

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”, entendiendo 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-exterior-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.