conflictos experimentados por el mundo representaban los mayores conflictos «convencionales de la historia». Es muy difícil que puedan producirse otros mayores, aunque nadie lo podría asegurar. Desde 1900, más propiamente desde 1914, los límites de la guerra se fueron ampliando desde los frentes de batalla hacia las ciudades y campos del interior. Desde 1939 en adelante, ya nadie pudo escapar a la destrucción: nadie pudo permanecer indiferente. Todos sentían sus efectos y participaban en el esfuerzo de guerra. La guerra - cuando no es posible evitarla - obliga a emplear la totalidad de los esfuerzos nacionales que deben ser empleados con el máximo de eficiencia para alcanzar la victoria. Es la guerra total.

Queda en claro que los conflictos no pueden ser enfrentados con los medios bélicos existentes en la paz. Estos deben ser incrementados mediante la movilización, aportando los medios humanos, económicos y materiales necesarios. Como se trata de una gran cantidad y variedad de recursos, es un proceso complejísimo, de larga preparación y difícil ejercicio, que abarca todos los recursos del país. Este es uno de los pasos en la secuencia de actividades o «maniobras» que jalonan la progresión de un conflicto: tirantez de relaciones (crisis), ruptura de relaciones; movilización (que puede ser selectiva; pública o secreta; parcial o total); concentración; despliegue estratégico y batalla(s). Precisamente es esta secuencia normal de actividades la que se ha visto cada vez más alterada por la fuerza de los hechos, desde comienzos de siglo hacia adelante. Así, por ejemplo, la serie ordenada y metódica de movilizaciones públicas de las potencias europeas de julio de 1914, no se produjo en 1939, porque ellas se fueron realizando en forma gradual y progresiva y el ataque japonés a Pearl Harbor el domingo 07 de diciembre de 1941, con que ese país entró a la guerra, y la invasión de Alemania a Rusia el 22 de julio de ese mismo año, fueron sin declaración de guerra ni aviso previo alguno.⁸

3. 2º Período: «Atómico o de la Guerra Fría» (1945-1990)

Al finalizar la II Guerra Mundial, el mundo se había librado de un peligroso enemigo, de un movimiento totalitario, pero quedaba otro, tanto o más importante: el soviético, que representaba el marxismo-leninismo con un líder -Stalin- autoritario y decidido, que junto con someter a una cruel tiranía a su país, apuntaba a someter a todo el mundo.

De todas las grandes potencias mundiales de preguerra, EE.UU. y la URSS eran las únicas que conservaban un incomparable gran poder. Gran Bretaña y Francia tenían que recuperarse, pues habían quedado en una posición desmedrada por los efectos de la guerra misma. China tardaría años para superar su retraso de partida,

⁸ Síntesis de lo que sobre la II Guerra Mundial expresan: E.I.C.S. Vol.5 Págs. 262 y 263 Quincy Wright, General J.F.C. Fuller «Batallas Decisivas del Mundo Occidental, Edit. Luis de Gralt. pp. 413 a 713. (Vol.III).

los largos años de guerra y de ocupación. Para qué hablar de las potencias del que fuera «el eje», que además habían perdido la guerra.

La Unión Soviética había triunfado y ocupaba la mitad de Europa. Su poder se extendía casi en toda la Eurasia. EE.UU. había acrecentado notablemente su poder.

Pronto se vio que entre ambas superpotencias (EE.UU. y la URSS) no sólo había una gran rivalidad, sino antagonismos profundos, que hacían presagiar una nueva conflagración. La supremacía que tenía EE.UU. por el monopolio de las armas nucleares duraría poco, porque la Unión Soviética pronto entraría en posesión de ese poder. En esas condiciones, no bien había terminado el conflicto, Stalin pensó que había llegado el momento de lanzarse en un nuevo intento de conquista mundial y ese hecho lo puso de inmediato en pugna con el único país que podía impedirselo: EE.UU. de N.A.

La pugna entre los bloques que lideraban EE.UU. y la URSS no era superficial. Se basaba en concepciones diametralmente diferentes de lo que es la condición humana, la sociedad, el estado y el gobierno. En suma, maneras diametralmente opuestas de mirar la vida. Era la diferencia entre las condiciones del espíritu, el respeto a los valores que representa el ser humano, que incluye el culto a la libertad y a la vida democrática por un lado y el materialismo ateo, la falta de respeto a los derechos del hombre y el más asfixiante totalitarismo por el otro. El primero era el bloque occidental; el segundo era el bloque soviético. Este último ya había intentado, al finalizar la década de los treinta, expandir su ideología por el mundo.

Europa seguía siendo el escenario principal del enfrentamiento ideológico y el más delicado también, porque cualquier estallido guerrero que pudiera producirse en esta área afectaría zonas ultra sensibles: por un lado Europa, región vital para EE.UU. y a la URSS, ubicada casi allí mismo. En esa área se enfrentaban con creciente recelo dos bloques militares representativos: la OTAN, de Occidente y el Pacto de Varsovia de los soviéticos. La más elemental lógica permitió concluir que cualquier empleo de armas nucleares era un suicidio para la humanidad. El terror mutuo había hecho entrar a ambos bandos en su tácita proscripción. Su empleo unilateral habría escalado de inmediato el conflicto. Tampoco -por elemental prudencia- era concebible un conflicto bélico convencional, que al tocar objetivos vitales lo haría incontrolable. Esas razones de peso condicionaron las cosas en la siguiente forma:

- 1° En Europa ambos bloques se mantuvieron vigilantes, en una mutua observación y búsqueda de antecedentes (espionaje), en un alto grado de alistamiento. Las fronteras fueron cerradas y el bloque oriental construyó una verdadera muralla: «la cortina de hierro», en célebre frase de Churchill.
- 2° El bloque soviético planificó desarrollar en todo el mundo una serie ininterrumpida de acciones destinadas a conquistar países para su esfera de acción, especialmente aquellos que recién se incorporaban a la vida independiente debido al proceso de descolonización, ganando espacios de influencia dondequiera que fuera posible. Con ello se buscaba desgastar y desestabilizar al mundo occidental. Pero éste reaccionaba organizando coaliciones de países destinadas a cerrar el paso al avance soviético.
- 3° La Unión Soviética se extendía desde sus fronteras hacia el mundo exterior buscando la salida hacia «los mares calientes». Mientras contó con la alianza de la República Popular China, formó un bloque formidable, pero esta relación

terminó en la década de los sesenta, comenzando a enfriarse día a día, para felicidad de Occidente. Recuérdese que en la Guerra de Corea (1950-1953) China había prestado un apoyo decisivo a Corea del Norte. Su afán imperialista una vez más lo mostró la URSS al apoyar a Fidel Castro en Cuba, transformándolo en una base adelantada para apoyar la penetración marxista en Latinoamérica y África. Apoyó después a Vietnam del Norte, en la tarea de expandir el poder rojo en el sureste asiático, lo que forzó a EE.UU. a intervenir. El apoyo a los países árabes y los intentos de levantarlos en contra de la influencia occidental fue otro ejemplo, de lo que Libia es una muestra (Kadafi). La intervención en Afganistán es otra concreción de la misma idea, pero aquí la URSS se involucró directamente.

- 4° El bloque soviético propició también la subversión en los países subdesarrollados o inestables, fomentando en ellos la revolución marxista; respaldó la subversión con hombres instruidos, armas, recursos de todo tipo y sobre todo concibiendo y materializando la más formidable y costosa campaña de propaganda internacional para apoyar sus acciones y descalificar y destruir moralmente a sus adversarios. Allí donde no había problemas había que crearlos. Los conflictos existentes o creados había que magnificarlos para transformarlos en otros de carácter subversivo o de guerrillas, e idealmente en una guerra regular abierta, para lo que el aprovechamiento de los problemas y conflictos vecinales era el ideal. Para estos fines siempre el marxismo contó entre sus más poderosos y eficaces aliados a aquéllos que, sin ser marxistas, los apoyaron con la ilusión de captarlos a su haber («ingenuos útiles»). De todas estas cosas, Chile puede dar ejemplos muy claros y concretos.

Los grandes escenarios fueron Asia, África y América Latina, donde para burlar la seguridad norteamericana, actuaban organizando a los propios habitantes y actuaban con ellos. Normalmente se trataba de grupos muy reducidos, pero de alta eficiencia que se imponían sobre los ingenuos y los incrédulos.

Esa fue la gran estrategia que siguió la URSS durante la Guerra Fría.

Pero esta estrategia les demandaba a los pueblos de su coalición - incluyendo por supuesto a Rusia - altos desgastes que al final provocarían el colapso de sus esfuerzos.

Si bien no se emplearon las armas nucleares, se recurrió a todas las expresiones de fuerza en coordinación con todo tipo imaginable de recursos. Es que a contar de 1945 se inició una nueva gran guerra de un tipo diferente a las anteriores. El mundo entero fue el escenario de una serie de «batallas» de diferente tipo, en diversos tiempos y lugares, cual tablero de ajedrez en que ambos bloques movían sus piezas. Era un conflicto permanente, materializado con problemas locales, que no afectaban a las piezas vitales de ambos bloques, aunque éstas no podían escapar de las consecuencias indirectas (políticas, económicas y sociales), que repercutían en su cohesión y por ende en su poder. Los desenlaces de los conflictos de cualquier tipo siempre terminaban influyendo en la balanza de poder de ambos bloques. A veces se trataba de guerras convencionales entre potencias secundarias o pequeñas potencias. También conflictos internos en los países o en áreas fronterizas de más de una nación. O de asuntos de guerrillas o de guerra irregular. Había también conflictos vecinales puros, por problemas de límites u otros litigios locales - como siempre han existido y existirán -. Pero la mayor parte eran consecuencia de problemas provocados directa o indirectamente por el afán hegemónico de conquista mundial de la Unión Soviética o el de EE.UU. y sus aliados de negárselo,

manteniendo o acrecentando sus propias influencias. A veces se buscó combinar esos efectos. Chile, entre 1965 y 1990 fue un escenario, un campo de batalla de esa gran guerra entre los bloques. El problema interno de Chile fue exacerbado y galvanizado desde afuera por esa pugna internacional, en que el marxismo buscaba sentar pie en un área alejada, pero especialmente sensible del Continente americano, además de su enclave cubano y EE.UU. que hacía esfuerzos menores y esporádicos por impedirlo. Al hacerlo ambas potencias rompieron el equilibrio estratégico del Cono Sur. La Unión Soviética lo hizo al darle modernas armas y asesoría técnica al Perú, y EE.UU., aunque en menor medida, también a Perú y Argentina. Además en 1977, la llamada enmienda Kennedy impidió la venta o traspaso de armas a Chile, que tuvo que recurrir a los pocos países del mundo que se arriesgaron a ayudarlo (Corea del Sur, Israel y Sudáfrica) y desarrollar una pequeña pero eficiente industria de guerra. La actitud del bloque soviético en esto puede resultar comprensible para Chile, pero no la de EE.UU. Este pequeño país tuvo que dar solo su lucha contra el marxismo, de modo que el orgullo de su triunfo no tiene que compartirlo con nadie.

El problema de Chile con sus vecinos, que es un asunto de larga data, es independiente de la situación internacional mundial. Pero eso no obsta que sobre él se hayan sobrepuesto intereses internacionales de carácter ideológico.

Quizás los conflictos internacionales más significativos producidos en el período de la Guerra Fría fueron los de Corea, Vietnam y Afganistán.

Al lado de éstos, hubo también guerras vecinales en las que predominó el aspecto local, como ha habido entre Irak e Irán.

La Guerra de Corea fue quizás el más grande de los conflictos convencionales.

La Guerra de Vietnam fue también convencional, pero no del tipo clásico. Fue una guerra irregular. En un ambiente especialísimo (vegetación, clima, fronteras artificiales) colocó en aprietos a una de las más grandes Fuerzas Armadas del mundo. De poco le valió a EE.UU. su enorme superioridad técnica y militar. Aquí, en forma parecida a lo acontecido en Corea, debió enfrentar a un adversario reforzado y renovado todos los días desde afuera, sin que el poder norteamericano pudiese actuar sobre las fuentes desde donde provenía la fuerza agresora, porque eso habría significado escalar la guerra hasta un nivel que la habría hecho incontrolable. Eran conflictos limitados propios de la Guerra Fría.

El conflicto de Vietnam trajo consecuencias de todo orden, siendo su impacto devastador en la sociedad norteamericana. Una de esas consecuencias fue la supresión del Servicio Militar Obligatorio. Debido a esto, sus FF.AA. pasaron a estar constituidas por voluntarios, lo que puede ser una solución para el caso de EE.UU., pero no es exportable a otras realidades.

La Unión Soviética -por sus consecuencias- tuvo su propio Vietnam en su desafortunada intervención en Afganistán.

Los enormes poderes de ambos bloques se enfrentaron en el mundo, en un tenso equilibrio general, que permitía a los soviéticos, sin embargo, avanzar dondequiera las condiciones les eran favorables, produciéndose así conflictos locales apoyados indirectamente por ambas superpotencias, los que frecuentemente significaban un peligro de que escalara a un fatal enfrentamiento mayor. Como ejemplo podríamos citar el bloqueo de Berlín por los soviéticos en 1948 y la resuelta reacción de Occi-

dente para no ceder; la decidida respuesta de Estados Unidos a los intentos soviéticos de emplazar misiles en Cuba apuntados a su territorio, en 1962; la erección del muro de Berlín, poco después. En suma, cada vez eran menos las áreas del globo que constituían una «tierra de nadie» entre ambos bloques.

En Europa, sin duda el escenario principal, esa oposición de fuerzas fue máxima, produciéndose un tenso *statu quo* -una «paz armada»- que no dejaba sin cubrir ni el más leve intersticio, aunque existían algunas naciones neutrales que, como Escandinavia, a ambos bloques les convenía respetar.

II. TENDENCIAS ESTRATEGICAS POST GUERRA FRIA

A. Colapso del Bloque Soviético. Término de la Guerra Fría

Como ya lo hemos dicho, el término de la Guerra Fría se produjo al desintegrarse el sistema de naciones que componía a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (eran en total quince, incluyendo los tres Estados bálticos de Estonia, Letonia y Lituania) que se articulaban en torno al más grande y poderoso de ellos, que era Rusia, la que a su vez constituye una Federación de Repúblicas. En torno a la URSS existía un amplio sistema de naciones «satélites» que comprendía desde luego a los países europeos, detrás de la llamada «Cortina de Hierro», que en lo militar constituían el Pacto de Varsovia. Fuera de ellos estaban numerosos estados repartidos por todo el globo terrestre y que por sus sistemas de gobiernos socialistas-marxistas habían entrado a formar parte del «bloque soviético». Ellos, desde luego, renunciaban a su soberanía en beneficio de la Unión Soviética, que era el núcleo central, como quedó demostrado en Checoslovaquia en 1968. Pasaban entonces a ser simples «satélites». El más conocido para nosotros era Cuba, dirigido por Fidel Castro, que después de derrocar a Fulgencio Batista se transformó en el primer satélite soviético en el Continente americano y que por su privilegiada ubicación se constituyó en base adelantada del marxismo-leninismo, encargado así de servir de base a la expansión soviética en el continente. Era un golpe supremo de audacia, puesto que lo hacía desde una ubicación privilegiada a pocos kilómetros del coloso norteamericano. Chile sería una de las naciones más afectadas por esta irradiación ideológica y militar, a pesar de ser la más alejada geográficamente. Pero en verdad, prácticamente ninguno de los países de este hemisferio dejó de sentirla, como lo prueba la decisión de ruptura de las relaciones adoptadas por la OEA.

El bloque soviético llegó a tener un poder militar formidable, incluso muy superior al occidental, aunque en verdad el poder integral de este último era superior, considerados todos los factores que constituyen el Poder. Por eso, antes de 1990 era muy difícil pensar en que la enorme polarización de fuerzas que dividía al mundo pudiese terminar en otra forma que no fuese en un enfrentamiento prolongado y sangriento a lo largo y ancho del mundo, o en un holocausto nuclear. Difícil era pensar que este adversario todopoderoso se derrumbaría desde adentro por sus propias limitaciones y defectos, pero afortunadamente para la humanidad fue así. Entre las causas que lo provocaron están las consecuencias concatenadas de muchos factores que, en síntesis y simplificada, podríamos agrupar en políticos, económicos, sociales y finalmente morales.

En lo **político**, el sistema marxista-leninista era el más totalitario de los sistemas, caracterizado por la máxima limitación de la libertad, que restringía la facultad de expresión, creación y de vida a sus ciudadanos, que no podían competir con las sociedades libres que permiten a sus integrantes la más amplia exteriorización de todas sus facultades. Una sociedad de este tipo requiere de un elevado gasto de energías creado-

ras en la mantención del más estricto control de todos los ciudadanos y las actividades que éstos realizan. Los esfuerzos que se emplean en esto, naturalmente no se pueden utilizar en actividades creadoras.

En lo **económico**, la capacidad de creación de riqueza y la producción de bienes se restringía por la falta de libertad. El Estado debe asumir la responsabilidad de planificar y conducir el proceso completo de producción, limitando así la libre, espontánea y responsable actividad del sector privado a su más mínima expresión. El mundo ha comprendido y comprobado que este sistema conduce a resultados incomparablemente más bajos que los que resultan en una sociedad libre. Además, la Unión Soviética era un país de mediano avance -pero no el más adelantado del mundo, en 1917- que en vez de mejorar las condiciones de vida de su pueblo invirtió sus mejores esfuerzos en emprender una carrera de armamentismo, de creación de industria pesada, de adelantos apuntados a la coherencia, a lo espacial, a lo nuclear, etc., pero en ningún caso dirigido a mejorar el estándar de vida de sus habitantes. Los intentos de dominar el mundo, de difundir sus ideas, exportar la revolución, mandar tropas, guerrilleros, terroristas y armas a través del mundo demandaron recursos enormes que contribuyeron al retraso económico de sus países, que a la larga tendría que producir su bancarrota.

Lo anterior tendría que repercutir en lo social en los países socialistas, en un mundo crecientemente interconectado que - a pesar de los intentos por evitarlo - permitía comparar las condiciones de vida propias con las de las naciones occidentales. La falta de libertad para asociarse, libre y naturalmente, redujo la eficiencia de las actividades sociales. La vida en un ambiente policial, en que no hay libertad para que el espíritu desarrolle y expanda las ideas y las acciones, tiende a una existencia gris y sin expectativas. La propia campaña llevada a cabo por los soviéticos sobre el atropello a los derechos humanos en países tan alejados como Chile (en situaciones que ellos mismos provocaron) terminaría por repercutir allí mismo donde esos derechos habían sido pisoteados desde siempre. Lo más valioso de su intelectualidad pediría más libertad, más justicia y mejores condiciones de vida. Paradojalmente había nacido en esos países una nueva clase -«la nomenclatura»- que al burocratizarse condenó a los trabajadores a una gris medianía.

Los intentos de la Unión Soviética y sus aliados por mantener el tren de expansiones en el exterior y los esfuerzos por superar en adelantos bélicos a Occidente, llevarían las cosas a un extremo intolerable para su población.

Finalmente, la falta de resultados reales, tangibles, en una vida que por sobre todas las cosas estaba orientado por el más puro materialismo, que limitaba las posibilidades de expresión espiritual y religiosa, terminaron por convencer a la gente que se precisaba hacer un cambio profundo de vida que terminara con el sistema totalitario y abriera la compuerta a un régimen que permitiera una mayor participación ciudadana y una verdadera democracia. La gente vivía la realidad en un sistema que después de más de setenta años de permanencia no había logrado nada que se asemejara o pareciera a lo que es la utopía que el marxismo trataba de hacer creíble en países alejados geográficamente de la Cortina de Hierro.

Así, la subida de un líder más joven como M. Gorbachev desencadenó un proceso de conocimiento de la verdad y de liberación, que se hizo irreversible.

La primera consecuencia fue el aflojamiento de los férreos lazos que sometían bajo la Unión Soviética a los países de Europa Oriental, que, estando más próximos al mundo Occidental, tanto geográfica como históricamente, veían más de cerca otras condicio-

nes de vida muy superiores a las del bloque oriental y que ellos anhelaban. Pero el movimiento también había comenzado en la propia URSS y se hizo indetenible.

Y como todo el sistema no estaba basado en una conciencia libre y profunda - salvo en minorías fanatizadas - sino en la fuerza, al debilitarse el convencimiento de la necesidad de seguir manteniendo el sistema, la fuerza fue inútil y se produjo la desintegración que comenzó y se expandió con gran intensidad y rapidez.

Los países del antiguo «*Pacto de Varsovia*» quedaron en libertad y la confederación de repúblicas soviéticas se desintegró, quedando sus quince miembros en condición de independizarse, formando luego una laxa *mancomunidad* o *federación* que aún no termina de definirse.

El coloso soviético se había derrumbado. Quedaba Rusia -por sí sola un gigantesco país- en una lucha por definir (en 1995), su propio destino como potencia.

El *mundo bipolar* había terminado. En 1989 había caído el «muro de Berlín», que simbolizaba la «*cortina de hierro*».

Estados Unidos de Norteamérica -con su poderío intacto- pasaba a ser la *única superpotencia*. Comenzaba un sistema *monopolar*.

La Guerra Fría había terminado y comenzaba una nueva era. Corea del Norte y Cuba se mantenían en pie como países comunistas. China, también comunista, persistía en su sistema, pero con otra modalidad no expansiva - al menos- hasta que lucha por adaptar muchos adelantos de Occidente, sin renunciar del todo a sus ideas y como sea evitando caer en el caos. La violenta represión de la plaza de Tiananmen, en Beijing, cortó de plano una liberalización acelerada que probablemente, en un país sin grandes recursos en relación a sus gigantescas necesidades, podría haber sido catastrófica.

B. Características principales del período Postguerra Fría

1. Mundo Mono (o Uni) polar

El colapso del bloque soviético dejó solo al bloque occidental y dentro de él a su superpotencia rectora; EE.UU. de América en una condición, por ahora, de incontrarrestable supremacía. Como las naciones que conformaban a este último eran libres y en un amplio sentido soberanas, ellas continuaron su cooperación en forma más holgada, pero aquél se desintegró del todo. En el bloque soviético hubo diferentes situaciones. Los países de Europa del Este se alejaron con rapidez (pero con cautela, puesto que aún había fuerzas soviéticas en su territorio); los que constituían la ex Unión Soviética tuvieron en general mayores dificultades para hacerlo, porque por los estrechos lazos existentes, había muchos problemas que resolver (incluso el que plantean las armas nucleares y sus sistemas de lanzamiento; algunos componentes de las FF.AA., como la Armada y cierta ambigüedad en los límites territoriales). Finalmente, hubo otros como Cuba, para la cual la separación fue muy dolorosa por su dependencia económica, militar, financiera, política y lazos de toda índole.

Uno de los ámbitos más delicados de esta situación lo representa la Comunidad Europea, especialmente su instrumento militar, la NATO, que sigue existiendo, pero que obviamente tiene que precisar sus objetivos a raíz de la nueva situación, tarea que aún no ha concluido. Al respecto, sí está claro que el Pacto de Varsovia se disolvió, como también que sus relaciones con la ex URSS, ya no existen.

2. *Fin del monopolio nuclear*

Frente a estos grandes cambios de la situación y relaciones de poder en el mundo, se encuentra la situación de las armas de destrucción masiva, que de hecho existen, aun cuando su significado cambia radicalmente según la potencia a la cual pertenecen y el empleo que ésta pudiera darle. Estamos en un mundo monopolar, pero el poder nuclear se encuentra distribuido entre varias potencias, dentro de las cuales hay cuatro de las que conformaban la ex Unión Soviética. A pesar que se ha comenzado la desactivación y destrucción controlada de armas atómicas, tanto en estos países como en EE.UU., aún queda poder de sobra para acabar con la vida en el planeta Tierra. Fuera de eso tienen esta capacidad Francia, Inglaterra y China y hay otras que la tendrían y/o estarían en diversos grados de avance científico-tecnológico para alcanzarla. Quizás una de las cosas más importantes para la humanidad hoy sea evitar a toda costa la proliferación nuclear, para lo cual deben extremarse las medidas de control y regulación del poder nuclear que debiera considerar acciones de inteligencia y hasta de destrucción preventiva. Al respecto causan profunda preocupación los evidentes signos de relajación y descuido que se observan en la ex URSS, de donde podrían provenir posibles filtraciones de armas, elementos y tecnología a potencias de segundo o tercer orden, interesadas en poseer esa capacidad. Así también es preocupante lo referido a tecnologías de seguridad de accidentes nucleares, de lo cual el desastre de Chernobyl, hace algunos años, es una demostración palpable.

La filtración de este poder a grupos irresponsables y exaltados de terroristas es un tema que puede producir pesadillas hasta a los más indiferentes y es argumento de novelas de ciencia-ficción cada vez más cercanas a la realidad.

En síntesis, aunque estamos en un mundo monopolar y por ahora EE.UU. tiene un poder indiscutido sobre el resto, el monopolio de las armas nucleares (y otros elementos de destrucción masiva como las armas químicas y bacteriológicas) no es monopolio suyo, aunque sin duda es el que tiene mayor capacidad en la materia. Para las conclusiones de carácter estratégico que se puedan deducir, tenemos que seguir asumiendo la siguiente presunción básica orientadora: que el buen sentido elemental y el mutuo terror continuarán produciendo una mutua disuasión y que, por ende, nadie querrá emplear este tipo de armas porque recibiría de vuelta un castigo semejante o peor.

3. *Las comunicaciones, desideologización, liberación, internacionalización y globalización.*

Son aspectos principales que caracterizan la era post Guerra Fría. Aunque habían comenzado a adquirir cuerpo antes de 1990, indudablemente, en esta nueva era de la humanidad parecen avanzar con fuerza incontenible y tendrán influencia en todo, incluso en las tendencias de la gran estrategia futura. Dos palabras sobre cada concepto, todos muy ligados entre sí:

Las comunicaciones. Su progreso está llegando a los más insospechados límites. Las noticias se saben en cosa de segundos en el ámbito completo de la humanidad y en los diferentes niveles.

Ya es imposible ocultar cosas importantes. Las noticias las reciben todos y tienen efectos en los diferentes niveles, lo que hace difícil limitar la influencia estratégica de hechos tácticos y detener sus consecuencias políticas. Con sistemas computacionales nuevos como el «internet» es posible transmitir materias, antece-

dentes y tecnologías -sin posibilidad de control- desde cualquier biblioteca, laboratorio, centro de estudio o satélite en forma casi instantánea.

La desideologización. Es una consecuencia natural del término de la Guerra Fría. Durante ella era casi imposible pensar sobre cualquier tema sin asociarlo a uno de los dos bloques. En consecuencia, el tema «Este-Oeste» estaba en un lugar preponderante en cualquiera consideración que se hiciese y esto tenía validez en cualquier parte del mundo, ya sea en la política externa o interna, en los temas de desarrollo económico-social y hasta en los culturales. Consecuencialmente, las materias de orden estratégico estaban, en sus niveles superiores, orientadas en uno u otro sentido. Al bajar de tono la ideologización, es posible estudiar los temas de acuerdo a su consideración sustantiva.

Sin embargo, estimamos que hay que estar alerta, porque si bien el marxismo - la más fuerte y persistente ideología de este siglo - ha caído, lo ha hecho en el sentido de la aspiración a la conquista del dominio del mundo *por la Unión Soviética*, pero ha sido reemplazado por otras formas más sutiles de actuar sobre cuya realidad será posible pronunciarse en los años que vienen.

La liberación. Es quizás la esencia de todo lo que significó la caída del bloque soviético. Este concepto que señala lo que debiera ser el mundo del futuro, ha sido aplicado en lo esencial de la vida de las naciones: en lo interno y externo. En lo *interno* significa la aproximación a auténticas democracias (no las democracias «populares» del mundo soviético). Ella viene acompañada con la implantación de un sistema de gobierno que traería la libertad en todas las facetas de la vida de la sociedad; libertad civil, laboral, para elegir, llegar a un sistema de salud, educación, habitacional y de asociación. En lo económico, disminución del rol del Estado en beneficio de los privados, etc. En lo *externo*, significó la independencia de los satélites o naciones cautivas que completó la libertad de las antiguas colonias.

En suma, se trata de difundir y afianzar la libertad en un justo equilibrio entre la libertad ciudadana compatibilizada entre dos virtudes: la autoridad y la libre expresión ciudadana.

La *internacionalización* se refiere a la especial preponderancia que algunos parecen dar a los problemas internacionales sobre los internos, o más bien el tratamiento de estos últimos con una visualización internacional. La exageración del concepto coincidiría con el pensamiento de aquellos que consideran el concepto de nación como algo anticuado o con aquellos que están contra la limitación que ellos creen ver en el concepto de Patria.

La *globalización* es una consecuencia del mejoramiento de las comunicaciones y los transportes, que dan la sensación que el mundo se haya hecho más pequeño. En cierto modo es un proceso espontáneo y natural, en que las naciones abren sus fronteras y renuncian a aspectos cada vez más amplios de su soberanía -pero no todos ni los cruciales- para facilitar el intercambio de ideas, comercio, turismo, cultura y personas. Para ello dan facilidades y en muchos casos suprimen los trámites burocráticos que los regulan. Son ideas antiguas, que datan de los tiempos del enfrentamiento de ideas o pugnas entre las escuelas realistas y utópicas (siglo XIX), actualizadas hoy en día como consecuencia del progreso técnico. Como su nombre, lo indica, es un proceso de complementación global que tiende a expandirse. Su significado abarca a todas las actividades importantes del hombre, aunque naturalmente el aspecto económico es uno de los más trascendentes. Lo mili-

tar no escapa a esta realidad, porque está afectada la seguridad, aspecto también inseparable de la vida humana.

Pero tengamos presente que los Estados delegan ciertas competencias. *PERO NO LA SOBERANÍA PROPIAMENTE TAL.*⁹

C. Internacionalización versus Nacionalismo

1. La **internacionalización** va de la mano con la globalización del mundo actual. Estas nuevas ideas, cuyo desarrollo masivo se produjo como resultado de la evolución del pensamiento después de la segunda Guerra Mundial (aunque sus orígenes en grupos intelectuales minoritarios son muy anteriores), se contraponen a la idea de nación, más antigua y radicada profundamente en el pensamiento de la mayoría de los ciudadanos.

En efecto, la idea de *Nación* se encuentra asociada a la tierra donde el hombre vive y donde ha *nacido* él y sus antepasados. El concepto de nación se encuentra ligado al del espacio geográfico en que se ha desarrollado la historia de un pueblo, o sea, agrupaciones humanas que tienen una comunidad de raza, lengua, religión y cultura. En suma, una historia común en la que destacan un conjunto de hechos trascendentales para esa comunidad tales como las luchas, con sus triunfos y derrotas, que representan un pasado común, un presente compartido y el deseo de enfrentar juntos el porvenir. Mientras más duros hayan sido los acontecimientos, más fuertes serán los lazos que unen a esos habitantes. Aparecen los héroes, las leyendas, las costumbres, el folklore y todo un conjunto de lazos que los aglutinan. Para asegurar la vida en común, ese pueblo se ha dotado soberanamente de un conjunto de normas constitucionales y legales que regulan la organización política que lo gobierna. Es el *Estado*.

Cuando ese *pueblo* está implicado, ocupando un territorio común y organizado es un *Estado - Nación*, que es la organización básica y normal, la unidad política fundamental que constituye el mundo moderno. Es el principal sujeto de acción en la *Comunidad Internacional*. En la misma forma como nacieron normas jurídicas para regular la vida dentro de los Estados, comenzaron a desarrollarse normas para regular la acción de las naciones en el terreno internacional (Derecho Internacional). Sin embargo, lo tradicional fue que si bien aquellas se sometían voluntariamente a ese ordenamiento no había forma de obligarlas a hacerlo cuando se salían de él, salvo por la fuerza. Las grandes guerras y conflictos producidos en este siglo obligaron a las naciones a idear organismos internacionales que crearan los medios para darle más efectividad al Derecho Internacional, fundamentalmente para evitar las guerras o al menos limitarlas humanizando sus efectos. Así después de la I Guerra Mundial nació la *Sociedad de las Naciones* (SDN) que fracasó y murió antes de la II Guerra Mundial. Después de este conflicto fueron creadas las *Naciones Unidas* (N.U.) con un amplio conjunto de organizaciones, a la que han ingresado más de ciento cincuenta Estados y cuya historia ha estado jalonada de éxitos y fracasos. Pero aún subsiste y no ha nacido nada mejor que la reemplace.

Al aceptar estas organizaciones, los Estados - Naciones acuerdan voluntariamente someterse a ellas, lo cual significa que se despojan voluntariamente de parte de su soberanía para darle efectividad.

⁹ Francisco Orrego Vicuña. «Memorial del Ejército de Chile» N° 438/91, pp. 128 a 137.
Pedro Daza Valenzuela. «Memorial del Ejército de Chile» N° 438/91, pp. 138 a 141.

Si todos los Estados se sometieran con absoluta honestidad al cumplimiento de las normas del Derecho Internacional, el mundo habría encontrado el gran remedio. Sin embargo, *como suele suceder dentro de cada Estado, los ciudadanos tendemos a someternos a aquello que nos conviene y a rechazar aquellas cosas que nos son adversas. Y vienen los grandes problemas.*

2. Globalización y nacionalismo

En las actuales circunstancias, paradójicamente mientras más se enfatizan en el mundo los conceptos de la *globalización*, más se acentúan los sentimientos *nacionalistas*.

Este es un proceso en pleno desarrollo, en el que obviamente los extremos - como siempre - son malos. Es cierto que ambos tienen sus pro y sus contra: el mundo va avanzando a una integración en cada uno de sus aspectos, pero hay muchos problemas, muchas etapas que quemar y en ningún caso es razonable que se busque borrar los conceptos tan profundamente asentados en la mente y en el corazón de los hombres como son los de Nación y Patria. Como siempre, hay que buscar lo mejor de cada concepto y compatibilizarlos con flexibilidad.

Si es efectivo que la internacionalización ha aumentado, también se ha fortalecido el concepto de Nación. Parece que se quisiera aprovechar al máximo las ventajas de la primera, defendiendo celosamente lo esencial de la segunda. Tengamos en cuenta que de las cuarenta naciones que concurren a San Francisco, en 1945, a formar las N.U., se ha pasado hoy a más de 150 miembros, aunque el número de Estados Independientes se acerca hoy día a los doscientos. El primer aumento grande sobre el número de estados originales se produjo con motivo del proceso de *descolonización*, al término de la II Guerra Mundial. En el período de la Guerra Fría hubo el interés, especialmente del bloque soviético, que el número aumentara y para eso apoyaban su incorporación, ya que cualquiera que sea su tamaño, en las votaciones, cada Estado es un voto. Finalmente, el número siguió aumentando al quedar libres muchos países con motivo de la caída del bloque oriental y de la desintegración de la URSS.

D. El llamado Nuevo Orden Mundial

Era obvio que al desmoronarse el bloque soviético, el ordenamiento internacional que había en ese mundo bipolar tenía que llegar a cambios importantes para enfrentar la nueva situación emergente, aunque en un primer momento las organizaciones del bloque occidental, vencedor, tendrían que servir de base para ello. Los fundamentos para ese nuevo orden y el apoyo del mismo tenían que provenir de la única superpotencia existente: EE.UU., país al cual nos referiremos de preferencia, más adelante, en esta materia.

Grandes fueron las esperanzas que se cifraron en el primer momento en relación con el *Nuevo Orden*. Decidida la confrontación Este-Oeste, neutralizado el formidable bloque oriental, el mundo podría dedicarse, ciento por ciento, al desarrollo socioeconómico, al haber desaparecido la principal amenaza que significaba el problema de la Guerra Fría.

A nuestro modo de ver, éste es un nuevo ordenamiento internacional, de los muchos que han existido y seguirán existiendo en la humanidad, pero en ningún momento significa el término de los problemas internacionales.¹⁰ Era una tregua en el nivel máximo, mientras en un nivel inferior se producían nuevas fuentes de conflictos y

¹⁰ «The Anarchical Society» de Hedley Bull (A Study of Order in World Politics) Library of Congress Cataloging in Publication Data. (1977-USA) pp. 16 a 18.

sangrientas guerras locales por doquier. Sobre los asuntos pendientes sólo se había terminado el espectro de una conflagración mundial este - oeste, pero seguían vigentes los problemas locales de siempre y se abría la posibilidad de nuevos enfrentamientos al formarse un vacío de poder - el soviético - y al comenzar a actuar los numerosos nuevos Estados-Naciones de Europa Oriental y de la ex Unión Soviética.

Los problemas que pueden surgir del mundo actual -donde hasta la fecha se ha constituido un número de alrededor de doscientos Estados- son numerosos, de diversos orígenes y variedades, que se pueden combinar, dando como resultado un número casi inagotable de posibles conflictos. Así pueden presentarse problemas debido a:

- el nacimiento de nuevas ideologías que reemplacen o revivan las ya conocidas hasta 1990;
 - nacionalismos que busquen reivindicar o imponer sus aspiraciones, o pretendan hacerlas excluyentes a otros intereses en un área (originando expansionismos a costa de otros);
 - regionalismos que procedan en la misma forma (en torno a uno o más Estados);
 - intentos de dominación hegemónica expuestos por alguna gran potencia o burocracia internacional;
 - minorías subyugadas que buscan salir de esa condición;
 - problemas surgidos entre Estados que puedan derivar en violencia: limítrofes; de minorías; económicos; religiosos; etc. Mientras más grandes sean los países comprometidos, mayores serán las repercusiones y posibilidades de alterar la paz mundial.
- La importancia dependerá de la proximidad del conflicto a áreas mundiales críticas;
- migraciones forzosas y problemas ligados que parecen probables en el futuro, etc.

La cantidad y variedad de posibles conflictos permite concluir que una superpotencia no podría actuar con eficacia sobre todo el planeta, por mucho poder que tuviere sin apoyarse en organismos internacionales y aliados. Mirado ahora el asunto desde el otro extremo de la escala de poder ¿qué posibilidades podría tener una pequeña o mediana potencia de que su situación -al ser agredida o atropellada en sus intereses vitales-, pudiese ser atendida con prontitud por ese gran policía internacional? Sobre todo si no está ubicada en un área vital del globo o no posee recursos estratégicos como es el caso del petróleo. La respuesta es ninguna o muy pocas. Por lo tanto, ella no tiene otra solución que defenderse con sus propios recursos mientras sea socorrida por ese poder mundial, si es que esto sucede. La historia universal está llena de casos de este tipo.

La respuesta está en las políticas de la gran potencia, que ya veremos. Ella (EE.UU.), aparte de preparar su participación en estas tareas, considera la participación de sus aliados.

Ahora bien, ¿quién le ha encomendado a EE.UU. la misión de actuar como policía en el mundo? ¡Nadie! Por eso, la decisión de una posible acción coercitiva para la paz quedará condicionada en la práctica por:

- El interés nacional de EE.UU., que será el factor determinante que los impulsará a actuar.
- Las decisiones de las N.U. que serán de suma importancia para la decisión de EE.UU. de intervenir. En especial cuando el asunto coincide con el Interés Nacional de esta potencia. Las N.U. darían legitimidad y EE.UU. el aval de la fuerza, para involucrar a otras Naciones.

- El apoyo de los aliados de EE.UU. Al respecto, es natural que este país busque aliados en áreas decisivas para tener allí bases permanentes para actuar; justificar su presencia en el área; contar con el apoyo de fuerzas importantes en las futuras operaciones bélicas y diluir su presencia directa a la hora de ser acusado de imperialista o agresor. En suma, «internacionalizar» el conflicto. En estos casos será lo normal que se actúe con la bandera de las N.U. Pero en el área se operará con una organización regional existente o creada para el efecto.

Obviamente que en el mundo existen áreas más conflictivas o más inestables que otras. Partiendo de EE.UU. y Europa Occidental, existen áreas más o menos inestables que podrían ser las siguientes:

- Cercano, mediano y lejano (Oriente)
- Europa del E., incluyendo el problema candente de la ex Yugoslavia y de los Balcanes en general.
- Pacífico del S y S.E.
- Latinoamérica y
- África

Es natural que la súper potencia tendrá que tener previsiones para actuar en cada una de estas áreas.

El orden actual verá afectada su estabilidad, por una parte, merced al grado de influencia que en el sistema global puedan ejercer otros poderes, como por ejemplo China, Japón, el Islam o Europa. En otro plano, por la influencia del nihilismo, la corrupción o el conformismo, quizás más extendidos y profundos universalmente. O sea, el mundo está en permanente evolución y será menester tener una constante atención hacia temas como éste:

- ¿Qué hará Rusia? ¿Cuál será el desenlace de la situación de los países de la ex Unión Soviética? ¿Cómo se comportará ella con los países de Europa del Este? ¿Cuál será el destino de la NATO
- ¿Cómo evolucionará China?
- ¿Qué sucederá en India y en Pakistán?
- ¿Qué pasará con el Mundo Árabe?, etc.

Del desenlace de estas interrogantes dependerá si el mundo a mediano y largo plazo sigue siendo monopolar o se vuelve a un sistema bi o multipolar.

E. Seguridad Mundial, Regional y Nacional (o local)

1. Lo que el mundo requiere es que haya una cierta estabilidad que garantice que los diferentes pueblos puedan actuar y desarrollar sus actividades en paz. Esto es, libre de sobresaltos y apremios que los obliguen a afrontar sucesivas crisis. Es decir, condiciones mínimas de *seguridad*. Sin ello no hay mirada a largo plazo, inversiones, crecimiento y para abreviar, mejoramientos de las condiciones de vida en los ámbitos material, espiritual y cultural, que se implican mutuamente, pues es a ello a lo que finalmente aspiran todos los seres humanos.

Esa seguridad se expresa en tres grandes niveles: *el mundial, el regional, y el nacional*.

Los tres están íntimamente relacionados. Lograr una absoluta seguridad es algo ciertamente utópico, imposible de alcanzar del todo. Se estima que no ha habido

ningún día en este siglo en que no se esté desarrollando un conflicto grave (normalmente son muchos más) en alguna parte del mundo. De lo que se trata es que haya paz en las naciones, puesto que si reinara en todas, se habría logrado también la paz a nivel regional y mundial.

2. En cuanto a la seguridad y tranquilidad *a nivel mundial* puede lograrse, pero ello no obsta a que no existan problemas a nivel regional o local. Pero es esencial que en aquel nivel haya un adecuado equilibrio de condiciones que permita evitar una conflagración general como las de 1914 y 1939 y una situación paralizante como la de la Guerra Fría. La forma de evitar que ello se produzca es controlando los conflictos locales y regionales, evitando así que puedan escalar a mayores niveles y extenderse hacia otros sectores del mundo. Esto es hoy en día cada vez más posible con la rapidez, radio de acción y potencia de los modernos medios de lucha.

Por esa razón, es cada vez más necesario que a nivel mundial exista algún ente u organización, idealmente a mayor nivel que las propias potencias, incluso superpotencias, que mantenga vigilado el panorama mundial. Esta organización, que no se ve por ahora que sea otra que las N.U., deberían estar atenta -como los bomberos- a cualquier situación que pudiera generar un conflicto de mayores consecuencias.

Pero Naciones Unidas es hoy día un organismo burocratizado y desfinanciado, cuyo futuro plantea muchas interrogantes. En verdad es un ente nacido al terminar la II Guerra Mundial, para fundamentar las bases de una paz duradera, sosteniendo el statu quo y los intereses de las grandes potencias vencedoras al término del citado conflicto.

Pero han pasado cincuenta años, en que durante las crisis de la Guerra Fría, el organismo ha sido sometido a duras pruebas con resultados diversos en cuanto a éxito, aunque últimamente alguna de sus actuaciones pueden ser consideradas en forma más positiva. Durante este medio siglo la situación en el mundo ha cambiado en forma importante. Como quiera que se considere, la relación de poder de numerosas potencias ha cambiado en forma notable. Hay importantes potencias emergentes que es natural que no consideren con la misma sinceridad y lealtad las bases que -en otra época y en otra situación de poder- establecieron las potencias triunfantes. Pero, mirando las cosas con objetividad y altura de miras, no se puede desconocer que ella representa un foro mundial muy valioso y su actuación representa -al menos teóricamente- una posición imparcial. Lamentablemente su actuación no ha resultado ser eficaz, puesto que *no tiene la fuerza*, que se la deben proporcionar potencias que normalmente no pueden ser imparciales. Pero ¿está preparado el mundo para que N.U. pudiera tenerla, cediendo proporcionalmente las Naciones parte de su soberanía, cuando estamos muy lejos que todas estén dispuestas a hacerlo? Y si llegara a tener una fuerza importante ¿quién puede asegurar que ella no quede a merced de una burocracia que refleje determinados intereses? (¿incluso los propios?) ¿O se subordine a determinadas potencias en pugna? ¿Y cómo se atenderá a su financiamiento cuando sin eso su situación económica presenta síntomas de bancarrota?

En este nivel mundial actuarán entonces las N.U., indirectamente las grandes potencias y desde luego la superpotencia (EE.UU.) en el sistema que hoy existe de hecho.

Se estima que la O.N.U. debiera asumir plenamente el rol para el que fue creada, que en lo fundamental es velar por la paz mundial. Eso requiere que se mantenga, sobre todo en las crisis, en su rol principal, en una posición de preeminencia, adelantándose a los hechos, sin caer en la inoperancia.

Para cumplirlo, ella tendría que:

- Aumentar su capacidad de gestión, evitando que cuando haya problemas, la dirección de los procesos caiga de lleno en el área de una o más potencias, dándole a aquellos el carácter internacional, propio de un organismo llamado a estar por sobre los intereses nacionales.
 - Tener una adecuada capacidad de precisar, retener y utilizar diversos niveles de *inteligencia político-estratégica* que le permitan detectar problemas delicados antes que puedan transformarse en grandes conflagraciones. De ese modo puede asumir su resolución, incluyendo sus posibles consecuencias. Tal sería el caso de epidemias, hambrunas, guerrillas, terrorismo, etc. No se trata -a nuestro entender- que ella se empeñe directamente en la búsqueda misma, sino en una adecuada centralización de informaciones de sus propias agencias, de la obtenida a través de las diferentes potencias y de otras agencias internacionales. Su labor estaría más bien en el proceso y difusión de la inteligencia obtenida. Esta es una materia delicada y que tropezará sin duda con dificultades que habrá que vencer sobre todo garantizando los elevados fines perseguidos. Así ella podría mantener actualizada una especie de catastro de posibilidades de conflictos que puedan afectar la paz.
 - Aparte de lo anterior, tendría que estar en condiciones de proponer oportunamente un listado de Cursos de Acción, del cual se pueda elegir el mejor.
 - Dirigir la búsqueda de las soluciones más adecuadas a los problemas.
 - Solicitar los medios a las diferentes potencias y con los propios -si los tuviere- emprender las acciones de paz necesarias para resolver los conflictos. Idealmente, adquirir la responsabilidad superior, organizar las soluciones y resolverlas. Es obvio que si ella es capaz de hacerlo, es mejor que si la solución estuviera a cargo de una determinada potencia.
 - Lo anterior es más posible hoy que durante la Guerra Fría, en que el mundo estaba dividido en dos bloques. En el caso de EE.UU. -que como súper potencia prestará su apoyo-, la solución tiene la ventaja de que EE.UU. es una democracia; hay gran transparencia e información en los procedimientos; su pueblo no quiere extralimitaciones y sus gobiernos se cuidan de no tener problemas que afecten su imagen ante la opinión pública (y sus posibilidades electorales) sobre todo empeñándose en conflictos -que provoquen bajas- más allá de lo que la opinión pública esté dispuesta a aceptar.
 - Sin embargo, todo esto obligará a las N.U. a emprender una amplia y rigurosa racionalización, sobre cuya factibilidad hay serias dudas. Mientras esto no se haga, difícilmente los países querrán financiarlas. ¿Cómo justificar nuevos gastos, cuando se critica que hay otros no necesarios? ESTE ES UN ASUNTO DE GRAN IMPORTANCIA QUE DEBE RESOLVERSE.
3. *¿Cuáles son las presunciones básicas que orientan las soluciones estratégicas (político-estratégicas) que se adopten?*

1°. Que no habrá un enfrentamiento entre EE.UU. como súper potencia y otra gran potencia mundial.

El más elemental sentido común evitará que se creen problemas entre las grandes potencias (digamos de 2° orden después de la súper potencia, especial-

mente con capacidad nuclear), que puedan generar un conflicto entre ellas. A toda costa debe evitarse un conflicto internacional en Europa. De ahí la importancia por ejemplo, de resolver el problema dentro de la ex Yugoslavia, evitando su escalamiento al empeñarse a fondo potencias ajenas en conflicto (considerarlo un problema interno y resolverlo con la intervención de las N.U.).

- 2° Que el terror nuclear producirá una *disuasión generalizada* del empleo de los medios nucleares. Que los EE.UU., especialmente, dispongan de una capacidad de reacción nuclear, como último recurso. Que se empleen todos los esfuerzos para evitar la proliferación atómica y que se continúe con la materialización de los acuerdos de limitación y destrucción de las armas nucleares.
- 3° Que en consecuencia se emplearán todos los medios para *evitar, limitar o terminar* lo más rápidamente los conflictos, lo que requiere del empleo de la cantidad de fuerzas adecuada, en el momento preciso.
- 4° Que todo esto exige tener la capacidad adecuada de inteligencia estratégica y que se mantenga el alistamiento adecuado de los medios. (acción oportuna).
- 5° Que en lo posible se trate de que sea la O.N.U. la que intervenga, o sea, se busque la *internacionalización* del conflicto, constituyendo una fuerza lo más multinacional posible. Esto evita que se piense que se trata de la intervención de una potencia determinada, lo que cambia del todo el carácter de la intervención.

Todo esto está muy lejos de lo que es la realidad actual. Pero la naturaleza de los hechos que se pueden presentar a futuro ameritan que el tema sea estudiado en profundidad y se avance en la materialización de soluciones concretas que devuelvan la fe en este organismo internacional, *para todas las naciones* y no sólo para aquellas comprometidas en un problema que atraiga la atención de las grandes potencias o afecte problemas mundiales. Como ejemplo del primer extremo estaría Kuwait, en que el interés del petróleo concitó la atención no sólo de EE.UU., sino del mundo. Como ejemplo extremo del otro caso, está Bosnia - Herzegovina, que pese al dramatismo de su dolorosa situación, ha tenido que soportar años de una terrible guerra antes de atraer seriamente la atención de las grandes potencias y la acción de las N.U. ha sido absolutamente incapaz de detener el genocidio y las atrocidades que constituyen una afrenta para la humanidad.

4. *¿Hasta cuándo se mantendrán las condiciones actuales?*

En la situación actual, en que se estima que no es previsible un choque en gran escala entre EE.UU. y alguna potencia, se trata de conflictos limitados que tendrán que ir siendo resueltos a su turno por las naciones involucradas con la participación de las N.U. y la mencionada súper potencia. Sin embargo, las cosas en el mundo no son inmutables. En los años próximos está por verse el desenvolvimiento de muchos procesos nacionales y regionales que pueden llegar a producir grandes cambios. Ello depende de la evolución que experimenten algunas grandes naciones que podrían llegar a ser súper potencias y que en ese sentido podrían entrar a disputar el dominio mundial a EE.UU. o a afectar sus intereses vitales. La primera de ellas es, en un plazo mediano, Rusia. Cabe preguntarse ¿hacia dónde derivará ese país? ¿Asumirá un rol preponderante dentro de las naciones que conformaban la ex Unión Soviética? Si así fuera y tiene éxito, cambiaría de inmediato el panorama del poder en el mundo. Esto tiene relación con la situación de los países del

Este europeo y su futura orientación hacia la NATO o hacia el posible bloque oriental. El poder nuclear ruso es sólo comparable al de EE.UU.

Una situación semejante se puede producir según sea la futura orientación de la República Popular China, también con capacidad nuclear. Y a más largo plazo podría haber un caso semejante con la India y otras Naciones. Tampoco podría olvidarse en esto al Japón.

Una segunda situación también altamente difícil se presentaría en el caso de surgir un problema o conflicto cuya magnitud obligue al empeño de fuerzas considerables, especialmente terrestres. Esto es muy delicado cuando se trata de un área ubicada en un continente grande, como Asia, que haga imposible aislar el conflicto y por lo tanto que éste pueda ser alimentado por alguna potencia interesada. En estos casos está comprobado que la acción de medios aéreos o misiles no es suficiente. Es el caso de los problemas que se agitan en la ex Yugoslavia, donde se precisaría una fuerza terrestre de gran tamaño y el problema no se vislumbra de corta duración. Además existe el riesgo de una escalada, por tratarse de un área altamente sensible.

Cambios como los señalados podrían alterar la situación actual, que podría de nuevo hacer derivar las cosas a una situación de equilibrio bi o multipolar. Pero esto podría estar todavía lejano. Sin embargo es conveniente no perderlo de vista.

5. *¿Cuál es en esencia la forma como se operará en el plano mundial en el aspecto político-estratégico (de la gran-estrategia)?*

Estas previsiones corresponden al nivel de las N.U., puesto que debiera ser ella la encargada de detectar los problemas que surjan en el mundo y tomar las medidas para resolverlos.

Sin embargo, es sabido que las N.U. no disponen de las fuerzas para hacerlo, por lo que tendría que solicitarlo a las potencias interesadas. Al respecto, hay una sola de ellas que ha heredado de hecho ese rol mundial, que venía ejerciendo en beneficio del mundo occidental desde la Guerra Fría. Ella es EE.UU. de N.A., potencia vencedora. Las tareas que cumplió en todo el mundo durante el «enfrentamiento» de ese período le hicieron asumir ese rol global.

Después de 1990 ha continuado ejerciendo ese papel, adecuando sus fuerzas o las nuevas exigencias. Ya no se trata de derrotar a la Unión Soviética, sino de cautelar los intereses de EE.UU. en el mundo y mantener la paz mundial.

En otras palabras, los intereses nacionales de EE.UU. están en una importante medida fuera de su territorio y abarcan prácticamente todo el mundo. Cabe preguntarse ¿por qué EE.UU.? Es una situación de hecho, que heredó de la llamada Guerra Fría y en cierto modo es irrenunciable. Cosa distinta es que cuente con la voluntad -quizás debiera decirse con el temple- necesaria para asumir ese rol mundial. Su actitud aislacionista es una constante que podría resurgir con fuerza. Entonces, si se desprendiese de esta responsabilidad, tendrían que asumirla las N.U. que por ahora, al menos, no tienen la capacidad de hacerlo.

¿Cuál es esa estrategia de los Estados Unidos de América?

La expondremos ahora en forma general y abstracta y después revisaremos algunos documentos concretos de EE.UU. que pueden dar más luz sobre el tema:

- a. Definir claramente sus *intereses y objetivos* en el mundo. Esto es vital porque no puede permanentemente abarcarlo en su totalidad. Si estos objetivos e intereses están bien elegidos, permitirían indirectamente cubrirlo todo.
- b. Disponer de un sistema de Inteligencia que permita cubrir el espectro mundial, en lo general y en cada una de las áreas precisas de la Inteligencia Político-Estratégica. En esto, lo esencial es la capacidad de los analistas para el proceso de las informaciones, que conduzca a determinar las verdaderas amenazas.

En el momento actual se trataría de las amenazas específicas a uno o más de los intereses y objetivos definidos.

Si surgiera una amenaza global, significaría que se ha pasado de un mundo monopolar a otro bipolar o multipolar.

- c. Disponer de medios militares conjuntos, en puntos claves fuera del territorio de EE.UU. para actuar -si es necesario- de acuerdo a esos intereses y para la consecución de esos objetivos.

Esto significa tener las fuerzas, marcar su presencia permanente en las áreas que interesa y estar en condiciones de actuar, lo que incluye tener la capacidad de transporte aéreo, marítimo y terrestre para materializar las operaciones.

- d. Contar con aliados y amigos en cada uno de los sectores, los que le darán seguridad y naturalizarán el punto de apoyo inicial para actuar y proyectar las operaciones en profundidad y eventualmente, con el debido apoyo, realizar la tarea ellos por sí solos.
- f. Tener reservas para reforzar, apoyar, ampliar y prolongar las operaciones iniciadas. Disponer en EE.UU. de unidades y medios de reserva y de reemplazo.
- g. Mantener un sistema de armas nucleares para disuadir a potenciales agresores al no empleo de estos medios, mantener la vigilancia para evitar un eventual escurrimiento de elementos nucleares a agentes irresponsables, ejercer estricto control sobre el almacenamiento, producción y distribución de armas y materiales atómicos. Mantener semejante precaución sobre las armas químicas y bacteriológicas.

Aquí es donde cobra toda su importancia la participación de N.U. En efecto, si se trata de un problema de envergadura, en una o más zonas del mundo, en que se comprometa en esa forma los intereses de EE.UU., N.U. tendría que estar actuando en forma previa en el área para resolverlo, debiendo tomar la iniciativa, de modo que la solución sea buscada por N.U. -y toda su organización internacional- con el apoyo estratégico de EE.UU. e idealmente de otros Estados. Del mismo modo la organización mundial debiera tener la independencia para hacer que la gran potencia modifique una actuación que no favorezca o atente contra los intereses y la paz mundial. Una actitud tal de seguro está lejos de la realidad actual. Ella tendría que originarse en el Consejo de Seguridad, en el cual EE.UU. es miembro permanente y con derecho a veto (con otras cuatro potencias).

6. *¿De qué medios militares podría disponer las N.U. para cumplir sus tareas?*

Por ahora se analizan diversas ideas a nivel internacional para cumplir con el ideal de disponer de una fuerza internacional a disposición de las N.U. Se trata que esa fuerza esté integrada con la mayor representación de fuerzas de diversos países, en la forma más pluralista posible. Por el momento se podría considerar las siguientes ideas:

- a. Una fuerza provisional, que sea capaz de constituirse eventualmente en el mínimo de tiempo, con unidades normales provenientes de países que quisieran colaborar, pero cumpliendo las condiciones básicas que fije las N.U. Es la mínima exigencia.
- b. Constituir una fuerza de despliegue rápido, integrada por componentes nacionales, sobre la base de unidades permanentes en alto grado de alistamiento, ubicadas en sus países o en otros que se designe. Es una exigencia superior.
- c. Creación de una fuerza permanente de paz en el sentido de unidades completas y balanceadas de cada país a disposición de las N.U. Es una solución más avanzada y definitiva.

Sin embargo, como la O.N.U. no dispondrá nunca de fuerzas propias en cantidades suficientes, tendrá que solicitarse a los diferentes países las fuerzas necesarias para integrar la Fuerza Internacional, partiendo en primer lugar por EE.UU., que por la responsabilidad mundial que ha asumido, cuenta con los medios para realizar estas tareas, muchas de las cuales son coincidentes con las de las N.U. ¹¹

7. *Seguridad regional y local*

Por un lado es la consecuencia de la seguridad mundial, pero por otro, puede verse afectada por razones diferentes sin que alcancen a afectar al nivel general y superior. La seguridad en el nivel local es básica e influye directamente en el bienestar de las sociedades. La regional, a su vez, puede afectar a la local y a la mundial. Por eso, según las características de la región, puede ser más o menos importante que -ya sea por acuerdo de los Estados de la región o por imposición o sugerencia de la(s) máxima(s) potencia(s) se constituya una organización regional para garantizar la paz y la estabilidad en un área. En estos niveles intermedios o locales continúan aplicándose normas político-estratégicas más tradicionales.

8. *Aplicación de la fuerza en las áreas regionales o locales*

Cuando en el marco de la gran estrategia se aplica la fuerza en una región o estado o en los conflictos producidos dentro de una región, la forma en que se hace resultará normalmente, en la forma clásica o como lo ha sido siempre. En el primer caso, es decir el de la acción de fuerzas de las N.U. o de la superpotencia contra un Estado determinado, se puede producir una superposición de niveles diferentes de donde puede ser difícil separar los niveles Político-Estratégico, de la Estrategia Militar misma, de las Operaciones y de la Táctica. Esta distinción será también más difícil hacerla cuando se usan armas especiales modernas de gran alcance, potencia y radio de acción. En estos casos la determinación de los fines perseguidos u objetivos con el empleo de la fuerza será decisivo para determinar el nivel o rango del hecho.

¹¹ Francisco Orrego Vicuña. Op.Cit. pp. 134 y 135.

III. ANTECEDENTES POLITICOS-ESTRATEGICOS POSTGUERRA FRIA

A. La posición de Estados Unidos

En el desarrollo anterior de este trabajo hemos analizado la evolución política mundial durante este siglo, en sus aspectos más generales y las inevitables consecuencias que ellas han producido en la gran estrategia. En el curso de él, hemos señalado en forma ampliamente teórica las «tendencias estratégicas postguerra fría». En lo que sigue completaremos estas consideraciones, concretándonos a reseñar la forma cómo EE.UU. de N.A. -la superpotencia que ha prevalecido como dominante al término de la Guerra Fría, en 1990, frente al derrumbe del bloque soviético- ha emprendido el ejercicio de tutelar las relaciones internacionales, frente a los Organismos Internacionales, las grandes potencias mundiales, incluyendo a Rusia y otras grandes naciones emergentes que, al menos por ahora, no están en condiciones de alcanzar el nivel de superpotencia (Como podrían ser los casos de la República Popular China y de Rusia).¹²

Estados Unidos es sin duda la única nación -o al menos lejos hoy la más capacitada- que está en condiciones de ejercer ese rol global que le permita por una parte, cautelar sus intereses vitales a través del planeta, expandiendo sus ideas de democracia y de pacífica convivencia mundial y, por otro, apoyar los organismos internacionales, ya sean mundiales y/o regionales para la mantención de la paz. Sin embargo, es obvio que aquí se plantean diferentes niveles de intereses que por desgracia no siempre pueden coincidir:

Los de los países o grupos de países menores, que pueden enfrentar situaciones conflictivas vecinales o a veces con potencias mayores, que les ocasionan dolorosas pérdidas o ponen en peligro su supervivencia.

Los de los organismos regionales, o según el caso, las N.U., que se vean comprometidas a intervenir, suponiendo que haya acuerdo entre las grandes potencias, cuyos intereses no se vean comprometidos o por acuerdo de los beligerantes. Pero aun en este último caso queda por delante el decisivo asunto *de la fuerza* necesaria. Si se trata de un problema de no gran envergadura, la organización internacional podría sin duda afrontarlo, pero si no es así, se requerirá del concurso de la súper potencia que lo afronte o haga cabeza para hacerlo. En este caso hablamos de los EE.UU. de América que, sin duda, ejercerá su acción diplomática recurriendo a la amplia gama de los recursos no-bélicos que le brinde su poder nacional, en todos los ámbitos en que sea preciso, para evitar el empleo de la fuerza, cuyo alistamiento se da por descartado. Finalmente, su decisión de intervenir militarmente en el problema dependerá del grado en que éste afecte sus propios intereses. Si los afecta, sin duda intervendrá, llegando a un más fácil entendimiento con las N.U. o el organismo regional involucrado y concitando la cooperación de otras grandes potencias. Es el caso reciente de Kuwait o de Haití. Pero si su interés nacional no está afectado directamente y se teme un conflicto largo, cruento, en que se prevé la posibilidad del comprometimiento contra una o más potencias, su comportamiento será diferente: o no se comprometerá empleando fuerzas militares, o buscará una manera de actuar menos costosa, compartida o parcial. Es el caso del terrible conflicto en la ex Yugoslavia (el recuerdo de la experiencia de Vietnam está siempre presente).

¹² Como en muchas cosas, en esto hay diferentes opiniones. En una entrevista a la Revista TIME (la revista semanal), Vol. 146, N° 24 del 11.DIC.995) el Presidente Jacques Chirac expresó: «El mundo bipolar que hemos conocido ha terminado y el mundo de mañana será multipolar».

No debe olvidarse que a pesar de su gran poder, EE.UU. tiene sus propios problemas internos, no despreciables, sus naturales limitaciones y requiere el empleo de ingentes recursos económicos para enfrentarlos. La misma Guerra Fría de la que salió victorioso, le significó un fuerte desgaste. Su alto nivel de autosuficiencia, lo ha llevado en la historia, en más de una ocasión, a adoptar una política de *aislamiento* de la que salió voluntariamente en este siglo para entrar a la guerra en contra de los Imperios Centrales, en 1917 y de la que fue forzada a salir violentamente, esta vez, el 07 de diciembre de 1941, por el demoledor ataque japonés a Pearl Harbor, obligándolo a entrar en la guerra contra el «Eje». Desde entonces no ha podido abandonar, hasta hoy, una posición de abierta participación internacional. Primero, hasta 1945, para ser un poder decisivo en la derrota de Alemania, Italia y Japón y desde ese año en adelante, para enfrentar y ganar también la Guerra Fría contra el bloque soviético.

Después de 1990, EE.UU. es, de hecho y en forma indiscutible, la mayor potencia mundial y como tal se ha visto obligada a asumir un papel preponderante en el mundo de la postguerra fría en lo político, económico y militar.

Esta tarea la está cumpliendo en un ambiente que se ha dado en llamar el Nuevo Orden Mundial, al cual nos hemos referido. Este aspira a ser de paz y de cooperación mundial, aunque esas metas están aún muy lejos de lograrse en plenitud.

No faltan hoy en Estados Unidos los partidarios del histórico aislamiento, que piensan en los grandes beneficios que resultarían para el país al derivar hacia el desarrollo y bienestar doméstico los enormes recursos que la nación emplea en potenciar su alistamiento político-estratégico. Esta posición, a nuestro entender, no resiste análisis.

La retirada de EE.UU. de las posiciones que cautela en el mundo crearía un vacío de poder que sería llenado rápidamente por otras naciones, desatándose toda clase de ambiciones y expectativas. Las N.U. y los organismos regionales no podrían enfrentar los problemas emergentes. La tranquilidad de EE.UU. sería ilusoria, porque las bases políticas y económicas internacionales que lo han sustentado hasta ahora desaparecerían y la gran nación del norte se vería obligada a intervenir en las más difíciles condiciones. Mantenerse en una posición de aislamiento requeriría que imperasen en el mundo condiciones que en absoluto existen hoy en día. La defensa de EE.UU., hoy más que ayer, no es posible hacerla en sus fronteras continentales americanas. Debe hacerse al otro lado de los océanos. Esta nación tiene la mala experiencia a que la condujo su aislamiento después de la I Guerra Mundial. En la década de los treinta permitió, tanto a Alemania como a Japón, hacer grandes avances en Europa y Asia, respectivamente, a costa de la indefensión y pérdida de la libertad de muchos países, lo que obligó finalmente a EE.UU. a intervenir a fines de 1941, no en las mejores condiciones.

A partir de 1990, Norteamérica se encuentra de hecho en el centro de un sistema unipolar de poder que, hasta este momento -y no es previsible que cambie- es coincidente con los principios que dieron nacimiento a las N.U., organismo que recoge el pensamiento de todas las naciones del orbe y que en última instancia se guía por las orientaciones de las cinco grandes potencias mundiales (EE.UU.; Rusia; China; Gran Bretaña y Francia) que como *miembros permanentes* constituyen -con derecho a veto- el Consejo de Seguridad.

Como las N.U. no poseen, independientemente, fuerzas militares propias, el peso de las grandes naciones es importante, pero el de Norteamérica es decisivo. Este vale especialmente como respaldo a aquélla, en sus pesadas tareas de resguardar la paz mundial. El organismo internacional podrá, en general, intervenir con éxito y resolver

problemas pequeños o medianos con el aval del poder de EE.UU., cuya actitud será decisiva, por presencia, para resolverlo. Pero ante conflictos mayores, en que la actuación militar sea indispensable, esa intervención se produciría sólo cuando haya logrado comprometer a Norteamérica y a otras grandes potencias que aportaran fuerzas militares internacionales, tema que está en el centro de la debilidad que las N.U. exhibe al cumplir sus cincuenta años de vida.

En las actuales circunstancias, sin embargo, no se vislumbra ninguna amenaza global o mundial que sea capaz de desafiar al poder monopolar que representa EE.UU. y sus aliados, haciendo que se retorne a un sistema bipolar, ni menos multipolar, lo que no quiere decir que eso sea imposible en el futuro. Pero también lo más probable es que en los plazos inmediato y mediato, al menos se sigan produciendo problemas locales de diferente magnitud y características que habrá que controlar para evitar que puedan adquirir ribetes más amplios.

Estos afectarán a las organizaciones regionales y/o a las N.U., quienes los enfrentarán con los medios y las limitaciones conocidas. Pero también pueden caer en las esferas de acción de los intereses americanos desplegados prácticamente en todo el mundo. EE.UU. normalmente dará su apoyo a los organismos internacionales. Pero es nuestro parecer que en cuanto al empleo de sus FF.AA., lo hará -como ya lo hemos expresado- cuando así se lo demanden sus intereses nacionales y se trate de cometidos que requieran de gran desgaste en hombres, material y dinero.

El problema más serio se podría producir cuando ambos intereses no coincidan o sean contrapuestos (El interés mundial y el de EE.UU. de N.A.). Por eso, aunque sea una meta muy lejana, el funcionamiento ideal del sistema se producirá cuando se perfeccione la democracia en cada país; cuando el sistema internacional se integre como una organización lo más democrática posible, con todos los mecanismos para dirimir conflictos, evitando los abusos de los países más fuertes; cuando todos los Estados den el más serio cumplimiento a los tratados internacionales y al derecho internacional, y cuando, finalmente, se fortalezca la organización internacional. Ese día *aún está demasiado lejano*, pero el mundo avanza hacia allá y algún día ese ideal podría alcanzarse.

Mientras tanto la responsabilidad recae en principio en las N.U. (con los medios que tiene actualmente) y la principal potencia del sistema cuya actuación pasa a ser decisiva. Por eso interesa que analicemos, en síntesis, cómo actúa EE.UU. de N.A. en su acción internacional, en los niveles nacional, ministerial (departamental) e institucional (por ejemplo en su Ejército), ya que ello nos dará una idea de cómo operará en los planos de la gran estrategia y de la estrategia militar. Es decir, las tendencias estratégicas de la postguerra fría.

B. Política de Seguridad de la Administración Norteamericana del Presidente Bill Clinton (para los años 1993-1994)

Es un ejemplo concreto de la orientación de la gran estrategia, al más alto nivel, del gobierno norteamericano.

De ella resaltamos:

- La concepción del Presidente en materia de seguridad descansa en tres premisas básicas: «la reestructuración militar, la difusión de la democracia y el restablecimiento del liderazgo económico norteamericano».

- Al enfrentar los problemas postguerra fría se insiste en la necesidad de cuidar al ciudadano norteamericano y sus necesidades. La gran lección de la victoria contra la Unión Soviética es que: «jamás la derrotamos en el campo de batalla. La Unión Soviética se derrumbó de adentro hacia afuera por fallas económicas, políticas y espirituales». «Las políticas doméstica e internacional son inseparables en el mundo moderno. Si no somos fuertes en casa, no podremos liderar el mundo que hemos luchado por crear».

«Necesitamos una estrategia coherente que nos permita liderar el mundo que hemos luchado por construir y que sirva de apoyo para nuestros esfuerzos por cuidar de lo propio».

- Propone una estrategia -de gran acuerdo- basada en cuatro supuestas claves:
 - 1° «La caída del comunismo no significa el final del riesgo. Existe una nueva serie de amenazas en un mundo aún menos estable que nos obliga a reestructurar nuestras defensas, a estar alertas».
 - 2° «EE.UU. debe recuperar su fortaleza económica para mantener su posición de liderazgo mundial». Agrega que al lado del poderío militar y más importante, está el económico. Se gasta mucho «en fuerza militar y poco en fuerza intelectual».
 - 3° «El poder de las ideas rige en la era de la información y la comunicación. La televisión, las grabaciones y el fax ayudaron a resquebrajar el Muro de Berlín y a derrumbarlo».
 - 4° «Finalmente, nuestra definición de seguridad debe incluir la atención de las grandes amenazas que se ciernen indiscriminadamente sobre todo el planeta».

- Enseguida se refiere a la *reestructuración de las fuerzas militares*.

Expresa en síntesis que no hay que fijarse tanto en el monto del presupuesto como en cuál es *el peligro*, cuáles son las *amenazas* que se enfrentan, ya que de ahí se deduce la fuerza necesaria para hacerles frente. El presupuesto es una consecuencia de lo anterior. Durante la Guerra Fría EE.UU. sabía qué tenía que afrontar, en cambio ahora no. Eso hay que estudiarlo y determinarlo. De los nuevos retos resulta la necesidad de una nueva estructura militar «*menor y más flexible*» que incluya:

- *Disuasión nuclear*. Reduciendo el arsenal nuclear por medio de negociaciones, se debe conservar: «un mínimo irreductible de fuerza nuclear para sortear cualquier riesgo posible».
- *Despliegue rápido*. Se precisa una combinación móvil de fuerzas que pueda desplazarse adonde se desee. La Fuerza Aérea debe enfatizar el poderío táctico. La Marina y Fuerza Naval las fuerzas anfibas.
- *Tecnología*. La superioridad de Estados Unidos en la Guerra del Golfo estuvo en:
 - Mejor entrenamiento
 - Gran poderío táctico aéreo
 - Comunicaciones avanzadas, y
 - Las armas que da la inteligenciaHay que mantener la ventaja.

- *Mejor inteligencia.* Las agencias de inteligencia deben salir del terreno militar y entrar a las condiciones políticas, económicas y culturales «que puedan encender conflictos». ¹³

C. Un ejemplo de Directiva del Departamento de Defensa para las FF.AA. de Estados Unidos (01 de septiembre de 1993)

Nos referimos a modo didáctico de ejemplo, a los conceptos que contiene la mencionada Directiva, que en lo que nos interesa resumiremos a continuación:

- La Directiva se refiere a las Regiones de Europa; Lejano Oriente; Medio Oriente; Sur-Oriente de Asia (Cercano Oriente); América Latina y África.
- Habla sobre las condiciones del mundo después de la Guerra Fría. Se refiere a las amenazas a los intereses de EE.UU. y las agrupa en cuatro categorías:
 - 1° Peligro nuclear, en especial las armas de este tipo existentes en la ex Unión Soviética. La proliferación nuclear y de armas biológicas y químicas.
 - 2° Peligros regionales, incluyendo aquellos planteados por la amenaza de agresiones en gran escala por parte de poderes regionales con intereses opuestos a los EE.UU., como también otros menores, a menudo internos, basados en animosidades étnicas o religiosas y los potenciales actos de «terrorismo de Estado».
 - 3° Peligros a la democracia y oposición al cambio social en los países de la antigua URSS., Europa del Este y en cualquier otra parte de lo cual puedan resultar amenazas a la paz.
 - 4° Los peligros económicos a la Seguridad Nacional de EE.UU. que pudiera impedir los esfuerzos de esta nación para construir una economía fuerte, competitiva y creciente. Estos peligros son las bases de la estrategia, fuerza y políticas de la superpotencia.
- Promoción y fortalecimiento de las alianzas, enfatizando los valores comunes y recalcando los mutuos beneficios.
- Determinar los «bloques de fuerzas» u organización de fuerzas que se necesite para combatir y triunfar en los conflictos regionales, en beneficio del propósito general. La exigencia que se hace al despliegue de los esfuerzos, es estar en condiciones de combatir y triunfar hasta en DOS conflictos regionales mayores que se planteen más o menos simultáneamente. Con ello se pretende evitar que queden en libertad adversarios no atacados, con lo que se podría abrir la posibilidad de que un futuro adversario o coalición de ellos puedan atacar con una fuerza mayor que la esperada.
- Con el fin de enfrentar las amenazas planteadas por agresores regionales, EE.UU. debe asumir la necesidad de tener una fuerza crítica que le permita contar oportunamente con medios superiores para disuadir al adversario o enfrentarlo con éxito.

¹³ «Política de Seguridad de la Administración norteamericana 1993-1994» del Presidente Bill Clinton.

Estas medidas pueden ser:

- Adelantamiento a la región de equipo, especialmente pesado. Sólo queda después transportar el personal.
- Fortalecer la capacidad de transporte aéreo o marítimo.
- Reforzar la capacidad antiblindaje, en especial con cohetes y proyectiles guiados.
- Aumentar el poder aéreo y naval.
- Mejorar el alistamiento de la Guardia Nacional, del Ejército y de Unidades de Apoyo de la reserva en EE.UU.
- Considerar la contribución militar de los aliados. Promover su participación. No asumir tareas que pueden ser absorbidas por ellos.
- Al determinar la fuerza mínima que debe mantener permanentemente EE.UU. debe considerar la necesidad de marcar su presencia en las áreas del globo que con mayor probabilidad puedan transformarse en el futuro en escenario de conflictos bélicos. Así, se disuade a los posibles enemigos; se descarta eventuales aventuras y violencia por parte de Estados hostiles; se tonifica la moral de los aliados y amigos; se mejora la estabilidad regional y se aumenta la capacidad para afrontar una agresión cuando sea necesario.

En el largo plazo esto permite ganar en alistamiento y economía.¹⁴

D. Documento del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. de Estados Unidos

Recogiendo el espíritu de la Política de Seguridad del Presidente de la República (que en EE.UU. es el Cde. en Jefe de las FF.AA.) y las disposiciones del Depto. de Defensa norteamericano, la máxima autoridad militar de dicha nación, el Jefe del Estado Mayor Conjunto, que coordina a los Jefes de los Estados Mayores del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la Infantería de Marina, General John Shalikashvili, emitió un documento (18 de marzo de 1994), cuyas principales ideas centrales conviene recordar:

«... necesitamos un nuevo enfoque de nuestra estrategia mundial. *Ya no necesitamos un plan de guerra mundial para derrotar una sola amenaza. Por esa razón toda la organización de nuestra estrategia mundial debe ser diferente. Es ahora una colección integrada de estrategias regionales, cada una diseñada a medida de los intereses, objetivos, amenazas y dinámicas en las regiones respectivas*».

Pero debemos, dice, poner «énfasis en la disuasión y las estrategias disuasorias son de una sensatez que prevalece al paso del tiempo. Siempre *es preferible prevenir un acto de agresión que tener que vencerlo*».

«Sin embargo, no basta con tener una estrategia, una postura y una capacidad de librar guerras. Tenemos que incluir nuestros requisitos de disuasión en nuestros cálculos de defensa. Tenemos que tener a nuestras fuerzas estacionadas apropiadamente y adaptar en cada caso nuestras estrategias regionales para alcanzar este efecto disuasivo». «El papel de las armas nucleares, por ejemplo, ya ha cambiado».

¹⁴ Extraído de la Directiva del Depto. de Defensa para las FF.AA. de EE.UU., del 01 de septiembre de 1993, de distribución pública restringida.

«El carácter y equilibrio de la disuasión descansa hoy con mucha más fuerza en las fuerzas convencionales. Más aún, descansa mucho más en nuestro estado de preparación para luchar y ganar decisivamente usando fuerzas convencionales». ¹⁵

E. Las grandes tareas Político-Estratégicas mundiales Norteamericanas Postguerra Fría

1. *Las grandes tareas de Seguridad Mundial de EE.UU.*

Estados Unidos es hoy la mayor potencia mundial. Por su poder es, sin duda, la que está en las mejores condiciones de encabezar las tareas de prevenir las guerras y garantizar la paz. Ello, por las razones que hemos expresado latamente, en especial en la letra A de este Capítulo III.

«Aunque la Confederación de Estados Independientes (la ex URSS) mantiene la capacidad para librar una guerra contra EE.UU., se estima que la probabilidad de ello es mínima...» «Nuestra antigua estrategia de disuasión y el empleo de la fuerza en el caso eventual de que fracasara la disuasión, no proporciona toda la diversidad de posibles respuestas que tal vez sean necesarias para lograr nuestros objetivos. Debemos expresar en forma inequívoca una política más amplia, más flexible que rebasa la disuasión.» ¹⁶ El Presidente George Bush, refiriéndose a los desafíos que enfrentara su país y la forma de superarlos, escribió en la «National Security Strategy of the United States»: «Nuestra respuesta... se forma a base de lo que somos como pueblo, pues nuestros valores constituyen el vínculo entre nuestro pasado y nuestro futuro, entre nuestra vida interna y nuestra política exterior, entre nuestro poder y nuestro propósito. Es nuestra creencia más profunda que todas las naciones y todos los pueblos pretenden conseguir la libertad política y económica: que los gobiernos obtienen su legítima autoridad del consentimiento de los gobernados, y que deben convivir en forma pacífica con sus vecinos.» ¹⁷

Abraham Lincoln expresó lo siguiente, en 1863: «Los tiempos modernos se distinguen de épocas anteriores, debido a la existencia, al mismo tiempo, de muchas naciones y grandes gobiernos que mantienen estrechas relaciones unos con otros. La paz es su condición normal; la guerra es la excepción. El objetivo final de toda guerra moderna es la renovación del estado de paz.» ¹⁸

Esa observación del Presidente Lincoln sigue siendo válida hoy, reconociéndose tres sucesivos ambientes estratégicos: el ambiente *de paz*; la *confrontación o conflicto*, pero no aún de guerra declarada, la que hay que evitar y si fracasa lo anterior, finalmente, *el período de guerra*. Dos palabras de cada uno.

El primero es el *ambiente de paz*. Se trata de promover la paz. Pero en ella las naciones «persiguen sus objetivos nacionales independientes en la manera normal que prefieren, recurrir a medios económicos, políticos y otros para ejercer influencia sobre otras naciones» (Acuerdos, tratados, convenios económicos, culturales, tecnológicos, militares, etc.). En 1990, el Presidente Bush expresaba: «*Lo que ahora necesitamos*, es una política de defensa que se adapte a los cambios importan-

¹⁵ Exposición del Jefe de E.M. Conjunto de EE.UU., General John Shalikashvili, del 18.III.1994.

¹⁶ «Military Review N° 3 mayo-junio 1994. TCL. Edward E. Thurman, Ejército EE.UU., p.g. 66.

¹⁷ Discurso desde la Casa Blanca, agosto de 1991. Op.Cit. p. 67.

¹⁸ Military Review. Op.Cit. p. 67. Frank Liebu y Abraham Lincoln. «Instructions for the Government of Armies in the fields». - 24 de abril de 1863.

tes que estamos presenciando, *sin dejar de considerar a las realidades perdurables que continuarán dando forma a nuestra estrategia de seguridad*. Una política de compromiso durante tiempo de paz, que sea exactamente tan resuelta y consagrada a la defensa de nuestros ideales e intereses en el mundo actual, como lo ha sido durante el tiempo de conflicto y Guerra Fría». ¹⁹

El realismo de estas palabras es a veces olvidado por aquellos que sueñan en que la paz será eterna.

El segundo ambiente es el de *Hostilidades de NO Guerra*. En las condiciones de paz surgen situaciones más difíciles, que la diplomacia no puede controlar por sí sola. Entonces puede ser necesario recurrir a la persuasión, con lo que se entra en un período más intenso de enfrentamiento de intereses que es *el conflicto*, en que las naciones pretenden lograr objetivos nacionales en «*hostilidades de no guerra*». El objetivo deja de ser la *promoción de la paz*, para convertirse en el de «*disuasión de la guerra*, aunque no se abandona la idea de la restauración y afianzamiento de la paz. Es decir, volver a las condiciones de normalidad. ²⁰

Existen dos niveles de persuasión como opciones políticas para controlar una situación crítica (*antes de la guerra misma*):

El 1º, es el empleo de la fuerza para disuadir una acción enemiga. Se trata en lo posible de una *demostración* de fuerza (muy ponderada en sus efectos) que le muestre al potencial enemigo que cualquier acción hostil suya tendrá un alto costo para él. La oportuna presencia de efectivos (navales, aéreos y militares) en el área puede tener un gran efecto.

El 2º caso va un poco más allá. Se trata de un empleo de la fuerza que sea *potente y eficaz*, pero a la vez inteligentemente *selectivo y limitado*, que induzca a las naciones con intenciones agresivas a modificar su conducta. Es un concepto moderno del empleo del poder. Un ejemplo: el ataque norteamericano a Libia en 1986 que obligó a ese país a cumplir la ley en cuanto a terrorismo. Es una respuesta directa de la fuerza de gran eficacia, a veces sin disparar un tiro. El empleo de la fuerza *debe ser sólo el necesario para obtener el fin perseguido*. Se trata de volver al ambiente de paz.

El tercer ambiente es la guerra, que es el recurso extremo.

La guerra puede ser limitada o general (o generalizada).

La limitación es en cuanto a objetivo, medios y área geográfica.

La guerra generalizada «*implica un conflicto armado entre potencias importantes en la cual se utilizan todos los medios de los beligerantes y la supervivencia nacional de uno está en peligro*».

La guerra limitada es un conflicto armado que no alcanza el nivel de guerra general y que implica el comprometimiento abierto de las fuerzas militares de un mínimo de dos naciones».

¹⁹ Op.Cit. pág. 68 - 02 de agosto de 1990.

²⁰ Military Review. mayo-junio 1994. TCL. Edward E. Thurman, p.70.

En ambos casos, el Ejército - en conjunto con las demás Instituciones Armadas - debería aplicar una fuerza decisiva que le permita luchar y vencer en el tiempo más breve posible» («... con el mínimo costo medido en bajas y como proporción del tesoro nacional») ²¹

El empleo de los medios requiere de la mayor coordinación y a veces simultaneidad de las operaciones. Estas - en las diferentes regiones del globo en que EE.UU. tiene dividido al mundo para los efectos de seguridad - requieren la mayor coordinación entre las diferentes agencias gubernamentales que allí actúan. «El Departamento de Estado toma la delantera, contando con la participación de otros».

El Departamento de Defensa cumple sus funciones mediante el Comandante en Jefe en el Teatro de Operaciones, quien se responsabiliza de la integración de materiales y fuerzas militares, coordinándolas sobre la base de las recomendaciones del embajador y del equipo estadounidense destinado en ese país» («Country Team» o «equipo del país»: es todo el personal estadounidense destinado por su gobierno para cumplir funciones en otro país... es encabezado por el Embajador y comprende todos los funcionarios de los Departamentos de Estado y de Defensa en el país»). ²²

El Departamento de Defensa, mediante el Comandante en Jefe de la Región, define un «Teatro de Guerra», dentro del cual determina un «Teatro de Operaciones», en el cual, cuando estalla la guerra y «resulta inevitable ejecutar operaciones de combate más intensas, puede obtener un enfoque más claro y mejor control de las actividades bélicas». «Esto normalmente cuando se realizan múltiples campañas en un Teatro de Guerra. Por lo tanto, el Comandante en Jefe puede ejecutar operaciones de combate en un Teatro de Operaciones, al mismo tiempo que cumple con las exigencias de otra contingencia en una parte diversa del Teatro de Guerra y realiza en general las actividades normales de tiempo de paz en áreas de su responsabilidad», no comprometidas en la violencia. ²³ Hay una simultaneidad de las operaciones de paz, de asistencia civil a una nación, mientras se combate en otras áreas para la obtención de determinados objetivos estratégicos en el Teatro de Operaciones.

Resuelta la emergencia bélica, se reorganizan los medios y se trata que la región vuelva a las condiciones de normalidad dentro del más breve plazo.

2. *Alistamiento de las fuerzas necesarias*

Si hay áreas en que las nuevas condiciones imperantes -en el plano político-estratégico en la postguerra fría -plantean las más grandes exigencias, es en los campos de la organización militar.

En EE.UU. y otras potencias se ha producido una natural desorientación a contar de 1990 con respecto al enemigo que se deberá combatir a nivel mundial en el futuro. Del adversario único y global que se debía enfrentar en casi todo el mundo, se ha pasado a un número variable de situaciones conflictivas reales o potenciales distribuidas en las diferentes áreas de la tierra. En efecto, hoy se plantean amenazas de diferentes magnitudes y peligrosidad en las distintas regiones, lo que obliga

²¹ Ibidem. pág. 71.

²² Ibidem, pág. 72

²³ Ibidem, pág. 72.

a tener un conocimiento adecuado de ellas, en su génesis, evolución y desenlace, que imponen nuevas y complejas exigencias a la inteligencia político-estratégica.

Determinados los objetivos en cada área y obtenidos los antecedentes indispensables para apreciar y resolver, se plantea la pregunta esencial en el campo de la orgánica: ¿qué se necesita para vencer al enemigo (en cada una de las regiones)? De allí resultará la cuantía y calidad de los medios humanos y técnicos, y la organización más adecuada que los una, para enfrentar las exigencias operativas correspondientes que permitan conseguir con éxito el objetivo político-estratégico determinado.

Esto resulta mucho más lógico que el pensamiento al revés: ¿Tengo estos medios y cómo debo emplearlos para alcanzar el objetivo?

En vez de partir de ciertos medios para alcanzar el objetivo, habrá que plantear la pregunta al revés: ¿Qué necesito(crear y organizar) para alcanzar el objetivo?

Porque el problema de los presupuestos, de los recursos (¡Siendo muy importante!) es consecuencia de lo que se quiere obtener, del o de los Objetivos y no al revés, o sea, que se fijen los objetivos en base de los presupuestos.

La solución planteada requiere adaptabilidad y flexibilidad para crear y agrupar los medios que se precisa para alcanzar el fin propuesto (una organización «modular»). Esa solución debe tomarse mirando al futuro, en el sentido de considerar el progreso científico-técnico, de modo que aquella sea lo más eficaz y económica. Esto obliga muchas veces a cortar amarras con el pasado. «Cuando nos seducen las soluciones de ayer, terminamos perfeccionando la bayoneta en la época de la ametralladora». ²⁴

3. *Conducción de las fuerzas*

Las exigencias para las operaciones militares que se desprenden del nuevo ambiente político-estratégico después de 1990, obligan a una permanente revisión de la doctrina imperante en las diferentes Instituciones, la que se refleja en la correspondiente reglamentación. Así por ejemplo, el Ejército de EE.UU. está permanentemente preocupado de la actualización de su Reglamento Matriz, el FM-100-5, que da las normas para la conducción de las operaciones y de las diferentes actividades que las complementan. En el citado Manual de Campaña, se busca integrar las experiencias de un grupo lo más amplio de militares en servicio activo y en retiro, de diferentes niveles, no sólo del Ejército, sino de la Armada, Fuerza Aérea e Infantería de Marina, venciendo las resistencias -que nunca faltan- de aquellos que se oponen a todo cambio.

Se ha estimulado la intervención de todos los interesados en el tema: las cuatro Instituciones Armadas; los círculos de gobierno y la ciudadanía. Así esta última adquirirá plena conciencia de la labor que los militares cumplen en beneficio de la Nación.

Se refuerza el significado de la Guerra Convencional, sin restar importancia a las Operaciones Especiales. Pero esto no obsta a que se analicen las operaciones en un medio ambiente nuclear.

²⁴ Military Review - marzo de 1988. CAP. Ralph Peters. «El Ejército del Futuro», pág. 50.

Especial importancia se da a las «Operaciones de NO Guerra» y al nuevo concepto más amplio de las «Operations Other Than War» (O.O.T.W.) en «Operaciones Diferentes a las de Guerra», que se incluyen en la amplia complejidad de las operaciones militares dentro del Teatro de Guerra.

La Guerra Electromagnética, tiene una amplia presencia e importancia en las operaciones modernas. La lucha en y por el espectro electromagnético puede paralizar un ejército o al revés, darle grandes ventajas sobre el adversario.

Se recalca la importancia del ritmo de las operaciones en el sentido de agobiar al enemigo al imponerle un tren de lucha que no le dé tregua y le impida rehacerse y reaccionar.

Se insiste además en los siguientes aspectos:

- La naturaleza cada día más conjunta de los campos de batalla modernos.
- La relación cada día más estrecha entre los conceptos estratégicos, operativos y tácticos, cuyos límites a veces son más difíciles de precisar en determinadas circunstancias.
- La importancia cada vez más prioritaria de la versatilidad y flexibilidad.

F. Otros aspectos de esta visión de futuro

1. La Fuerza XXI

Para enfrentar las nuevas tareas que la situación le plantea en el mundo de Post-guerra Fría, en su rol de superpotencia de un mundo unipolar, EE.UU. ha organizado su Fuerza XXI. El Jefe de Estado Mayor del Ejército americano, General Gordon R. Sullivan, expresó: «La misión fundamental del Ejército es luchar y ganar en las guerras en que se empeñe la Nación y proteger los intereses vitales de EE.UU. a través del Globo. El mundo geopolíticamente multipolar que ha sucedido a medio siglo de una inestable bipolaridad, encuentra al Ejército con un conjunto de problemas del todo nuevos. Los ajustes a la estructura de las fuerzas en presencia en la Guerra Fría, en cuanto a su doctrina y tecnología, han bastado en el corto plazo, para enfrentar la multitud de nuevas situaciones militares.

Pero en el largo plazo, debemos transformar a las que fueran las más eficientes fuerzas del mundo en el siglo XX, en las mejores fuerzas de tierra que existan en el siglo XXI. Este nuevo Ejército es la Fuerza XXI.²⁵

El General expresa a continuación, que en 1995, a pocos años de concluida la Guerra Fría, las FF.AA. de EE.UU. han estado o se encuentran empeñadas en múltiples cometidos internacionales que incluyen tareas de combate u otras de NO-Combate (o la amplia gama de las ya mencionadas O.O.T.W «Otras Operaciones diferentes a las de Guerra») aprovechando su capacidad militar básica, pero que en conjunto confluyen a materializar los intereses de EE.UU. a través del mundo.

Las nuevas condiciones mundiales, en que las amenazas emergentes locales son más difíciles de predecir y evaluar con la suficiente antelación, dificultan la defini-

²⁵ Military Review. «A vision of future» General Gordon Sullivan. US. Army N° 31995, pág. 5.

ción de los tipos de misiones, así como la identidad y la magnitud de los problemas estratégicos por resolver, pero muy especialmente la rápida organización de los medios, tanto en el aspecto cualitativo como cuantitativo. Esto último requiere de una adaptabilidad y flexibilidad en niveles nunca antes vistos, ya que se requiere tener, en cada área sensible en que se prevea su empleo, una capacidad básica, factible de ser movilizadora para proyectarse en el cumplimiento de la tarea, organizada por EE.UU. y apoyada por sus aliados y amigos.²⁶

Como esas emergencias pueden presentarse y agravarse en forma relativamente sorpresiva, EE.UU. tiene que tener la capacidad de reaccionar materializando el despliegue de los medios en el mínimo de tiempo y con la mayor capacidad de adaptación a las circunstancias, ya que la experiencia ha demostrado que ninguna experiencia ni examen «de la planificación elaborada en el período de la Guerra Fría podría haber previsto lo que hemos hecho en los dos últimos años».²⁷

La ubicación de las áreas de interés y los objetivos correspondientes, localizados en diferentes puntos de la tierra, señalan imperativos poderosos en las áreas :

- políticas,
- militares,
- de apoyo humanitario que a su vez plantean necesidades de:
 - agua para la bebida,
 - alimentación,
 - evacuación y alojamiento,
 - gobierno, administración civil, refugiados, prisioneros de guerra, disturbios civiles e higiene y salubridad,
 - transportes, etc.

Para enfrentarlos se plantean los más complejos problemas en cuanto a la organización de los medios adecuados a los objetivos específicos por cumplir, que requiere de muchas mayores exigencias diferentes a las estrictamente propias del combate. Esto requiere de flexibilidad y versatilidad de las organizaciones, que tienen que estar estructuradas «modularmente», de modo que permitan una rápida agregación y desagregación para conformar los conjuntos orgánicos adecuados a los objetivos («mix and match», es decir, con capacidad para entregar conjuntos que, como tales, puedan ser empleados de inmediato). Como ejemplos están Panamá, Ruanda, Haití y Somalia. «Ellos tuvieron éxito porque en los pasados cinco años (1990-1994) hemos hecho el trabajo intelectual para enfrentar el MUNDO COMO ES Y NO COMO FUE». «El desafío que enfrentamos es tomar lo que hemos aprendido y estamos aprendiendo y aplicarlo para crear una fuerza que esté en condiciones de cumplir diversas misiones, no por excepción sino como rutina».²⁸

Ese es el significado del concepto de «Fuerza XXI», el Ejército del futuro, entendido que, tal como lo fue en el pasado, no hubo una fuerza determinada como solución estándar, fija, definitiva que sirviera y obedeciera a toda una época «como un producto terminado». El Ejército no es nunca un producto terminado. «El Ejército de 1955 no fue sin embargo el Ejército de 1970, el cual a su turno no fue el de 1985». A modo de generalización, podríamos decir que no hubo UN Ejército de la

²⁶ *Ibidem*, pág. 8.

²⁷ *Ibidem*, pág. 6.

²⁸ *Ibidem*, pág. 7

Guerra Fría. «Necesitamos considerar a la Fuerza XXI como un concepto básico y una orientación, antes que como un producto terminado del presente proceso de cambios». ²⁹

2. *Modificación de las Fuerzas*

El éxito del empleo de las fuerzas armadas en los campos de batalla del siglo XXI requerirá «ganar la guerra de las informaciones (Inteligencia) lo cual no sólo precisará tener todos los antecedentes requeridos a tiempo, sino el ponerlos a disposición de todos los Comandantes y combatientes en lo ancho del campo de batalla mundial y en todos los niveles de decisiones, hasta llegar al combatiente de tierra, mar y aire. Lo que a su vez requiere que ella sea trabajada y entregada a cada uno en la medida y orientación que le precise para cumplir su propio cometido. A su vez cada agente militar debe estar en condiciones de transmitir sus observaciones para que ellas puedan ser percibidas en lo que interese por los escalones superiores. En ese sentido los increíbles adelantos electrónicos permiten a cada uno recibir información perfeccionada casi instantáneamente integrada y enriquecida por los aportes de muchos otros agentes que la completan. Estas realidades permiten:

- Disminuir la sensación de aislamiento, integrando a los hombres -que son siempre los principales actores- al conjunto al que pertenecen; conocer la situación propia, las debilidades del adversario y golpearlo incansablemente con mayor eficacia, lo que siempre acarrea, a la larga, una disminución de los sacrificios que toda lucha produce.
- Dejar de lado muchas veces la rigidez en la distinción de los niveles clásicos táctico, operativo, estratégico y político-estratégico.
- Aun cuando se continuarán manteniendo ciertas unidades básicas de comando y control, como es el caso de la División en el ámbito del Ejército, en la organización de las fuerzas para cumplir las diferentes tareas se impondrá la máxima flexibilidad, que permita adecuarlas a tareas específicas por cumplir, de modo de darle la máxima versatilidad y eficiencia.
- La inclusión de todos los adelantos científicos, en forma de medios técnicos y tecnologías, en la organización y empleo de las FF.AA. para cumplir las misiones en el campo estratégico, será creciente y obligará a reformular y reestructurar las organizaciones y procedimientos, desde el hombre que combate en tierra, mar y aire, pasando por las grandes unidades y bases de operaciones hasta las fábricas. La utilización de la tecnología digital -ya muy avanzada en las fuerzas- permitirá potenciar los sistemas de armas permitiendo ganar en velocidad, flexibilidad y agilidad, pero sobre todo hará posible integrarlas con precisión, de modo que se concentren los efectos sin aglomerar las fuerzas mismas. «La integración nos capacita para aplicar la cantidad adecuada de medios, expresada más bien en sus efectos en el lugar y tiempo adecuados -sin depósitos, ni complicadas barreras de fuego o masivas concentraciones de fuerzas». ³⁰

«No estamos transformando el Ejército para tomar ventajas de una nueva tecnología; la nueva tecnología nos está capacitando para transformar el Ejército». ³¹

²⁹ *Ibidem*, pág. 8

³⁰ *Ibidem*, pág. 10

³¹ *Ibidem*, pág. 10.

- Dentro de las enormes posibilidades que abre el progreso científico-tecnológico a las FF.AA., no se puede finalmente dejar de mencionar los sistemas — aunque en una fase que podríamos considerar mediana en su evolución — de ayudas a la instrucción y al adiestramiento, que facilitarán la formación del personal de todos los niveles (sistema de simulación). En efecto, estos adelantos permitirán complementar la formación teórica de los Soldados y Comandantes de todos los grados. A todos ellos les permitirá aplicar los conocimientos adquiridos frente a problemas específicos, lo más parecidos a los que tendrán que resolver en el desempeño de sus cargos, en un ambiente físico y psicológico semejante a aquél en que se tendrá que actuar en la realidad y sometidos a la presión de los tiempos reales. Las mencionadas ayudas comprenden desde los elementos para instruir soldados, morteristas, artilleros, tripulaciones de tanques, pilotos, navegantes, en acciones diurnas y nocturnas, hasta sistemas y programas computarizados para complementar el adiestramiento operativo-táctico de Comandantes y Estados Mayores.³² Ellos no se oponen a los tradicionales Juegos de Guerra - en los diferentes niveles - sino que los complementan.

IV. SINTESIS Y PROYECCIONES FUTURAS

- A. El Estado es y seguirá siendo el responsable de crear las mejores condiciones para encauzar los destinos de la Nación hacia su más auspicioso destino. Para ello, idealmente, su primera tarea debiera ser procurar que sean explicitados objetivos ampliamente consensuados, cuya consecución garantice el desarrollo y seguridad de la comunidad nacional, lo que a su vez plantea la necesidad de formular una política nacional.

Mediante el desarrollo se pretende alcanzar niveles de vida y de convivencia cada vez más elevados. Mediante la seguridad se persigue garantizar que eso sea posible, evitando las interferencias de todo orden de aquellos que se interpongan en su camino y busquen afectar o anular la capacidad para alcanzar esas metas. Existe una estrecha relación entre seguridad y desarrollo, que el Estado logra mediante la formulación de objetivos y la asignación de los medios para lograr ambos propósitos.

- B. En este contexto la seguridad se obtiene mediante la previsión del empleo coordinado y eficaz de todos los elementos del poder nacional para conseguir los fines previstos. La teoría y práctica de este empleo entra en los dominios de la Gran Estrategia, que considera la utilización de la Política Exterior e Interna, la Economía y la Estrategia Militar. Cada día que pasa es más evidente la íntima relación existente entre los componentes fundamentales de la Gran Estrategia, cuyos representantes deben coordinar el empleo de los medios de sus respectivos campos de acción, para alcanzar el objetivo de la Seguridad Nacional, bajo la coordinación del conductor político. La Gran Estrategia es, pues, de responsabilidad del estadista. La estrategia militar, que le está subordinada, es responsabilidad del conductor militar.
- C. La guerra es un hecho social caracterizado por la violencia que se produce normalmente entre los Estados, cuando la oposición de los intereses y objetivos entre ellos crea posiciones encontradas que uno o ambos litigantes consideran intransables y al menos uno de ellos decide resolver el conflicto por medio de la fuerza.

Aun cuando la estrategia militar adquiere en la guerra un papel decisivo, la política y la economía no renuncian a sus roles y por lo tanto el estadista, el conductor de la Gran Estrategia, continúa cumpliendo su papel rector superior.

³² Como nuestro «Centro de Entrenamiento Operacional Táctico Computacional». (CEOTAC)

- D. Las guerras se producen como resultado de una decisión política, que requiere el compromiso de todos los integrantes de la nación, para que las fuerzas militares puedan actuar en el campo de batalla con el máximo de respaldo y obtener la victoria. Los sacrificios que ella impone a toda la población y los efectos cada vez más devastadores de los medios bélicos modernos no son patrimonio sólo del frente de combate, sino que se extienden hacia la retaguardia y se hacen sentir a la población civil, en todo el territorio de los países comprometidos en el conflicto.
- E. El fabuloso progreso científico y técnico, unido al desarrollo de la humanidad en todo sentido, trajo como saldo negativo también enormes progresos en los medios de destrucción que se emplean en las guerras, cuya cantidad y variedad llegó a su máximo nivel en la II Guerra Mundial, que abarcó a toda la humanidad y movilizó decenas de millones de hombres. A su término fueron creadas y empleadas las bombas atómicas. Aunque utilizadas sólo en dos ocasiones, su efecto material y moral, unido a la absoluta imposibilidad de reacción de los japoneses, aceleraron el rápido término del conflicto. Sin embargo, no se produjeron los efectos precipitadamente proclamados de anular el resto de los medios de lucha y proscribir los conflictos. Quizás las consecuencias fueron peores, ya que se condenó a la humanidad a tener que visualizar, al menos dos tipos de conflictos: los nucleares, que siempre pueden producirse y aquéllos llevados a cabo con las armas clásicas o convencionales que continúan llevándose a cabo.

En cuanto a los conflictos nucleares, podríamos resumir diciendo que lo más probable es que no se producirán, debido a que, al no tener ninguna de las grandes potencias el monopolio de su empleo, la posibilidad de una respuesta atómica aterroriza, disuade y hace descartar siquiera el pensamiento de su utilización, ya que produciría una escalada que aniquilaría a la humanidad y haría no rentable e irrisorio el provecho que podría resultar de la obtención de los objetivos de cualquier guerra.

Las consecuencias de esto no se hicieron esperar. Bajo este «paraguas del terror» han proliferado toda clase de conflictos convencionales. Sus provocadores han evitado dirigirlos hacia los adversarios principales (con arsenales nucleares), en cambio los han orientado hacia las áreas periféricas, pero que de alguna manera afectan la base de sustentación de aquéllos. Del mismo modo han hecho nacer el concepto de las «guerras limitadas» en las cuales la violencia es administrada cuidadosamente en cuanto a los propósitos perseguidos; los medios elegidos para alcanzarlos y las áreas geográficas en que se aplica. Se han desarrollado también los conceptos de guerra irregular, que utilizada por los más débiles, deja sin objetivos rentables a los más poderosos, obligándolos a una dura lucha de desgaste y de resultados siempre lentos de alcanzar y a la vez insuficientes. Además, están los conceptos de guerra económica, psicológica, etc., que pretenden sumarse en los efectos esperados, pero que son altamente onerosas. En suma, después de los enormes despliegues de medios bélicos (hombres y materiales) efectuados en las guerras mundiales de 1914 y 1939, en que los esfuerzos de los bandos en lucha buscaron aplicarse en el núcleo vital del bando contrario; a partir de 1945, en la Guerra Fría, cada uno de los bloques evitó cuidadosamente colocar al adversario en una posición extrema tal, que lo obligara a emplear su poder nuclear. Pero en vez de eso se buscó ir «por las ramas», conquistando uno tras otro objetivos parciales que debilitaran al adversario. En esa forma la estrategia fue aplicando sucesivamente los diversos factores del poder nacional, o de los bloques, sobre el adversario para quebrantarlo, lo que culminó en 1990 con la desintegración del bloque soviético. Uno de los factores siempre presente fue el poder militar convencional aplicado en forma limitada, en la justa medida para conseguir los fines políticos requeridos.

- F. En los conflictos bélicos post Guerra Fría esa tendencia continuará, con una gran diferencia: existe un solo gran poder, al cual nadie osa enfrentar. Si antes de 1990

tanto el bloque soviético como el occidental tuvieron que diseñar cada uno, UNA estrategia, un plan global destinado a combatir UN GRAN adversario, después de esa fecha EE.UU. ya no precisa de una sola concepción estratégica global, o mejor dicho precisa sólo de un plan muy general para poder cumplir sus objetivos de velar por la paz mundial y custodiar sus propios intereses en las posibles áreas en que éstos puedan ser afectados, frente - no, a UN adversario global - sino a diversos potenciales adversarios que puedan hacerse evidentes en un momento determinado, en condiciones que, si bien podrían ser precisadas con antelación, en sus aspectos genéricos, resulta difícil hacerlo en sus detalles en el instante de producirse. Todo lo cual obliga a la gran potencia a montar un sistema mundial de seguridad. Este debiera:

- Compatibilizar los intereses y objetivos de EE.UU. con los de las otras potencias y las necesidades de paz y seguridad que se materializan en los organismos internacionales, lo que en sí es difícil de lograr.
- Determinar las amenazas a la seguridad en el largo, mediano y corto plazo, mediante un adecuado sistema de inteligencia política-estratégica.
- Alistar fuerzas, en la cantidad mínima indispensable para enfrentar y neutralizar esas amenazas, las que deben ser autosuficientes; conjuntas; de gran movilidad estratégica y capacidad ofensiva; capacitadas para integrarse y constituir núcleos estratégicos mayores (gran flexibilidad estratégica, operativa y orgánica). Estas fuerzas deberán estar ubicadas adecuadamente con respecto a sus probables áreas de empleo, de modo de fortalecer, por presencia, a los países amigos y desincentivar a los potenciales agresores.
- Fortalecer una red de estados amigos, colaboradores y aliados, en especial en las áreas críticas.
- Mantener adecuadas reservas de fuerzas y recursos bélicos movilizables en el territorio de EE.UU.
- Conservar una capacidad nuclear superior que disuada de partida a cualquier potencia de emplear este poder. Evitar la proliferación nuclear.
- Mantener hasta donde sea posible un estrecho contacto con las N.U. en el cumplimiento de sus tareas comunes (y organismos regionales).

G. El cumplimiento de este rol por parte de la superpotencia obviamente es una pesada carga que se suma al enorme esfuerzo ya llevado a cabo por ella para afrontar y ganar la Guerra Fría. Ese esfuerzo no es sólo económico. El conlleva un desgaste tanto ante la opinión pública mundial como en la interna. La pérdida de la vida de un soldado americano (o de otro país que integre la fuerza internacional) pesa mucho en la opinión pública de ese país y las consideraciones políticas internas, especialmente electorales influyen cada día más en la determinación y compromiso de esa nación frente a sus deberes internacionales. Ello, es de prever, influirá cada vez con más fuerza en la determinación de empeñarse en tareas internacionales sólo cuando éstas sean decisivas para los intereses norteamericanos, lo que dejaría muchos cometidos secundarios (para aquéllos) sin poder ser atendidos.

Por otra parte, subyace el tema del derecho que tiene EE.UU. para intervenir en los problemas mundiales, en lo que es obvio, será difícil alcanzar unanimidad. En verdad su intervención hoy es una consecuencia de sus victorias tanto en la II Guerra Mundial como en la Guerra Fría, que la dejaron en un lugar de preeminencia. Su materializa-

ción en el futuro dependerá de la forma como el problema se presente en relación a los intereses y objetivos de los países afectados, incluyendo por cierto los de la súper potencia. Habrá ocasiones en que esa intervención sea solicitada y urgida por todos, que es el caso más sencillo: o sólo por algunos, con lo que se encontrarán algunas resistencias; o por ninguno de los involucrados y sólo por los organismos internacionales, incluso por razones humanitarias, como es el caso de Somalia, en que prácticamente no existe en ese país un estado organizado y al intervenir se terminó con todos los bandos unidos contra el «intruso». Casos como éste no serán raros en el mundo del futuro.

- H. Frente a esta realidad que genera nuevas exigencias para la estrategia en el mundo del futuro, surge, en teoría, como solución de que sean las N.U. las que cumplan. Pero, al no disponer esta organización de fuerzas militares propias, su empleo queda limitado a misiones de mantención de la paz, pero sin capacidad para imponerla allí donde exista una situación de declarada violencia. Para fortalecerla, han sido esbozadas soluciones -que hemos citado- ninguna de las cuales le otorga una gran capacidad estratégica en el caso de problemas importantes de nivel mundial. En estas últimas situaciones no queda más remedio que recurrir a las grandes potencias para que actúen en nombre de las N.U. u otra organización internacional. Con estas soluciones se evita que las odiosidades que necesariamente genera una intervención en alguno de los bandos caiga sobre una específica nación que se presentaría como agresora y en vez de eso hace que se diluya en una organización internacional. Queda todavía hacia el futuro, que no se ve próximo, la organización de una fuerza o sistema de fuerzas internacionales importantes, cuando se logre por fin unanimidad entre las principales potencias, en la solución de los serios problemas que significa su mando, su organización y su financiamiento. Pero, aun si esto se solucionara, quedaría por resolver el problema de la credibilidad e imparcialidad del ordenamiento internacional alcanzado y la posibilidad de que se pueda dar cobertura a todos los casos mundiales que lo requieran, que pueden ser problemas vitales para las naciones afectadas, pero sólo un problema más para las N.U. y las grandes potencias y precisamente no el de la mayor prioridad.
- I. En esas condiciones, para una gran parte del mundo, la efectividad del nuevo orden mundial nacido después de la Guerra Fría, seguirá dependiendo de resoluciones acerca de la actuación de los organismos internacionales para enfrentar las crisis, que se presentarán en forma muy poco cristalina y sin obedecer a normas objetivas y permanentes, debido a la siempre circunstancial organización de quienes las tomarán.

Esas decisiones normalmente tendrán que ser adoptadas bajo la presión de los acontecimientos, casi nunca en forma oportuna y con poca claridad en cuanto a las fuerzas reales que estarán disponibles, lo que redundará normalmente en serias limitaciones para el organismo estratégico encargado de cumplir la tarea. Esas restricciones se materializarán en el objetivo elegido; en el límite de tiempo para concretarlo; en los medios disponibles; en el espacio de acción y en prevenciones acerca de las bajas aceptables.

En cuanto a las naciones sobre las que recaerá la acción internacional, que en teoría habrían provocado la crisis, se verán obligadas a actuar eligiendo los procedimientos estratégicos que más les favorezcan, de acuerdo a sus propósitos, medios disponibles y las características geográficas del teatro de guerra u operaciones. En su acción buscarán por todos los medios comprometer a más aliados; escalar y prolongar el conflicto. De allí resultarán los tipos de guerra que se aplicarán como lo hicieron por ejemplo los vietnamitas y los afganos.

- J. Esta situación puede variar radicalmente hacia un futuro que bien puede no estar tan lejano, debido a las siguientes causas:

En primer lugar, a la pérdida o debilitamiento de la voluntad o determinación de EE.UU. y de las grandes potencias occidentales - que puedan secundar a Norteamérica en la mantención del actual ordenamiento internacional - para asumir los costos y el desgaste que significa la intervención en los conflictos mundiales. Esto siempre que continúe la situación de insolvencia, casi total de las N.U. para afrontarlos con medios propios.

En segundo lugar, en la medida que la evolución mundial lleve a otras grandes potencias, o a una coalición de ellas, a tener una aspiración factible de disputar a EE.UU. el carácter de superpotencia mundial, con lo que se derivaría a una situación de bi o multipolaridad, como lo ha expresado en 1995 el Presidente Chirac, de Francia. Esa situación podría producirse, en el mediano y largo plazo con Rusia (junto a algunas de las naciones que formaban la ex URSS) y con China, pero puede surgir en otras partes, incluyendo los poderes que pueden resultar de alianzas entre las potencias.

- K. Las guerras del tipo convencional son las únicas que se han realizado hasta hoy, incluso en conflictos en los que han participado potencias con capacidad nuclear. Y aunque sea imposible descartar en forma absoluta el empleo de armas nucleares, la mínima prudencia que impone el terror a una generalización de su uso, es la garantía más segura de la proscripción de los conflictos nucleares. En este sentido la superioridad de EE.UU. y de Rusia y la capacidad de otras contadas potencias son una garantía al respecto.

La estrategia para la conducción de las FF.AA. de todas las naciones, continuará actuando de acuerdo a sus clásicos e invariables principios. Lo que varía es la forma como se aplican los procedimientos para conseguir sus fines, los que se deben a la evolución, que es consecuencia de los progresos científicos y técnicos. Estos le imprimirán una mayor rapidez, radio de acción y potencia a las operaciones; un carácter cada día más conjunto a la concepción y ejecución de las ideas y una mayor eficacia para obtener, difundir y aprovechar las informaciones obtenidas.

Finalmente habrá que considerar que cada día se precisarán vínculos más estrechos entre la política y la estrategia. Aquélla debe definir con precisión el papel de esta última, velando porque tenga los medios para cumplirlo y evaluando correctamente los efectos de su aplicación en la comunidad internacional.

La posesión de antecedentes político-estratégicos de carácter universal, es decir referidos a todo el espectro de la inteligencia y no sólo al militar, es hoy día imprescindible para todos los Estados. Ellos deben contestar las interrogantes vigentes vitales que requiere la consecución del OBJETIVO NACIONAL, que pasa a ser así el concepto primario que orienta la búsqueda de las informaciones. La inteligencia que se obtenga de ellos se referirá al lejano, mediano y corto plazo. Con ello será posible visualizar las amenazas o problemas que habrá que resolver a futuro, para evitarlos o afrontarlos con éxito, evitando sorpresas y aprovechando oportunidades favorables. Más que nunca ella será vital para la planificación de la estrategia en demanda de sus objetivos mundiales, regionales o nacionales.

- L. Las consideraciones anteriores están referidas fundamentalmente a la superpotencia, a las grandes potencias y las Naciones Unidas. Las naciones medianas o pequeñas tendrán que integrarse, no sin dificultades a este sistema internacional, establecido cada vez más de acuerdo a lo que se considere el interés de la comunidad internacio-

nal en general, representado por las Organizaciones Internacionales (a las que pertenecen), pero muy especialmente por las de las grandes potencias, en especial por la nación rectora de este mundo unipolar. Estos intereses no coincidirán necesariamente con los de los países de menor gravitación mundial. Además, la situación de éstos será del todo diferente según su ubicación geográfica dentro o alejada de las áreas vitales para la política mundial. Aquellos Estados ubicados dentro de estas áreas, dispondrán de menor libertad de acción político-estratégica y tendrán que someterse a las orientaciones impartidas por el sistema de poder de la gran potencia para la mantención del ordenamiento y equilibrio internacional establecido. Cualquier iniciativa que atente contra éste atraerá de seguro la acción de las N.U. y de las grandes potencias. Los Estados más débiles, mientras se mantengan dentro del estatus establecido, contarán con la protección oportuna y segura de los grandes poderes.

El caso de la invasión de Kuwait por Irak es un ejemplo ilustrativo al respecto. En este caso, «la Estrategia Mundial» actuó sobre Irak para forzarlo a salir de Kuwait, actuando sobre éste en forma tal que lo derrotó militarmente, sin lograr, deliberadamente, una victoria total, ni intentar resolver otros grandes problemas de esa región, históricamente convulsionada, que podría haber generado nuevos conflictos de larga duración, con gran costo militar y político interno en cada uno de los países implicados.

Diferente es el caso de aquellas naciones ubicadas fuera de esas áreas mundiales críticas. Ellas no concitan una atención preferente ni de EE.UU. ni de otras grandes potencias. Los países allí ubicados dispondrán de mayor libertad para actuar, al estar la atención y los recursos estratégicos existentes atraídos hacia otros conflictos -que nunca faltan- en las áreas vitales.

En esas condiciones podrán aprovechar momentos favorables de la situación mundial - en que el esfuerzo de las grandes potencias y organismos internacionales esté empeñado en áreas para ellos decisivas - para obtener sus objetivos políticos pugnaces o agresivos y después negociar sobre la base de los hechos consumados. Las naciones más débiles podrán recurrir al apoyo de las N.U. y regionales sin que sus llamados de auxilio puedan ser oportunamente atendidos por nadie. La estrategia actuará entonces en guerras cortas, sumamente violentas y en general limitadas a conseguir determinados objetivos y asegurarlos. La historia demuestra que en este tipo de casos rara vez los países agredidos logran recuperar lo perdido por medios diplomáticos, aunque tengan todo el derecho a su haber. Al contrario, vendrán los grandes impulsos de paz y se les presionará por todos los medios a cesar la lucha en nombre de aquéllos.

Para estas naciones queda una elección bien clara: prepararse de modo que nunca atraigan la agresión por causa de su debilidad o exponerse a ella, o lo que es aún peor, a entregar lo que les pertenece sin resistencia. La mejor manera de evitar la agresión es la disuasión creíble. Pero ella obliga a estar siempre preparado, lo que tiene también sus costos. ¡Todas las alternativas tienen un costo!

En esto no basta estudiar la experiencia ajena. Hay que estudiar adecuadamente el caso propio, sobre la base del objetivo nacional, del cual ningún país -por pequeño que sea- puede carecer. Cada nación es diferente. De allí arranca el largo y metódico proceso de preparación de la seguridad y defensa nacionales, que el desconocimiento y la comodidad podrían tratar de ignorar o minimizar. Esto es a la larga lo más rentable y conveniente.

Si se quiere que la globalización sea un verdadero ambiente de paz y de bienestar de la humanidad, el acercamiento que se busque debe propender a la integración de naciones libres, pacíficas, sin resentimientos y en el que los pueblos participen en

forma voluntaria y espontánea. Esta tendría que ser una de las grandes metas de la política. La estrategia, al servicio de ésta, en sus respectivos ámbitos mundiales, regionales y nacionales debe contribuir a mantener una estabilidad en el tiempo para permitir que la educación, al servicio de esos ideales y de los supremos valores humanos, tenga tiempo para modelar el alma de los ciudadanos para el servicio de estos ideales. Ese es un proceso lento y gradual, que no puede apresurarse y para cuyo logro -¡y hay que tener fe que será posible!- se requieren muchos, muchos años. Pero es una condición necesaria para que aquellos ideales dejen de ser, como hasta ahora, vanas ilusiones.

BIBLIOGRAFIA

1. John M. Collins. «La Estrategia, Principios y Práctica». Naval Institute Press. Maryland (1973) Círculo Militar Argentino. Buenos Aires. Traducción CrI. Jorge Martínez Quiroga.
 2. Corelli Barnett. «The Swordbearers». Supreme Command in the First World War. The Tragic Delusion». Indiana University Press. Bloomington.
 3. General J.E.C. Fuller «Batallas Decisivas del Mundo Occidental y su Influencia en la Historia». Luis de Caralt Editor. Barcelona 1961. Impreso en España.
 4. Hedley Bull. «The Anarchical Society» (A Study of Order in World Politics). Library of Congress Cataloging in Publication Date (1977 U.S.A.).
 5. «Memorial del Ejército de Chile», N° 438, 1991, Intervenciones de Francisco Orrego Vicuña y Pedro Daza Valenzuela.
 6. Política de Seguridad de la Administración Norteamericana 1993-1994, del Presidente Bill Clinton. Biblioteca ANEPE.
 7. Directiva del Departamento de Defensa de Estados Unidos, 01 de septiembre de 1993. Distribución Restringida.
 8. Exposición del Jefe de Estado Mayor Conjunto de EE.UU., Gral. John Shalikashvili, 18.III.994.
 9. «Military Review», siguientes:
Marzo de 1988.
Septiembre-octubre de 1992
Septiembre-octubre de 1993
Septiembre-octubre de 1994
Mayo-junio 1994
Mayo-junio 1995
- Según los detalles que aparecen en las citas.
10. «Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales (E.I.C.S.)»
Artículos siguientes:
 - a. «LA GUERRA ... SU ESTUDIO»
Quincy Wright
Vol. 5 págs. 257 a 269
 - b. «GUERRA NUCLEAR»
Hermann Kahn
Vol. 5 págs. 282 a 289

- c. «GUERRA LIMITADA»
Robert E. Osgood
Vol. 5. págs. 277 a 282
- d. «PODER MILITAR, PODER DE ...»
Klaus Knorr
Vol. 8 págs. 308 a 314
- e. «POLITICA INTERNACIONAL»
Williams T.R. Fox y A. Baker Fox
Vol. 8 pág 354.

11. REVISTAS:

- a TIME (La Revista Semanal) Vol. 146, Nº 24 del 11 DIC.1995. Entrevista al Presidente de Francia Jacques Chirac.
- b TIME (La Revista Semanal) Vol. 147, Nº 13, marzo 25, 1996 «CHINA - Waking up to the next Superpower»
- c NEWSWEEK, abril 1º, 1996 «CHINA ON THE MOVE», '«TOOTHLESS TIGER» y «THE BIG GAME».

REFORMULACION DE LA POLITICA DE DEFENSA DE EE.UU.

LUIS PALMA CASTILLO

Consejero (RR.EE.). Profesor de Historia y Geografía

Magíster en Ciencia Política (U. de Ch.)

Master of Arts - International Affairs - (Carleton

Univ.-Canadá)

INTRODUCCION

El término de la Guerra Fría no sólo provocó una recomposición del sistema internacional, sino también sorprendió al propio Estados Unidos de América, el cual se demoró casi cuatro años en evaluar las nuevas amenazas que debía enfrentar y en reformular su política de defensa. Al mismo tiempo, con su indiscutida capacidad militar, comenzó a ejercer su función de líder mundial. El Presidente William Clinton expresó: «Nunca ha sido más esencial el liderazgo de Estados Unidos para dirigir los diferentes y nuevos peligros mundiales y aprovechar sus oportunidades».

Aunque, actualmente Rusia continúa siendo la potencia que podría destruir a Estados Unidos con un ataque nuclear, el grado de amenaza ha sido reducido enormemente mediante los acuerdos alcanzados en los «Strategic Arms Reduction Talks» (START I y II). El último tratado firmado por los presidentes Bush y Yeltsin, en enero de 1993, pero aún no ratificado por los rusos, limita a ambos países a no poseer para el año 2003 arsenales con más de 3.500 cabezas nucleares. Asimismo, otras medidas contempladas para bajar el nivel de tensión han sido la desprogramación de los blancos que tenían los misiles intercontinentales, los cuales estaban dirigidos a destruir centros estratégicos de estos dos países. Además, en ciertas unidades de combate, se ha decidido reducir su grado de alerta.

Sin embargo, a pesar de haber disminuido cuantitativamente la amenaza que presentaba la ex Unión Soviética, hoy Rusia, Estados Unidos se enfrenta a un nuevo escenario mundial, donde los desafíos y amenazas son totalmente distintos y diametralmente opuestos a los que sostuvo durante los años de la Guerra Fría. Por tal motivo, el Gobierno estadounidense tuvo que hacer un análisis de la nueva situación internacional, junto a sus necesidades domésticas, evaluar las prioridades y reformular su política de defensa para imponer sus principios y valores.

I. REORGANIZACION DE 1986

A. La ley Goldwater-Nichols

La primera reestructuración en la orgánica de las fuerzas armadas de Estados Unidos, la cual fue el resultado de la evaluación efectuada a los factores que provocaron la derrota experimentada en Vietnam, fue la ley «Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act» (Senador Barry Goldwater y el Representante Bill Nichols) de 1986.

El aspecto fundamental de esta legislación fue fortalecer el cargo del Jefe de los Estados Mayores Conjuntos y articular su operatividad, como también dotar a los Comandantes en Jefe de los nueve Comandos de plena autoridad. El General William Westmoreland cuando estuvo a cargo de la participación de Estados Unidos en Vietnam, sólo tenía el mando en el campo de batalla propiamente tal. No ejercía control

sobre los ataques aéreos en Vietnam del Norte ni poseía autoridad sobre las operaciones navales que se realizaban fuera de las aguas territoriales de Vietnam del Sur. Posteriormente, en la invasión a la isla de Granada, en octubre de 1983, hubo varias descoordinaciones en la ejecución de la operación debido -básicamente-, a la carencia de un mando total y centralizado. Por otra parte, en virtud de esta nueva disposición, el General Norman Schwarzkopf, Comandante en Jefe del «U.S. Central Command» (CENTCOM) ejerció el mando total durante la Guerra del Golfo, en los teatros del aire, mar y operaciones terrestres.

B. Los Comandos de EE.UU.

Los nueve Comandos que Estados Unidos tiene en la actualidad son los siguientes:

- EUCOM (European Command), Stuttgart, Alemania.
- PACOM (Pacific Command), Hi., EE.UU.
- CENTCOM (Central Command, McDill A.B.F., Fl., EE.UU.
- SOUTCOM (Southern Command), Panamá, en 1997 Miami, EE.UU.
- USACOM (U.S. Atlantic Command), Norfolk, Va., EE.UU.
- STRATCOM (Strategic Command), Offnut A.B.F., Ne., EE.UU.
- SPACE (Space Command), Springs, Co., EE.UU.
- TRANSCOM (Transportation Command), Il., EE.UU.
- SOCOM (Special Operations Command), McDill A.B.F., Fl., EE.UU.

II. LA REFORMA DE 1993

A. The Bottom-Up Review

La primera reacción del Gobierno de Estados Unidos ante los nuevos desafíos del período post Guerra Fría, fue dada a conocer por la administración Clinton, en septiembre de 1993, cuando conjuntamente, el Secretario de Defensa, señor Les Aspin y el Jefe de los Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas, General Collin Powell, expusieron los nuevos programas de defensa denominados «Bottom-Up Review».

Estos programas están orientados a adecuar las necesidades de las fuerzas armadas a los nuevos tiempos, especialmente las reducciones de efectivos militares, recortes presupuestarios e identificar las nuevas amenazas. Asimismo, definen una estrategia militar que señala el mejor uso de las capacidades militares para cumplir los objetivos nacionales de Estados Unidos. Esta estrategia denominada «flexible and selective engagement», permite el empleo selectivo de la capacidad militar en tiempos de paz y el decisivo uso de las fuerzas militares en la guerra para lograr los objetivos propuestos. El propio General Powell comentó en esa ocasión, que «se espera preparar las fuerzas para una nueva era».

B. Las nuevas amenazas

El «Bottom-Up Review» identificó cuatro tipos de amenazas que EE.UU. deberá enfrentar:

- 1) Inestabilidad regional
- 2) Proliferación de armas de destrucción masiva
- 3) Peligros transnacionales (narcotráfico, terrorismo, desastres naturales)
- 4) Amenazas a la democracia, especialmente a las reformas en Europa del Este y en Rusia

C. Objetivos y tareas

Por otra parte, sobre la base de esta estrategia las fuerzas armadas se han fijado dos objetivos militares nacionales: Promover la estabilidad y desalentar las agresiones. Para cumplir estos dos objetivos, esta estrategia debe cumplir tres tareas:

- 1) Compromiso en tiempos de paz
- 2) Disuasión y prevención de conflictos
- 3) Combatir y ganar las guerras

Señala el «Bottom-Up Review» que para apoyar a estas tareas se deben agregar dos conceptos estratégicos fundamentales: Presencia en el Exterior y Proyección del Poder.

Estos dos conceptos tienen por finalidad disuadir cualquier tipo de amenaza o agresión. La presencia de tropas en ultramar, implica la voluntad de Estados Unidos de proteger sus intereses y los de sus aliados. En cambio, la proyección del poder, significa exhibir la capacidad para movilizar, en un breve lapso, desde el territorio de Estados Unidos, junto a unidades estacionadas en ultramar, las fuerzas necesarias para combatir y vencer.

D. Posibles áreas de conflictos

En el ámbito de las hipótesis de conflicto, el «Bottom-Up Review», considera que las fuerzas armadas de EE.UU. deberán estar en condiciones de sostener, simultáneamente, dos conflictos regionales con fuerzas convencionales. Estas posibles áreas de conflicto son el Lejano Oriente, la península de Corea y el Golfo Pérsico. Al mismo tiempo, esta doctrina militar enfatiza el «escalation dominance», principio que debe estar vigente en todo conflicto que EE.UU. sostenga. Esto significa poseer la capacidad militar para escalar cualquier conflicto hasta el punto, en el cual, el adversario no pueda responder al tipo de amenaza que se empleará en su contra.

E. Nuevo rol para la OTAN

En diciembre de 1993, el Presidente Clinton, dentro del marco de la nueva política de defensa de EE.UU., definió el nuevo rol para la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), denominándola «Partnership for Peace» (asociación para la paz). El artífice de las nuevas funciones de la OTAN fue el ex Secretario de Defensa Les Aspin, quien expresó: «La OTAN continúa siendo nuestro principal compromiso con Europa y ella debería constituirse en el centro de cualquier nuevo sistema de seguridad Euro-Atlántico». «Partnership for Peace» fue presentada oficialmente a los miembros de la OTAN, en la reunión de enero de 1994.

Los intentos de incorporar a la alianza atlántica a ex países del Pacto de Varsovia, ha provocado un enérgico rechazo por parte del Gobierno del Kremlin, señalando que se opone a esta expansión debido a que se vería amenazada la seguridad de Rusia.

III. POLITICA DE SEGURIDAD NACIONAL DE 1994

A. Definición de la Política de Seguridad

Posteriormente, en julio de 1994, el Presidente Clinton expuso la política de seguridad nacional «National Security Strategy of Engagement and Enlargement» (estrategia de compromiso y expansión) cuyo objetivo es expandir y proteger, a través de todo el

mundo, los principios democráticos y de libre mercado. Los tres componentes centrales de esta estrategia son :

- 1) Esfuerzos para mejorar la seguridad, manteniendo una poderosa capacidad de defensa y promover las medidas cooperativas de seguridad.
- 2) Abrir mercados en el extranjero y estimular el crecimiento económico a nivel mundial.
- 3) Fomentar la democracia en ultramar.

En esa oportunidad el mandatario estadounidense manifestó: «La Guerra Fría podría estar superada, pero la necesidad del liderazgo de EE.UU. en el mundo, permanece más fuerte que nunca».

Este nuevo enfoque responde al nuevo escenario mundial que se ha configurado con el fin de la confrontación ideológica Este-Oeste. La contención del comunismo dejó de ser la prioridad de la estrategia de seguridad nacional de EE.UU. La nueva política señala que EE.UU. se comprometerá en aquellos casos que simultáneamente le permitan promover sus principios y sus intereses nacionales. Al respecto, el documento «Estrategia de Seguridad Nacional de los EE.UU. 1994-95» expresa: «nuestro compromiso debe ser selectivo, centralizándose en los desafíos más relevantes para nuestros propios intereses y en las situaciones donde podamos obtener mayor provecho».

En cuanto a las intervenciones militares, se establece que EE.UU. actuará de manera unilateral cuando los intereses nacionales estén directamente amenazados; lo hará en asociación o conformando una alianza cuando sus intereses sean más generales y los problemas estén bien definidos por la comunidad internacional.

B. Prioridades de la Política de Seguridad

Esta nueva estrategia está destinada, además, a sustentar las prioridades de EE.UU. en el sistema internacional, habiéndose definido las siguientes:

- 1) Mantener la paz con las principales potencias del mundo, como también sus relaciones con Rusia y China.
- 2) Intervenir militarmente sólo cuando sus intereses sean amenazados.
Ejercer principalmente su liderazgo en aquellas situaciones en las cuales sus intereses y valores estén comprometidos y no cuando sus principios sean puestos a prueba.
- 3) Brindar la mayor atención al control del narcotráfico, la contención del terrorismo y la protección del medio ambiente.
- 4) Participar, selectivamente, con asistencia humanitaria en situaciones de catástrofes.

Un elemento importante de la preparación de la seguridad de EE.UU. - según esta estrategia - depende de las relaciones permanentes con los países aliados y amigos. El empuje central de ella es mantener y adaptar las relaciones de seguridad con los países claves alrededor del mundo. Los instrumentos para asegurar la cooperación se materializan por medio de una amplia variedad de iniciativas tales como: otorgar entrenamiento y conducir ejercicios combinados, coordinar las planificaciones y preparaciones militares y compartir inteligencia.

IV. POLÍTICA PARA LAS FUERZAS DE PAZ

A. Definición de la Política

En mayo de 1994, el Presidente Clinton a través del PDD 25 (Presidential Decision Directive) definió la política de Estados Unidos frente a las operaciones de paz de

Naciones Unidas, decisión que en lo substancial se fundamenta en la llamada «Weinberger Doctrine» de 1984. Según el PDD 25 para que el Gobierno de Estados Unidos resuelva al envío de tropas, deben considerarse los siguientes elementos:

- 1) Participará cuando los riesgos que deba enfrentar el personal hayan sido evaluados y éstos sean considerados aceptables.
- 2) Cuando exista disponibilidad de personal, fondos y otros recursos.
- 3) La participación de las fuerzas está estrechamente vinculada a objetivos claros y a un definido período.
- 4) Que exista apoyo de la ciudadanía y del Congreso.
- 5) Que el ejercicio del mando y el control de las fuerzas sean aceptables.
- 6) Que exista la decisión para comprometer suficientes fuerzas para el logro de objetivos claros y precisos.
- 7) Que exista un plan para alcanzar esos objetivos.
- 8) Que exista el compromiso para reasignar o adecuar la cantidad, composición y disposición de las fuerzas para el cumplimiento de los objetivos de EE.UU.

B. Implicancias de esta política

La identificación y evaluación de un escenario que presenta una crisis, bajo los lineamientos de esta nueva política, determinará la conveniencia o no de una posible intervención de parte de Estados Unidos. Esta posición indujo a ciertos congresistas republicanos a expresar -a fines de 1994- que «existía una tendencia a un neoislacionismo». El Coronel Harry Summers, en su libro «The New World Strategy», comenta que la administración Clinton ha abandonado su política idealista de «aislacionismo izquierdista» para adoptar la política pragmática de «aislacionismo de derecha». Estos términos fueron acuñados en la década de los ochenta por el académico Charles Krauthammer. La antítesis del aislacionismo de izquierda, que se caracteriza en un énfasis en el multilateralismo y humanitarismo, es la llamada «Doctrina Weinberger», expuesta en noviembre de 1984 por el ex Secretario de Defensa del Presidente Reagan, Caspar Weinberger.

El cambio al llamado aislacionismo de derecha implica variar de un concentrado interés en asuntos humanitarios y operaciones multilaterales bajo el auspicio de Naciones Unidas, a un resuelto deseo de dar prioridad a los intereses nacionales y a ejercer el poder militar bajo el comando de EE.UU. Desde el término de la Guerra Fría hasta mediados de 1994, las fuerzas de Estados Unidos participaron en alrededor de 27 misiones de paz o de carácter humanitario. Esta política, hacia un aislacionismo de derecha, encontró apoyo cuando el líder de la mayoría del senado, Senador Robert Dole, presentó en enero de 1995 el «Peace Power Act», iniciativa que no prosperó y aún se encuentra en la Cámara para su debate. Este proyecto legislativo dispone restringir la autoridad del ejecutivo para comprometer fuerzas y fondos bajo el mando de Naciones Unidas en operaciones de paz.

El propio Presidente Clinton, en julio de 1994 se refirió a esta materia en los siguientes términos: «La primaria misión de nuestras fuerzas armadas no son las operaciones de paz; sino disuadir y, si es necesario, combatir y vencer en los conflictos en los cuales nuestros intereses más importantes estén amenazados».

Curiosamente, los virajes de la participación de Estados Unidos en asuntos multilaterales, responde a los fracasos que ha tenido cuando ha intervenido en forma conjunta con otros países, como fue en Beirut en 1983 y Somalia en 1993, situaciones que provocaron la Doctrina Weinberger en 1984 y el PDD 25 en 1994, respectivamente.

V. FUERZAS NUCLEARES

A. Política para las Fuerzas Estratégicas

A pesar de los acuerdos START, pero con cierto realismo, Estados Unidos está consciente que para mantener la ventaja que le entregó dócilmente la URSS, su única posibilidad de mantenerse como la superpotencia mundial es su capacidad nuclear. En septiembre de 1992, el Presidente Clinton por medio del PPD 34, «Nuclear Posture Review», estableció las bases de la política nuclear de los Estados Unidos hasta el año 2002. Este nuevo enfoque concluye que, hasta que el futuro de Rusia se defina, sería insensato para EE.UU. disminuir -unilateralmente- la cantidad de 3.500 ojivas nucleares establecidas en START II.

No obstante, el «Nuclear Posture Review» recomendó algunas reducciones, dejando a las fuerzas estratégicas con 14 submarinos nucleares de la clase Trident, 86 bombarderos estratégicos (sesenta y seis B-52 y veinte bombarderos «invisibles» B-2) y 500 Minuteman III, misiles intercontinentales con una cabeza nuclear. Todo ello significa que EE.UU. continuará conservando su defensa estratégica sobre la base de la tríada que fue el pilar fundamental de la disuasión nuclear durante la Guerra Fría.

B. Comando Estratégico

El STRACOM (Comando estratégico) fue creado en 1992 al refundir el Air Force's Strategic Air Command (SAC) y el U.S. Joint Strategic Targeting Planning Staff (JSTPS) que existía desde 1960 para coordinar los blancos para la Fuerza Aérea y de la Armada. El STRACOM es dirigido, alternativamente por un General de la Fuerza Aérea o un Almirante, quien le informa directamente al Secretario de Defensa. Además es responsable de planificar, definir los blancos y del empleo de las fuerzas nucleares en el caso de una guerra.

VI. FUERZAS CONVENCIONALES

A. Reducción de las fuerzas

De acuerdo a la nueva estrategia y a la política de defensa, el Gobierno de Estados Unidos ha impuesto drásticas reducciones tanto en el presupuesto como en el contingente de sus fuerzas armadas. Ya en el período del Secretario Les Aspin se resolvió que en Europa se dejarían 100.000 soldados, cantidad considerada adecuada para enfrentar los nuevos desafíos.- En tanto, en el lejano Oriente, se dejarán 98.000 soldados, manteniendo dos brigadas en Corea del Sur y un Ala de Combate de la Fuerza Aérea en Japón.

La reducción de personal implica que de las 12 Divisiones activas permanecen sólo 10 y la Reserva de 6 Divisiones se baja a 5-. La Armada con sus 438 buques queda con 336 operativos, entre ellos 13 portaaviones. Mientras, en la Fuerza Aérea se bajó de 11 a 7 Alas de Combate.

No obstante lo anterior, para mantener la ventaja tecnológica y su capacidad militar, la industria de defensa continuará con los proyectos destinados a mejorar la tecnología que impide la detección de aviones por medio del radar y con el desarrollo de avanzados sensores y controles de fuego. También se proseguirá - entre otros - con la producción del avión C-17, el cual ha sido diseñado para cumplir las nuevas necesidades del transporte aéreo militar.

VII. POLITICA HEMISFERICA

A. Seguridad Cooperativa

Según la estrategia de compromiso y expansión, el hemisferio occidental - entiéndase Latinoamérica y el Caribe - es un terreno fértil para los objetivos de la seguridad de Estados Unidos. Los avances que se puedan llevar a cabo en los aspectos de seguridad, incluyendo la solución de tensiones fronterizas, control de insurgencias y disminución de las presiones para la proliferación de armamentos, son los elementos esenciales para el avance económico y político del hemisferio.

Debido a que actualmente la línea que separa las políticas internas de las externas es más tenue, EE.UU. ha divulgado el concepto de «seguridad cooperativa», el cual surge como una alternativa importante de aproximaciones integradas frente a problemas compartidos. En consideración a que los fenómenos transnacionales como el narcotráfico y el terrorismo ya han sobrepasado los ámbitos internos de cada país y ahora constituyen amenazas regionales, el Gobierno de Estados Unidos ha invitado a los países del hemisferio a participar -conjuntamente- en la lucha contra estas amenazas.

Por otra parte, a fin de mitigar una de las amenazas identificadas por EE.UU. y coadyuvar a la estabilidad regional, el Gobierno de Washington considera que las medidas de confianza mutua es uno de los factores que puede contribuir al logro de este propósito. La Conferencia Regional de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de Seguridad, celebrada en noviembre de 1995, en Santiago, se enmarca dentro de los objetivos establecidos en la política de defensa de Estados Unidos.

B. Objetivos para el Hemisferio

A partir de los seis principios enunciados por el Secretario de Defensa señor Perry en la Conferencia de Williamsburg, en julio de 1995, Estados Unidos se ha fijado los siguientes objetivos estratégicos para el hemisferio occidental:

- 1) Apoyar el compromiso sobre las normas democráticas en la región, incluyendo el control civil sobre los asuntos de defensa, fomentando las relaciones cívico-militares y el respeto por los derechos humanos.
- 2) Promover la solución pacífica de las disputas, transparencia en la adquisición de armamentos y gastos militares y, el desarrollo de medidas de confianza y seguridad.
- 3) Cumplir con las responsabilidades adquiridas en el Tratado del Canal de Panamá y cooperar con el gobierno panameño en asuntos relacionados con la neutralidad que estipula dicho acuerdo.
- 4) Trabajar junto a los amigos de la región para combatir el narcotráfico, el terrorismo y apoyar un desarrollo sustentable.
- 5) Expandir y profundizar con otros países de la región la cooperación en defensa, compartiendo objetivos comunes, incentivándoles a desarrollar actividades conjuntas, incluyendo fuerzas de paz internacionales.
- 6) Prevenir crisis de tipo humanitario que podrían alcanzar proporciones de catástrofe.
- 7) Estimular los esfuerzos que tiendan a evitar la proliferación de armas de destrucción masiva, los sistemas de lanzamientos de éstas, como también otras iniciativas de control de armamentos.

CONCLUSION

Del contenido de los programas de defensa y de la estrategia de seguridad «compromiso y expansión» de Estados Unidos, se puede concluir que el Gobierno de la Casa Blanca - después de un breve período de vacilación - ha resuelto asumir el liderato mundial.

Los científicos políticos al término de la Guerra Fría iniciaron un debate acerca de si el sistema internacional tendría una geometría multipolar o unipolar; la duda ya ha sido despejada. Ahora deberán dedicarse a discutir si la estabilidad del sistema era mejor con dos superpotencias, o analizar los beneficios y aspectos negativos que presenta para la paz mundial el dominio de un actor poderoso en el escenario internacional. La capacidad militar y económica de Estados Unidos no tiene contrapeso y si a esto se suma el deseo de arrogarse un rol protagónico en la política mundial, la «Pax Americana», proveerá el nuevo marco de las relaciones internacionales.

La controversia que surgió al interior de los Estados Unidos, si existía la disposición para desempeñar el papel de superpotencia o replegarse de la contingencia internacional y dedicarse a solucionar los problemas internos, fue definida - entre otras - con la decisión de participar con efectivos militares en la operación «Implementation Force» (IFOR) de la OTAN en Bosnia-Herzegovina. La intervención de la OTAN en el conflicto balcánico, sin la presencia de fuerzas estadounidenses, habría sido un claro signo de renuncia a ejercer el rol que le corresponde a Estados Unidos.

Consciente el Gobierno de Estados Unidos que ser primera figura mundial tiene sus riesgos y responsabilidades, articuló los programas de defensa y estrategias que le permitirían desarrollar su labor de líder, precaviendo los desafíos y compromisos que ello engendra. Las palabras del Presidente Clinton al dar a conocer la estrategia de compromiso y expansión, reflejan una clara disposición de Estados Unidos frente a los asuntos internacionales: «Somos la potencia más grande del mundo, tenemos intereses a nivel mundial, como también responsabilidades».

BIBLIOGRAFIA

«A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, February 1995», The White House, Washington D.C., 1995.

«Joint Force Quaterly», Autumn 1993/number 2, National Defense University, Washington D.C.

«National Military Strategy of the United States of America, 1995», Department of Defense, Washington D.C., 1995.

«Prolife Army, a Reference Handbook, 1994», Institute of Land Warfare, Arlington, Va. 1994.

«Strategic Assessment 1995. U.S. Security Challenges in Transition», Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington D.C., 1995.

«Strategic Survey 1994-95», The International Institute for Strategic Studies. Publicado por Oxford University Press, London, 1995.

Summer, Harry G., «The New World Strategy», Touchstone Book, N. York, 1995.

«United States Security Strategy for the Americas», Department of Defense, Office of International Security Affairs, Washington D.C., September 1995.

LOS TRATADOS DE LIMITES CHILENO-ARGENTINOS

CARLOS CASTRO SAURITAIN
Profesor ANEPE

I. INTRODUCCION

A. Hace unos dos mil años, Marco Tulio Cicerón escribió con su elegante lenguaje y como producto de sus sólidas reflexiones, un texto sobre lo que él llamó, «La Guerra Justa». Quiso demostrar que un fenómeno tan cruel como es la guerra, puede ser justa, a condición que se cumplan los siguientes requisitos :

1. La legitimidad de la causa.
2. La observancia de las disposiciones legales al iniciar la acción bélica.
3. El comportamiento acorde con los usos establecidos, durante el desarrollo del conflicto mismo.

Respecto a la legitimidad de la causa, sólo eran válidas en el esquema ciceroniano la legítima defensa y la palabra empeñada con aliados. Para Cicerón el respeto a los compromisos contraídos tenía carácter sagrado. La fidelidad (fides) a lo pactado no podía vulnerarse.

El respeto a los juramentos era tan importante para los romanos, hacia fines de la República, que los castigos más rigurosos estaban reservados para la violación de la palabra empeñada, la que al ser respaldada por un juramento, se hacía sagrada. La importancia era tan grande que aun se imponía en los compromisos contraídos con el enemigo.

B. Me ha parecido interesante reflexionar sobre este tema, por la importancia vital que tiene para las personas y las sociedades humanas conocer su territorio y saber cómo se ha integrado hasta llegar a tener su conformación actual.

Si pudiéramos hacer una comparación con la casa donde vivimos, es como decir que resulta indispensable conocer los títulos de propiedad para evitar que un vecino o aun la autoridad pretendiera desplazar las cercas o transitar sin permiso por nuestro jardín.

II. LOS TRATADOS

La prensa contemporánea, que nos entrega cada vez más información, tiene como una de sus características más importantes, la de contribuir a formar el lenguaje -tal vez debiera añadir que a menudo contribuye a deformar el lenguaje- y confundir conceptos, dado por el manejo indiscriminado y frecuentemente desinformado que hacen algunos periodistas.

Así leemos referencias a Tratados, en los que estos instrumentos del derecho internacional parecieran carecer de solemnidad y, sobre todo, de obligatoriedad.

El uso intensivo de esta manera desaprensiva de considerar a los Tratados, contribuye a formar en la opinión pública la idea que ellos son banales e intrascendentes; y así, fácilmente, se derivan algunas opiniones en cuanto a que su violación o incumplimiento no acarrea consecuencias. Pero lo más grave es que se omite comentar sobre la inmoralidad intrínseca y el vicio legal en que incurren los violadores.

A. ¿Qué son los Tratados?

1. «Los Tratados o acuerdos internacionales celebrados por los Estados constituyen la manifestación de su consentimiento expreso. También reciben otras denominaciones: convenciones, cartas, convenios, protocolos, acuerdos, etc.»¹
2. «Es un acuerdo concluido por dos o más sujetos de Derecho Internacional (con capacidad para celebrarlo), regido por éste y destinado a producir efectos jurídicos; cualquiera que sea su denominación».²
3. De las dos definiciones precedentes podemos obtener que un Tratado es un acuerdo de voluntades, esto significa que los contratantes han hecho expresa declaración sobre un asunto o materia del que se derivan derechos y deberes que se pueden ejercer y se deben cumplir.

El cumplimiento está entregado al principio de que lo pactado obliga (*pacta sunt servanda*) y por tanto no sólo a la intención de cumplir, sino que además constituye una verdadera obligación jurídica.

El principio *Pacta Sunt Servanda* y el de Ejecución de Buena Fe están consagrados en el artículo 26 de la Convención de Viena que dice: «Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe».

En el caso de no cumplimiento por alguna de las partes, los afectados podrán recurrir a una serie de medios previstos por el Derecho Internacional, entre los que se cuentan Tribunales Internacionales existentes, tribunales *ad hoc*, mediación, arbitraje y en general diversos mecanismos que pretenden, por medio de las normas del Derecho Internacional, ayudar a la resolución pacífica de las controversias.

También son de uso frecuente otros principios que omitimos voluntariamente en beneficio de una menor extensión.

B. ¿Por qué se generan los Tratados?

En la vida en sociedad, tanto los Estados como los individuos suelen entrar en conflicto a causa de intereses contrapuestos, pero no sólo estos dos sujetos clásicos, sino también otros, tales como las Organizaciones Internacionales, la Santa Sede, y los insurrectos, reconocidos como beligerantes.

En el esfuerzo por alcanzar los objetivos que estos sujetos del Derecho Internacional se hubieran propuesto, pueden entrar en conflicto, como ya se dijo, pero también suele suceder que algunos de ellos comprendan que mediante algún tipo de acuerdo podrán alcanzar sus fines de manera más rápida, más completa o con menor desgaste. En estas circunstancias, también resulta natural y lógico que se pongan de acuerdo y se comprometan por medio de un Tratado.

Suscrito el Tratado y cumplidos los diversos requisitos para su puesta en vigencia, no puede una parte denunciarlo unilateralmente a menos que el propio Tratado contemple esta posibilidad, que haya acuerdo con todos los contratantes o que se cumpla lo dispuesto en el artículo 56 de la Convención de Viena que dice:

¹ Santiago Benadava; Derecho Internacional Público; Ed. Jurídica de Chile: Cap. III, A, 1; 1989.

² Alberto Rioseco y otros; Derecho de los Tratados; Apuntes de Clase; Facultad de Derecho U. de Chile. 1,1987.

« Denuncia o retiro en el caso de que el Tratado no contenga Disposiciones sobre la Terminación, la Denuncia o el Retiro.

1. Un Tratado que no contenga disposiciones sobre su terminación ni prevea la denuncia o el retiro del mismo no podrá ser objeto de denuncia o de retiro a menos:
 - a) que conste que fue intención de las partes admitir la posibilidad de denuncia o de retiro; o
 - b) que el derecho de denuncia o de retiro pueda inferirse de la naturaleza del Tratado.
2. Una parte deberá notificar con doce meses por lo menos de antelación su intención de denunciar un tratado o de retirarse de él conforme al párrafo 1».

C. Tratados suscritos entre Chile y Argentina

1. En el curso del siglo XIX los dos países suscribieron:
 - 5 Tratados.
 - 14 Convenios y Convenciones.
 - 5 Acuerdos
 - celebraron 18 Protocolos y
 - levantaron 8 Actas.

De los instrumentos anteriores vale la pena destacar el primero de ellos, cronológicamente, como fue el «Convenio sobre intercambio de azogue por pólvora entre el Gobierno de Chile y el Gobierno de las Provincias Unidas del Río de la Plata» suscrito en Buenos Aires el 23 de octubre de 1812.

Señalaremos que los Tratados referidos a asuntos de límites o demarcaciones territoriales fueron 4 y luego, de cada uno de ellos surgieron nuevos desacuerdos y roces que condujeron a incidentes y consecuentemente a nuevos tratados que se estimaron coronados por el éxito a comienzos de este siglo, cuando se suscribió el «Tratado General de Arbitraje», el 28 de Mayo de 1902.

2. En el siglo XX se han contraído numerosos compromisos entre los dos Estados, que se pueden detallar así:
 - 5 Tratados
 - 26 Acuerdos
 - 11 Protocolos
 - 35 Convenios
 - 20 Actas.

En referencia a asuntos limítrofes se han suscrito sólo dos Tratados; el de 1902 que ya se mencionó y el Tratado de Paz y Amistad de 1984.

Varios de los Acuerdos, Protocolos y Actas se han referido al mismo tema con el propósito de ser específicos en ciertas materias o interpretar puntos en los que se expresaban desacuerdos por una o ambas partes.

D. Algunos elementos significativos de los principales Tratados

1. *Tratado de amistad, alianza, comercio y navegación entre las Repúblicas de Chile y de las Provincias Unidas del Río de la Plata*

Suscrito en Santiago, el 20 de noviembre de 1826.

- a. En el artículo II contraen alianza perpetua contra cualquier dominación extranjera. Merece atención la palabra perpetua, ya que en la actualidad será difícil encontrarla en un Tratado
- b. En el artículo III reconocen que sus límites se basan en el *uti possidetis* de 1810 o en tratados especiales. Esto significaba que los territorios correspondían a lo determinado en el mapa oficial de la corona española, dibujado por Juan de la Cruz Cano y Olmedilla en 1775 y ampliamente conocido.

En él, los límites del Reyno de Chile incluían todo lo que hoy es la Patagonia Argentina. La única variación que tuvieron estos límites hasta 1810 fue el traspaso, por orden de la corona, de la Provincia de Mendoza, desde la dependencia de Santiago, a la del Virreinato del Plata.

- c. En el artículo XV se otorgan mutuamente permisos de libre navegación.

2. *Tratado de paz, amistad, comercio y navegación*

Suscrito en Santiago, el 30 de agosto de 1855.

- a. Es interesante notar que éste no es un Tratado de Alianza y se inicia con la palabra Paz.
- b. En el artículo 3º se confirman los mutuos derechos de libre navegación. Se abunda en disposiciones complementarias en varios otros artículos.
- c. En el artículo 39º reafirman el reconocimiento de los límites en sus respectivos territorios según eran en 1810 y agregan que, de haber desacuerdos en estas materias, que no puedan solucionar en forma directa, someterán la decisión al arbitraje de una nación amiga.

En esa época parecía difícil que hubiera desacuerdos en la materia, ya que el propio Rozas había reconocido la soberanía chilena en lo que hoy es la pampa argentina.

3. *Tratado de Límites*

Firmado en Buenos Aires el 23 de julio de 1881.

- a. En cierta medida, este puede ser considerado el Tratado de límites más importante entre los dos países, pues ya en su artículo 1º fija a la cordillera de los Andes como límite hasta el paralelo 52º S.

Luego el mismo artículo señala que la línea fronteriza correrá en esa extensión por las cumbres más elevadas de dichas Cordilleras que dividan las aguas...»

Con la terminología actual nos parece errónea la denominación de límites para la cordillera de los Andes puesto que ella puede ser una frontera -esto es una zona, pero un límite geográfico es una línea-. Sin embargo, lo más grave es el error de fondo al entregar más de un millón de Km² por desconocimiento del territorio y de su valor por parte de las autoridades chilenas.

Las causas de tan insólita acción chilena, están desarrolladas en otro artículo de este autor.³

- b. En el artículo 6º se vuelve a señalar que en caso de controversia se entregará la solución a un árbitro; pero agrega: «quedando en todo caso como límite incommovible entre las dos Repúblicas el que se expresa en el presente arreglo».

Esta era una elegante manera legal de dejar a Chile encerrado definitivamente.

4. *Tratado General de Arbitraje*

Firmado en Santiago, el 28 de mayo de 1902.

- a. Nuevamente señalan las Partes que en caso de controversia recurrirán al árbitro. Esto debiera implicar el principio de «buena fe» y, por tanto, el ánimo de acatar las resoluciones arbitrales.
- b. En el artículo II se estableció una disposición para no someter al árbitro «las cuestiones que hayan sido objeto de arreglos definitivos entre las Partes».

La permanente actitud chilena en asuntos territoriales ha permitido llevar a juicio el área de Laguna del Desierto y suscribir un convenio sobre Campo de Hielo Sur, en circunstancias que el Artículo Tercero, acápite final, del árbitro, recaído en el Tratado de 1881 y Protocolo de 1893 dice a la letra: «Desde el Monte Fitz Roy hasta el Monte Stokes la línea fronteriza ha sido ya determinada» (Este es el Campo de Hielo Sur).

Respecto de los dos sectores últimamente cuestionados hay una clara y tajante definición, favorable a los argumentos chilenos, en el informe que los peritos británicos elevaron al árbitro y que por su extensión no se transcribe. En todo caso, se le encuentra al final del tema «Desde el Paso de Pérez Rosales hasta el Lago Viedma», y dice refiriéndose al límite que partirá desde longitud 72° 47'0 en la ribera del lago San Martín (O'Higgins) «... desde cuyo punto el límite se trazará hasta el pie de dicho contrafuerte, y ascenderá a la divisoria local de aguas hasta el Monte Fitz-Roy y desde allí a la divisoria continental de las aguas hacia el noroeste del Lago Viedma. Aquí el límite ha sido ya determinado entre las dos Repúblicas».

- c. En el artículo XIII se estableció la inapelabilidad de la sentencia, agregando que su cumplimiento se confía al honor de las naciones signatarias. Este es un tema que, analizado a la luz de la realidad política internacional, parece más lírico que lógico y se demuestra con la declaración de nulidad formulada por Argentina en 1977, que si bien no produjo efecto jurídico, estuvo a punto de conducirnos a una guerra total.

En el mismo artículo se fijaron los recursos, plazos y condiciones que se podrían presentar.

5. *Tratado de Paz y Amistad*

Firmado en Ciudad del Vaticano, el 29 de noviembre de 1984.

- a. En este Cuerpo se estableció una Comisión Permanente para el estudio y búsqueda de soluciones pacíficas a las controversias.

³ Anuario de la Academia de Historia Militar 1995.

E. FACTORES GRAVITANTES PARA LA CONCEPCION Y COMPRESION DE LOS TRATADOS

Como ya se expresara en las definiciones dadas al comienzo del presente trabajo, los Tratados son expresiones de voluntad de los Estados y por tanto les obligan a su respeto.

Los Tratados suscritos con Argentina por asuntos de límites han pretendido definir los límites que separan a ambos países.

En esta materia hay algunos factores que resulta necesario detenerse a explicar:

1. *Geografía*

Una conformación extremadamente accidentada, con grandes sabanas; montañas abruptas y englaciadas; selvas húmedas, frías y espesas; ríos torrentosos; grandes lagos; clima frío y con abundantes precipitaciones; innumerables islas, islotes, radas y canales son algunas de las características de la región que hoy se reconoce como límite entre los dos Estados. Estas circunstancias la constituyen en una región difícil de explorar y por tanto muy compleja en su definición límite.

2. *Historia*

Al momento de independizarse de la corona española, los límites estaban bien definidos según la cartografía oficial.

Los dos Estados reconocieron que sus territorios estaban definidos por el principio de «*Uti possidetis*» al emanciparse de España. Así se deja sentado en el artículo III del Tratado de 1826.

Algunos años después, la presencia activa de ciertos comerciantes argentinos en la zona de lo que hoy se conoce como Comodoro Rivadavia y algo más al sur, condujo a diversos roces con la autoridad chilena establecida en Punta Arenas, con consecuencias que permitieron la participación de funcionarios bonaerenses, llegando al Tratado de 1856, ratificado el año siguiente.

No obstante lo acordado, siguió una larga serie de incidentes que produjo una tensión en la relación entre ambos Estados. El Gobierno de Argentina no sólo reclamó contra la soberanía chilena en las costas atlánticas, sino que alegó soberanía sobre el Estrecho de Magallanes y la Tierra del Fuego.

Luego de varios Protocolos en que el negociador chileno don Diego Barros Arana fue extremadamente débil, se firmó el «Tratado para dirimir la Cuestión de Límites Pendientes» el 18 de enero de 1878. En este instrumento se estableció, por primera vez, que el límite entre ambos países corre por las «más altas cumbres de la Cordillera de los Andes que dividen las aguas».

En estas circunstancias se cometió una doble aberración; la primera es suponer que las altas cumbres dividen las aguas; y, lo segundo fue aceptar que toda la Patagonia era argentina.

Chile aplicó el principio *Pacta Sunt Servanda*, pero el Gobierno de la contraparte modificó sus criterios según reconoció el Ministro de RR.EE. argentino, Sr. Manuel Montes de Oca, y quedó constancia en el Protocolo de 17 de abril de 1879.

Siempre en un ambiente de tensión internacional y bajo la presión que sobre Chile ejercía la guerra que sostenía en el norte contra dos países vecinos, se llegó al Tratado de Límites firmado el 23 de julio de 1881, en el que se consolidó la soberanía argentina sobre la Patagonia y un amplio sector de la Tierra del Fuego.

Diversos incidentes en las zonas sur y austral llevaron a la suscripción del «Tratado General de Arbitraje» el 28 de mayo de 1902, en el que las partes se comprometieron a someter a juicio arbitral todas las controversias... que surgieren entre ellas...y siempre que no puedan ser solucionadas mediante negociaciones directas». (Artículo I.)

En el Artículo III designaron como árbitro al Gobierno de Su Majestad Británica.

En 1965 se produjo un grave incidente en el sector denominado Laguna del Desierto, donde una patrulla formada por 5 Carabineros fue atacada sorpresivamente por una fuerza de 91 Gendarmes en los momentos en que procedían a levantar el campamento para retirarse en cumplimiento a órdenes del gobierno chileno. Un Teniente de Carabineros fue muerto y un Suboficial resultó herido como consecuencia del nutrido fuego de las armas argentinas, que los chilenos no alcanzaron a responder, por las repudiadas condiciones en que se produjo la agresión.

Diversos incidentes ocurridos en los años 1975 y 1976 en la zona austral llevaron a Chile a consultar al árbitro sobre varios aspectos técnicos y de soberanía en el área.

Entregado el fallo en 1977, Argentina decidió no acatarlo al declararlo: «Insanablemente nulo el Arbitraje de S.M. británica de 18 de abril de 1977, por los errores tanto históricos como geográficos, la extralimitación de las funciones a las cuales la Corte no estaba autorizada a pronunciarse...»

Al respecto es interesante recordar los apuntes de Rioseco ya citados, que sobre nulidad de tratados dice al citar a juristas de gran renombre:

Thierry : «el principio codificado por la Convención (de Viena) y que constituye la garantía más sólida de la estabilidad de los Tratados a este respecto, es que ningún Estado puede, por una decisión unilateral comprobar la nulidad y sacar las consecuencias, es decir, estimar que no existió».

Jiménez de Aréchaga : «un Tratado debe ser considerado válido hasta que se establezca o se declare su nulidad en base a una de las causales enumeradas».

El propio Rioseco expresa : «La Convención de Viena ha señalado en forma taxativa las causales de nulidad. Ellas se refieren a la ausencia de condiciones de validez de un Tratado o del consentimiento de un Estado en obligarse por él».

«Se entiende que las condiciones de validez son: la capacidad de las Partes, el consentimiento excepto de vicios y la licitud del objeto».

En estas circunstancias, la situación de ambas naciones se hizo extremadamente crítica, estimándose que se llegó a estar a pocas horas del comienzo de una guerra.

La buena disposición de SS. el Papa Juan Pablo II logró frenar la iniciación de las hostilidades y comenzó un largo período de negociaciones que culminó con el «Tratado de Paz y Amistad» firmado por los dos Cancilleres en Ciudad del Vaticano el 29 de Noviembre de 1984.

En ese Tratado se fijó un mecanismo de solución de controversias y se constituyó una comisión internacional permanente de conciliación.

En 1991 y en virtud de las disposiciones del Tratado de Paz y Amistad, se sometieron a negociaciones directas 24 problemas estimados pendientes en el trazado general del límite binacional; 22 se solucionaron por la negociación y 2 fueron sometidos a trato distinto. De estos 2 últimos, el tema Laguna del Desierto, ya mencionado, fue sometido a un tribunal ad-hoc que falló favorable a Argentina totalmente; el caso restante se refiere al sector Campo de Hielo Sur en el cual un trazado provisorio debe ser sometido a los respectivos Poderes Legislativos para su eventual aprobación.

3. *Sentimientos nacionales sobre el territorio*

Si bien los sentimientos son por su esencia diferentes a la lógica, sin embargo son fundamentales en la constitución que una nación hace de sus territorios.

Las naciones que habitan territorios donde perciben grandes espacios planos, tienen tendencia a expandirse (Rusia, EE.UU. de N.A., Argentina, China.), teoría según la cual es comprensible que Argentina se haya expandido más allá de lo que eran sus límites de 1810.

Chile, en cambio, rodeado de grandes accidentes geográficos como son la segunda cordillera más alta de la tierra, el océano más extenso, el desierto más árido y la Antártica, desarrolló una mentalidad isleña poco favorable al expansionismo.

Estas dos características tan opuestas han estado presentes en todos los problemas limítrofes ocurridos entre Chile y Argentina, condicionando sus comportamientos y llevando a la suscripción de varios Tratados sobre temas evidentemente definidos.

4. *Respeto a los Tratados*

En este tema ha habido un comportamiento asimétrico, cuya comprobación más clara está constituida por la declaración unilateral de nulidad del fallo arbitral de 1977.

Una de las causales de nulidad absoluta es la infracción a una norma de jus cogens, lo que no pudo ser alegado en 1977, ni siquiera que pudiera tratarse de jus cogens emergente. Sin embargo, ha sido frecuente que Argentina alegue en su beneficio el descubrimiento de accidentes geográficos que eran desconocidos al momento de suscribir los Tratados con Chile. La falta de lógica en este argumento radica en que, según ese criterio, muchos tratados de límites en el mundo serían inválidos o nulos, creando así un ambiente de caos generalizado.

III. CONCLUSIONES

- A. Lo primero que llama la atención cuando se examinan los diversos instrumentos jurídicos firmados entre Chile y Argentina, sobre temas de límites y soberanía territo-

rial, es la repetición de materias ya consideradas en tratados y protocolos anteriores. Esta insólita circunstancia hace suponer que ha habido incumplimiento, total o parcial, de los documentos pretéritos; o bien, ha habido algún vicio que los haga ineficaces.

El análisis de los Tratados y sus circunstancias históricas muestra que en la zona sur y austral, esto es, desde más o menos el paralelo 42° S hasta el área del Cabo de Hornos, los acuerdos tomados por el gobierno argentino han sido sobrepasados por personas e instituciones, llevando la convivencia binacional a un estado de hechos consumados y así se han reiniciado negociaciones post factum que no debieron existir.

- B. La letra de los Tratados de límites en comento ha mostrado abundantemente declaraciones de amistad, fraternidad y comprensión que no ha encontrado una acogida generalizada entre los pueblos de ambos Estados, lo que nos mueve a reflexionar acerca de la fiel representatividad que han tenido las autoridades signatarias.

No cabe duda sobre la capacidad jurídica para contraer los compromisos; lo que merece dudas es la identificación con la voluntad popular, conscientes como estamos, de lo difícil que es definir esta última.

- C. El respeto a los Tratados, Pacta Sunt Servanda, mostrado por Chile, constituye un valor de gran trascendencia, pues aunque en política, a menudo se borra con el codo lo que se escribió con la mano, nosotros podemos exhibir con orgullo una tradición de acatamiento a lo pactado, lo que también puede servirnos como antecedente en negociaciones diversas en el campo internacional.

Este comportamiento debiera ser habitual en todos los pueblos, sin embargo la experiencia nos enseña que desde los tiempos bíblicos ha habido naciones que han desconocido sus compromisos. Razón que aconseja mantener gran cautela en acuerdos de cualquier índole con quienes, a lo largo de su historia, no hayan tenido igual conducta.

El recuerdo, que hacíamos al comienzo de este trabajo, sobre el carácter sagrado que daban los romanos a la palabra empeñada, nos obliga también a señalar que la pérdida de las virtudes morales, producida durante el desarrollo del Imperio, fue uno de los motivos principales de su decadencia y posterior disolución. Desde luego que la pérdida del respeto a la comprometido fue uno de los vicios llegados junto al engrandecimiento material.

Como moraleja digamos que Chile debe continuar siendo un ejemplo por su invariable respeto a lo acordado en sus Tratados.

- D. Manifestemos finalmente que los Tratados, como toda obra humana, pueden contener deficiencias de variada índole, pero son perfectibles en la medida en que las partes tengan intención de cumplir y voluntad para exigir el acatamiento al Derecho.

En el caso de las relaciones chileno-argentinas, los Tratados han sido una demostración de interés por solucionar las controversias de manera pacífica, y aunque no hayan dado todos los frutos que de ellos se esperaban, sin embargo han conseguido que los pueblos den pasos que los aproximan a una convivencia basada en la justicia y la cooperación.

BIBLIOGRAFIA

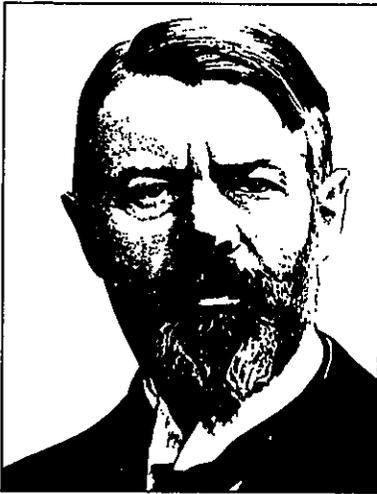
- Santiago Benadava Derecho Internacional Público; Ed. Jurídica de Chile; 3ª Ed. 1989.
- Carlos Castro Sauritain - La Guerra Justa según Cicerón; una perspectiva histórica; Revista Política y Estrategia 1994.
- Campo de Hielo Sur; Anuario de la Academia de Historia Militar, 1995.
- Encina-Castedo Historia de Chile; Empresa Editora Zig Zag, 1954.
- Ministerio de RR.EE. Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales, 1977.
- Tomás Opazo Santander Los Límites Internacionales de Chile; Academia Militar Politécnica, 1994.
- Alberto Rioseco y otros Apuntes de Clase - Derecho de los Tratados. Facultad de Derecho U. de Chile, 1987.
- Universidad Bernardo O Higgins Análisis Histórico de la Laguna del Desierto, 1995.
- Mateo Martinic Beros Presencia de Chile en la Patagonia Austral 1843-1879. Ed. Andrés Bello, 1971.
- Enrique Tagle «Los Tratados de Paz entre la República Argentina y Chile», Tipo-Lito Galileo. Buenos Aires, 1902

EL EJERCITO DE CHILE Y LOS TIPOS DE DOMINACION DESCRITOS POR MAX WEBER

GUSTAVO BASSO CANCINO
Profesor ANEPE. Diplomado en Teoría
Política (I.C.P. U. de Chile)

I. INTRODUCCION

En el Capítulo III de su libro «Economía y Sociedad», el economista y sociólogo alemán Max Weber se refiere a los tipos de dominación, y al abordar específicamente el concepto de «dominación», establece que ella es la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado, para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos).



Max Weber

Más adelante agrega que «obediencia» significa que la acción del que obedece, transcurre como si el contenido del mandato se hubiera convertido por sí mismo, en máxima de su conducta, y eso únicamente en méritos de la relación formal de obediencia, sin tener en cuenta la propia opinión sobre el valor o desvalor del mandato como tal.

Posteriormente el autor establece la existencia de 3 tipos puros de dominación legítima, en los cuales el fundamento primario de su legitimidad puede ser:

- * De carácter carismático.
Obediencia fundamentada en la adhesión que el heroísmo o la ejemplaridad suscitan en el pueblo.
- * De carácter tradicional.
Obediencia que descansa en la creencia en la santidad de las tradiciones.
- * De carácter racional.
Obediencia que descansa en la legalidad de una ordenación.

Pocas organizaciones al interior de una sociedad se estructuran con más fuerza en torno a los conceptos de dominación y obediencia, autoridad y mandato, como lo hace el Ejército. En esta organización, tan antigua como las sociedades mismas, en que los pueblos han depositado su confianza y entregado una misión para que se defienda su patrimonio, su soberanía y su identidad frente a amenazas y agresiones; mando y obediencia alcanzan dimensiones sin parangón.

En efecto, cuando agotadas y fracasadas otras opciones, sólo queda a los pueblos el recurso de la fuerza y el empleo del Ejército se hace una realidad, la guerra pone en juego la alternativa de la vida y de la muerte y en los momentos supremos, el cumplimiento de una orden puede significar la inmolación de quien la ejecuta y conlleva la enorme responsabilidad de quien la dicta.

En esta dramática imagen se encuentra retratada la esencia de la dominación llevada a su expresión extrema. Curiosamente ella se ha repetido constantemente a lo largo de la historia del Ejército en períodos en que han predominado liderazgos de tipo carismático, de tipo tradicional y de tipo racional.

Las sociedades han evolucionado a través de la historia y también lo han hecho los Ejércitos y los conceptos de mando, jerarquía, obediencia, autoridad y liderazgo se estructuran, sistematizan y protocolizan en códigos de conducta, normas de procedimiento y fundamentos éticos en los que juegan un rol importantísimo las costumbres y las tradiciones.

En el caso de Ejército de Chile, Institución que nace con la Patria y constituye uno de los pilares de la República, se puede afirmar que tempranamente los liderazgos carismáticos cedieron paso a la estructuración de una completa y acuciosa normativa legal y reglamentaria, en la cual por una parte se busca la excelencia del liderazgo, y por otra se reconoce y se respeta profundamente la tradición histórica e institucional.

Por cierto, particular importancia tiene en el perfil único y auténtico del Ejército de Chile, el hecho de haber tenido efectiva participación en diversos conflictos desde la independencia misma de la Patria y haber sido «siempre vencedor y jamás vencido», logrando nuestro país 115 años de paz desde la última conflagración vecinal. Durante este período, adquiere enorme relevancia el proceso de «dominación» (según Weber) estructurado sobre una doctrina institucional, conformada por leyes, códigos, reglamentos y procedimientos en que se recogen y preservan las grandes virtudes y tradiciones venidas del pasado y se busca un perfil de eficiencia y adaptación a los procesos políticos, sociales y tecnológicos del presente.

Liderazgo, tradición y eficiencia constituyen, en el Ejército de hoy, fundamentos esenciales de su quehacer cotidiano. A través de ellos se observa que por las particulares características de la Institución, pareciera que no ha existido un proceso cíclico de paso de un tipo de dominación a otro, sino más bien un paulatino proceso de simbiosis de todos ellos.

En el presente trabajo se intentará, a la luz del pensamiento de Weber, identificar los tres tipos de dominación al interior del Ejército, postulando que con sus peculiaridades ellos coexisten en forma armónica.

Obviamente, no se presentan en forma pura, no obstante es posible que sean identificados y se determine el grado de influencia que tienen en la marcha y el quehacer institucional.

II. LAS FORMAS DE DOMINACION

A. La dominación carismática

Dice Weber que debe entenderse por «carisma», la cualidad que pasa por extraordinaria (condicionada mágicamente en su origen, lo mismo si se trata de profetas, que de hechiceros, árbitros, jefes de cacería o caudillos militares), de una personalidad por cuya virtud se le considera en posesión de fuerzas sobrenaturales o sobrehumanas -o por lo menos específicamente extraordinarias y no asequibles a cualquier otro o como enviados del Dios, o como ejemplar y en consecuencia, como jefe, caudillo, guía o líder.

Agrega que la dominación carismática supone un proceso de comunicación de carácter emotivo y que los seguidores son también elegidos por cualidades carismáticas.

En los Ejércitos han pertenecido a esta clase de hombres, por no nombrar sino algunos de los más importantes: Alejandro de Macedonia, César, Aníbal y Napoleón, cuyo solo nombre era como una bandera para sus soldados. Ejercieron tal fascinación y preponderancia delante de todos, que los demás guerreros no sabían más que obedecer ciegamente, ya que su sola voluntad era la ley. Dieron a sus Ejércitos la forma y el empleo de un instrumento potentísimo en sus expertas manos; instrumento que llegó a tener el espíritu del Jefe, como su propio espíritu.

Un caudillo o un jefe como esos, que con solo su carisma mueven los Ejércitos y los arrastran a la guerra y con ellos ejecutan las mayores hazañas, concluye por ser Dios de sus soldados, y en el caso de Napoleón, transformó a sus hombres en otros tantos «yo», que no pensaban ni obraban sino con el pensamiento y la acción de aquél.

Este tipo de dominación en su expresión más pura, es aplicable a nuestro Ejército en su período de iniciación y formación. Es así como nuestra historia militar registra un sinnúmero de líderes, caudillos y héroes de diversos rangos y jerarquías que en su momento brillaron con luz propia, cuando aún doctrinas, normas y leyes eran muy insuficientes y la tradición recién comenzaba.



Napoleón Bonaparte

Documentos oficiales del Estado Mayor General del Ejército dan cuenta de aproximadamente una centena de personalidades que se destacaron sin duda alguna por sus dotes carismáticos (Lautaro, Caupolicán, Pelentaru, Galvarino, O'Higgins, Carrera, Manuel Rodríguez, Bulnes, Baquedano, Ramírez, etc.)



Bernardo O'Higgins R.



Lautaro

Si bien es cierto, este tipo de liderazgo carismático descrito por Weber es interesante para el análisis histórico del desarrollo institucional del Ejército, lo es mucho más, la descripción que el escritor hace de la rutinización del carisma. A este respecto dice que en el caso de que ésta (la dominación carismática genuina) no sea puramente efímera, sino que toma el carácter de una relación duradera, congregación de creyentes, comunidad de guerreros o de discípulos, o asociación política o hierocrática, la dominación carismática que por decirlo así, sólo existió en «status nascendi», tiene que variar esencialmente su carácter: se racionaliza (legaliza) o tradicionaliza o ambas cosas, en varios aspectos.

En efecto, no cabe duda que el proceso de rutinización del carisma, se hizo presente en el Ejército, tanto a través de la tradición, como a través de la racionalización.

Ejemplos de la rutinización del carisma por la tradicionalización, los encontramos en la existencia de verdaderas castas militares, que desde sus orígenes se mantienen hasta el día de hoy presentes en la Institución, dando lustre, tradición y orgullo a familias cuyos apellidos han estado siempre representados por algunos de sus miembros en las filas del Ejército.

Así, es común y frecuente observar como se repiten los apellidos Carrera, Montt, Parra, Arancibia, Maturana, Gorostiaga, López, Araneda, Baquedano, Barceló, Sáez, Escala, Lagos, Saavedra, Amengual, Amunátegui, Alzérrecas y muchos otros. A tal extremo, el orgullo y el pundonor por la tradición familiar ha sido fuerte, que encontraremos gran cantidad de ejemplos en nuestra historia militar.

Podemos citar la impactante respuesta entregada por el Capitán Ignacio Carrera Pinto a la misiva conminatoria de rendición que le enviara el jefe peruano Coronel Luis Gastó el 09 de julio de 1882 en el poblado de La Concepción en la sierra peruana. La respuesta decía así:

«En la capital de Chile y en uno de sus principales paseos públicos, existe inmortalizada en bronce la estatua del prócer de nuestra independencia, el General José Miguel Carrera, cuya misma sangre corre por mis venas, por cuya razón comprenderá Ud. que ni como chileno, ni como descendiente de aquél, deben intimidarme ni el número de sus tropas ni las amenazas de rigor. Dios Guarde a Ud. Ignacio Carrera Pinto».

Los resultados de tal determinación son conocidos y el heroísmo del Capitán Carrera se transmitió a sus 76 chacabucanos, al Ejército y a la nación entera. Digno también de mencionar es aquel otro episodio en el cuál, encontrándose en Concepción el Presidente Bulnes, quiso expresar personalmente su admiración por las actuaciones de su hijo (el Teniente Juan Lorenzo Colipí, héroe de la defensa del puente sobre el río Buin) al Cacique Juan Colipí y para ello lo citó a la ciudad. Al hacerle entrega de una condecoración póstuma para el bravo oficial, se maravilló de la negativa del Ulmen para aceptar tal recompensa, ya que según su parecer, el muchacho sólo había cumplido con su deber. Al reiterarle Bulnes su admiración, el viejo contestó: «¿De que te extrañas General, no sabías acaso que era hijo mío?». De esta forma sencilla aquel hombre justificaba los hechos de su hijo y de su raza.



Ignacio Carrera Pinto

En relación a la rutinización del carisma por medio de la racionalización, el Ejército, sobre la base del estudio de las cualidades y virtudes que caracterizaron a sus héroes y grandes comandantes, ha sistematizado normas de conducta para el personal de todos los grados, que lleven a crear en ellos a través del estudio y de su aplicación permanente, características carismáticas inducidas.

A este respecto, es importante destacar que existen numerosos estudios, reglamentos y manuales destinados a generar, estimular y perfeccionar el liderazgo. Una vez más es conveniente recordar que lo que se pretende es desarrollar en todo Comandante

condiciones carismáticas que no posee naturalmente, aun cuando esta finalidad pudiere ser una contradicción respecto de la esencia misma del carisma. Esto es difícil de compatibilizar con el pensamiento de Weber, cuando dice que la dominación carismática subvierte el pasado (dentro de su esfera), y es en este sentido específicamente revolucionaria. Agrega que el carisma es la gran fuerza revolucionaria en las épocas vinculadas a la tradición.

Las palabras de Weber adquieren en el caso de Ejército una connotación muy especial. En efecto, en un mundo y en una época en que el cambio es la constante y las virtudes, los valores y los principios están en permanente cuestionamiento y la tradición se minimiza, cuando no se ridiculiza; lo revolucionario parece ser la búsqueda precisamente de la adhesión y difusión de principios, normas y tradición provenientes del pasado y la lucha que con denuedo, valentía y personalidad se da por mantener su vigencia.

Así, parodiando a Weber, podríamos decir que en el Ejército el carisma es la gran fuerza sustentadora de la tradición que provoca una verdadera revolución dentro de un mundo esencialmente cambiante y relativista.

Un artículo de un antiguo reglamento de instrucción prescribía: «Un Comandante no puede considerarse tal, en tanto este título no haya sido ratificado en la mente y el corazón de sus soldados».

Por su parte, el Reglamento de Disciplina para las Fuerzas Armadas en su Capítulo I «De los Deberes Militares», destaca entre otros, preceptos como los siguientes: «El militar debe tener presente que el único medio de hacerse acreedor al buen concepto y estimación de sus jefes, es el de cumplir exactamente con las obligaciones de su grado, el de acreditar mucho amor al servicio, honrada ambición y constante deseo de ser empleado en las ocasiones de mayor riesgo y fatiga, dar a conocer su valor, talento, preparación y constancia. Tanto en la paz como en la guerra, el militar debe demostrar gran espíritu de sacrificio, ajeno a todo propósito egoísta» (Art. 6º).

«Al superior corresponde mantener y robustecer la disciplina, el amor al servicio, la rectitud de procedimientos y la honradez profesional. Debe proceder con equidad y benevolencia, exentas de toda debilidad. Tiene el deber de servir de ejemplo y guía de sus subalternos de estar constantemente preocupado del bienestar de ellas y de guardarles las deferencias que se deben a personas con las cuales se comparten responsabilidades» (Art. 16).

«El oficial en todo momento, debe inspirar confianza a sus subalternos; cuidará, por lo tanto, de no cometer ningún acto que pueda menoscabar su prestigio o el afecto de sus subordinados. El oficial que sabe hacerse querer de su tropa, la arrastra tras de sí en toda circunstancia, se hace obedecer en los momentos más difíciles y obtiene de ella todos los sacrificios, aun los más heroicos» (Art. 18).

De todo lo anteriormente expuesto surge como conclusión que para el Ejército de Chile es sumamente importante desarrollar en todos sus Comandantes un ascendiente de mando, que además del respaldo legal esté investido de auténtico carisma, consciente de las consecuencias extremas que puede provocar una orden militar durante la guerra y bajo el fuego del enemigo, tratando que ella se traduzca en una respuesta plena de renunciamiento total y voluntario, que dé un sentido patriótico y moral a aquella disposición breve y concreta de nuestro reglamento: «El militar que tuviere orden absoluta de conservar su puesto a toda costa, lo hará» (Art. 21).

B. La dominación tradicional

No es tarea fácil compatibilizar la influencia y dominio que la tradición, en todos sus aspectos, ejerce al interior del Ejército, con aquella dominación de tipo tradicional que describe Weber. En efecto, y antes de entrar en el análisis y desarrollo de los conceptos de este capítulo es conveniente destacar la diferencia más notable que existe entre una y otra. En tanto la dominación tradicional que existe en el Ejército es fundamentalmente despersonalizada, ritual y simbólica, la que nos describe Max Weber está basada en la relación existente entre una persona o personas en calidad de soberano y servidores o súbditos respecto de los mandatos que el soberano llamado por la tradición emite en función de su puesto.

No obstante esta diferencia es factible corroborar la existencia de este tipo de dominación en el Ejército en el pasado y en el presente y correlacionarlo con las descripciones que Weber hace de ella.

Dice el escritor que «debe entenderse que una dominación es tradicional cuando su legitimidad descansa en la santidad de sus ordenaciones y poderes de mando heredados de tiempos lejanos [desde tiempo inmemorial], creyéndose en ella en méritos de esa santidad».

Respecto de ello, resulta más coherente entender que la relación de dominación tradicional en el más amplio sentido de tal definición se produce entre el Ejército como un todo, respecto de la sociedad nacional.

En efecto, pareciera ser que aun cuando faltasen las normas y las disposiciones reglamentarias, nadie cuestionaría o pondría en duda la legitimidad de una orden o mandato militar o la validez y propiedad con la que un Comandante de cualquier grado podría ejercer su mando, por el solo mérito de creer en la necesidad de que ello sea así (santidad de la ordenación) e importancia incuestionable del Ejército.

En este sentido, es asombroso y admirable observar año tras año la fe casi ciega que ciudadanos de diversas edades y condiciones (padres e hijos) depositan en el Ejército y en los mandos de todos los grados, cuando les corresponde cumplir con su Servicio Militar Obligatorio. Existe en ellos una suerte de visión mística acerca de lo que es el Ejército, la disciplina y el mando, con una predisposición extrema a recibir cualquier tipo de mandato sin ningún atisbo de duda respecto de su legitimidad.

Dice Weber que no se obedece a disposiciones establecidas, sino a la persona llamada por la tradición o por el soberano tradicionalmente determinado; y los mandatos de esta persona son legítimos de dos maneras:

- a. En parte por la fuerza de la tradición que señala inequívocamente el contenido de los ordenamientos, así como su amplitud y sentido tal como son creídos, y cuya conmovición por causa de una transgresión de los límites tradicionales podría ser peligrosa para la propia situación tradicional del imperante.
- b. En parte por arbitrio libre del Señor, al cual la tradición le demarca el ámbito correspondiente.

Esta es sin duda la relación de obediencia que se crea en el primer momento entre el ciudadano y el superior cuando el primero desconoce que la actuación del segundo está regida y controlada por leyes, reglamentos e instrucciones.

La obediencia a la causa buena y justa encarnada por el Señor (soberano), tuvo ejemplos claros en los inicios de nuestro Ejército cuando la Patria luchaba por su independencia. Notable es el caso del «Regimiento de Caballería de Milicias Republicanas» creada por el Capitán don Bernardo O'Higgins Riquelme con los huasos e inquilinos de su hacienda «Las Canteras», los que fueron armados y equipados con fondos propios del Padre de la Patria y a cuyo servicio leal e incondicional estuvieron permanentemente dispuestos.

Similar situación la encontramos en los hermanos José Miguel y Juan José Carrera quienes tuvieron siempre a su disposición y servicio exclusivo, regimientos de leales adherentes que, aunque patriotas, no siempre lucharon por los nobles ideales de la Independencia, sino que en diversas oportunidades se involucraron en las luchas intestinas por el poder, en beneficio de sus líderes.

Otra forma de relación tradicional, pero distinta de la expresión pura descrita por Weber, es aquella que nace en los albores de la Guerra del Pacífico cuando pueblos, ciudades, clases sociales o agrupaciones de trabajadores creyendo en la justicia de la causa reactivan regimientos, batallones y escuadrones que constituían desde tiempo lejano la gloria y el orgullo de sus coterráneos o de sus iguales por razón social o de trabajo. Surgen de esta manera el Regimiento de los «pijes», el de los mineros atacameños, el Batallón Valparaíso, la Brigada «Voluntarios de Concepción», el Batallón «Coquimbo», la Compañía «Universitarios», el Batallón «Yungay», el Batallón «Carampangue» y muchos otros los que constituidos en cofradías de armas, encontraban en sus Comandantes de todos los grados, a los líderes indiscutidos que les llevarían a representar digna y gloriosamente las tradiciones que en su momento legaron para sus pueblos, clase social o trabajadora los Regimientos y Unidades cuyo nombre las identificaba.

Mucha de esta tradición se ha mantenido hasta nuestros días, y aun cuando los mandos institucionales están sometidos a una clara y precisa normativa legal y reglamentaria, están en ciertos casos dotados de una potestad no escrita, pero siempre aceptada por los subordinados, para exigir sacrificios especiales, rendimientos extraordinarios, o actuaciones más allá de la rutina cuando de por medio se encuentra el honor de la Unidad, de las glorias del Arma o el prestigio de la División.

De esta manera, aquellos vínculos de dominación tradicional, gestados en el pasado a través de la relación recíproca entre el Soberano y sus servidores llegan hasta el presente en la forma de atribuciones o funciones adquiridas por el Comandante, en virtud del valor de esas tradiciones que no sólo le autorizan a obrar en tal sentido, sino que incluso le obligan a no defraudar a sus servidores que ven en él la encarnación de esa identidad tradicional.

Esto es lo que en el Ejército del presente se conoce como «Espíritu de Cuerpo». En el tomo X de la Historia del Ejército de Chile dedicado al sustento moral y principios orgánicos y doctrinarios, se lee respecto del «Espíritu de Cuerpo» lo siguiente:

«Impone a sus integrantes una personalidad definida, la cual, en el combate, se traduce en coordinación y conjunción de esfuerzos. Individuos unidos por afinidades se encuentran moralmente amalgamados al máximo y su altura colectiva posee una gran poder.

Este poder se desarrolla manteniendo en las tropas un culto casi místico a la historia de su Ejército y a las tradiciones de su Unidad, sean éstas guerreras o de generosa contribución al bienestar de la comunidad local.

Contribuye grandemente al espíritu de cuerpo el prestigio de su Comandante y el de sus Oficiales y Suboficiales, que constituyen el esqueleto de este grupo humano solidario y unido por un ideal.

Este enlace espiritual, expresado en compañerismo, amor por su Unidad e impulsos por entregar a ella lo mejor de sí mismos, aun con esfuerzo y sacrificio de su propio bienestar, es lo que reconocemos como espíritu de cuerpo, que en resumen no es otra cosa que el amor a su Regimiento, a sus camaradas, a sus tradiciones y a sus glorias».

Por otra parte, cuando Weber nos habla del soberano y de su cuadro administrativo nos dice que estos últimos no son «funcionarios» sino «servidores» y que no son miembros de la asociación sino «compañeros tradicionales». En efecto, independiente de las relaciones jerárquicas que de hecho o de derecho hayan existido en el Ejército, la causa por la cual jefes y subalternos han servido, les ha hecho sentirse camaradas en el más profundo y real sentido de la palabra.

Oportuno es recordar algunos párrafos escritos en su momento por el Capitán General Bernardo O'Higgins Riquelme y el General don Manuel Baquedano G.

Dice el Padre de la Patria en su despedida el 17 de julio de 1823 al abdicar el mando supremo:

«.....¡Virtuoso Ejército! ¡Compañeros de Armas! Llevo conmigo la dulce memoria de vuestros triunfos y me serán siempre gratos los que la Patria espera de vosotros.....»

Por su parte el Comandante en Jefe del victorioso Ejército chileno, General Manuel Baquedano, en su proclama del 18 de enero de 1881, dictada desde el Palacio de los Virreyes, al ocupar la ciudad de Lima manifiesta:

«.....me apresuro a cumplir con el deber de enviar mis más entusiastas felicitaciones a mis compañeros de armas por las grandes victorias de Chorrillos y Miraflores...

...estoy satisfecho de vuestra conducta y que será siempre la satisfacción más pura y más legítima de mi vida haber tenido la honra de mandaros...

Os saludo, otra vez, valientes amigos y compañeros de armas, y os declaro que habéis merecido bien de la Patria...».

Ejemplos como éstos y muchos más encontraremos en las páginas de la historia del Ejército de ayer y de hoy que nos demuestran cómo la «santidad de la causa» así denominada por Weber continúa estando presente entre superiores y subalternos.

Con respecto al cuadro administrativo sobre el cual domina el «imperante», podemos decir que en el caso del Ejército éste corresponde a aquel que procede del reclutamiento extrapatrimonial y está constituido por «funcionarios que entran libremente en la relación de piedad» al decir de Weber.

Tal concepto corresponde a lo que actualmente se conoce como «ingreso voluntario por vocación» y que corresponde al actual sistema de incorporación al Ejército de Oficiales y Suboficiales.

El aspecto vocacional constituye un elemento primordial para el reclutamiento del cuadro administrativo del Ejército. Esto supone una alta dosis de renunciamento volunta-

rio por parte de quien desea pertenecer a la Institución, dando por aceptadas las características tradicionales que dominan en ella.

En relación al reclutamiento extrapatrimonial señalado por Weber e identificado como la forma actual de ingreso de los cuadros de la Institución, lamentablemente el autor no lo profundiza mayormente centrándose su análisis mayoritariamente en el cuadro administrativo reclutado de modo tradicional (reclutamiento patrimonial).

C. LA DOMINACION DE CARACTER RACIONAL

En su más amplio sentido, Weber define este tipo de dominación legítima pura, como aquella que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal).

En el desarrollo del presente trabajo se dijo que en el caso del Ejército de Chile, tempranamente los liderazgos de tipo carismático puro, cedieron paso a la estructuración de una completa y acuciosa normativa legal y reglamentaria en la cual por una parte se busca la excelencia del liderazgo y por otra se reconoce profundamente la tradición histórica e institucional.

El cumplimiento de la misión que tradicionalmente la nación ha impuesto al Ejército le ha llevado a ceñirse a una Doctrina Institucional que se encuentra contenida en normas diversas que van desde la Constitución Política de la República hasta cartillas de procedimientos relacionadas con aspectos específicos de alguna actividad.

Esta Doctrina Institucional inserta dentro del ordenamiento jurídico nacional constituye la base de sustentación teórica y práctica en la cual se apoya el Ejército para el desarrollo de sus tareas tanto en tiempo de paz como de emergencia, catástrofe o guerra. Por medio de ella se ejerce el tipo de dominación que se asemeja en gran medida a la «dominación legal con administración burocrática» descrita por Weber.

En efecto, ya la propia Constitución Política de la República, en su capítulo dedicado a las Fuerzas Armadas, recoge y mantiene en vigencia antiguas normas constitucionales que constituyen la esencia de la Doctrina castrense.

«Las Fuerzas Armadas (y Carabineros), como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes ...son además profesionales, jerarquizadas y disciplinadas».

En esta norma constitucional se encuentran reflejadas plenamente diversas características que Weber asigna a este tipo de dominación.

El Ejército por su parte y sin que esté dispuesto en ley alguna ha incorporado a la tradición de sus actividades el juramento que todos y cada uno de sus integrantes debe efectuar una vez en la vida a la Bandera de la Patria. En parte de él, quien jura debe decir «..... juro, servir fielmente a mi Patria ya sea en mar, en tierra, o en cualquier lugar, hasta rendir la vida si fuese necesario, cumplir con mis deberes y obligaciones militares, conforme a las leyes y reglamentos vigentes...»

En cuanto al mando y a la obediencia con las características propias de este tipo de dominación, el Ejército se rige por claras disposiciones contenidas en la «Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas» y el «Reglamento de Disciplina para las

FF.AA.», documentos ambos que contienen precisas definiciones y alcances relacionados con jerarquía, grado, antigüedad, rango, y mando militar mediante las cuales como dice Weber «los miembros de la asociación, en tanto que obedecen al soberano no lo hacen por atención a su persona, sino que obedecen a aquel orden impersonal; y que sólo están obligados a la obediencia dentro de la competencia limitada, racional y objetiva a él otorgada por dicho orden».

En lo que dice relación con las características del cuadro administrativo burocrático como expresión del tipo más puro de dominación legal respecto de la calidad jurídica del funcionario, de su jerarquía administrativa, de su ámbito de competencia, de su contrato, de su calificación profesional, de su remuneración, de su profesionalización, de sus incentivos para desarrollar una carrera, y de su relación con el control disciplinario y su rendimiento profesional, el Ejército debe enmarcarse en una completa y amplia legislación que abarca todos los aspectos considerados por el autor.

Así podemos citar entre otros la «Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas», el «Estatuto del Personal de las FF.AA.», el «Reglamento de Disciplina para las Fuerzas Armadas», el «Reglamento de Ocupaciones Militares Especializadas» y muchos otros.

El acucioso análisis efectuado por Weber al tipo de dominación legal con administración burocrática se ajusta en gran medida a las características del Ejército de hoy. Sin embargo, es conveniente hacer notar que este tipo de dominación encuentra un campo fácil para desarrollarse, en largos períodos de paz libres de tensiones y amenazas de conflicto, durante los cuales se produce, sin lugar a dudas, la preeminencia del aparato burocrático administrativo en que el valor fundamental lo constituye el saber profesional especializado.

Con toda seguridad, sometido el Ejército a la tensión y gravedad del conflicto armado, dentro del aparato burocrático se harán presente con fuerza emergente aquellos tipos de dominación carismático y/o tradicional que se encontraban en estado latente.

D. RECAPITULACION

El postular que los 3 tipos puros de dominación legítima descritos por Weber existen en el Ejército de hoy y que además de ello coexisten armónicamente producto de un proceso de simbiosis materializada en el tiempo, se hizo con el convencimiento de que la situación planteada constituía un caso único y cuya fundamentación sería una ardua y difícil tarea.

Si bien es cierto, este último ha sido así, resulta de gran utilidad para respaldar los planteamientos hasta aquí desarrollados, lo escrito por Weber en el sentido que ninguno de los tres tipos ideales, acostumbra a darse puro en la realidad histórica. Y agrega que la tipología sociológica ofrece al trabajo histórico concreto por lo menos la ventaja, con frecuencia nada despreciable, de poder decir en el caso particular de una forma de dominación lo que en ella hay de «carismático», de «patriarcal», de «burocrático», de «estamental», etc. o bien en lo que se aproxima a uno de estos tipos.

III. EL PELIGRO DE LOS DESEQUILIBRIOS

La armónica relación de los 3 tipos de dominación existentes al interior del Ejército es el producto de muchos procesos de reestructuraciones y acumulación de experiencias a lo largo de 184 años de existencia, a partir de la independencia nacional, a lo que se agrega una herencia de 3 siglos de constante lucha y amalgama de 2 razas nobles y guerreras.

El carisma, la tradición y la ley conjugados en adecuado equilibrio moldearon una institución permanente, nacional, vocacional y de derecho que satisface los requerimientos que la nación chilena le demanda.

Lo anterior, conduce al convencimiento que una ruptura de ese equilibrio, con la preeminencia anormal de alguno de los 3 tipos clásicos de dominación Weberiano, provocaría sin duda serios perjuicios y trastornos a la organización y en algunos casos con consecuencias lamentables.

En primer lugar la aparición de un liderazgo carismático que desconozca el valor de la tradición y la norma legal, a corto plazo llevaría a fuertes polarizaciones y quiebres al interior de la Institución, con las consiguientes arbitrariedades, faltas a la disciplina y fracturas en la moral que tardan muchos años en cicatrizar. Ejemplo característico de estos liderazgos dañinos lo constituye la figura del Prócer Manuel Rodríguez Erdoiza, quien no obstante sus innegables dotes de valentía, arrojo, patriotismo y entrega constituyó un elemento díscolo, revolucionario y anárquico que provocó serios dolores de cabeza permanentemente a O'Higgins y San Martín y a la naciente República.

En segundo lugar la preeminencia del liderazgo tradicional que rompa el equilibrio con los otros dos, también puede generar serios trastornos en la marcha de la Institución. En efecto la aparición y enquistamiento de elites, castas y ordenaciones dominantes, tiende a provocar la creación de centros de poder e influencia que llevan a transformar al Ejército en un feudo que sirve sólo a intereses parciales perdiéndose la trascendencia real de la misión institucional. Ejemplos de este tipo de liderazgo lo han constituido a lo largo de la historia del Ejército, la existencia de logias masónicas (Logia Lautarina), cofradías ideológicas (la línea recta), dinastías familiares (hermanos Carrera), etc.

En tercer lugar, irroga un grave daño a la marcha institucional la preeminencia desmedida del dominio legal puro con prescindencia de los valores carismáticos y de la dominación tradicional.

En efecto un desmesurado apego a la impersonalidad de la norma, desperfilaría la médula espiritual del Ejército. Por un lado impediría y opacaría la iniciativa y la libertad de acción, rasgos esenciales para el desenvolvimiento de líderes naturales, tan necesarios para la verdadera función institucional y por otro haría perder la identidad y el sentido de pertenencia a gran número de Unidades, Regimientos y ritos y costumbres que dan al Ejército como un todo, esa amalgama única conocida como espíritu de cuerpo y lo que es peor llevaría a la rutina administrativa - reglamentaria alejada de los principios y valores verdaderos, conformando al Ejército en un enorme ente de funcionarios - burócratas sirviendo un empleo por horario.

IV. CONCLUSIONES

Resulta notable encontrar en Weber la capacidad para haber podido identificar en forma más o menos nítida los aspectos propios y características de los 3 tipos puros de dominación legítima. Ello es más notable cuando el mismo autor agrega que ninguno de los 3 tipos ideales acostumbra a darse puro en la realidad histórica.

Esta clasificación tiene el mérito que por medio de su lectura es posible reconocer períodos y personajes de la historia de la humanidad y por cierto de nuestra historia patria. Esta posibilidad, sumada a los ejemplos dados por el autor en cada caso, determinó el interés por efectuar un análisis del Ejército de Chile a la luz de su pensamiento. El aspecto singular tenido a la vista en el presente trabajo ha sido el de reconocer que han existido a lo largo de la vida institucional los 3 tipos de dominación, pero que en la actualidad ellos

están presentes en la organización coexistiendo armónicamente y dándole precisamente por ello un perfil y características propios, como resultado de que a través del tiempo se han ido fusionando, incorporándose en una sola Doctrina Institucional.

Aun cuando no ha sido siempre fácil correlacionar la tipología weberiana con aspectos históricos y organizacionales del Ejército, se estima que su método ha sido útil y provechoso para ser aplicado y que ha tenido la validez necesaria para cubrir todos los aspectos requeridos.

Igualmente valiosa se considera su tipología para poder detectar -a lo menos en el Ejército- los peligros que entraña un predominio excesivo de algún tipo de dominación con exclusión de los otros.

Finalmente es necesario agregar que el método de Weber puede proporcionar interesantes indicativos acerca de la situación de una entidad, a objeto de introducir oportunamente las rectificaciones que sean aconsejables para impedir situaciones críticas o cambios traumáticos.

BIBLIOGRAFIA

- | | |
|--|-----------------------------------|
| — Economía y Sociedad | Max Weber |
| — Constitución Política de la República | |
| — Ley Orgánica Constitucional de las FF.AA. | |
| — Reglamento de Disciplina de las FF.AA. | |
| — Historia del Ejército de Chile | Estado Mayor General de Ejército |
| — Héroes y Soldados ilustres del Ejército de | Estado Mayor General del Ejército |
| — El Arte de Mandar | André Gavet |
| — Apuntes de clases | Profesor Roberto Escobar B. |

CANJES

La Revista Política y Estrategia mantiene intercambio, en calidad de canje, con diferentes entidades académicas, organismos y centros de altos estudios, tanto nacionales como extranjeros.

CANJES EXTRANJEROS

01	REVISTA GEOPOLITICA	BUENOS AIRES	ARGENTINA
02	REVISTA DE LAS FF.AA. DE COLOMBIA	BOGOTA	COLOMBIA
03	REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDIOS POLITICOS	BELO HORIZONTE	BRASIL
04	REVISTA GEOSUR	MONTEVIDEO	URUGUAY
05	REVISTA MARITIMA BRASILEIRA	RIO DE JANEIRO	BRASIL
06	REVISTA MILITARY REVIEW	KANSAS	EE.UU.
07	REVISTA SOCIAL SCIENCIAS IN CHINA	BEIJING	CHINA
08	COLEGIO DE DEFENSA NACIONAL	TEGUCIGALPA	HONDURAS
09	SEAFORD HOUSE PAPERS ROYAL COLLEGE	LONDRES	INGLATERRA
10	THE LIBRARY OF CONGRESS	WASHINGTON	EE.UU.
11	REVISTA DE LA ESCUELA DE DEFENSA NACIONAL	BUENOS AIRES	ARGENTINA
12	ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LA DEFENSA DE ESPAÑA	MADRID	ESPAÑA
13	ACADEMIA DE GUERRA DEL ECUADOR	QUITO	ECUADOR
14	OFICINA ECONOMICA Y CULTURAL DE TAIPEI	TAIPEI	TAIWAN
15	REVISTA PARLAMENTARIA (BIBLIOTECA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA)	SAN JOSE	COSTA RICA

CANJES NACIONALES

- 01 REVISTA DE MARINA - ACADEMIA DE GUERRA NAVAL
- 02 REVISTA MINERVA Y LECTURAS SELECTAS DE LA FUERZA AEREA DE CHILE
- 03 REVISTA DE CARABINEROS DE CHILE
- 04 REVISTA DE EDUCACION
- 05 REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES
- 06 BIBLIOTECA FLACSO
- 07 INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES - U. DE CHILE
- 08 INSTITUTO ANTARTICO CHILENO
- 09 SUPERINTENDENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS
- 10 UNIVERSIDAD GABRIELA MISTRAL
- 11 COMISION SUDAMERICANA DE PAZ
- 12 MINISTERIO DE EDUCACION Y CENTRO DE PERFECCIONAMIENTO, EXPERIMENTACION E INVESTIGACIONES PEDAGOGICAS.
- 13 REVISTA TEMAS
- 14 INSTITUTO DE CIENCIA POLITICA - U. CATOLICA DE CHILE
- 15 REVISTA CIEPLAN
- 16 REVISTA PAPELES DE TRABAJO DE TIEMPO 2000
- 17 REVISTA CHILENA DE HISTORIA Y GEOGRAFIA
- 18 REVISTA POLITICA - U. DE CHILE
- 19 REVISTA DEL INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO
- 20 BIBLIOTECA ACADEMIA DIPLOMATICA ANDRES BELLO - MINISTERIO RR.EE.-

I.G.M. Hoy



SALON DE VENTAS
DIECIOCHO 369 - TELEFONOS 6968221-8
ANEXO 263 - FAX 6987278