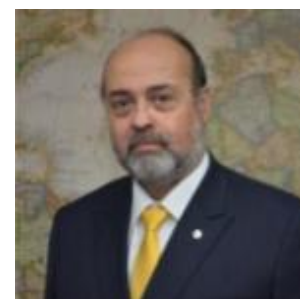


PODER, POLÍTICA EXTERIOR Y FUERZA MILITAR. REVISITANDO LA COMBINACIÓN CLÁSICA



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”.¹

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, y 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 *influencia para condicionar la conducta de los actores internacionales*; esta es la aproximación más clásica, en las

¹ TZU, Sun. “El arte de la Guerra”

palabras de Morgenthau². 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”³.

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 Dahl⁴ y es la forma más clásica de ejercicio del poder-influencia. La segunda dimensión, sistematizada por Bachrach y Baratz⁵, 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 Nye⁶.

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 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

² MORGENTHAU, Hans J. (1948). *Politics among nations: The struggle for power and peace*, University of Michigan Press.

³ NYE, J.S (2011). The future of power. New York, *Public Affairs*, Chapter 1.

⁴ DAHL, Robert (1957). The concept of power, *Behavioral Science*, vol. 2, n°3, pp. 201-215.

⁵ BACHRACH, Peter y BARATZ, Morton (1963). Decisions and nondecisions: An analytical framework, *American Political Science Review*, vol. 57, n°3, pp. 632-642.

⁶ 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.

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 tensión⁷.

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, Francia⁸.

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 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”⁹. 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

⁷ Se trató de la fragata La Fallete y dos aviones Rafale.

⁸ 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.

⁹ CLAUSEWITZ (1993). *On War*.

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 conflicto¹⁰.

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*¹¹. 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 Internacional¹² entonces resulta 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

¹⁰ HENDEL, Michael I. (1996). *Masters of War Classical Strategic Thought* London, Frank Cass & Co: 74

¹¹ NYE. Op. Cit. Part I, 1 and 4.

¹² Definición del autor.

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 punto¹³. 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 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”¹⁴.

¹³ GANSLER, Jacques (1991). *Affording Defence*, The MIT Press: Introduction.

¹⁴ HUNTINGTON, S.P. (1961) *The Common Defense: Strategic Programs in National Security* Columbia University Press, New York: Introduction.

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 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”¹⁵.

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

¹⁵ KENNEDY, Paul (ed.) (1991), *Grand Strategies in War and Peace*, Yale Univ. Press, 1991, Chapter 1

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 profundo¹⁶.

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.

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 es, diríase, urgente.

¹⁶ GRAY, Colin S. (2016). *Strategy and politics*, Routledge, New York. 1.