

EL EJERCITO Y SU RELACION CON LA SOCIEDAD CHILENA ANTE LOS CAMBIOS DEL ESCENARIO INTERNACIONAL

Augusto Varas

Agradezco, en primer lugar, la invitación que me hiciera el Sr. Comandante en Jefe del Ejército para participar en este importante seminario sobre el **Estado Moderno y el Ejército: Perspectiva Nacional**ⁱ. Iniciativas como ésta, muestran que en la actualidad el país está indiscutiblemente habilitado para alcanzar con éxito una política de Estado, no-ideológica y supra-partidaria en el área de la Defensa Nacional.

A poco más de treientos años de la Paz de Westphalia y después de un período de excepción estructurado en torno al conflicto ideológico y estratégico bipolar, el sistema internacional se encuentra nuevamente en transición. Del conjunto de escenarios posibles hacia el cual se transita - nueva bipolaridad, multipolaridad, bloques regionales o **poliarquía** -, éste último se asemejaría más al sistema internacional del futuro que imaginamos. Esto es, "una situación en la que muchas comunidades, esferas de influencia, imperios hegemónicos, interdependencias, lealtades transnacionales...que no exhibe ningún eje claramente dominante de alineamiento y antagonismo y no tiene ningún grupo o dependencia que lo dirija".ⁱⁱ

Sin embargo, esta transición de una bipolaridad a una poliarquía no está siendo ni será un proceso ordenado. Por el contrario, ella está asociada a un conjunto de tensiones observables en diversas regiones del mundo. Con todo, este proceso de cambios ofrece una amplia gama de nuevas opciones, frente a las cuales Chile puede y debe influir en función de sus legítimos intereses.

Esta nueva realidad internacional de post-guerra fría se constituyó en uno de los referentes centrales del proceso de modernización esbozado por el Comandante en Jefe del Ejército, el 21 de agosto recién

pasado, en la clase magistral **Ejército de Chile: Trayectoria y Futuro**. Allí se indicaba que,

"Un análisis del entorno mundial y regional que considere la situación dimensionada, con una cuantificación de los potenciales oponentes a los cuales el país pudiera verse enfrentado, a fin de lograr, por una parte, una definición de las reales amenazas y, por otra, las oportunidades que se dan en el tiempo para poder materializar el logro de determinados objetivos de desarrollo."ⁱⁱⁱ

Por tales razones, el análisis del nuevo entorno internacional se ha constituido en parte fundamental para elaborar propuestas de desarrollo institucional. Así, se afirmaba que,

"Luego de un largo período en que prevalecieron las ideologías, los países han comprendido cuál es el valor de la realidad para formular sus políticas...(Se requiere) La integración del proceso en desarrollo con el cambio estratégico al cual nos veremos enfrentados...el criterio de modernización de la Institución se encuentra directamente vinculado a un conjunto de variables relacionadas con el entorno donde debe actuar."^{iv}

Para contribuir al análisis de estas transformaciones y oportunidades internacionales, y poder establecer los efectos de los cambios en el escenario internacional sobre las relaciones entre el Ejército - y, por extensión, el conjunto de las Fuerzas Armadas - y la sociedad chilena, me referiré a cuatro grandes desafíos que surgen de este marco global. Estos ameritan un análisis en profundidad, el que permitirá establecer parte de los parámetros del desarrollo institucional en este campo.

En esta presentación me referiré a los desafíos que surgen del cambio del modelo de desarrollo; de la fragmentación del sistema internacional de seguridad de guerra fría; del unipolarismo encabezado por los Estados Unidos; y de las iniciativas de estructurar un nuevo orden de seguridad en torno a Naciones Unidas. Finalmente, analizaré las consecuencias que éstos

desafíos y resumiré las respuestas que estos cambios deberían tener en el país.

I Modelo de Desarrollo, Intereses Estratégicos y Respuestas Conceptuales

El primer desafío que debe resolver el país es cómo enfrentar los efectos del cambio de modelo de desarrollo sobre los intereses de seguridad. Estos últimos se definen en un marco sistémico dado por las opciones y políticas de crecimiento económico. En la actualidad, el modelo económico de desarrollo - economía de mercado y libre comercio - es muy distinto al del pasado, lo que condiciona la forma como se expresan los intereses nacionales de seguridad.

1. Modelo de Desarrollo e Intereses Estratégicos

El modelo de importación sustitutiva de importaciones (ISI) desde la perspectiva de los intereses estratégicos de países como Chile, fue de alguna forma la culminación de una parte del proceso de constitución del Estado-nación, creando unidades nacionales estado-céntricas. Así, en el contexto de un mercado internacional que enfrentó una fuerte recesión, dado el cierre de los mercados externos producto de la primera y segunda guerra mundial y del período de reconstrucción de los años cincuenta, se materializó un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones que tuvo como correlato el desarrollo de importantes entidades estatales -- tanto de promoción al desarrollo, como en el área de la producción y de los servicios-- que contribuyeron al desarrollo económico del país. Así, entre la década de los años veinte a los setenta, se desarrolló en Chile un **Estado-líder**, un ente activo y regulador en lo económico, integrador en lo cultural y arbitrador en los conflictos sociales.

En lo internacional, se logró una inserción relativamente autónoma en un difícil marco de bipolaridad y guerra fría^v. En palabras de un analista castrense, el Estado se constituyó en una

"potencia ordenadora y fuerza moral, que posee una dignidad propia y que más alta que los intereses de grupos y de las prestaciones utilita-

rias, es capaz de configurar los procesos históricos".^{vi}

En ese contexto se diversificaron las funciones y tareas de las Fuerzas Armadas en muchas áreas no necesariamente relacionadas directamente con la defensa nacional, asumiendo variadas responsabilidades al interior del Estado.^{vii}

En materia de los intereses de seguridad de Chile se puede observar que, en el contexto de una cierta continuidad durante los últimos cien años, el modelo de desarrollo fronteras adentro, profundizado desde la primera guerra mundial en adelante, fortaleció los intereses estratégicos centrados en la defensa territorial. "Yendo al extremo", ha afirmado un analista naval, "la situación podría graficarse como el de una fortaleza sitiada que sólo puede aspirar a no ser derrotada".^{viii}

La guerra fría de alguna manera consolidó esta perspectiva al desacelerar el proceso de internacionalización comercial y productiva. A nivel regional, en la medida que la mayoría de los países observaba un situación similar en materia de modelo de desarrollo y alineamiento bipolar, se generó un espacio para el desarrollo de ciertos intereses comunes, los que inspiraron la creación y fortalecimiento de instituciones regionales económicas y militares.

Así, bipolaridad, crecimiento hacia dentro y regionalismo, fueron los parámetros en la definición de los intereses nacionales en materia estratégica. De allí surgió el paradigma estratégico de la paz. Este, cristalizado por la generalizada reacción a la destrucción mutua asegurada de las super-potencias y sumado a los requerimientos de la ISI, llevó a las elites civiles y militares locales a una conceptualización ambigua de la defensa nacional, y a una definición funcional dual de las Fuerzas Armadas, tensionada entre la defensa territorial y el desarrollo socio-económico.^{ix}

A diferencia de ese marco sistémico, en el escenario poliárquico al que nos estaríamos aproximando, el Estado-líder de antaño no puede reproducirse. Lo que está ocurriendo en Chile y el resto del mundo, producto de la revolución tecnológica y la

organización de un mercado-mundo, limita fuertemente las connotaciones autárquicas de cualquier estrategia de desarrollo centrada en el mercado interno. Sin embargo, tampoco se transita hacia una situación neo-anárquica con una autoridad estatal minimizada o en desaparición. Esto ha llevado a algunos intelectuales como Robert Dahl a afirmar que "es preferible el tratar de crear un Estado satisfactorio, antes que tratar de vivir en una sociedad sin Estado".^x Para ello habría que rescatar los elementos de estabilidad y consenso que el Estado-líder proporcionó en el pasado y adaptarlos a las nuevas circunstancias internas y externas. En esta tarea se encuentra empeñado el Ejército, tal como lo reseñáramos anteriormente.

Así, poliarquía internacional, crecimiento hacia fuera y fragmentación regional crean un nuevo marco sistémico que incide en la forma como se definen los intereses nacionales, tanto tradicionales como modernos. Esta definición de intereses u objetivos nacionales es crucial para la actual tarea de modernización del Ejército, y, por extensión, del conjunto de las Fuerzas Armadas.^{xi}

2. Respuestas Conceptuales

Un escenario de poliarquía internacional, con un modelo nacional de crecimiento hacia fuera, junto a una fragmentación regional relativamente consolidada, generan nuevas condiciones sistémicas que determina la forma como definir los intereses nacionales, tanto tradicionales como contemporáneos.

El paso de un posicionamiento estratégico tipo fortaleza sitiada que sólo puede "aspirar a no ser derrotada", en el marco internacional bipolar y de un modelo de desarrollo nacional fronteras adentro, hacia un posicionamiento de nuevo tipo en el que "se requiere estar en condiciones de ganar, para que así nadie quiera hacer la guerra a Chile"^{xii}, en el marco internacional poliárquico y de un modelo de crecimiento hacia fuera, requiere de una importante reflexión conceptual.

Primeramente, se necesita reconocer que el objetivo estratégico de ganar una guerra en el marco

internacional y económico contemporáneo no se puede realizar **exclusivamente** con los medios internos, o fuerza militar^{xiii}. Los medios internos sólo podrían alcanzar para mantener el objetivo anterior de evitar una derrota. Para ir más allá, hacia la posibilidad de imponerse militarmente -como medio disuasivo - se requiere de una combinación de medios de distinto tipo.

Segundo, ello exige considerar el mayor relieve que adquieren las políticas de alianzas político-militares, así como las acciones diplomáticas no sólo a nivel estatal sino que también a nivel no gubernamental, tanto internacional como extra-nacional.

Tercero, estos elementos deberían consituir una tupida red de relaciones estratégicas, políticas, económicas y diplomáticas, extra-nacionales e internacionales, vista no sólo como parte de un sistema disuasivo, sino como una coalición o alianza - más o menos permanente - que podría llegar a imponerse en el campo militar.

Cuarto, esta nueva perspectiva demanda pensar la política de defensa como un haz de cursos de acción diversificados pero unificados en torno a este propósito central. Para ello es necesario implementar modernizaciones institucionales.

II Globalización Económico - Política, Fragmentación de la Seguridad Internacional y Respuestas Institucionales

Un segundo desafío es resolver la actual tensión entre globalización económica y política y la fragmentación de la seguridad internacional de guerra fría, implementando respuestas institucionales a nivel nacional.

1. Globalización y Fragmentación

La diversidad y autarquía económica y política en un marco de comunalidad de intereses estratégicos ha dejado el paso a intereses económico-políticos crecientemente comunes, los que coexisten con una diversidad estratégica. Los intereses económicos de cada país se han internacionalizado, proyectándose a

El Ejército y su relación ...

nivel global. Sin embargo, los intereses de seguridad, pasado el excepcional momento de comunalidad generado por la guerra fría, vuelven a tener un sello individual, el que nunca perdieron.

Aun cuando la expansión y centralización de la economía de mercado y la difusión de los sistemas políticos inspirados en la democracia liberal, han comenzado a desarrollar una creciente comunidad de intereses globales, ello no ha implicado detener una creciente competencia entre los principales centros desarrollados. A este respecto, y dada la ausencia de intereses estratégicos comunes entre las grandes potencias, se constata lo que se ha venido en llamar una "paz fría"^{xiv}, esto es, una creciente rivalidad económica entre Japón, la Comunidad Europea y los Estados Unidos.^{xv} En la medida que estas diferencias no logren resolverse institucionalmente - GATT y disputas comerciales; política industrial; presupuestos de defensa; y medio ambiente, por ejemplo - ellas se manifestarán, según algunos analistas, en el campo estratégico-militar.

Junto a estas tensiones entre las potencias desarrolladas, se observa una fragmentación de los intereses regionales de seguridad generados durante la guerra fría. Esto se expresa en fuertes inestabilidades regionales.

Esta desestabilización de los órdenes regionales se ve agudizada por una creciente bipolarización social internacional, por la cual el 82,7% del ingreso internacional es actualmente distribuido solamente entre el 20% de la población mundial^{xvi}. De acuerdo al ex-secretario de estado de los Estados Unidos, Henry Kissinger, en estas nuevas condiciones el sistema internacional se caracterizará por observar "conflictos locales que serán al mismo tiempo mas probables y, dada la tecnología moderna, más letales." Al mismo tiempo que prevé un aumento de las rivalidades nacionalistas, y el desarrollo de fuerzas fundamentalistas fanáticas.^{xvii}

Así, la post-guerra fría se caracteriza por la contradicción entre tendencias económicas unificadoras y la desestabilización de los balances de poder globales y regionales.

Los efectos de esta situación se manifiestan en dos grandes campos del posicionamiento internacional del país.

a) Vulnerabilidades Internacionales

En primer lugar, ellos se expresan en la mayor vulnerabilidad internacional que enfrenta Chile en un marco de intereses económicos internacionalizados e interdependientes, junto a una fragmentación de los intereses estratégicos. Una economía abierta al exterior que depende en cerca de un 40% de sus exportaciones, que exporta crecientemente servicios y capitales, tiene un conjunto de intereses altamente diversificados y está expuesta a la acción de terceros. Más aun cuando los recursos de poder nacional no crecen al mismo ritmo y calidad que estas vulnerabilidades. Por tales razones, estas últimas aumentan proporcionalmente.

Esta tensión entre intereses nacionales, recursos de poder y vulnerabilidades genera una nueva situación. Para enfrentar con éxito estos desafíos, la capacidad militar del país debe articularse de manera original con el conjunto de recursos relevantes, para maximizar así el poder nacional, tal como veremos más adelante.

b) Condicionalidades y Diplomacia Coercitiva

En segundo lugar, junto al aumento de las vulnerabilidades, enfrentamos dos nuevas tendencias en el ejercicio del poder internacional.

Por una parte, con el propósito de establecer un orden global de nuevo tipo las instituciones internacionales generan agendas internacionales aptas para darle gobernabilidad a la comunidad internacional y estabilidad a la globalización económica y política. Sin embargo, estas agendas son implementadas no sólo sobre la base de incentivos positivos, sino también a través de condicionalidades. Esto se ve agravado por que en su proceso de definición, quienes van a ser objeto final de tales condicionalidades no tienen una participación equivalente.

Así, frente a cada agenda internacional se han establecido variadas condiciones económicas, políticas, ambientales y de seguridad, que determinan la asignación de recursos financieros internacionales, tanto privados como multilaterales.

Por otra parte, en la medida que el sistema internacional de post-guerra fría no cuenta con instituciones ampliamente participativas y normas compartidas al respecto, se incrementa lo que se ha venido en llamar la diplomacia coercitiva, esto es la amenaza del uso de la fuerza militar o las sanciones económicas, financieras y comerciales entre otras.

En suma, la globalización económico-política, la fragmentación de los intereses de seguridad, las condicionalidades y diplomacia coercitiva, y la participación restringida en la definición de las agendas de seguridad, exige que Chile, en defensa de sus intereses, genere las estructuras y políticas aptas para enfrentar con éxito estos desafíos.

2. Respuestas Institucionales a Nivel Nacional

Por las razones antes mencionadas, la modernización del Ejército requiere de una modernización del Estado. Sin ésta última, la modernización castrense no podrá culminar exitosamente.

Además de las razones conceptuales antes indicadas, las transformaciones internacionales en curso están generando situaciones que requieren de un enfoque de distinto tipo. La llamada "paz fría", condición propia de un escenario poliárquico, se caracterizará por situaciones en las cuales las tensiones existentes no siempre se transforman en un conflicto abierto, tendiendo a permanecer como situaciones de crisis. Frente a esta característica de la actual situación transicional, es necesario generar estructuras aptas de manejo de tensiones y crisis.

En la medida que las respuestas tanto a crisis como a las vulnerabilidades no se localizan exclusivamente en un sector de la administración del Estado chileno, es diversificar e integrar esfuerzos. Diversificar recursos, incluyendo una perspectiva intersectorial, e integrar esfuerzos, concentrando la

formulación de políticas y la toma de decisión en los niveles adecuados a la naturaleza de la situación.

La naturaleza de los cambios internacionales, sus efectos domésticos y sus recíprocas interacciones requiere que, a lo menos, las políticas de defensa y relaciones exteriores logren un nuevo y más alto nivel de integración y complementación en tiempos de paz. Esta forma de integrar y materializar el aporte castrense al desarrollo nacional podría extenderse a otros campos previamente delimitados, no necesariamente relacionados con la política exterior.

Por estas razones, es preciso ampliar los vínculos entre política de defensa, política exterior y otras, en tiempos de paz. Para ello deberían crearse - no sólo un gran espacio institucional - sino una tupida red de estructuras permanentes tanto para el trabajo cotidiano de una agenda conjunta, como para enfrentar situaciones coyunturales en tiempos de paz. Ello en el marco de una modernización del conjunto del Estado chileno. Ello permitiría responder de mejor forma los actuales desafíos, tanto a la seguridad global y regional, como a la seguridad exterior del país, incluyendo nuestras relaciones vecinales.

La estrecha relación entre las perspectivas estratégicas de Chile en zonas extremas, en el Mar Presencial, en el campo aéreo-espacial y Antártica, de la industria militar y otras, con el conjunto del Estado, requiere de una interacción regular de todos los órganos estatales, civiles y militares, especializados, maximizando así el poder nacional.

En este contexto, es necesario actualizar, desde la perspectiva de la soberanía nacional, el conjunto de vulnerabilidades que el momento contemporáneo le presenta al país. En particular, es necesario un análisis en profundidad de los nuevos requerimientos de desarrollo tecnológico, clave para el proceso de modernización institucional, en las áreas territoriales, navales y aero-espaciales.

III Unipolarismo

Un tercer desafío ha surgido producto de la desaparición de la Unión Soviética y el desbalance

estratégico caracterizado por el unipolarismo que actualmente observa el sistema internacional.

1. Estados Unidos y la Unipolaridad

Los Estados Unidos, constituidos en única superpotencia militar mundial, comienzan a buscar un nuevo consenso interno revisando su gran estrategia de guerra fría para adecuarla a las nuevas circunstancias, definir las nuevas misiones y especificar las fuerzas adecuadas para su cumplimiento. Sin embargo, este nuevo consenso se comienza a apartar del internacionalismo multilateralista característico de la guerra fría.

De acuerdo a su Departamento de Defensa, los EE.UU. deberían asegurar una unipolaridad sin balances. "Nuestro primer objetivo", afirma un documento de planificación estratégica recientemente hecho público, "es prevenir la re-emergencia de un nuevo rival, tanto en el territorio de la ex Unión Soviética o en otra parte, que sea una amenaza del nivel equivalente a la puesta por la URSS". Respecto a sus posibles rivales, afirma que los EE.UU. aspiran a "convencer a los potenciales competidores que ellos no necesitan tener un papel mayor o adoptar una postura más agresiva para proteger su legítimos intereses...y disuadirlos de incluso aspirar a un papel regional o global mayor".^{xviii}

De esta forma, la perspectiva estratégica de los EE.UU. sería la mantención del unipolarismo a nivel global y la creación de balances de poder nivel regional para asegurar las estabildades parciales.

No obstante, esta política enfrenta serias limitaciones. Por una parte, los EE.UU. no cuentan con los recursos económicos para mantener una proyección de poder capaz de asegurar los objetivos antes mencionados. Dado que los EE.UU. no pueden tratar simultáneamente todos los problemas, deberían revisar sus sistemas de alianzas y reasignar responsabilidades correspondientemente.^{xix} Sin embargo, la creación de órdenes regionales no se hace sobre la base de nuevas alianzas y coaliciones. Por el contrario, la política de generar estabilidad y llenar vacíos de poder se fundamenta en la simple proyección de poder estadounidense.

Así, la creciente integración económica de los centros desarrollados está siendo contradicha por la falta de disposición para compartir el poder internacional creando balances globales, y regionales, a partir de nuevas alianzas. Esto se traducirá necesariamente en una política de intervenciones selectivas, lo cual a su vez podría agudizar la crisis económica estadounidense y podría desestabilizar el sistema internacional.

Esta tensión entre cooperación y unilateralismo también se expresa en el hemisferio occidental. Cooperación en lo comercial. Unilateralismo en lo estratégico. Al respecto, sus principales objetivos son el "mantener equilibrios militares regionales estables" y "fomentar las soluciones diplomáticas a las disputas regionales"^{xx}, pero hasta el momento no se han formulado iniciativas pertinentes, reservándose la opción de una acción unilateral. "Debemos esperar", afirma el documento, "que las futuras coaliciones sean asambleas ad hoc, a menudo sin una duración más allá de la crisis que se enfrenta, y en muchos casos, con un acuerdo general sobre los objetivos a ser alcanzados...los EE.UU. deben posicionarse para actuar independientemente cuando la acción colectiva no puede ser orquestada"^{xxi}. Así, difícilmente, la región logrará el equilibrio estratégico deseado.

2. Respuestas Hemisféricas

En el hemisferio occidental, los cambios en América del Norte y los nuevos posicionamientos en América del Sur, conllevan una nueva forma de pensar en un equilibrio estratégico regional y subregional.

La mantención de equilibrios militares regionales estables requiere de la existencia de un dispositivo disuasivo al más alto nivel posible de excelencia, por lo que no parece aconsejable proponer cambios en el actual sistema de financiamiento de la Defensa Nacional.

Al mismo tiempo, y dadas las naturales limitaciones económicas de un país como el nuestro y las condicionantes políticas nacionales y regionales, es necesario establecer mecanismos de soluciones diplomáticas a las disputas y tensiones regionales

creando mecanismos más flexibles, como podría ser el producto de una eventual Conferencia de Seguridad y Cooperación Hemisférica.

Por el momento, se ha logrado completar Tlatelolco a través de un sistema de salvaguardias suscritas con el Organismo Internacional de Energía Atómica, lo que permitiría supervisar los acuerdos de desarme nuclear. Igualmente, un sistema regional de control de misiles, favorecería la mantención de equilibrios estratégicos, evitando que los países de mayor desarrollo misilístico sigan avanzando en sus programas.

Así, las actuales medidas de confianza mutua en curso con países vecinos, junto a eventuales acuerdos de control de armamento y los actuales acuerdos de desarme en materias nuclear, químicas y biológicas, constituyen un marco capaz de proveer estabilidad a la región, sin perjudicar y fortaleciendo de este modo las capacidades disuasivas de nuestro país.

Frente a la política de seguridad internacional de los Estados Unidos, se debería enfatizar la necesidad de generar balances internacionales al unipolarismo actualmente incontrarrestado, en beneficio de la comunidad internacional.

Ello implicaría a lo menos tres tipos diversos y complementarios de iniciativas. La primera sería promover la plena inserción de los EE.UU. en los organismos multilaterales, especialmente en las acciones de establecimiento y mantención de la paz y en la Corte Internacional de Justicia. En el primer caso, si bien el presidente Bush ha asegurado un apoyo en materias de equipamiento, entrenamiento, apoyo logístico, planificación y manejo de crisis e inteligencia, no ha aportado ni los recursos económicos que adeuda a la organización, como tampoco ha aceptado poner bajo control internacional sus fuerzas de paz, debilitando así el Comité de Estado Mayor de las NN.UU.^{xxii}

Una segunda tarea, sería redefinir los sistemas de interacción militar a nivel regional en el marco de una reflexión sobre el futuro de la seguridad interamericana. Ello implicaría una revisión de la vincula-

ción entre la Junta Inter-Americana de Defensa y la OEA, así como las alternativas para poner el Colegio Inter-Americano de Defensa en la perspectiva de un nuevo sistema de seguridad hemisférico.

Una tercera medida, es ampliar los actuales acuerdos bilaterales con los EE.UU. en torno a aquellas áreas de intereses compartidos, tal como lo hemos propuesto en diversas oportunidades^{xxiii}.

De esta forma, se estaría avanzando en darle contenido a las nuevas relaciones con los EE.UU. Ello no implica que los balances y estabilidad regionales sean privativos de los EE.UU. Una amplia y variada gama de relaciones internacionales con otras potencias militares asegura una sana independencia, manteniendo abiertas las opciones nacionales.

IV Nueva Organización de la Seguridad Internacional

Este período de transición del sistema internacional también se caracteriza por cambios en los paradigmas que inspiran las políticas de seguridad internacional.

1. Naciones Unidas y el Nuevo Orden Internacional

En este período tienden a coexistir los enfoques que enfatizan tanto la *realpolitik* como las políticas de orden mundial. Esto se manifiesta en una dualidad de paradigmas que influyen en las políticas estratégicas. Por una parte, están aquellos que aseguran la primacía de la política de poder. Por la otra, surgen con más fuerza que en el pasado aquellos que tienden a modelar instituciones para desarrollar políticas de seguridad. De alguna forma, en este período se vuelve a ensayar una nueva síntesis entre realismo e idealismo.

En este contexto, surge un cuarto desafío. Este se refiere al encuentro de nuevas formas de organización de la seguridad internacional. En este contexto, la propuesta del secretario general de Naciones Unidas, "Un Programa de Paz", representa el esfuerzo de mayor envergadura al respecto, hasta este momento.

El Ejército y su relación ...

Este programa enfatiza como principales instrumentos para la creación de un nuevo orden de seguridad internacional las políticas de diplomacia preventiva, de establecimiento y mantención de la paz, y diplomacia flexible subregional.

La diplomacia preventiva, son todas aquellas medidas aptas para consolidar la confianza recíproca, como el intercambio sistemático de misiones militares, la formación de centros regionales y subregionales de reducción de riesgos, las medidas de fomento a la libre circulación de información, la supervisión de acuerdos regionales sobre armamentos. Incluyen, también, la constitución de redes de alerta temprana y de zonas desmilitarizadas. La reciente experiencia en Centroamérica se ha constituido en un referente en los planes del organismo internacional.

En el campo del establecimiento de la paz llama a aceptar la competencia general de la Corte Internacional de Justicia, y, entre otros elementos, promueve la asistencia a la solución pacífica de controversias; las sanciones económicas; y el uso de la fuerza militar.

Para esto último propone establecer convenios especiales que permitan a los estados miembros poner a disposición del Consejo de Seguridad las fuerzas armadas "adecuadas para hacer frente a cualquier amenaza de menor envergadura a la de un ejército importante provisto de armas ultramodernas", bajo el mando del Secretario General, apoyado por el Comité de Estado Mayor de las NN.UU., cuya composición podría ampliarse.^{xxiv} Ello implicaría para los estados miembros una permanente disponibilidad de personal y logística para estas operaciones.

Finalmente, el secretario general de Naciones Unidas promueve el que "distintos grupos de Estados actúen con suficiente flexibilidad para tratar los asuntos susceptibles de acción regional, y propone un gravamen sobre las ventas de armas establecidas en el registro de armas de Naciones Unidas para financiar en parte estas operaciones de mantención de la paz."^{xxv}

En lo referido a la mantención de la paz propone medidas en materias de personal y apoyo logístico para las unidades militares.

Finalmente, para la consolidación de la paz, promueve una diplomacia flexible para tratar asuntos regionales, y propone un gravamen sobre las ventas de armas establecidas en el registro de Naciones Unidas para financiar en parte estas operaciones.

Con todo, esta propuesta presenta tres tipos de riesgos de cierta significación. Por una parte, conlleva un revisionismo a nivel doctrinal de la soberanía estatal. Así, el documento en cuestión afirma que

"... ha pasado ya el momento de la soberanía absoluta y exclusiva, su teoría nunca tuvo asidero en la realidad. Hoy deben comprenderlo así los gobernantes de los Estados y contrapesar las necesidades de una buena gestión interna con las exigencias de un mundo cada vez más interdependiente".^{xxvi}

Esto podría ser más problemático aun, dado que en el ámbito hemisférico, se ha observado una tendencia similar que se manifiesta en las permanentes propuestas de crear fuerzas multilaterales de intervención para proteger regímenes democráticos en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA).^{xxvii}

Por otra parte, las nociones de despliegue preventivo, aun con consentimiento o solicitud de los Estados involucrados, y de despliegue militar en un lado de fronteras para crear zonas desmilitarizadas a petición de una de las partes, conllevan el riesgo, de no mediar cambios institucionales, de producir desbalances regionales producto de la presencia en determinadas regiones de una coalición más poderosa frente a una más débil.

Finalmente, si no se modifica la composición de los órganos de dirección militar, existe el riesgo que las acciones de las fuerzas armadas bajo mando internacional extiendan su competencia más allá de los temas de seguridad incluyendo otros como el control del tráfico internacional de drogas, tal como lo propusiera el Reino Unido - y fuera rechazado - en octubre de 1989.^{xxviii}

2. Respuestas Globales

En materias referidas a los actuales procesos en curso en Naciones Unidas, es preciso un gran consenso nacional frente a las tendencias revisionistas en materia de soberanía estatal en desarrollo en el organismo internacional. Si bien en la actualidad no se escuchan posiciones defensoras de una autarquía total, los límites a la soberanía nacional deberían ser considerados no sólo desde la perspectiva de nuestros intereses económicos, sino teniendo en cuenta que ella es parte de nuestros limitados recursos de poder.

Institucionalmente, en la medida que las tareas de paz del organismo internacional se proyectan como parte de su nueva etapa de desarrollo, y para asegurar la definición y adecuada implementación de políticas en estas materias, sería necesario evaluar los aportes de nuestra actual experiencia en operaciones de paz.

Igualmente, sería necesario, de continuar y crecer nuestra contribución, enfrentar una revisión de la actual composición del Consejo de Seguridad, tanto en lo que dice relación con su ampliación, incorporando tanto a Japón como a la República Federal de Alemania^{xxix}; asegurando una posición representativa, mandatada, rotativa, y con capacidad de veto de los países en desarrollo.

Para ello, sería necesario analizar la composición y forma de participación de las fuerzas integradas a las operaciones de paz en el Comité de Estado Mayor.^{xxx}

En síntesis, el desarrollo de una política estratégica de estado en un cambiante escenario internacional es condición necesaria para enfrentar eficientemente los desafíos que surgen de nuestra creciente internacionalización, garantizando, al mismo tiempo, nuestra soberanía como nación.

1. Esta es una versión completa y parcialmente ampliada de la exposición oral realizada en este seminario.

2. Joseph S. Nye, **La Naturaleza Cambiante del Poder Norteamericano**. GEL, Buenos Aires, 1991, página 225, citando a Seyom Brown, **New Forces,**

Old Forces, and the Future of World Politics. Scott Foresman, Glencoe, 1988.

3. Capitán General, Augusto Pinochet Ugarte, **Ejército de Chile: Trayectoria y Futuro**. Santiago, 21 de agosto de 1992, p. 27.

4. **Ibid.**, pp. 8 y 14.

5. Un análisis del desarrollo del Estado en este período en América Latina en, Enzo Faletto, "La especificidad del Estado en América Latina", **Revista de la CEPAL**, agosto 1989. Para las relaciones con los Estados Unidos y la inserción internacional de Chile, ver: Herald Muñoz y Carlos Portales, **Una Amistad Esquiva. Las Relaciones de Estados Unidos y Chile**. Pehuén: Santiago, 1987.

6. Tte. Crl. Enzo Cadenasso, "El Estado: nacional y territorial", **Revista de Estado Mayor**, noviembre, 1989.

7. Augusto Varas, "La Intervención Civil de las Fuerzas Armadas", en Hugo Frühling, Carlos Portales y Augusto Varas, **Estado y Fuerzas Armadas**, FLACSO: Santiago, 1982.

8. Fernando Thauby García, "Pensamiento político-estratégico en Chile. Su evolución desde una perspectiva naval", **Revista de Marina**, N° 5, 1990.

9. Ver los escritos castrenses al respecto, en: Augusto Varas y Felipe Agüero (Compiladores), **El Proyecto Político-Militar**. FLACSO, Santiago, 1984.

10. Robert A. Dahl, **Democracy and Its Critics**. Yale University Press: New Haven, 1989, p. 47.

11. Al respecto ver: Gral. Alejandro Medina Lois, "El Objetivo Nacional en su Proyección al Siglo XXI", **Política y Geoestrategia**, octubre-diciembre, 1988; y Gral. Julio Canessa Roberts, "Las Relaciones entre Civiles y Militares", **El Mercurio**, 17 de octubre de 1992.

12. Thauby, **op.cit.**, p. 478.

13. Un análisis sobre medios internos (militares) y externos (alianzas y coaliciones), en: John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War", **International Security**, Summer, 1990.

14. Jeffrey E. Garten, **A Cold Peace. America, Japan, Germany and the Struggle for Supremacy**. New York: Times Books/Random House, 1992.

15. Henry A. Kissinger, "Balance of Power Sustained", en: Graham Allison y Gregory F. Treverton, **Rethinking America's Security. Beyond the Cold**

- War to New World Order.** New York: W.W. Norton & Company, 1992, p. 241. También: Jeffrey E. Garten, **A Cold Peace. America, Japan, Germany, and the Struggle for Supremacy.** Times Books: New York, 1992.
16. Claude Julien, "Un Marché et des Hommes", **Le Mode Diplomatique**, Juin 1992, p. 8.
17. H. Kissinger, **op.cit.**
18. "Defense Planning Guidance for the Fiscal Years 1994-1999", **The New York Times**, March 8, 1992.
19. H. Kissinger, **op.cit.**
20. Alejandro Wolff, "La política de los Estados Unidos en el campo de la seguridad hemisférica", en Leopoldo Porras y Augusto Varas (Editores), **El Espacio: Nueva Frontera para la Cooperación Hemisférica.** CEADE-FLACSO: Santiago, 1992.
21. Patrick E. Tyler, "U.S. Strategy Plan Calls For Insuring No Rivals Develop", **The New York Times**, March 8, 1992.
22. El Departamento de Defensa de los EE.UU. ha últimamente rechazado la posibilidad de poner sus fuerzas de paz bajo mando del Consejo de Seguridad. **El Mercurio**, 27 de octubre, 1992.
23. Augusto Varas, "Hemispheric Relations and Security Regimes in Latin America", en A. Varas (Editor), **Hemispheric Security and U.S. Policy in Latin America**, Westview Press: Boulder, 1989.
24. Boutros Boutros-Ghali, **Un Programa de Paz.** Naciones Unidas, Nueva York, 1992, pp. 26, 27 y 28.
25. **Ibid.**, pp. 44-45.
26. **Ibid.**, pp. 9 y 10.
27. Robert Pastor, "Haiti is not Alone", **The New York Times**, October 4, 1991.
28. **The New York Times**, October 11, 1989.
29. Propuesta de Italia, septiembre 1991.
30. Tal como lo propusiera Francia a comienzos de 1992.