

DIPLOMACIA Y DEFENSA: DOMINIOS SUBSIDIARIOS Y ESENCIALES PARA EL ESTADO



Fulvio Queirolo Pellerano
Editor Panorama de Seguridad&Defensa

“Establecer y consolidar alianzas estratégicas con socios relevantes, fomentando siempre las relaciones vecinales, una integración regional productiva e inteligente y relaciones globales basadas en miradas que concilian los intereses recíprocos y profundizan agendas comunes. Asimismo, impulsando a Chile hacia un multilateralismo efectivo, contribuyendo a la paz y seguridad internacional...¹”

“Paz, Seguridad y Desarrollo”, una tríada sustentada en el Poder Nacional²

Sin lugar a dudas que evocar la mencionada *tríada* convoca al debate, principalmente, por representar tres ejes, usualmente confrontacionales, que en el campo de las Relaciones Internacionales ha sido enarbolada por el Estado-nación y, con mayor énfasis, durante el periodo de la Guerra Fría. En efecto, disciplinas como las Ciencias Sociales, Geopolítica y Economía, entre las más afines, han manifestado la preponderancia que adquiere dicha *tríada* por sobre políticas Estado-nacionales que, iluminadas por el poder nacional, han configurado la agenda global.

¹ Palabras del Ministro de Relaciones Exteriores, en la cuenta pública participativa, 2019-2020, mayo 2020.

² Poder Nacional: “Conjunto de factores materiales y espirituales que otorgan a la Nación la capacidad de expresar su voluntad por conseguir o mantener sus objetivos nacionales, aun en situaciones adversas. Los instrumentos del poder nacional son de factor económico, diplomático, psicosocial y militar. Todos deben desarrollarse armónicamente”. LDN. 1997, p. 218. [en línea] [fecha de consulta 13 de agosto 2020] Disponible en: <https://www.defensa.cl/media/LIBRO-DE-LA-DEFENSA-NACIONAL_1997.pdf>.

Podemos afirmar que desde la concepción *Westfaliana* del Estado, la dialéctica *Paz y Seguridad* ha transitado a través de una narrativa guiada por una noción supraestatal de Seguridad Nacional y, en dicha condición, la responsabilidad de diseñar la agenda ha recaído en el ámbito político y diplomático. Un dominio que ha consumado un auto-relato respaldado por el poder nacional.

Este poder se manifiesta a través de la consecución de tres agendas clásicas: i) cooperación internacional, ii) gestión del conflicto armado y, iii) resguardo de intereses estatales; mientras que el *Desarrollo*, constituiría una consecuencia de las anteriores, el cual, con anhelado acento social, propicia superar la pobreza, lograr el progreso y satisfacer necesidades que la sociedad requiere. Con todo, dicha agenda estatal estaba alineada y sostenida por un discurso geopolítico en que la “Diplomacia y Defensa” se posesionaban como los brazos del poder.

Convengamos que tras el término de la concepción de un mundo bipolar se dio inicio a una revisión teórico-crítica del sistema internacional, y en esta oportunidad el impulso es liderado por disciplinas más cercanas al neoliberalismo y/o constructivismo, obteniendo como resultado que la mencionada *tríada* requiera ampliar sus esferas de competencia y salir de la órbita realista en que se hallaba. De esta manera, el valor otorgado a otros factores como la “seguridad humana, seguridad democrática, seguridad multidimensional, desarrollo sostenible y sustentable” hace que se posesionen como nuevos instrumentos para alcanzar la pretendida *Paz, Seguridad y Desarrollo*, en una aldea global muy diferente a la que se conocía.

En consecuencia, lo que por un largo período se abordó de manera unidireccional y acorde a la tradicional noción Estado-centrista, ahora daba paso a una agenda amplia en que *Paz, Seguridad y Desarrollo* fuesen complementarios y consustanciales a sus fines. De esta manera, el debate teórico se transfiere rápidamente al político, provocando una simbiosis para la articulación de políticas nacionales que privilegia la diplomacia de los acuerdos, para sustentar la defensa de intereses nacionales, conferir seguridad humana, fomentar el desarrollo social y sustentabilidad económica, entre otros valores, para que transiten por caminos comunes y convergentes.

Ampliando la agenda internacional hacia el “soft power”³

³ NYE, Joseph. “¿Qué es el soft power? Es la capacidad de obtener lo que se desea a través de la atracción en lugar de la coerción o los pagos. Surge del atractivo de la cultura, los ideales políticos y las políticas de un país”. *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, 2004. Disponible en: https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/joe_nye_wielding_soft_power.pdf >.

El mundo post Guerra Fría se ha caracterizado por un acelerado proceso de reconstrucción de una nueva agenda internacional, con sello en la búsqueda de soluciones a extendidos problemas políticos, económicos y sociales, que otrora habrían sido vistos como las causas de la generación de crisis internacionales y, como consecuencia, de conflictos armados. En esta dimensión, una agenda *pro Paz, Seguridad y Desarrollo* tendió a converger hacia un multilateralismo amplio, enarbolando un postulado centrado en la “Paz Democrática”⁴.

Este ambiente permitió la penetración de organismos internacionales, así como proliferación de agencias no gubernamentales, comités de ayuda y un sinnúmero de agrupaciones, que con profundo carácter “pro-gresista”, comienzan a disputar al Estado su espacio de acción. En este escenario la agenda estaría liderada por otros actores y destinada a promover reformas políticas, económicas y sociales estructurales, y de esta manera prevenir la aparición de conflictos armados o, al menos, permitir su resolución a través de medios pacíficos. Hablamos de una agenda más amplia que, en ocasiones, también requería de cambios sustanciales en los regímenes constitucionales y, en otras, modificación al modelo político del o los actores involucrados, que en la práctica, demandaba de una verdadera “refundación” del Estado.

Este auspicioso escenario multilateral ha sido valorado positivamente en amplios sectores de la Comunidad internacional, ya que constituiría un elemento trascendental para el impulso de una gobernanza más democrática y universal. Estas variables irían permeando, paulatinamente, la noción de soberanía nacional, al carácter *Westfaliano* del sistema internacional, así como al poder de los Estados. Por tal razón, la agenda por la búsqueda de acuerdos para la prevención y resolución de potenciales conflictos armados, o bien para la protección de la población en entornos de inseguridad y violencia, se transformó en una prioridad.

En otras esferas de la Comunidad internacional no se comparte esta visión optimista de los acuerdos. Sus críticos señalan que el sistema internacional, tradicionalmente concebido, se ha fundado en las relaciones de poder interestatales y sus agendas son funcionales a la hegemonía estatal. Aquellos que sostienen este planteamiento se sitúan en las denuncias o renuncias de algunos actores incumbentes de ciertos compromisos internacionales. Muestras de este socavamiento lo constituyen: la resolución de apoyo a la guerra contra el terrorismo (2001); la anexión de Crimea y Sebastopol a Rusia (2014); la denuncia al Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (2015); el retiro de los Acuerdos de París (2017); la eliminación de Fuerzas Nucleares de Alcance Medio (2019); la denuncia al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica

⁴ RAICH, Jordi. “La Teoría de la Paz Democrática”. EN: **Papeles de cuestiones Internacionales** N° 76, 2001, pp. 77 – 86. Disponible en: <https://www.fuhem.es/papeles_articulo/la-teoria-de-la-paz-democratica/>.

(TPP-11); y, finalmente, los anuncios de suspensión de contribuciones a la OMS, por la crisis sanitaria del Covid-19.

En este confrontacional escenario internacional, la *tríada* parece retomar un cauce natural, *ex- post*, que transita por lógicas instrumentales y de dependencia que nos retrotraen, aparentemente, a la época de la Guerra Fría y la manera en que se concebía el poder estatal.

Así las cosas, y luego de un resumido análisis de contexto, la necesidad de evaluar la eficacia de los instrumentos del poder estatal debiese constituir un referente para líderes, políticos y estudiosos en la materia, cuyos resultados permitirán calificar su real sintonía con los objetivos diseñados para la agenda *Paz, Seguridad y Desarrollo*.

Intereses nacionales en la tríada

Para centrar el análisis propuesto utilizaremos la noción realista dada por Hans Morgenthau, quien sostiene que el “Interés Nacional” se relaciona con la supervivencia del Estado-nación, ambiente que incluye “la protección de la identidad física, política y cultural contra las agresiones de otros Estados-nación”⁵.

Por su parte, desde el neorrealismo de Kenneth Waltz, se refuerza la idea anterior señalando que los Estados acumulan poder para satisfacer sus necesidades de seguridad en un contexto internacional anárquico, relacionando el “Interés Nacional” con la supervivencia de los países en el Sistema Internacional⁶.

La mirada liberal se aleja de las anteriores y desde esta línea de pensamiento se plantea la creación de un mecanismo de seguridad colectiva, que garantice el entendimiento y la paz entre las naciones, para salvaguardar su seguridad y bienestar. Esta fue la noción post I Guerra Mundial que fue completamente colapsada con la II G.M., sin embargo, con el fin de la Guerra Fría se reinstaló como fórmula de solución de posibles conflictos.

Finalmente, desde la teoría constructivista, Wendt postula que además de los Estados, los seres humanos constituirían parte del Sistema Internacional, porque las organizaciones a las que pertenecen representan sus propios intereses y estos tienen efectos en la sociedad donde se desenvuelven⁷.

Convergamos que el desarrollo de la globalización también ha contribuido en el reacomodo del ejercicio del poder de los Estados. Dicho fenómeno político,

⁵ SALAS, Alejandro. “Interés nacional: Teoría y realidad”. ANEPE. Columna de opinión, 17 de julio 2020. [en línea] [fecha de consulta 13 de agosto 2020] Disponible en: <<https://www.anepe.cl/el-interes-nacional-teoria-y-realidad/>>.

⁶ Íbid.

⁷ Íbid.

económico, social y cultural ha modificado el panorama mundial, desnudando así las falencias del orden internacional. Este ambiente globalizador es utilizado como si fuera un talismán al servicio de los intereses de potencias que, con distinto tamaño y condición han mostrado, por ahora, una exigua capacidad para avanzar en la creación de un nuevo y posible orden.

Es en este escenario que nuevamente toma relevancia la concepción sobre “intereses nacionales”, entendiéndolo que constituyen aquellas ambiciones a las que el Estado debería definir y luego precisar, o para transformarlas en objetivos concretos que propicien su conservación y protección de ambiciones de otros actores.

Recogiendo las diferentes nociones y visiones sobre los intereses nacionales, sin duda que dichas ambiciones debiesen iluminar la agenda de *Paz, Seguridad y Desarrollo* que propicie cualquier Estado.

La necesaria armonía de una Agenda Nacional en Paz, Seguridad y Desarrollo

En este apartado nos detendremos en dos principios establecidos por el Ministerio de RR.EE. de Chile en su última Cuenta Pública, a saber: *i) Participar en foros y organismos internacionales asociados a temas estratégicos, con el foco en organismos multilaterales globales y regionales, especialmente, en aquellos que promuevan mayores libertades políticas, sociales y económicas, la democracia, la paz y la seguridad internacional, buscando influir en las decisiones mundiales; ii) Contribuir a preservar la soberanía e integridad territorial de la República de Chile conforme al derecho internacional.*

Dicho planteamiento, a nuestro entender, constituye una guía para la elaboración de una agenda nacional, la que requiere estar sincronizada con otras agendas sectoriales. De esta manera, los objetivos económico-comerciales, políticos-sociales, bilaterales y multilaterales, así como las metas en paz y seguridad internacional, debiesen responder a intereses nacionales por lograr, o bien consolidar.

Estas aspiraciones estatales, para la Defensa nacional, representan un imperativo en cuanto al desarrollo de capacidades estratégicas. En efecto, tras el respectivo proceso de análisis de variables que impactan en escenarios, se identificarán riesgos y amenazas sobre las que habrá que diseñar fórmulas para su mitigación o bien confrontación. El paso siguiente será la producción de planes y programas

⁸ MINREL, Principios de la Política Exterior Chilena. [en línea] [fecha de consulta 13 de agosto 2020] Disponible en: <<https://minrel.gob.cl/principios-de-la-politica-externor-chilena/minrel/2008-08-02/194424.html>>.

que permitirán cerrar brechas de capacidades existentes. De esta manera, se cierra un extenso proceso cuyo resultado contribuirá al logro de las metas país.

Para una mayor comprensión de lo señalado, a continuación se recogen diferentes áreas de interés que, para la Diplomacia y Defensa, representan insumos que requieren estar sintonizados en sus agendas:

- La política de acuerdos de integración y cooperación económica-comercial sostenida por Chile le ha valido un reconocimiento, tanto en el ámbito regional como mundial, que ha impactado significativamente en su modelo de desarrollo y progreso. Sin embargo, este auspicioso espacio de integración comercial no constituye prenda de garantía para la ausencia de conflictos. En efecto, en un escenario internacional como el actual resulta imprescindible otorgar la debida importancia en sus efectos sobre la Defensa (riesgos y amenazas), admitiendo que cooperación y conflicto constituyen variables consustanciales a las RR.II.
- El marco jurídico en que se sustenta la estructura de seguridad internacional, a la que el Estado de Chile suscribe, se funda en las Naciones Unidas. Esta organización ha establecido una serie de instrumentos “pro Paz” orientados a gestionar conflictos internacionales. Dicho entramado da origen a medidas que se ejecutan a través de Operaciones de Paz (Cap. VI – VII de la Carta). Una consecuencia directa de ello es desarrollar capacidades estratégicas para la participación, efectiva y eficaz, en escenarios cada vez más complejos e híbridos.
- El Estatuto antártico, recientemente aprobado, junto con reconocer el *statu quo* de reclamaciones en el continente blanco, suscribe la condición de zona de paz y de responsabilidad por el cuidado ambiental; además, reconoce la condición de “operadores antárticos”, actividad que ha sido asumida históricamente por las Fuerzas Armadas. Sin embargo, se amplía hacia otros actores, al incluir en este régimen multisectorial la participación de los Ministerios del Interior, de Hacienda, de Economía, Fomento y Turismo, Medio Ambiente y, finalmente, de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. Toda la coordinación se efectuará por medio de la Subsecretaría de Defensa. Compartiendo esta visión multisectorial, sin duda concluimos que se requerirá contar con más y mejores recursos (humanos y materiales), de esta forma, algunos indicadores de gestión estarán representados por: renovación de bases, fomento a la investigación, implementación de tecnología (última generación), y, finalmente, adquisición de nuevas plataformas aéreas y marítimas, todo un conjunto de nuevas capacidades que habrá que desarrollar.

- Del mismo modo, el reconocimiento dado por la Organización Marítima Internacional (OMI) a las áreas marítimas protegidas y el señalar como “un área que necesita especial protección debido a su significado por razones tanto ecológicas, socio-económicas o científicas y que puede ser vulnerable a sufrir deterioro por la actividad marítima internacional”, implica para el Estado de Chile un compromiso no solamente declarativo. Esta propuesta sitúa a la Defensa Nacional en una condición de liderazgo para el resguardo y protección de dichas zonas, entorno que requiere, además, de coordinación con otras carteras, así como desarrollar capacidades que hoy no existen.
- El espacio ultraterrestre se ha constituido en otra dimensión a la que concurre el Estado chileno a través de la “Política Nacional Espacial 2014-2020”. En ella se reconoce “el atributo de contar con herramientas de observación de la Tierra, comunicaciones satelitales, así como favorecer a la actividad científica de exploración y observación del espacio, además de acceder a mejoras sustantivas de la información y conocimiento sobre territorio (terrestre, marítimo y aéreo), el fortalecimiento en cobertura y estabilidad de las redes de comunicaciones, la prevención, respuesta y reconstrucción ante situaciones de emergencia y catástrofes, la protección de los recursos naturales, la administración de recursos de agua, y la defensa y la seguridad nacional, entre otros”⁹. Sin duda que la urgente necesidad de desplegar esta capacidad le otorgaría a Chile un reconocimiento como actor –y no espectador– del espacio ultraterrestre.

Reflexiones finales

Convengamos en que la agenda *Paz, Seguridad y Desarrollo* ha transitado por un concierto internacional que se ha caracterizado por el juego de poderes que han manifestado los actores estatales. También podemos aseverar que, en las últimas décadas, se observó un cierto debilitamiento a la acción estatal frente a la progresiva participación de otros actores que propiciaron ampliar la agenda, cuyo propósito buscaba otorgar nuevas y diferentes fórmulas para la solución de problemas que preocupaban a la *tríada*. Con todo, se postula que la supervivencia del Estado seguirá descansando, fundamentalmente, en el poder nacional, el que, gracias a su estatura político-estratégica, potenciado por la

⁹ SUBTEL. Política Nacional Espacial 2014-2020. [en línea] [fecha de consulta 13 de agosto 2020] Disponible en: <https://www.subtel.gob.cl/images/stories/apoyo_articulos/notas_prensa/politica_nacional_espacial_2014_2020.pdf>.

actividad Diplomática y coadyuvado por la Defensa, podrá cautelar y defender los intereses nacionales en el sistema internacional.

Podemos constatar la presencia de diferentes fórmulas estatales para fomentar una agenda *pro paz, seguridad y desarrollo* y, del mismo modo, sostener que dicho manifiesto necesariamente debe contar con una armonía multisectorial, teniendo como engranaje la defensa de intereses nacionales. En este sentido, próximas definiciones sobre el acceso y uso de plataformas tecnológicas (5G), la integración comercial versus guerra comercial (USA-China), nuevos escenarios de conflictos híbridos donde se desarrollarán Misiones u Operaciones de Paz, el acceso y protección de recursos naturales, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la gestión de desastres, entre otras áreas, requieren de una participación activa del sector Defensa sobre dichas materias.

En esta línea de argumentación, para el caso nacional, la definición establecida por las FF.AA. a través de las “Áreas de Misión” obedecen a dicho objetivo, entorno que requiere una revisión constante para identificar vulnerabilidades, riesgos o amenazas que ameriten una oportuna adecuación de su planificación estratégica, instancia que para el caso nacional constituye el principal insumo para el desarrollo de capacidades estratégicas de la Defensa.

PODER, POLÍTICA EXTERIOR Y FUERZA MILITAR. REVISITANDO LA COMBINACIÓN CLÁSICA



Miguel Navarro Meza

Jefe CIEE

“Aquellos hábiles en el arte de la guerra derrotan al ejército enemigo sin dar batalla. Capturan sus ciudades sin atacarlas y destruyen su país sin emprender campañas militares prolongadas”.¹⁰

De Sun Tzu a Joseph Nye: Poder, Diplomacia y Capacidad Militar

La cuestión del “Poder y los medios” para lograrlo ha estado en el centro de las relaciones entre entidades políticas desde los comienzos de la Civilización. Es efectivo que después de la *Paz de Westfalia* de 1648 –que según es bien sabido consagró el principio de las soberanías nacionales frente a entidades supranacionales– los conceptos asociados al poder adquirieron mayor densidad, pero en realidad, las dinámicas asociadas a la capacidad de influir sobre la conducta externa de las entidades políticas (y muchas veces sobre sus procesos internos) han sido constantes desde la Antigüedad.

Existe una virtual unanimidad entre los autores que, siendo el “Poder” uno de los conceptos esenciales de las relaciones internacionales, paradójicamente es de los más ambiguos y difíciles de definir. Tradicionalmente ha estado asociado a

¹⁰ TZU, Sun. “El arte de la Guerra”

influencia para condicionar la conducta de los actores internacionales; esta es la aproximación más clásica, en las palabras de Morgenthau¹¹. Pero también el “Poder” ha sido calificado en términos de medios y capacidades. En la perspectiva de Nye, en el plano social, dicho concepto implica lograr que “otros hagan los que deseamos”¹².

El debate en torno a la concepción del “Poder” ha sido particularmente intenso en el plano intelectual. En el campo de la politología, es posible identificar al menos tres dimensiones del mismo: la primera de ellas hace referencia a la capacidad de lograr cambios mediante un ejercicio directo del poder por un actor sobre otro. Esta perspectiva fue desarrollada por Robert Dahl¹³ y es la forma más clásica de ejercicio del poder-influencia. La segunda dimensión, sistematizada por Bachrach y Baratz¹⁴, alude al control de las agendas y por su intermedio, limitar las alternativas de otros actores; es una forma indirecta del uso del poder que constriñe las acciones posibles de los demás. La tercera, se vincula a establecer y moldear preferencias: aquí el “Poder” opera sin necesidad de que exista un conflicto de intereses, y aunque subsiste un aparente consenso, es un poder de tipo estructural. Esta aproximación fue introducida inicialmente por Lukes bajo la forma de una crítica al concepto de “*soft power*” de Nye¹⁵.

Es fácil advertir que cualquiera que sea la perspectiva que se tenga, su efecto final es, en definitiva, la capacidad de lograr resultados, efectuar cambios –o impedirlos– en las dinámicas de las relaciones entre actores internacionales, fundamentalmente Estados. Es pertinente tener presente en esta instancia que la aplicación de los conceptos asociados al “Poder” adquiere su mayor significación en las perspectivas estado-céntricas de las relaciones internacionales, a su turno, vistas desde la óptica realista. Cabe consignar, además, que en los dominios del “poder” se produce una simbiosis y compenetración casi perfecta entre los estudios teóricos y la práctica de los Estados en su comportamiento internacional.

En esta perspectiva, ha existido siempre una vinculación entre la actividad diplomática de los Estados y sus capacidades militares. La diplomacia y la fuerza han sido los elementos más tradicionales y permanentes de posicionamiento en el sistema internacional. Desde luego, no son ni han sido los únicos: el comercio, por ejemplo, también ha constituido un vehículo usual y permanente de vinculación, intercambio y también de poder desde los tiempos bíblicos. Los fenicios, sin ser para nada un poder militar, tuvieron una considerable influencia en el Mediterráneo

¹¹ MORGENTHAU, Hans J. (1948). *Politics among nations: The struggle for power and peace*, University of Michigan Press.

¹² NYE, J.S (2011). The future of power. New York, *Public Affairs*, Chapter 1.

¹³ DAHL, Robert (1957). The concept of power, *Behavioral Science*, vol. 2, n°3, pp. 201-215.

¹⁴ BACHRACH, Peter y BARATZ, Morton (1963). Decisions and nondecisions: An analytical framework, *American Political Science Review*, vol. 57, n°3, pp. 632-642.

¹⁵ LUKES, Steven (2007). *Power and the battle for hearts and minds: on the bluntness of soft power*, in Berenskoetter, Félix & M. J. Williams, *POWER IN WORLD POLITICS*, New York, Routledge, pp. 83-97.

y más allá, precisamente por sus empresas comerciales. También los factores culturales han sido, hoy como ayer, instrumentos de proyección, vínculo e influencia: el enorme legado de Grecia en la cultura perfila esta dinámica. Pero la existencia de otras formas de posicionamiento, vinculación e influencia, no atempera el valor de los instrumentos diplomáticos y militares en las relaciones internacionales. Que esto es así queda evidenciado, por ejemplo, en la actitud de Francia frente a la actual crisis en el Mediterráneo Oriental: otorgó su apoyo diplomático a Grecia, el que reforzó mediante el envío de una fragata y aviones de combate a la zona de tensión¹⁶.

En esta misma línea de pensamiento se tiene que las limitaciones al uso de la fuerza en las disputas entre Estados, impulsadas por el Derecho Internacional tampoco ha afectado el valor intrínseco de la vinculación entre la diplomacia y la fuerza, aunque, por cierto, la ha restringido y encauzado significativamente.

El sistema internacional es un sistema social como cualquier otro, y en cuanto tal, define su estructura en términos de los intereses de sus integrantes, especialmente de los más influyentes. De ello se sigue que, en la medida en que sus intereses mutan, evoluciona también la estructura del sistema en sí misma. En esta perspectiva, la diplomacia y la fuerza han sido los instrumentos más constantes y tradicionales de cambio. Una cuestión central en esta dinámica es el carácter fundamentalmente anárquico del sistema internacional, en el sentido de que no existe una autoridad central, reconocida universalmente y con potestades para resolver las disputas entre sus integrantes y hacer cumplir autónomamente lo resuelto, es decir, con poder de *imperium*. Frente a la ausencia de esta autoridad central, los estados deben asumir que hay un nivel de incertidumbre en sus vinculaciones y que el uso de la fuerza es un instrumento válido de las relaciones internacionales. De ahí que la gran mayoría de los países de mundo tengan alguna forma de poderío militar y aquellos que carecen de él, como por ejemplo el Principado de Mónaco, delegan su seguridad en otro Estado, en este caso, Francia¹⁷.

La dualidad permanente de diplomacia y poder militar ya fue advertida por Sun Tzu quien preconizó la conveniencia de lograr los objetivos políticos de un Estado sin recurrir a la guerra, utilizando la violencia sólo como último recurso. Más tarde, Clausewitz advirtió la existencia de métodos alternativos, es decir diplomáticos, para el logro de los objetivos estratégicos de un país. Con todo y pese a que sistematizó antes que nadie en Occidente la dualidad político-militar del conflicto, el estratega de la guerra no dio especial importancia a la actividad diplomática como medios de consecución de los intereses políticos y estratégicos del Estado, priorizando en cambio, el uso de la fuerza: “Naturalmente, aquellos de corazón

¹⁶ Se trató de la fragata La Fallete y dos aviones Rafale.

¹⁷ En realidad, la única fuerza militar de Mónaco es La Compagnie des Carabiniers du Prince de 112 plazas. Francia asumió la responsabilidad de la protección militar del Principado de Mónaco mediante el *Traité fixant les rapports de la France avec la Principauté de Monaco*, suscrito el 17 de julio de 1918.

afable piensan que existen formas de derrotar o subyugar un adversario sin derramamiento de sangre e imaginan que este es el verdadero objetivo del arte de la guerra. Aunque parezca caballeresco, esta es una falacia que debe ser denunciada”¹⁸. Este aparente desinterés de Clausewitz por los métodos alternativos al uso de la fuerza, ha sido explicado fundamentalmente en términos de haber desarrollado su obra en la época de la gestación y consolidación del concepto de Guerra Total, como opuesto a las guerras dinásticas que caracterizaron la primera mitad del siglo XVIII. Además, el pensador careció de una influencia filosófica contraria a la violencia, la que sí tuvo Sun Tzu por su adhesión a los principios de Confucio. En ese sentido, la obra de Clausewitz fue influida por la lógica militar y la cultura de su tiempo; sin embargo, ello no implica que no haya advertido la existencia de tales métodos ni, naturalmente, la permanente dualidad político-militar implícita en la idea misma del conflicto¹⁹.

En la época contemporánea la dualidad fundamental de los métodos del poder ha sido sistematizada por Nye, bajo sus aproximaciones clásicas y de desarrollo progresivo de *poder blando* (*soft power*), *poder duro* (*hard power*) y finalmente, *poder inteligente* (*smart power*). En la perspectiva de Nye, los Estados disponen de diferentes recursos de supremacía. Algunos son de naturaleza agresiva, de raigambre violenta o descansan en el uso actual o potencial de la fuerza. Esos son los propios del *hard power*. Otros medios de aplicar poder son de naturaleza subjetiva, en muchos casos inmanentes, poco perceptibles, más bien persuasivos, pero igualmente eficaces. Son los que conforman el *soft power*. Nye advirtió que, en realidad, en la práctica internacional, los Estados deben estar en condiciones de aplicar ambos factores de imperio, según la situación y conforme a sus capacidades. Esta es la esencia del concepto de *smart power*²⁰. Naturalmente, aplicar adecuadamente estos conceptos requiere disponer de los dos tipos de instrumentos de poder. Las grandes potencias tienen ambos, los países más débiles, en muchos casos, solo pueden utilizar recursos inmateriales. Sin embargo, en la medida en que la gran mayoría de los Estados disponen de alguna forma de poderío militar, su empleo combinado con los factores propios del *soft power* es más bien una cuestión de organización, combinada con voluntad política. Esto apunta directamente a la vinculación entre la Política Exterior de un Estado y su Política de Defensa.

Política Exterior y Política de Defensa: su vinculación esencial

Si se entiende que la Política de Defensa es, en lo sustancial, la política pública que determina y asume los requerimientos estratégicos y de seguridad derivados del posicionamiento del Estado en el Sistema Internacional²¹ entonces resulta

¹⁸ CLAUSEWITZ (1993). On War.

¹⁹ HENDEL, Michael I. (1996). *Masters of War Classical Strategic Thought* London, Frank Cass & Co: 74

²⁰ NYE. Op. Cit. Part I, 1 and 4.

²¹ Definición del autor.

forzoso concluir que tal política representa la implementación, en el campo de la seguridad, de los objetivos externos generales y específicos que el poder político define a través de la Política Exterior. Esta definición se realiza tomando como base dos elementos de referencia fundamentales: una interpretación de consenso acerca de los objetivos nacionales y un diagnóstico, igualmente compartido, de las relaciones exteriores del país. A su vez, el entorno político-estratégico en el cual se desenvuelve la acción internacional del Estado, debe ser evaluado de consuno por las agencias ejecutivas encargadas de las relaciones internacionales y de la Defensa, es decir, los ministerios o secretarías correspondientes.

En consecuencia, la definición de la política exterior de un país es el antecedente indispensable que permite determinar sus objetivos políticos y estratégicos, los objetivos estratégicos propiamente tales y los elementos militares implícitos en la consecución de tales objetivos, cuya materialización es responsabilidad de la Política de Defensa. Cabe consignar, además, que este mismo proceso debe realizarse para determinar las necesidades de gasto e inversión en Defensa, antes de que se determinen los métodos de asignación y distribución de los recursos financieros correspondientes.

Existe entonces una vinculación directa y lineal entre la posición que un Estado ocupa en el Sistema Internacional, las metas que desea lograr en la Comunidad de Naciones, sus objetivos estratégicos y el desarrollo y la mantención de las capacidades militares necesarias para cumplir dichos objetivos. Todos estos factores están íntima e indisolublemente ligados.

Esta es la esencia misma de la vinculación entre ambas políticas. Los diversos procesos decisionales propios de estas instancias corresponden a agencias gubernamentales específicas y se desarrollan en el seno de las políticas Exterior y de Defensa del país. Por esta misma razón, ambas son normalmente calificadas como “altas políticas” en el sentido que constituyen ámbitos de gestión gubernamental de gran complejidad e importancia, cuyas decisiones implican elementos técnicos especializados, sólo disponibles en el Ejecutivo y no susceptibles de decisión corporativa. En estos casos, los procesos decisionales están radicados en departamentos técnicos de gobierno y, en algunos países, con cierto grado de participación del Congreso o Parlamento. El proceso de imbricación entre la Política Exterior y la de Defensa es, o debe ser, un continuo, y sus resultados constituyen la forma cómo el Estado se presenta e interactúa en el Sistema Internacional.

Tanto la Política Exterior como la de Defensa aluden a la forma cómo el Estado se posiciona en el Sistema Internacional; la primera en sus aproximaciones políticas y diplomáticas y la segunda en la perspectiva de su seguridad, asociada al uso de la fuerza. En consecuencia, ambas son equivalentes en cuanto se complementan e integran mutuamente, pero no se compensan una a la otra. Esta es una cuestión especialmente relevante en la medida que permite desvirtuar, desde ya, la falacia de suponer que una puede reemplazar a la otra, especialmente la Diplomacia a la Defensa: más allá de un cierto límite no es posible compensar una capacidad

militar más débil con una diplomacia más efectiva, proactiva y eficiente. La diplomacia requiere el soporte y el concurso de la defensa, aunque la densidad y la oportunidad de tal apoyo varíe de un caso a otro.

Pero la vinculación entre ambas es más sutil y compleja; desde luego, las dos se definen en el punto medio entre la política internacional y la política doméstica, de modo que ambas están influenciadas, ya en sus orígenes, por los mismos fenómenos políticos. En segundo lugar, su proceso de gestación es igualmente similar: la responsabilidad inicial de preparar y proponer ambas políticas recae en el Ejecutivo y su socialización y legitimación puede realizarse a través del Congreso o Parlamento o directamente ante la opinión pública. Tal ritualidad dependerá de la estructura política doméstica del país y de sus relaciones internas de poder.



En otro orden de ideas, tanto la Política Exterior como la de Defensa están sometidas a los mismos factores condicionantes, los que, en la perspectiva clásica, se pueden clasificar entre aquellos de orden externo y los de naturaleza doméstica. Esta clasificación es, por cierto, algo artificial y limitante, y además, la línea divisoria entre una y otra clasificación es tenue y sutil: en el caso de la Política de Defensa, por ejemplo, el nivel de gasto militar es normalmente tenido como un factor doméstico; sin embargo, dicho umbral representa lo que una sociedad está dispuesta a invertir en su protección, lo que, a su turno, está determinado por la percepción que esta tiene acerca de los riesgos y las oportunidades generados por su entorno internacional, un factor externo. Gansler alude a este punto²². Lo mismo ocurre en la Política Exterior: el modelo de desarrollo que adopte un país es, por su misma naturaleza, un tema de política doméstica; sin embargo, en el escenario de la Globalización, tal decisión está a la vez influida por, e incide en, la posición internacional del país, un factor esencialmente externo.

A mayor abundamiento, no todos los factores que inciden en la formulación de ambas políticas son clasificables con estos criterios: los valores imperantes en una sociedad tienen especial relevancia en la gestación de sus perspectivas y actitudes políticas, diplomáticas y de seguridad, pero, aunque son considerados

²² GANSLER, Jacques (1991). *Affording Defence*, The MIT Press: Introduction.

factores internos, su impacto y extensión exceden con mucho lo meramente doméstico. Lo mismo es válido respecto de los postulados filosóficos o políticos del grupo que detenta el poder y que inciden de modo decisivo en la formulación de la Política Exterior y en la de Defensa; estos constituyen, evidentemente, un factor interno, pero al mismo tiempo dichos planteamientos están normalmente asociados a grandes corrientes de pensamiento político de vigencia transnacional, lo que proyecta todo el asunto al ámbito externo.

Con todo, la clasificación entre factores domésticos y aquellos de naturaleza internacional retiene un alto valor conceptual. Este es, por cierto, concordante con el hecho de que ambas políticas están efectivamente influenciadas por el entorno político interno y externo del Estado. Por otra parte, esta clasificación es altamente funcional a los dos tipos de decisiones inherentes a la Política Exterior y a la Política de Defensa, las que Huntington ha separado en “decisiones estratégicas”, que son aquellas que “se generan en las categorías de la política internacional”, y las “decisiones estructurales”, que son las que “se toman en el ámbito de la política doméstica”²³.

En esta óptica, en cuanto ambas políticas inciden directamente en el posicionamiento internacional del Estado, se sustentan en “decisiones estratégicas” respecto a sus contenidos y orientaciones y, a su turno, requieren de “decisiones estructurales” para su implementación, las que se manifiestan en la política interna.

Estrategia de Seguridad Nacional; el nivel superior de integración entre Diplomacia y Defensa

Tradicionalmente, los actores internacionales han debido articular sus objetivos, intereses y capacidades para posicionarse frente a los demás, en un entorno esencialmente dinámico e impredecible. Este proceso ha sido una constante, en la cual, con grados variables de éxito, los Estados han asumido los diversos elementos políticos, históricos, militares, económicos y sociales que inciden en el posicionamiento de cada uno en dicho sistema.

Para tal fin, los Estados han desarrollado mecanismos para integrar dichos elementos y utilizarlos coherentemente para los fines de su supervivencia y desarrollo. Estos procesos, genéricamente, han sido agrupados bajo el concepto de “Gran Estrategia o Estrategia de Seguridad Nacional”. Aunque esta última denominación ha sido objeto de agitados debates, es evidente que una Estrategia de Seguridad Nacional es una manera funcional de asumir, ponderar y utilizar todos los factores que inciden en la forma cómo el Estado ha de enfrentar su existencia, desarrollo y eventualmente, su supervivencia frente a los demás países. Tal como lo plantea Earle, la “Gran Estrategia es el arte de controlar y utilizar los recursos de una nación —o de una coalición de naciones— incluyendo

²³ HUNTINGTON, S.P. (1961) *The Common Defense: Strategic Programs in National Security* Columbia University Press, New York: Introduction.

sus fuerzas militares, con la finalidad que sus intereses vitales se vean efectivamente apoyados y protegidos contra sus enemigos actuales, potenciales o incluso presumibles. El más alto nivel de la estrategia es aquel que integra de tal modo las políticas y los armamentos de una nación, que se le hace innecesario recurrir a la guerra, o si se recurre a ella, lo hace con las mejores posibilidades de victoria”²⁴.

Se tiene así que una Estrategia de Seguridad Nacional es un instrumento para maximizar los “elementos de Poder del Estado” con el fin de asegurar su existencia y el desarrollo de sus objetivos y finalidades, considerando la naturaleza del Sistema Internacional en sus aspectos de seguridad. Cabe hacer presente que, aunque el concepto de una Estrategia de Seguridad Nacional ha sido asociado fundamentalmente a las grandes potencias, y de hecho se ajusta mejor a su dinámica de posicionamiento en el Sistema Internacional, en cuanto pueden controlar con mayor independencia sus elementos de poder, especialmente aquellos de naturaleza militar y política, en teoría no existen impedimentos para que sea aplicado igualmente a potencias medianas. En cierto sentido, la Estrategia de Seguridad Nacional de los países medios es a la vez más compleja y más sutil que la de las grandes potencias. Estos Estados usualmente se desenvuelven en escenarios más restrictivos en el desarrollo de sus capacidades militares, en cuanto no son productores de sistemas de armas principales y sus recursos financieros son sensiblemente menores. Igualmente, el uso de sus recursos políticos frente a las grandes potencias es de suyo limitado. Por otra parte, los escenarios estratégicos de las potencias medias son normalmente más simples que los de los países grandes, en cuanto no tienen el mismo nivel de injerencia internacional, y pocas veces amenazan su existencia misma.

En el entorno de la Estrategia de Seguridad Nacional y la vinculación entre Diplomacia y Defensa, es indispensable considerar que la política en general, y la política exterior en particular, proporcionan a la Defensa su propósito, mientras que esta, a su turno, otorga a la política los medios para lograr sus fines. En esta lógica, una Estrategia de Seguridad Nacional, en su definición e implementación se enraíza con la esencia de la política en su sentido más profundo²⁵.

En síntesis, una Estrategia de Seguridad Nacional es el instrumento más apto y con mayor vocación para ordenar los “instrumentos de Poder de un Estado”, especialmente aquellos de raigambre diplomática y de naturaleza militar, de modo de asegurar su empleo más eficiente y funcional. Una Estrategia de este tipo está abierta a cualquier Estado, pero su definición y gestión requieren voluntad y experticia, una organización adecuada –usualmente un Consejo de Seguridad Nacional– y también oportunidad política.

²⁴ KENNEDY, Paul (ed.) (1991), *Grand Strategies in War and Peace*, Yale Univ. Press, 1991, Chapter 1

²⁵ GRAY, Colin S. (2016). *Strategy and politics*, Routledge, New York. 1.

Panorama de Seguridad&Defensa

Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos - ANEPE



Demás está decir que todo esto es aplicable en la especie a Chile y que, por la evolución de la situación de seguridad global y la posición que el país ocupa en el Sistema Internacional, la implementación de al menos alguna forma más funcional y permanente de integración entre su Diplomacia y su Política de Defensa, idealmente bajo la forma de una genuina Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional es, diríase, urgente.