

PARTE II

Escenarios de la Defensa



Como nunca antes, el mundo es hoy tan intercomunicado e interdependiente. Las largas distancias son superadas por la velocidad de las comunicaciones. Problemas que surgen en lejanos países tienen efectos en el nuestro, lo que nos obliga a estar permanentemente observando y analizando los escenarios en virtud de los cuales Chile toma las decisiones políticas y económicas que estima adecuadas para asegurar su desarrollo.

En múltiples sentidos, estos escenarios influyen particularmente en las decisiones que nuestro país requiere adoptar para su Defensa. De aquí que el Estado responda con la formulación y aplicación de una política que, junto a sus elementos más estables, requiere adecuarse periódicamente según la modificación que tales escenarios sufren en el tiempo. Esto es particularmente cierto en una época como la actual, cuando estos cambios se producen de forma más rápida y extensiva que en el pasado.

Nuevas tecnologías, nuevos actores internacionales y nuevas formas de



amenazas se cuentan entre los factores que influyen en esos cambios. Como resultado, ha surgido un orden mundial que obliga a que los Estados busquen, por medio de nuevos regímenes internacionales, disminuir los grados de incertidumbre en que se desenvuelven. En definitiva, la incertidumbre continúa siendo un componente de las condiciones en que el mundo evoluciona.

Los componentes del actual escenario mundial, las peculiaridades de nuestro entorno regional, las relaciones que mantenemos con nuestros vecinos, las formas que adquieren las amenazas y las características geoestratégicas de nuestro territorio, son todos elementos que también dan forma a nuestra defensa.

En síntesis, los temas de esta segunda Parte del Libro, junto a las materias de la Parte anterior, constituyen la base de la Política de Defensa Nacional.



 A photograph of the World Trade Center towers in New York City on September 11, 2001. A massive plume of dark smoke and dust rises from the towers, filling the sky. In the foreground, the city skyline is visible, and the water of the harbor is seen. In the bottom foreground, the backs of several people are visible as they look out over the water towards the towers.

1. Tendencias en la Seguridad Internacional

La política de defensa del país requiere un examen sistemático de la evolución de las tendencias y particularidades de los conflictos internacionales, tanto desde una perspectiva conceptual como empírica. Pese a que el período que media entre 1997, año del primer Libro, y hoy es relativamente breve, el sistema internacional ha experimentado cambios sustantivos cuya incidencia en el ámbito de la defensa requiere ser evaluada.



En 1997 el análisis internacional se realizó teniendo todavía como marco de referencia el término de la Guerra Fría y como fenómeno emergente el de la globalización. Sin embargo, al iniciarse el siglo XXI la característica más importante del sistema internacional es la consolidación del proceso de globalización, el que en los últimos años ha comenzado a introducir modificaciones políticas y estratégicas de carácter cualitativo. Algunas de estas transformaciones son las siguientes:

1. DIVERSIFICACIÓN DE LOS ACTORES DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

La globalización ha diversificado el tipo de actores del sistema internacional, antes limitado a los estados. La transnacionalización y globalización de la economía, y el consecuente incremento de las transacciones de personas, bienes e información, han creado las condiciones para que las empresas, organizaciones no gubernamentales animadas por los más diversos propósitos, e incluso las personas, se hayan consolidado como sujetos con una creciente capacidad de acción en las esferas internacionales, cuestión que tiene consecuencias en el ámbito de la seguridad y de la Defensa.

1.1 Los Agentes Económicos

La consolidación de mercados que operan globalmente ha permitido a diversos agentes económicos, particularmente a las empresas, adoptar decisiones de manera relativamente autónoma, y en tiempo real, que inciden directamente en el sistema internacional. Entre otros efectos, la globalización económica ha estimulado la desregulación de las relaciones económicas internacionales, lo que se ha traducido en un impulso a los procesos de integración. Estos procesos, a su vez, han estimulado un incremento de la cooperación entre los estados involucrados en diferentes ámbitos de actividad —incluido el de la Defensa—, introduciendo consecuentemente cambios en las relaciones políticas entre ellos. Esta tendencia se halla en casos como los de América del Norte, de la Unión Europea, de África del Sur, de América Central y de América del Sur.

1.2 La Sociedad Civil

Diversas expresiones de la sociedad civil, con distinto grado de desarrollo orgánico, se han consolidado también como actores internacionales. Organizaciones No Gubernamentales (ONG) preocupadas de variados temas han desarrollado capacidad para crear agendas políticas internacionales e influir en la toma de decisiones de los estados, sea de manera formal, a través de su participación en las instituciones internacionales, o informal, mediante acciones directas. La actuación de las ONG puede, asimismo, tener efectos directos e indirectos en el ámbito de la seguridad internacional y la Defensa, ya sea a nivel global como a nivel regional o nacional. Por ejemplo, el rol de las ONG fue decisivo para la aprobación, en 1997, de la Convención Sobre la Prohibición, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y Sobre su Destrucción.



2. MODIFICACIÓN DE LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD INTERNACIONAL

Los conceptos de seguridad internacional fueron contruidos a partir del hecho que, hasta hace unos años, el único actor con capacidad de acción política real en el sistema internacional era el Estado. Con la consolidación del proceso de globalización y el surgimiento de nuevos actores internacionales la concepción estado-céntrica de la seguridad internacional ha experimentado cambios en algunos de sus supuestos básicos: el Estado ha dejado de ser el objeto exclusivo de seguridad; ahora existen otros demandantes de seguridad que no son el Estado. De aquí que, desde hace un tiempo, la comunidad internacional haya emprendido el esfuerzo de revisar los conceptos de seguridad internacional y desarrollar nociones que se hagan cargo de nuevas realidades. En esta línea se inscribe, por ejemplo, el debate en torno a la seguridad humana, concepto inicialmente acuñado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994.⁸

3. EL ESTADO COMO REGULADOR Y ARTICULADOR DEL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

Es particularmente importante reivindicar y precisar la importancia del Estado en el contexto de la globalización. Pese a que ya no tiene el ejercicio monopólico de la política internacional, que su poder relativo ha decrecido y que el uso de la fuerza ha disminuido como recurso para resolver algunos tipos de conflicto en un marco de creciente interdependencia, el Estado mantiene características fundamentales:

- ▶ Sigue siendo el único que tiene la capacidad de organizarse en función de la representación democrática de la sociedad.
- ▶ Continúa siendo el único que puede instituir normas jurídicas, ya sea directamente o indirectamente a través de organizaciones internacionales; del mismo modo, es en el Estado sobre quien descansa, en última instancia, la eficacia de esas normas.
- ▶ Sigue siendo el único actor internacional dotado con capacidad para hacer uso legítimo de la fuerza en los conflictos internacionales, sean éstos inter o intra-estatales.
- ▶ Continúa siendo el único actor que puede comprometer la vida de sus miembros tras algunos de sus objetivos esenciales.
- ▶ Finalmente, continúa siendo el actor dotado de los mayores y más complejos recursos de poder.

4. DESARROLLO DE REGÍMENES DE GOBERNABILIDAD GLOBAL

Frente al nuevo escenario internacional que se ha ido conformando durante los últimos años, los gobiernos han respondido con la reformulación de los conceptos y prácticas que aplican en la política internacional, especialmente en el ámbito de la seguridad. Sin embargo, a medida que este proceso se profundiza, han comenzado a perfilarse algunos tipos comunes de respuesta: por ejemplo, la tendencia a favorecer una mayor cooperación internacional, especialmente



⁸ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Sobre la posición chilena en materia de seguridad humana, véase la Parte I, Capítulo II.



en el ámbito de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales. Si esta tendencia es apoyada adecuadamente por los estados puede contribuir a la seguridad internacional, incluso a pesar de que a veces las asimetrías que se observan en las capacidades de los estados interesados en la cooperación la tornan difícil.

En el ámbito inter-estatal del conflicto internacional (la “agenda tradicional”), las instituciones internacionales de carácter cooperativo se han ido consolidando como herramientas eficaces para encararla. Los ejemplos que señalan esta tendencia son numerosos, pero de manera especial destacan los acuerdos estratégicos entre Rusia, Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).⁹

En el caso de la “nueva agenda de seguridad”, compuesta por elementos en general derivados del proceso de globalización, ha ocurrido algo similar. En efecto, si bien se trata de problemas de naturaleza diferente —en general, se trata de amenazas de carácter no estatal y de alcance transnacional—, las respuestas más eficientes también han sido aquellas basadas en la profundización de la cooperación internacional, lo que ha sido particularmente claro en el caso de la lucha internacional contra el terrorismo.

En resumen, el proceso de globalización ha tenido hasta ahora un resultado aparentemente paradójico, ya que, por una parte, aunque ha restado capacidad al Estado para el ejercicio monopólico de la política internacional, también ha fortalecido su papel en aquello en que sigue siendo un actor único e irremplazable; y, por otra parte, pese a generar condiciones para la aparición de “amenazas asimétricas”, ha igualmente reforzado la importancia de los regímenes internacionales de cooperación en aquellas áreas en las cuales la cooperación resulta de interés para los estados. Durante este período, parte importante de la política internacional continúa estando radicada en la gestión estatal, pero los regímenes internacionales se han expandido de manera relativamente proporcional al incremento de la globalización y de una agenda internacional más compleja y diversa que requiere de coordinación entre los gobiernos. De esa manera, los regímenes internacionales se han comenzado a articular como instituciones mediante las cuales los estados intentan, con diferentes grados de éxito, dotar de gobernabilidad al proceso de cambios en el escenario internacional.

5. UNA MAYOR DEMANDA SOBRE LAS OPERACIONES DE PAZ DE LA ONU

La necesidad por cooperación internacional ha generado crecientes demandas sobre la ONU para cumplir con la misión fundamental de mantener la paz en el mundo que le otorga su Carta fundacional, firmada en la ciudad de San Francisco (EE.UU.), en 1945, por diversos países, Chile entre ellos.

Durante medio siglo, la estructura de la ONU estuvo fundamentalmente orientada a reaccionar frente a situaciones que requerían del mantenimiento de la paz. En el transcurso del tiempo, y particularmente a partir de la década de los 90, ha debido iniciar una reforma de su organización para responder al incre-



⁹ Estados Unidos y Rusia firmaron un tratado de desarme de los arsenales nucleares estratégicos el 14 de mayo de 2002. El 28 de mayo de 2002 se firmó la incorporación de Rusia al nuevo Consejo formado entre este país y la OTAN.



Sesión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

mento de la demanda por operaciones orientadas a establecer o imponer la paz, cuestión que supone capacidades políticas y militares diferentes y evidentemente superiores. Esta reorientación exige fortalecer la legitimidad de las Naciones Unidas como la única institución aceptada por la comunidad internacional para utilizar la fuerza en la resolución de los problemas de seguridad internacionales bajo las normas descritas en su Carta fundacional.

Las nuevas demandas que se plantean al mecanismo de operaciones de paz de la ONU requieren soluciones orgánicas y objetivos más complejos, ya que suponen un tránsito desde operaciones militares de interposición entre partes beligerantes que han acordado la paz, o la verificación del cese al fuego, que son relativamente simples, hacia operaciones de imposición de la paz con reglas de enfrentamiento distintas y que muchas veces consideran también el objetivo de construcción del Estado. La misma organización de la ONU para mantener la paz y la seguridad internacionales se ha hecho más compleja, hasta devenir una sofisticada y enorme red de toma de decisiones políticas, político-estratégicas y estratégicas, así como de manejo de crisis; decisiones y acciones que requieren una creciente y más eficiente coordinación política y militar dentro de la ONU y entre ésta y los países participantes, considerando también la participación y coordinación de actores provenientes de instituciones internacionales, de organizaciones civiles transnacionales e, incluso, de los medios de comunicación.¹⁰



¹⁰ Sobre la política del Estado de Chile en materia de participación en operaciones de paz de la ONU, véase Parte III, Capítulo 2.



2. Los Entornos que Inciden en la Defensa

La clasificación de los entornos que aquí se adopta debe entenderse en el siguiente sentido: el entorno mundial comprende el ámbito internacional global; el entorno continental abarca al conjunto del continente americano; el entorno regional se refiere a América del Sur; el entorno subregional alude a áreas o zonas dentro de esta región, y el entorno vecinal está compuesto por los países limítrofes con Chile.



1. EL ENTORNO MUNDIAL

En el curso de la última década, tras el fin de la Guerra Fría, ha ido configurándose una suerte de régimen de gobernabilidad global. Como se expuso en el capítulo anterior, este concepto da cuenta de un fenómeno aún en desarrollo, cuyo carácter vinculante es todavía laxo; no obstante, con él se alude a una serie de procedimientos e instituciones que se articulan sobre la base de un conjunto de valores compartidos: entre otros, la promoción de la democracia, la exigencia de protección de los derechos humanos, la creciente desregulación de la economía internacional y la preferencia por la cooperación como opción política para abordar una agenda internacional compleja, de carácter global y transnacional.

De este régimen participan estados de diverso poder e influencia y se integran también otros actores internacionales, incluyendo bloques de países o actores no estatales. Cabe señalar que no todos los actores que concurren a este régimen comparten idénticos enfoques de aquellos valores o asumen todos y cada uno de los mecanismos internacionales en que se encarnan.

De su vigencia tampoco resulta forzoso que la opción por la cooperación necesariamente impida la acción unilateral de los estados cuando éstos la consideren necesaria. Incluso más, el marco de seguridad internacional que este régimen global ha generado no resulta incompatible con la conformación de alianzas bilaterales (por ejemplo, Estados Unidos-Japón) o multilaterales de alcance regional (seguridad colectiva de la OTAN). Sin embargo, ha dado lugar al establecimiento de un concepto de “paz democrática”,¹¹ así como a una tendencia a limitar e inhibir el uso de la fuerza como resorte de resolución de conflictos al interior de las áreas geográficas en que su gravitación es mayor.

En el plano mundial, Estados Unidos sigue manteniendo su supremacía, con marcado acento en el aspecto militar. Sin embargo, la Unión Europea, Rusia, China y el Sudeste Asiático comparten el poder económico y político.

La tendencia a la formación de grandes bloques políticos o político-comerciales (NAFTA, UE, APEC, MERCOSUR) se ha acentuado, y en este sentido, se formulan nuevas exigencias y se proyectan nuevas responsabilidades sobre la soberanía estatal, la que adquiere dimensiones diversas en el ámbito de la adopción de decisiones a nivel internacional y en su ejercicio.

En cuanto a las amenazas que se perciben, el terrorismo, en sus distintas manifestaciones y asociaciones, las luchas étnicas, el narcotráfico, la corrupción, los problemas de agotamiento de recursos naturales y las tendencias al integrismo —e incluso fundamentalismo— religioso, determinan la actual agenda internacional. Esto lleva, de una u otra forma, a la polarización de algunos estados, en ciertos casos, o a su alineación con alguno de los polos, en otros. Destaca el interés de EE.UU. por mantener la lucha internacional contra el terrorismo como tema prioritario y por hacer de ella el denominador común de las distintas prioridades nacionales en materia de seguridad y Defensa.



¹¹ Por “paz democrática” se entiende que la probabilidad de conflicto bélico entre estados democráticos es baja en comparación con otros tipos de regímenes políticos.



2. EL ENTORNO CONTINENTAL¹²

Desde una perspectiva general, la evolución de la región ha girado en torno a la dinámica entre globalización y desarrollo regional. Por un lado, la globalización ha tenido efectos positivos y negativos en el continente; por el otro, los gobiernos y las sociedades americanas buscan políticas adecuadas para optimizar su inserción en el proceso de globalización.

Aunque conserva algunas particularidades importantes, el continente americano no es ajeno al impacto de las tendencias globales que exhibe la agenda de seguridad internacional. En general, los países del continente participan del proceso de globalización y comparten, en buena medida, valores e intereses con las potencias que conforman los regímenes internacionales orientados a dar gobernabilidad al proceso de globalización. Precisamente, algunos de los principios más importantes que han orientado el proceso de Cumbres de las Américas son: la promoción de la democracia, y en particular la consolidación democrática de los países de América Latina y el Caribe; el respeto de los derechos humanos; el desarrollo de un sistema internacional basado en el derecho y capaz de distribuir los riesgos y beneficios de la globalización de manera más justa; en fin, la búsqueda de un ambiente internacional más estable y seguro.

El examen de las tendencias más importantes que inciden en la seguridad del continente debe considerar, entonces, los siguientes elementos:

2.1. América: una Zona que Contribuye a la Estabilidad Estratégica

Con la excepción de Estados Unidos y Canadá, el continente americano es, en general, una zona al margen de los conflictos internacionales más significativos y, considerado como unidad geográfica, es también un área que se encuentra libre de conflictos intra-regionales importantes. La estabilidad estratégica relativa del continente se refleja en que el índice de conflictividad entre los estados y dentro de los estados es, pese a conflictos latentes y vigentes, el más bajo del mundo. Según la información producida por el Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (SIPRI, en inglés), con la excepción del conflicto colombiano, América no registra ningún conflicto mayor en su suelo desde hace más de una década; incluso el conflicto entre Perú y Ecuador, que culminó en 1998, no alcanzó a ser catalogado como un conflicto mayor.

2.2. Las Amenazas en el Continente

El continente americano encara problemas de seguridad de diversa gravedad, tanto de carácter convencional como no convencional. La visión que aquí se entrega corresponde a una evaluación relativa y se fundamenta en la comparación con la situación de seguridad de otras regiones del mundo.

a) Amenazas Convencionales

En los últimos años, se ha consolidado en el continente americano una tendencia a la disminución de los conflictos entre estados. No obstante, sería



¹² Sobre las políticas de seguridad en el continente que impulsa Chile a este respecto, ver Política de Defensa Nacional, Parte III, Capítulo I.



prematureo sostener que la conflictividad inter-estatal ha desaparecido. Subsisten algunas cuestiones territoriales pendientes entre algunos países, tanto en América Central como en América del Sur, que eventualmente podrían originar crisis, por lo que las políticas orientadas a la prevención de conflictos y a la cooperación continuarán teniendo gran importancia.

b) Riesgos y Amenazas No Convencionales

Como se indicó antes, las riesgos y amenazas no convencionales que han emergido durante el proceso de globalización afectan de manera diferente a los estados; de aquí que corresponda a cada país definir soberanamente la percepción de amenaza, así como las políticas e instrumentos que se emplearán para encararlas (Ver Recuadro 4).

Es importante señalar que si bien los problemas tradicionales y emergentes de seguridad pueden convertirse en amenazas y requerir eventualmente el uso de la fuerza estatal -sobre todo de la fuerza militar—, una gran parte de ellos tiene su origen en las dificultades que enfrentan los estados y las sociedades de la región para tener procesos de desarrollo sustentables que fortalezcan la legitimidad de las instituciones políticas, económicas y sociales. La resolución de muchos de los problemas de seguridad de la región se encuentra, entonces, muy vinculada al éxito de las políticas de desarrollo y a la legitimación de la democracia como un régimen político eficiente.

2.3. Hacia un Régimen de Gobernabilidad en el Ámbito de la Seguridad

La institucionalidad americana relacionada con asuntos de seguridad y Defensa se encuentra transitando desde el marco de seguridad colectiva del sistema interamericano surgido durante la Guerra Fría hacia un modelo más diverso y

RECUADRO 4

AMENAZAS NO CONVENCIONALES MÁS SIGNIFICATIVAS

Terrorismo

Entre los riesgos y amenazas surgidos con la globalización ha sido particularmente grave la irrupción de nuevas modalidades de terrorismo, como las que se materializaron en territorio de los Estados Unidos en septiembre del año 2001. Con esos ataques, el terrorismo se ha convertido en la principal amenaza a la seguridad internacional. La respuesta contra este tipo de acciones ha variado según la intensidad con que el fenómeno amenaza a cada país y la capacidad de reacción que éstos tienen, pero la tendencia general es la de concurrir a una mayor cooperación internacional, dinámica que también se ha manifestado entre los países americanos.¹⁵ En efecto, las nuevas modalidades de terrorismo han tenido correlatos en otros países del continente: Argentina sufrió en territorio propio un atentado terrorista que destruyó el edificio de la Asociación Mutual Israelita de Argentina, afectando masivamente a ciudadanos argentinos durante los años 90.

Narcotráfico

Hasta los ataques terroristas contra Estados Unidos del año 2001 el narcotráfico era la más importante de las amenazas del período de la globalización en el continente. No obstante, el tráfico ilegal de drogas y su consumo sigue desarrollándose y su importancia, como problema de seguridad para todos los países del continente -y de defensa para algunos de ellos— no ha desaparecido; en particular, aquellos donde se concentra la producción de coca y amapola y la elaboración de narcóticos (región andina), las principales rutas de distribución (América Central y el Caribe), y el consumo (Estados Unidos).



amplio. Este modelo combina las instituciones ya vigentes con un número cada vez mayor de regímenes cooperativos de carácter internacional de distinto alcance (continental, regional, subregional y vecinal). En su conjunto, los diferentes tipos de regímenes están dando paso a un régimen de hecho que genera respuestas nuevas a problemas nuevos y que apunta a conseguir niveles crecientes de gobernabilidad para el continente en el ámbito de la seguridad.

Desde un punto de vista conceptual, los principales elementos que configuran este régimen en conformación son:

a) Democracia

La democracia ha sido adoptada como el régimen político por la casi totalidad de los estados del continente americano. En ese contexto, y a pesar de las diferencias que existan en el avance hacia la consolidación de los regímenes democráticos, los países de la región han desarrollado numerosas iniciativas en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) y, posteriormente, en el contexto más amplio del Proceso de Cumbres de las Américas, orientadas a promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases políticas que favorecen la estabilidad y la seguridad en el continente. Este proceso ha tenido varios hitos durante los últimos años, destacando la aprobación del Compromiso de Santiago y la Carta Democrática de la OEA.

Por sí misma, la vigencia de la democracia no elimina el riesgo de conflicto ni garantiza predictibilidad en el comportamiento internacional de los estados. Sin embargo, el registro histórico internacional muestra que la democracia ofrece mejores condiciones para la paz y la estabilidad que otros regímenes políticos, así como mayores seguridades para que los países sujeten sus relaciones mutuas a pautas de conducta más predecibles. Ello se explica por las características del régimen democrático. En función de la separación

De acuerdo con el proceso de Cumbres, la OEA ha logrado importantes acuerdos sobre control del narcotráfico, especialmente el mecanismo multilateral de certificación, y el conjunto de acuerdos cuya supervisión fue radicada en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), tras la Cumbre de Santiago. Lo mismo puede decirse en torno a los acuerdos logrados en un espectro amplio de temas relacionados con la transparencia en la adquisición de armas convencionales (1999) y el control del tráfico de armas livianas (1997).

Migraciones Masivas

En general, el fenómeno migratorio ha adquirido relevancia a nivel mundial, habiéndose constituido durante la década de los 90 como uno de los cambios más importantes asociados a la globalización. Aunque este proceso puede adquirir diversas expresiones (migración resultante de conflictos -desplazados— o migración resultante de cambios societales), ha desafiado las capacidades de los estados receptores para ejercer jurisdicción efectiva sobre su territorio y así poder ejecutar sus propias políticas internas y externas, definidas soberanamente, generando un fuerte impacto político. Al mismo tiempo, se ha transformado en un factor importante en la generación de crisis internacionales entre los estados afectados. Además de la diplomacia y de medidas internas, a veces los estados receptores se han visto forzados a utilizar la fuerza armada, policial y/o militar, para controlar esta situación.

En el continente, y a partir de la década de los 90, se han producido numerosos problemas de seguridad originados en migraciones ilegales masivas, principalmente hacia Estados Unidos, pero también hacia otros países americanos, por lo que el tema migratorio se ha constituido en un tópico de la agenda continental.



de poderes, de los mecanismos de control y balance entre ellos, de la sujeción de las autoridades al escrutinio público y de las reglas del Estado de Derecho, la democracia reduce las posibilidades de que las decisiones queden entregadas al arbitrio de un gobierno unipersonal.

Al iniciarse el siglo XXI, la experiencia acumulada durante la última década en el continente americano tiende a confirmar lo anterior. Pese a las dificultades económicas e institucionales que a partir de fines de la década de los años 90 comenzaron a afectar a diversos países, el régimen democrático ha subsistido en el continente, favoreciendo un entorno continental relativamente más estable. A este propósito ha concurrido también la idea de que el mantenimiento de un ambiente internacional y continental estable es un factor que coadyuva a la propia estabilidad interna necesaria para la consolidación democrática y es un requisito para insertarse en un proceso de globalización insoslayable; en particular, para participar en procesos de integración regional o subregional que, precisamente, pueden mejorar las posibilidades de cada país para participar de una globalización donde la competencia entre distintas economías del mundo no ha desaparecido.

La vigencia de la democracia ha ido adquiriendo así una creciente importancia estratégica, siendo institucionalizada a través de la incorporación de cláusulas democráticas en las instituciones interamericanas, pero también en los acuerdos de integración e incluso en acuerdos bilaterales.

b) Regímenes Cooperativos de Seguridad

La tendencia a la disminución de la conflictividad entre los estados en el continente, aparecida con claridad en la década de los años 90, ha generado espacio para un incremento importante de la voluntad para cooperar entre los estados y avanzar así hacia un ambiente de seguridad genuinamente común, es decir, fundado sobre la base de una percepción compartida por todos y no en la adopción de una visión de seguridad asociada a una estrategia global determinada.

En el ámbito de la agenda inter-estatal de seguridad, los principios crecientemente compartidos que animan la evolución de las relaciones de cooperación son al menos dos: la voluntad de hacer transparentes las intenciones y las capacidades, y la voluntad de reducir la percepción de amenaza mutua mediante iniciativas de facilitación del desarrollo en zonas fronterizas, medidas de confianza mutua y acuerdos de control de armamentos (Ver Recuadro 5).

2.4. Instituciones de Seguridad Interamericanas

Una característica importante de la evolución de la seguridad en el continente americano ha sido el surgimiento, desde mediados de la década de los 80, de modalidades institucionales más diversas que las existentes hasta entonces. Estas modalidades han ido conformando de hecho una nueva arquitectura de seguridad cooperativa que confiere al continente un mayor grado relativo de gobernabilidad. Hoy es claro que las instituciones de seguridad continentales no



RECUADRO 5

POSTULADOS DE LA COOPERACIÓN CONTINENTAL**Transparencia**

En el ámbito de la transparencia, ya se ha subrayado que los países están realizando importantes progresos con la publicación o preparación de libros de defensa.

Otro esfuerzo ha sido el desarrollo de metodologías estándares comunes para medir el gasto en Defensa entre países del continente. Algunos, como Estados Unidos y Canadá, aplican una metodología en uso dentro de la OTAN (es decir, una alianza extra-continental). Sin embargo, hasta el año 2001 no existía un método estándar aceptado por dos o más países continentales para comparar sus respectivos gastos en Defensa. Tras haber abordado la posibilidad de impulsar esta iniciativa en 1997, Chile y Argentina aprobaron, el año 2001, una Metodología Estandarizada Común para Medir los Gastos en Defensa, diseñada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Posteriormente, en el primer semestre de 2002, Chile inició con Perú un esfuerzo apuntado al mismo propósito.

También existe un régimen de transparencia respecto de los armamentos convencionales que se adquieren o que se poseen. Aunque sus reglas no son de cumplimiento obligatorio, Chile envía información anualmente a los registros de armas convencionales que existen en la ONU y en la OEA.

Medidas de Confianza Mutua (MCM)

En el plano estrictamente militar, el continente ha experimentado un incremento de la aplicación de Medidas de Confianza Mutua (MCM), destinadas a atenuar las percepciones de amenaza recíproca, así como evitar situaciones que, por sorpresa o error, induzcan a crisis y favorecer, por lo tanto, la estabilidad política entre los países que las establecen.

A grandes rasgos, las MCM son condiciones que pueden o no generar un régimen internacional. En la medida en que las MCM no son un mecanismo supletorio de la defensa, ellas no pueden concebirse de manera tal que se debilita el efecto disuasivo del aparato defensivo propio y que, como consecuencia, mengüe la capacidad de la Defensa para cautelar los intereses nacionales.

Para que ellas tengan un efecto útil se requiere concebirlas como un medio y no como un fin en sí mismas. Además, se debe fortalecer su naturaleza especial, aplicables a realidades concretas, que se orienten a enfrentar los “nuevos factores de desestabilización”, como son -entre otros- las amenazas no convencionales. Previo análisis y evaluación de sus resultados, estas medidas deberían concurrir a generar un régimen internacional de seguridad por el que los estados se sometan a reglas universales y vinculantes para enfrentar conflictos.

Control de Armamentos

El control de armamentos es un mecanismo que ayuda a alejar la posibilidad de conflictos y facilitar, en consecuencia, la estabilidad en la región.

En relación con las armas convencionales, la comunidad internacional ha negociado un solo instrumento multilateral denominado “Convención sobre Prohibición o Restricción del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que pueden considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados”. Esta Convención fue abierta para la firma en 1981 y entró en vigor a fines de 1983. A la fecha, Chile aún no es parte de la misma, encontrándose el proyecto de adhesión en trámite legislativo.

Respecto de las armas de destrucción masiva, cabe señalar que ellas no son sólo de tipo nuclear, sino que también químicas y biológicas. A pesar de no ser un país que las produce, Chile ha firmado las siguientes convenciones que las regulan: la “Convención sobre Armas Químicas”, firmada en 1993 y ratificada en 1996, y la “Convención sobre Armas Biológicas”, firmada en 1972 y ratificada en 1980.

Además, América Latina se ha beneficiado indirectamente con el “Tratado de No Proliferación Nuclear” (TNP), convirtiéndose en una zona libre de armas nucleares. Chile ratificó este Tratado en mayo de 1995.

La calidad de zona libre de armas nucleares se consolidó con el Tratado de Tlatelolco. Este tratado no sólo prohíbe las armas nucleares, sino que congela el desarrollo atómico con aplicaciones militares en el nivel que cada país alcanzó al momento en que el instrumento entró en vigencia. De esa forma, redujo los efectos de la disparidad en el desarrollo atómico en lo militar. No obstante, el desarrollo científico y el uso pacífico de la energía nuclear no se contraponen con dichos tratados, de los que Chile es parte.



se reducen a las establecidas por el Pacto de Río, en particular el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). En este sentido, el sistema de seguridad colectiva es sólo una parte de una red más amplia, creciente e interrelacionada de regímenes de seguridad cooperativos.

De esta forma, se dispone de un sistema más funcional para encarar el conjunto de problemas de seguridad que enfrenta el continente, es decir, tanto los vinculados a la percepción de amenazas convencionales como los relacionados con riesgos no convencionales.

La conformación de esta nueva arquitectura de seguridad se ha guiado por dos criterios: el tipo de problema de seguridad a que responde (convencional o no convencional) y el alcance que ellos tienen.

Así, por ejemplo, durante la década de los 90 una parte importante de los países del continente adhirió y/o ratificó los regímenes internacionales más relevantes del sistema de Naciones Unidas en materia de no proliferación y limitación de armamentos de destrucción masiva. Igualmente, numerosos estados continentales se incorporaron a otros regímenes internacionales, como la Convención de Minas Antipersonal o el régimen de Control de Tecnología de Mísiles, y muchos han coincidido en el interés por incrementar su contribución a las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

Respecto de la agenda tradicional de seguridad, la OEA organizó, por iniciativa de Chile, entre otros países, dos conferencias regionales sobre Medidas de Fomento de la Confianza Mutua: una en 1995 y otra en 1999. A partir de ellas se ha establecido un mecanismo de seguimiento de aquéllas, el que se suma a las instituciones de prevención de conflictos establecidas en el sistema interamericano y en el de Naciones Unidas.

3. EL ENTORNO REGIONAL

Las dificultades que desde fines de los años 90 han aparecido en el continente, y particularmente en algunas de sus regiones, están asociadas a fuertes incertidumbres de carácter económico y a la percepción de los electorados de que muchas instituciones públicas y privadas no están respondiendo adecuadamente a las demandas sociales ni frente a fenómenos que, como la corrupción, distorsionan bienes especialmente sensibles para la sociedad. Aunque estas dificultades no afectan a la totalidad de los países americanos, en algunos de ellos podría llegarse a situaciones de anomia social y de precariedad institucional, deteriorándose así la estabilidad que cada país requiere para desarrollar modelos políticos, económicos y sociales sostenibles.

No obstante, tales dificultades no se han transferido al ámbito de la seguridad, y de hecho, la tendencia a la disminución de los conflictos entre estados ha sido especialmente relevante en la región sudamericana. Una primera etapa fue la superación de situaciones de rivalidad o conflicto que afectaban las relaciones en la subregión o área del Cono Sur, particularmente entre Argentina y Brasil, así como entre Argentina y Chile, proceso que se inició a mediados de los



años 80, y continuó con fuerza en los 90.¹³ Al cambio de la relación estratégica entre Argentina, Brasil y Chile se sumó el término del diferendo entre Perú y Ecuador. Por otra parte, en 1999 culminó la etapa de ejecución de algunas cláusulas pendientes del Tratado de 1929 y su Protocolo Complementario, entre Chile y Perú.

Un conjunto de acuerdos de alcance regional han contribuido también a reforzar el marco de seguridad inter-estatal en Sudamérica. El Grupo de Río, como mecanismo de concertación, ha desarrollado un diálogo importante sobre no proliferación, desarme, gasto militar, asuntos medioambientales, intervención humanitaria y narcotráfico, entre otros temas.

Por otra parte, la experiencia desarrollada durante estas últimas dos décadas ha enseñado que las políticas de seguridad deben asumir la diversidad y las lógicas específicas de las distintas regiones del continente. Reconociendo el hecho de que estas regiones presentan dinámicas con características propias, ha sido posible desarrollar, en el ámbito de la seguridad, algunas políticas que han demostrado ser particularmente eficaces para resolver conflictos o desarrollar cooperación a escala regional o subregional. La dinámica de los procesos de integración es visible en distintas regiones del continente.

En el plano subregional también es posible observar avances importantes, como es el caso de la Comunidad Andina y de la zona MERCOSUR. En este último caso, especialmente atingente para nosotros, Chile mostró su voluntad política de sumarse al esfuerzo cooperativo subregional al tomar la iniciativa de una asociación con el MERCOSUR en 1996, pese al hecho de que ha impulsado una política de regionalismo abierto en el campo del comercio exterior y no obstante tener una economía con particularidades que la diferencian de los fundamentos económicos del bloque.

Aunque en el contexto de las actuales dificultades que golpean a algunos países miembros es más complejo el avance hacia nuevos estadios de relación inter-estatal, lo cierto es que el MERCOSUR ha adquirido las características de un espacio de concertación subregional útil para abordar asuntos de seguridad, habiéndose emitido, en 1998, la "Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz". El desafío planteado consiste en desarrollar espacios de coordinación o cooperación política para el logro de objetivos comunes.

Es indiscutible que la cooperación de nivel bilateral ha sido importante para transformar positivamente el escenario subregional, en algunos casos impactando incluso a la región completa, como fueron los acuerdos argentino-brasileños en el ámbito nuclear o la cooperación chileno-argentina en materia de construcción de confianza recíproca y transparencia.

4. EL ENTORNO VECINAL

Desde fines de la década del 80, y durante la década de los 90, los países del Cono Sur de América iniciaron un esfuerzo de cambio político y de renovación de sus modelos de desarrollo, impulso que ha tenido positivos efectos en el ámbito de la seguridad y de la Defensa, con particularidades en cada uno de los pa-



¹³ Chile y Argentina firmaron un Tratado de Paz y Amistad en 1984, y Argentina y Brasil acordaron, en 1991, un régimen de control de materiales nucleares que se hace efectivo por medio de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC).



ises. Algunos avances importantes en este campo se han producido como resultado de singulares procesos bilaterales de distensión. Por otra parte, el cambio en los modelos de desarrollo, desde economías cerradas hacia economías crecientemente abiertas, ha permitido abrir horizontes de cooperación y asociación entre países vecinos que también inciden en el ámbito de la seguridad y de la Defensa. Todo esto representa, sin duda, una transformación histórica en la relación estratégica en el Cono Sur.

4.1. Chile y Argentina

En el lapso de poco más de una década, Chile y Argentina han trasladado el eje de sus relaciones hacia la cooperación, la asociación y la integración.

Este cambio ha tenido efectos sustantivos para el campo de la seguridad y de la Defensa. Al desplazarse la lógica de la relación desde la desavenencia a la asociación, también se ha trasladado el eje de la relación estratégica hacia la cooperación para identificar intereses compartidos en esta etapa de globalización e integración y alcanzar objetivos comunes.

Durante estos años, los avances de este proceso bilateral en el área de la Defensa se han fundado sobre la base de dos grandes pilares, elaborados gradualmente: la construcción de confianza y la búsqueda de relaciones de asociación.

a) Construcción de Confianza

Se ha desarrollado tanto en el ámbito de la Política Exterior como en el de la Defensa y, dentro de esta última, de la política militar.

En el ámbito continental americano, Chile y Argentina no tienen temas limítrofes pendientes en su agenda bilateral. En la Antártida, ambos países superponen sus sectores en 21° geográficos, entre las longitudes 53° y 74°, donde la frontera no está definida, y se han reconocido mutuamente su soberanía entre los 25° y 90° de longitud oeste, según lo dispuesto en la Declaración Vergara-La Rosa del 4 de marzo de 1948. En la región antártica no definida, se convino actuar conforme a un espíritu de cooperación. En 1984, con la mediación de S.S. el Papa Juan Pablo II, se suscribió el Tratado de Paz y Amistad entre ambos países, el que dejó definitivamente atrás uno de los períodos más difíciles y riesgosos de la relación bilateral, respetando el derecho internacional y consolidando el compromiso explícito de no recurrir a la fuerza entre ambos países. En 1991, los Presidentes de Chile y Argentina alcanzaron un acuerdo sobre 22 de los 24 puntos limítrofes sobre los que se mantenían litigios pendientes. En dicho acuerdo convinieron también someter a un procedimiento de arbitraje la controversia sobre Laguna del Desierto, produciéndose una sentencia en 1994, la que fue debidamente cumplida. Finalmente, en diciembre de 1998, se suscribió el Acuerdo para precisar el recorrido del límite desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet, en Campo de Hielo Sur, ratificado por ambos Congresos en 1999.

Los esfuerzos del proceso bilateral de construcción de confianza se concentraron inicialmente en iniciativas orientadas a estabilizar el ámbito pura-



mente militar de los lazos entre ambos Estados. Estas tareas consumieron gran parte de la primera mitad de la década del 90. Durante la segunda mitad se avanzó hacia niveles más profundos, desarrollando variadas iniciativas en otras áreas relevantes para la Defensa y, desde 1995, ambos países comenzaron a institucionalizar las relaciones de cooperación en este ámbito.¹⁴

b) Asociación Política y Políticas Comunes

El segundo pilar sobre el cual se ha desarrollado la relación bilateral de defensa con Argentina ha sido la paulatina convergencia de políticas en este campo, sobre la base de la ampliación de una agenda de propósitos comunes en el contexto de los procesos de globalización e integración.

Chile y Argentina han tendido hacia una creciente convergencia en materias de defensa que tienen alcance mundial: por ejemplo, la importancia que asignan a la tarea de mantenimiento y construcción de la paz internacional bajo mandato de las Naciones Unidas. Esto ha posibilitado el desarrollo de ejercicios militares orientados a lograr una mayor interoperatividad entre sus fuerzas.

Ambos países han logrado también articular iniciativas comunes destinadas a consolidar la estabilidad de la post Guerra Fría en el ámbito regional. Por ejemplo, han promovido la proscripción de las armas de destrucción masiva y han desempeñado, asimismo, un papel importante en el desarrollo de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, cuya segunda versión se realizó en Argentina (Bariloche, 1995), mientras que la organización de la quinta recayó en Chile (Santiago, 2002, ver Recuadro 6)¹⁵, y en el fomento de la confianza mutua desde la reunión de expertos realizada en Buenos Aires (1994) y la Conferencia de Santiago (1995).

En el ámbito subregional, ha sido muy importante la coordinación entre los dos gobiernos en relación con iniciativas que van desde la lucha contra el terrorismo hasta la protección medioambiental de la atmósfera y la Antártida.



¹⁴ Los mecanismos institucionales creados se describen en la Parte III, Capítulo III.

¹⁵ La V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas tuvo lugar en Santiago, Chile, entre el 18 y el 22 de noviembre de 2002. En ella se aprobó la "Declaración de Santiago" sobre seguridad en la región americana.

3. El Conflicto Internacional

Los estados, unidad política básica de las relaciones internacionales, interactúan en un sistema internacional en cuya regulación la Humanidad ha ido avanzando paulatinamente. Sin embargo, en este ambiente los estados no están exentos de amenazas que a veces pueden interferir su normal desenvolvimiento. Esto insinúa que el conflicto sigue siendo uno de los elementos que tensionan el ambiente mundial.





1. RIESGOS Y AMENAZAS

El debate respecto a los nuevos contenidos que el concepto de seguridad debe contemplar en el mundo contemporáneo permite advertir la importancia que el concepto de amenaza reviste para los temas de la Política de Defensa.

Entendidas como las acciones reales o percibidas, provocadas consciente o inconscientemente por un eventual adversario a quien se le supone la intención y la capacidad para afectar negativamente intereses propios, siempre se las ha considerado como el eje de la estructuración de la Defensa de un país. En efecto, la Defensa comienza por establecer qué es lo que se quiere proteger, cuáles son los riesgos o amenazas que gravitan o pueden afectar al objeto por defender, cuál es el período en el que hay que realizar esta acción y, acto seguido, definir los medios con los que ella se materializará.

Sin embargo, esta concepción conduce a una distorsión conceptual sobre la amenaza, puesto que si bien ésta tiene una importancia gravitante en la planificación de la Defensa, no abarca todo el espectro de situaciones que debe contemplar una Defensa moderna. Hay ámbitos de la acción de la Defensa que no están necesariamente determinados por las amenazas: por ejemplo, los de la cooperación y los compromisos internacionales que un Estado requiere asumir en un mundo donde ciertos procesos actuales, como la globalización, imponen conductas cooperativas. De aquí la importancia de detectar las oportunidades donde poder actuar cooperativamente en busca de la paz.

Una adecuada comprensión de la amenaza exige su consideración junto a otros conceptos que son parte hoy del interés nacional.

Hoy existe un conjunto de fenómenos que han conducido a la configuración de una agenda de seguridad internacional más compleja y diversa. Ya analizados en capítulos precedentes, baste señalar aquí que se trata de fenómenos como la diversificación de los actores del sistema internacional; la aparición de nuevos problemas asociados o derivados del proceso de globalización; el hecho de que las crisis están apareciendo como modalidad recurrente del conflicto y, finalmente, los cambios estratégicos que se insinúan al inicio del siglo XXI. Puede decirse, entonces, que aquella complejidad de la agenda de seguridad internacional expresa una realidad donde se mezclan elementos tradicionales del conflicto internacional con elementos que, sin ser necesariamente nuevos, han adquirido perfiles inéditos a la luz de los cambios sufridos por el escenario internacional a partir del fin de la Guerra Fría.

Por otra parte, la globalización se ha desarrollado sobre la base de un avance cualitativo de las tecnologías de la información, lo cual ha introducido cambios en el ámbito estratégico que podrían resumirse en el concepto de “Revolución en los Asuntos Militares”. Estos cambios han producido una enorme brecha, o diferencial de capacidades, entre los estados generadores de alta tecnología y los estados dependientes de ella. Entre estos últimos, algunos países, o grupos apoyados por ellos, han tendido a diseñar estrategias capaces de permitirles alcanzar sus objetivos sin involucrarse en un conflicto abierto dentro del escenario favorable para los países que poseen la tecnología de punta. Han surgido así las

denominadas amenazas “asimétricas”.

Todo lo anterior ha obligado no sólo a superar el enfoque de la amenaza como un elemento aislado de otros componentes del interés nacional, sino a dejar espacio a nuevos tipos de amenazas que se suman a las habitualmente consideradas como “tradicionales” o convencionales: por ejemplo, las que, en términos genéricos, podrían denominarse “emergentes” o no convencionales y, específicamente, las que se han identificado como asimétricas, trágicamente materializadas contra Estados Unidos y otros países, incluyendo algunos de nuestra región.

1.1. Amenazas Convencionales

En relación con los países americanos, las amenazas convencionales se vinculan a situaciones de seguridad que han aquejado las relaciones entre ellos desde el siglo XIX. Caracterizadas como de origen estatal, corresponden, en términos generales, a conflictos interestatales de orden territorial o de soberanía. La existencia de situaciones de este orden, susceptibles de constituirse en amenazas, no está descartada en el mundo contemporáneo ni en la región. Es decir, la presente situación internacional y la emergencia de amenazas consideradas nuevas no cancelan la vigencia de las amenazas tradicionales.

Las amenazas convencionales pueden tener un origen interno o externo:

a) Amenazas Internas

Son aquellas que surgen al interior de un país y afectan tanto el funcionamiento normal de las instituciones legítimamente establecidas como la convivencia y el desarrollo nacionales. Es común que los estados democráticos dispongan de un conjunto de instrumentos no militares para hacer frente a estas amenazas, cuyo empleo está constitucional y legalmente normado, así como también la eventual actuación de fuerzas militares nacionales.¹⁶ En consecuencia, este tipo de amenazas sólo interesa aquí en tanto ellas pueden generar situaciones de crisis internas que deriven en crisis internacionales, que tienen efectos sobre la soberanía o el territorio, al desencadenar la intervención política y/o militar de terceros para su solución o control.

b) Amenazas Externas

Son las que afectan al Estado proviniendo desde el exterior del mismo. Existe tras ellas una voluntad política, de carácter estatal o no estatal, por causar un determinado efecto y, por lo tanto, corresponden a acciones deliberadas.

1.2. Amenazas No Convencionales

Las amenazas no convencionales corresponden a situaciones que se caracterizan por no tener necesariamente vínculos estatales. Muchas corresponden a situaciones de orden social y de carácter transnacional.

La existencia de estas amenazas introduce un factor de dificultad conceptual, ya



¹⁶ Para el caso de Chile, véase Parte I, Capítulo I.

que se mezclan temas de naturaleza típicamente interna con dimensiones propias de la seguridad externa, o inciden en el ámbito interno de los países y desde allí se proyectan al plano internacional. Esto supone la necesidad de definir claramente el papel que las Fuerzas Armadas deberían desempeñar en esta materia.

Al respecto, en Chile hay consenso en torno a la idea de que las amenazas no convencionales constituyen, en general, problemas de seguridad más que de Defensa. Por lo mismo, en el caso de nuestro país, corresponde enfrentarlas por medio de las Fuerzas de Orden y Seguridad. El papel reservado a las Fuerzas Armadas es el de prestar su apoyo a las autoridades del Estado, y a las fuerzas policiales, en esta materia, de acuerdo con el ordenamiento legal vigente. En el plano internacional, la Política de Defensa apoya la Política Exterior del país en orden a enfrentar estas amenazas por medio de la cooperación entre los estados y en virtud de los acuerdos que se establezcan.

Se indicó ya que, entre las amenazas no convencionales —también conocidas como emergentes— destacan las asimétricas, es decir, amenazas que no se realizan por medios homólogos al poder del Estado desafiado y que siendo sus ejecutores, por tanto, militarmente inferiores pueden inferirle grave daño. Lo propio de ellas es su alto nivel de impredecibilidad.

En el debate sobre amenazas no convencionales que ha estado en curso en la región durante los últimos años, sobresalen los siguientes aspectos:

a) La Dificultad de una Agenda Única

El postulado del Libro de la Defensa Nacional 1997, en el sentido de que ellas no afectan a todos los estados de la misma manera o con la misma intensidad, ha sido confirmado en estos últimos años. En efecto, el impacto que estos temas tienen para cada país es distinto según la perspectiva de cada Estado.

Es por esto que resulta difícil establecer una agenda única de nuevas amenazas para el continente.

b) El Orden de Prioridades

Así como resulta difícil establecer una agenda única de amenazas no convencionales para todo el continente, es también complejo fijar las prioridades entre ellas. Incluso si, en el curso del debate regional, se llegara a establecer una agenda única, sería difícil sustraerse al hecho de que las amenazas emergentes tienen diferente urgencia o prioridad para cada país.

Es por ello que la prevención y la cooperación internacional aparecen como la mejor y más efectiva vía de solución que, por ahora, está disponible para enfrentar este tipo de amenazas en el continente.

c) Respuesta Diversificada

Si bien ningún país está *a priori* exento de verse sometido a amenazas no convencionales, incluso de tipo asimétricas, el impacto de las mismas sobre los países del continente varía, ya sea en función de constantes, como su





ubicación geográfica y su tamaño, o de variables, como su importancia estratégica o el abanico de recursos, materiales y humanos, con que cada Estado cuenta. Por lo mismo, la forma como cada país les hace frente y asume compromisos internacionales para prevenirlas o combatirlas es también diversa.

2. PREVENCIÓN Y REACCIÓN

Para enfrentar los diferentes tipos de amenazas, los estados adoptan medidas de precaución y de reacción en forma de políticas públicas destinadas a prevenir o a combatir cada una de las situaciones que puedan detectarse en los ámbitos descritos. A cada tipo de amenaza se contrapondrá, por parte del Estado, una política pública de prevención y de reacción, con orgánicas encargadas de materializar los procesos de toma de decisiones y de ejecución de las mismas.

2.1. Ante Amenazas Convencionales

De manera generalizada, los estados determinan situaciones eventuales en que las amenazas convencionales podrían materializarse. Estas situaciones eventuales reciben el nombre de “hipótesis de conflicto” y sus rasgos generales son los siguientes:

- ▶ Su origen es diferente en las distintas áreas del planeta.
- ▶ La identificación de una hipótesis de conflicto es distinta de su probabilidad de ocurrencia.
- ▶ En un contexto de interacción y cooperación, la probabilidad de ocurrencia de una hipótesis de conflicto disminuye y esta disminución estimula, a su vez, la voluntad por identificar nuevos ámbitos de interacción y cooperación.

Las hipótesis de conflicto, aunque tengan un bajo índice de probabilidad en la región, siguen constituyendo situaciones eventuales posibles y, por lo tanto, entrañan un riesgo latente. Para las naciones hispanoamericanas, estas hipótesis subsisten ya sea como problemas de delimitación limítrofe pendientes derivados de la estructura administrativa del imperio español que se proyectó a las nuevas naciones independientes, ya sea como antagonismos emanados de conflictos bélicos suscitados entre ellas o entre alguna de ellas y otros estados, o como consecuencia o en asociación con propuestas de revisión de tratados vigentes o diferencias sobre puntos de interpretación de instrumentos, en particular aquellos ya ejecutados.

Los procesos de integración y cooperación en distintas áreas del continente americano, iniciados a finales del siglo XX y que aún continúan en curso, han ido acompañados del desafío de generar confianza para remover los elementos que configuraron hipótesis de conflicto en esas áreas y así avanzar hacia etapas más profundas en las relaciones entre los estados. El proceso, que podría conducir a despejar tales hipótesis, es de ritmo variable y depende de que exista voluntad política de las partes para impulsarlo.



En este proceso, las Fuerzas Armadas pueden ser un activo mecanismo para establecer nuevos vínculos de cooperación en el ámbito de la Defensa. Esto, sin que dejen de cumplir el papel constitucional que el Estado les asigna.

En este sentido, no parece apropiado reducir el empleo de las Fuerzas Armadas a hipótesis de conflicto tradicionales que tienen diferentes grados de vigencia y validez. Las Fuerzas Armadas actúan según las directrices de una Política de Defensa que está estrechamente ligada a la política exterior del país, y ambas a las orientaciones generales del Jefe del Estado en la perspectiva de asegurar un ambiente de paz que permita a la nación avanzar en el logro del bien común.

2.2. Ante Amenazas No Convencionales

Complementariamente a la apreciación de las amenazas no convencionales como problemas de seguridad más que de Defensa, con los efectos que esto supone para el empleo de las fuerzas policiales y militares, el enfoque del Estado chileno a los desafíos planteados por ellas considera los siguientes elementos:

- ▶ En el actual contexto internacional, la vía que el Estado de Chile promueve para enfrentar este tipo de amenazas es la cooperación entre los estados.
- ▶ En apoyo de esa perspectiva, aparece como necesario perfeccionar un sistema nacional de inteligencia, tarea hoy en desarrollo.
- ▶ La definición de las situaciones que se consideran amenazas a la seguridad del país, así como la prioridad que se les asigne para enfrentarlas, es un derecho que le compete única y exclusivamente al Estado de Chile.

En atención al enfoque expuesto, y de acuerdo al dinamismo de los acontecimientos mundiales, Chile ha suscrito una serie de acuerdos en relación al terrorismo internacional. Los últimos instrumentos suscritos son directa expresión del compromiso de nuestro país con el esfuerzo internacional contra el terrorismo impulsado tras los ataques ocurridos en Washington D.C. y Nueva York el 11 de septiembre de 2001, y complementan el conjunto de convenciones y protocolos internacionales sobre la misma materia firmados con anterioridad (Ver Recuadro 7).

3. EL CONFLICTO Y SUS TIPOS

El origen del conflicto internacional se puede encontrar en la existencia de intereses contrapuestos entre estados, entre un estado y un grupo social o político, o entre grupos sociales o políticos. Tales intereses contrapuestos pueden estar relacionados con factores históricos, étnicos, sociales, religiosos, económicos o ideológicos. Son, entonces, razones geopolíticas, intereses económicos o acciones políticas las que, en forma más recurrente, producen un conflicto internacional, aun cuando la causa aparente o coyuntural pueda ser distinta.

En general, el conflicto asume alguno de sus dos tipos básicos, crisis o guerra, aunque es perfectamente posible que uno devenga en el otro sin solución de



continuidad. En todo caso, del análisis expuesto en esta Parte II del presente Libro, puede concluirse que el género que a futuro el conflicto adoptará con mayor probabilidad en la región es la crisis.

3.1. La Crisis

La crisis es un conflicto de intensidad limitada, que involucra a actores del sistema internacional, en el que se trata de lograr ciertos objetivos mediante presiones o negociaciones sin llegar al enfrentamiento o uso generalizado de la fuerza.

Desde una perspectiva política, la crisis puede ser motivada por causas de diverso orden. Los factores que se entretujan para desencadenarla pueden hallarse en la esfera de las relaciones entre los estados, pero también pueden tener

RECUADRO 7

CONVENIONES RELATIVAS AL TERRORISMO INTERNACIONAL

a) Acuerdos suscritos por Chile a partir del año 2001

- ▶ Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, Nueva York, diciembre de 1997 (R: 13 de septiembre de 2002).
- ▶ Convenio Internacional para reprimir la financiación del terrorismo, Nueva York, diciembre de 1999 (R: 10 noviembre de 2001).
- ▶ Convención Interamericana para la Prevención y Eliminación del Terrorismo, Barbados, firmada el 3 de junio de 2002.

b) Acuerdos de los cuales Chile es parte desde 1974

- ▶ Convención sobre las Infracciones y Ciertos Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves, Tokio 14 de septiembre de 1963 (AD: 24 de enero de 1974).
- ▶ Convención para la Represión del Apoderamiento Ilícito de las Aeronaves, La Haya, 16 de diciembre de 1970 (R: 2 de febrero de 1972).
- ▶ Convención para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, Montreal, 23 de septiembre de 1971 (AD: 24 de febrero de 1974).
- ▶ Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, Nueva York, 14 de diciembre de 1973 (AD: 21 de enero de 1977).
- ▶ Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, Nueva York, 18 de diciembre de 1979 (R: 12 de noviembre de 1981).
- ▶ Convención para la Protección Física de Materiales Nucleares, Viena, 26 de octubre de 1979 (R: 27 de abril de 1994).
- ▶ Protocolo para la Represión de los Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicios a la Aviación Civil Internacional, Montreal, 24 de febrero de 1988 (R: 15 agosto de 1989).
- ▶ Convención para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, Roma 19 de marzo de 1988 (R: 22 abril de 1994).
- ▶ Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental, Roma, 10 de marzo de 1988 (R: 22 abril 1994).
- ▶ Convención sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección, Montreal, 1 de marzo de 1991 (R: 2 agosto de 2000).

AD: Adhesión. **R:** Ratificación.



un origen en el plano interno de un país y expresarse como crisis internacional, que es la que aquí se aborda, cuando la situación desencadena una intervención de terceros.

Importa subrayar que, entre las causas que la producen, no todas obedecen necesariamente al control de los actores involucrados. De aquí la dificultad que representa el manejo de crisis.¹⁷ Ahora bien, puede darse el caso de que algún actor considere que obtendrá beneficios o logrará objetivos que valora si conduce sus relaciones con otros actores hacia una situación de crisis. En este sentido, la historia registra acciones de estados que deliberadamente han desencadenado crisis, utilizándolas como instrumento político para alcanzar sus objetivos.

La historia también enseña que esa conducta sólo puede ser exitosa si no conduce a la guerra, es decir, si los intereses en juego no son de una importancia vital para el actor o los otros actores desafiados, de manera que, frente al castigo implícito o posible, estos últimos se resignan a ceder ante las presiones o demandas recibidas.

Aun cuando en la crisis la condición definitoria es el no empleo de la fuerza, o su empleo limitado, la previsión de su empleo siempre debe estar presente. Del mismo modo, siempre estará presente el riesgo de que, por muchas y diferentes razones, la situación no se pueda revertir y escale hacia el uso generalizado de la fuerza militar. Precisamente, uno de los rasgos más importantes de la crisis es el grado de incertidumbre que produce, en cuanto a sus efectos, resultados, término o escalada.

El uso del concepto de crisis, con toda su complejidad, y la metodología de manejo que lleva asociada, requiere de una coherencia y unidad de criterio conceptual en todos los niveles de la conducción de la Defensa. En el nivel estratégico es básico, además, contar con normas de comportamiento y reglas de enfrentamiento claras y bien definidas.



3.2. La Guerra

La guerra es un conflicto en que están amenazados los intereses vitales de un país. Es el más extremo de los conflictos y compromete la acción de todo el potencial del país.

La guerra no surge intempestivamente, sino que suele ir precedida de una situación de crisis. La falta de acuerdo en una situación de crisis puede conducir a una escalada y ésta llegar al empleo generalizado de la fuerza para lograr los fines perseguidos.

En la guerra, adquiere relevancia el uso de la fuerza militar como elemento central del esfuerzo bélico de un país una vez iniciadas las hostilidades. En definitiva, el papel de las Fuerzas Armadas no es otro que quebrantar la voluntad de lucha de las fuerzas adversarias, lo que puede lograrse por su derrota total o por colocarlas a una condición tal que torne inútil para ellas proseguir la lucha.



¹⁷ El "manejo de crisis" es un método de solución para enfrentar situaciones que, pudiendo escalar con magnitudes variables, no lleguen al uso generalizado de la fuerza militar.

En el ámbito estrictamente militar bilateral, las Armadas de Chile y Argentina iniciaron, en 1999, las patrullas navales antárticas combinadas. Del mismo modo, ambas Armadas suscribieron ese año un acuerdo de coproducción de unidades navales, cuyo primer fruto fue la reparación, en los Astilleros y Maestranzas de la Armada de Chile (ASMAR), del destructor Hércules, buque insignia de la Armada Argentina. Ambos casos constituyen un excelente ejemplo de las potencialidades que tienen las políticas de cooperación militar como una forma de obtener objetivos políticos comunes.

RECUADRO 6



V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Santiago 2002.

DECLARACIÓN DE SANTIAGO

Aprobada en la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, consigna un conjunto de recomendaciones cooperativas para encarar de mejor forma los nuevos problemas de seguridad en la región. Entre otras:

- ▶ La consideración de la democracia y sus instituciones como elementos esenciales para la seguridad del continente americano.
- ▶ La importancia del principio de la subordinación constitucional de las fuerzas armadas y de seguridad a las autoridades civiles legalmente constituidas de cada Estado.
- ▶ La adopción de políticas efectivas para reducir la pobreza como contribución significativa a una mayor estabilidad democrática y seguridad en la región americana.
- ▶ El rechazo a toda forma de terrorismo y el incremento de la cooperación internacional para enfrentarlo en forma mancomunada.
- ▶ La constatación de que la región ha ido transitando paulatinamente hacia un sistema de seguridad complejo, conformado por una red de antiguas y nuevas instituciones y regímenes de seguridad, tanto colectivas como cooperativas, de alcance hemisférico, regional, subregional y bilateral, que han ido conformando en la práctica una nueva arquitectura de seguridad flexible.
- ▶ La conveniencia de avanzar hacia la actualización y sistematización de los principios ordenadores comunes a la seguridad de la región.
- ▶ La completa adhesión al Derecho Internacional Humanitario. Consecuentemente, el fortalecimiento de la implementación, integración y continuidad de los programas de educación sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en el proceso de formación de las fuerzas armadas y de seguridad.
- ▶ La promoción de la publicación de Libros de la Defensa, conforme las realidades específicas de cada Estado.
- ▶ El fomento de la transparencia en los procesos presupuestarios en el área de la Defensa, así como el estricto cumplimiento en la entrega anual de datos al Informe Estandarizado sobre Gastos Militares de las Naciones Unidas.
- ▶ El incremento de la cobertura y eficacia de las Medidas de Fomento de Confianza Mutua y Seguridad entre los Estados, en especial la materialización de ejercicios combinados de fuerzas armadas.



4. El Desafío Geoestratégico

La geografía de Chile posee accidentes que obligan a un cuidadoso estudio cuando se piensa en su Defensa. La variedad de los escenarios geográficos de nuestro territorio impone características geoestratégicas que deben ser consideradas en todo el proceso que involucra la formulación y aplicación de la Política de Defensa Nacional. Ellos afectan desde su infraestructura hasta el despliegue de paz de las Fuerzas Armadas.

1. LA PERSPECTIVA GEOESTRATÉGICA

Desde una perspectiva geoestratégica, algunos de los factores que condicionan la Defensa son los siguientes:

1.1. En lo Terrestre

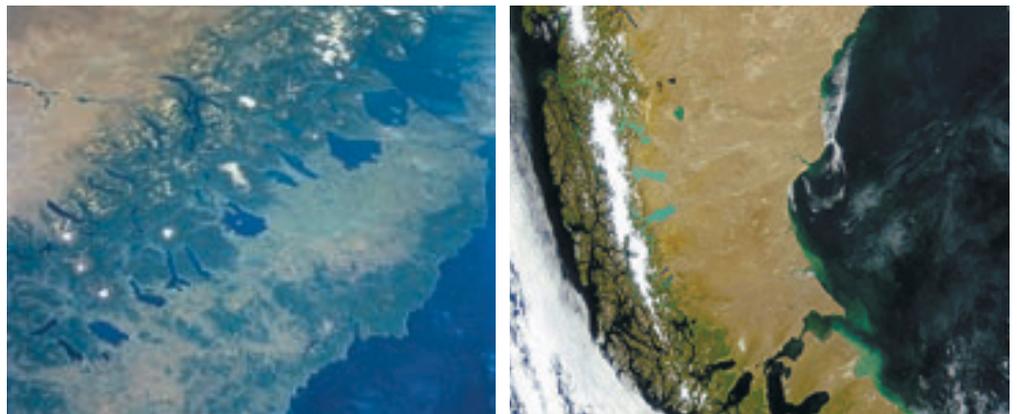
La forma de faja larga y angosta del territorio continental es uno de los factores más importantes por considerar. Primero, porque obliga a elegir dónde concentrar los esfuerzos defensivos, ya que no resulta posible distribuir fuerzas a lo largo de una frontera tan extensa; segundo, porque la exigencia de dosificar medios humanos y materiales aumenta en la medida en que las distancias entre las regiones extremas dificulta la posibilidad de maniobras estratégicas y, tercero, porque lo angosto del territorio situado en la plataforma continental sudamericana se traduce en una falta de profundidad estratégica transversal que hace difícil cualquier acción defensiva en el sentido este-oeste.

La dificultad de acceso a las zonas extremas: por una parte, el norte (regiones I a III) abriga el desierto más árido del mundo, y la zona austral (regiones XI y XII) se encuentra desvinculada por tierra con el área central del país.

La diferencia de terreno y clima obliga a que el entrenamiento y aclimatación del personal y material sea diferente en las distintas regiones del país lo que dificulta la movilización y entrenamiento de las reservas. Ello conlleva dificultades de orden logístico, pues obliga a mantener equipos y materiales que deben adecuarse a diferentes condiciones de clima y altura. Lo anterior supone una gran previsión en lo referente al personal y material.

La desigual distribución de población y la baja densidad existentes en las zonas extremas obligan a considerar el traslado de medios humanos y materiales desde la zona central (de la V a la VIII regiones) hacia esas áreas, dificultando la mantención y entrenamiento de las reservas.

La forma de faja y los múltiples accidentes topográficos ponen serios desafíos a las vías de comunicaciones terrestres, afectando a los transportes operativos y logísticos, lo que obliga a un sinnúmero de previsiones de todo orden en especial a aquellas producto de la movilización nacional.



En virtud de los citados factores, por largo tiempo la Defensa Nacional ha debido satisfacer la condición de tener medios en presencia, es decir, material y personal permanentemente desplegado en las áreas más extremas del país, situación que no podrá soslayarse en tanto no se modifiquen sustantivamente las variables que hacen dicha condición imperativa.

1.2. En lo Marítimo

Los espacios marítimos de interés, tal como se ha expresado en el desarrollo del espacio marítimo en el análisis del territorio y la población de Chile,¹⁸ son indispensables para el desarrollo y vida de nuestro país, toda vez que la mayor parte de sus importaciones y exportaciones fluye a través de él.

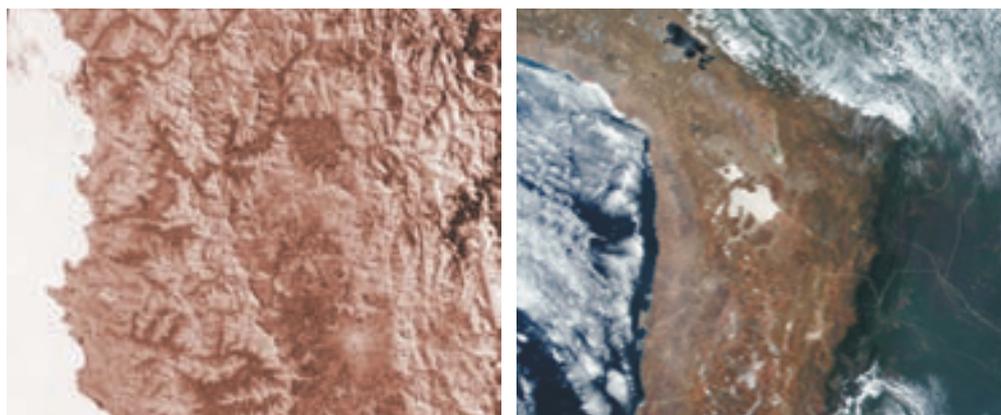
Algunos de los factores que condicionan la Defensa desde la perspectiva marítima son los siguientes:

Lo angosto del territorio nacional y la dificultad y poca flexibilidad de las vías de comunicaciones terrestres y aéreas, obliga a que la mayor parte de los transportes operativos, de las fuerzas militares y de sus apoyos administrativos y logísticos, sea realizado usando las líneas de comunicaciones marítimas nacionales.

La importancia estratégica que tienen los pasos biocénicos en la zona austral, constituye un desafío que debe ser considerado en la evolución de toda situación que afecte a la Seguridad Nacional, y que de alguna forma condiciona el despliegue estratégico de las fuerzas navales.

La amplia extensión de los espacios marítimos, obliga a un gran esfuerzo naval para resguardar la soberanía y prestar apoyo a la vida humana en el mar en misiones de salvamento, así como el control de paso de buques que eventualmente transporten materias tóxicas dañinas para la salud humana como para el medio ambiente, de acuerdo a las regulaciones internacionales.

Asegurar las líneas de comunicaciones marítimas tanto de cabotaje como de ultramar constituye un imperativo estratégico ante la eventualidad de ocurrencia de una situación de crisis o de conflicto, ya que si ellas fueran interrumpidas, el país tendría problemas de subsistencia en un plazo relativamente corto y el





apoyo a las zonas extremas del país correría serio riesgo.

Lo anterior impone no solamente el exigente y tradicional desafío de proteger nuestra soberanía contra la amenaza militar proveniente desde el mar, o brindar protección a las líneas de comunicaciones marítimas comerciales y militares, en el eventual caso de conflicto. También debe alertarnos sobre otros desafíos, como el efectivo resguardo de nuestra extensa Zona Económica Exclusiva, en lo que se refiere a recursos pesqueros y minerales o la evolución del derecho internacional marítimo. Ello conlleva que, tal como en el resto del territorio nacional, constituye un imperativo que la Defensa Nacional ejerza su influencia y actividad desde la paz en el territorio marítimo de interés nacional.

1.3. En lo Aeroespacial

En este ámbito, el propósito de la Defensa es influir, desde el aire, sobre los acontecimientos en la superficie terrestre y marítima. Consecuente con las exigencias geográficas del país, el escenario aéreo y espacial presenta singularidades que condicionan la búsqueda de una solución para tal propósito.

Algunos factores que condicionan la Defensa desde la perspectiva aérea son:

La extensión y forma del territorio nacional imponen serias exigencias desde el punto de vista logístico y la necesidad de contar con la infraestructura terrestre de apoyo a las operaciones aéreas. Bajo estas condiciones, contar con un instrumento efectivo de disuasión requiere tener medios logísticos capaces de reaccionar en forma rápida y efectiva, lo que, a su vez, implica la construcción y equipamiento de bases aéreas para el entrenamiento durante la paz y para las operaciones en tiempo de guerra.

La inmensidad del espacio aéreo de control aeronáutico aconseja el uso de satélites que permitan su vigilancia, faciliten la navegación y las comunicaciones, y contribuyan a la meteorología. Sin embargo, Chile es todavía un país dependiente de la tecnología satelital producida por otros países y, por lo tanto, el acceso a ella, su comercialización o transferencia están sujetos al arbitrio de decisiones radicadas en el extranjero. De aquí que Chile se haya propuesto alcanzar ciertos niveles de autosuficiencia en este campo, fundamental para la Defensa.

La accidentada morfología del territorio nacional restringe el empleo de elementos de detección situados en la superficie terrestre. Además, lo angosto de nuestro país impone difíciles exigencias a los sistemas de alarma temprana, diseñados para anticipar una amenaza aérea y reaccionar adecuadamente. Las limitaciones tecnológicas frente a la geografía se vuelven aún más críticas al considerar la velocidad de los modernos aviones de combate y las pequeñas distancias que median entre la frontera y nuestras bases aéreas u otros puntos vitales del país.

Las condiciones climatológicas extremas restringen el empleo del arma aérea en algunas zonas del país.

El apoyo a las otras componentes del poder militar se define en función de los



medios disponibles, pero es claro que ella impone exigentes demandas sobre el arma aérea ya que muchas de las operaciones que realizan el Ejército y la Armada requieren de la protección del espacio aéreo.

2. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS GEOESTRATÉGICO DEL TERRITORIO NACIONAL

Centrándonos en el factor geoestratégico en su conjunto, es menester hacer presente que el escenario geográfico es uno de los aspectos más significativos para la conducción estratégica de las Fuerzas Armadas. La geografía condiciona, favorable o desfavorablemente, cualquier concepción de empleo de las fuerzas. Por otra parte, es una realidad que la magnitud y extensión de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas de Chile, junto con ofrecer un potencial de integración y desarrollo, aumentan las posibilidades de conflicto puesto que, al mantenerse una mayor relación y contactos de diversa índole, también es mayor la posibilidad de desavenencias que pueden ser fuente de eventuales situaciones de crisis y conflictos al enfrentarse intereses contrapuestos de los Estados.

Las características del factor geográfico, expresadas en la discontinuidad geográfica, en las grandes distancias existentes desde el núcleo vital, el relativo despoblamiento de las zonas extremas, y en general, las características insulares del territorio nacional, hacen imperativo contar con medios de las Fuerzas Armadas en forma permanente en las zonas extremas del país. Por otra parte, la escasa flexibilidad que presenta la red vial nacional, restringida por los accidentes geográficos, obliga a poner énfasis en el transporte marítimo y aéreo para el mantenimiento logístico y transportes, por lo que las vías de comunicaciones marítimas de cabotaje y de ultramar adquieren una importancia esencial para la supervivencia del país en caso de conflicto. La construcción de importantes obras viales paralelas a la carretera 5 norte - sur, a lo largo del país, darán una mayor flexibilidad al transporte terrestre.

Las condiciones mencionadas, junto a las características climáticas y de relieve de las diferentes zonas del territorio nacional, y los extensos espacios marítimos y aéreos por vigilar y proteger, imponen ideas y formas de solución específicas, diferentes y simultáneas en cada uno de los diferentes teatros de operaciones. Cada uno de ellos requiere de unidades con personal y material y entrenamiento adecuados de acuerdo a las características particulares que presenta el escenario geográfico en cada área.

En la mayoría de los casos, las fuerzas en presencia, además del cumplimiento de su misión militar, constituyen un valioso aporte al desarrollo nacional, en especial en aquellas áreas insulares o poco pobladas, consideradas como zonas aisladas.

Todas estas condicionantes deben tenerse en cuenta al definir la estructura, organización, despliegue, equipamiento, instrucción y entrenamiento de las instituciones de las Fuerzas Armadas, de manera que puedan cumplir eficazmente su misión fundamental.