

GLOBALIZACIÓN, TECNOLOGÍA Y DEFENSA: HACIA UN MODELO ESTRATÉGICO PARA CHILE*

HERNÁN L. VILLAGRÁN NARANJO**

Las consideraciones de seguridad que se deducen para Chile, en su condición de país emergente, son analizadas desde la perspectiva del análisis de sistemas mundiales. En este contexto se discute la influencia del proceso de globalización en la definición estratégica de los Estados, respecto de una mejora en el posicionamiento relativo en el continuo centro-periferia del sistema mundial capitalista. En base a la lógica predominante del sistema mundial actual, se discuten las opciones de los países periféricos más exitosos en su proceso proinserción y los efectos de esta consideración, en la factibilidad de concretar esquemas de seguridad extrarregionales. Se sugieren políticas de fuerte orientación científico-tecnológica como fundamento de una estrategia proinserción exitosa, y las correspondientes en la política de defensa coherentes con la dinámica característica del sistema y el tipo previsible de conflictos. Finalmente, se concluye que la principal, quizás única, amenaza a enfrentar consiste en demorar y, eventualmente, no llevar a cabo las transformaciones estructurales-institucionales que den soporte a un proceso de inserción efectivo.

Palabras clave: Globalización – Estrategia – Tecnología – Análisis de sistemas-mundiales – Geoestrategia – Tratados de Libre Comercio – Política Exterior de Chile – Política de Defensa de Chile – Disuasión.

GLOBALIZATION, TECHNOLOGY AND DEFENSE: TOWARDS A CHILEAN STRATEGIC MODEL

World-Systems analysis (WSA) is applied to tackle the current strategic stand of Chile. In this context the role played by globalization

* Artículo presentado en las II Jornadas Internacionales Manuel Bulnes – Seguridad energética. Desafíos de la integración, y desarrollo regionales. Instituto de Estudios Avanzados (IDEA), Universidad de Santiago de Chile (USACH). 7 y 8 de septiembre de 2006.

** Analista/Consultor y Estratega-Director de Proyectos en el ámbito de la ciencia, tecnología y políticas públicas en aquellas materias y aspectos científico-tecnológicos inherentes a los temas de gobierno, estrategia de apertura económica y ajuste institucional-estructural del país, política de fomento científico-tecnológico, política exterior, política de defensa, política ambiental, globalización y seguridad internacional. Físico de formación (BSc-UTFSM), ha realizado cursos de perfeccionamiento en las áreas de desarrollo nacional, cooperación económica en el Asia-Pacífico y estrategia/defensa en Taiwán (2000), Japón (2005) y Estados Unidos (2006), respectivamente. Investigador asociado del Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio (CEADE) - Fuerza Aérea de Chile. Miembro del Comité de Asesoría Técnica de la Comisión Asesora Presidencial "Agencia Chilena del Espacio". Investigador asociado de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Entre las áreas de investigación aplicada se incluyen: Análisis de sistemas mundiales. Modelos de interacción gobierno-sector privado (competitividad, innovación tecnológica y crecimiento económico). Evolución del sistema APEC. Seguridad Asia-Pacífico. Relaciones Chile-Estados Unidos. Modelo Estratégico de Chile. Geoestrategia de los TLCs. Correo Electrónico: hernanl_villagran@yahoo.com

in defining states' strategic goals aimed at improving their relative position in the capitalist world-system is analyzed. Based on the world-systems' logic, available options to the most successful peripheral states, regarding their insertion process and the effects that arise from this condition, in setting up feasible security system regimes outside states' region are discussed. Some science-technology policy guidelines are proposed as part of a comprehensive Chilean proinsertion strategy. Defense and foreign policy implications in facing the system's dynamics and prospective conflicts are also addressed. Finally, it is worked out that to delay and not being able to carry out the institutional-structural transformations in supporting an effective insertion-oriented process is the major, may be the only one, threat to Chilean national security.

Key words: *Globalization – Strategy – Technology – World-Systems Analysis – Geostategy – Free Trade Agreements – Chile foreign policy – Chile defense policy – Deterrence.*

I INTRODUCCIÓN

La globalización, en tanto un proceso, supone profundos cambios estructurales en la funcionalidad, organización interna y respuesta de los Estados modificándose, en consecuencia, los criterios de análisis requeridos para el estudio de los fundamentos que subyacen en la interrelación entre éstos, de las nociones de seguridad que surgen de la naturaleza intrínseca de la dinámica global y, consecuentemente, la correcta identificación y evaluación de las amenazas imputables a las externalidades político-estratégicas negativas propias del proceso globalizador.

El carácter eminentemente institucional-organizacional de las adaptaciones señaladas tendría como objetivo fundamental afrontar un proceso irreversible, pero finito, que se caracteriza por impulsar una creciente independencia entre la economía y el ordenamiento político-estratégico mundial. En efecto, la lógica de la globalización sugiere que las consideraciones estratégicas tradicionalmente centradas en el Estado y definidas por este actor del sistema internacional, ya no son relevantes toda vez que los procesos globalizadores son en sí mismos los que definen las reglas de inserción al proceso incluyendo, de paso, las respuestas funcionales del Estado a las condicionantes externas. De esta manera, el ordenamiento-político estratégico mundial sostenido sobre las bases del equilibrio del poder y las nociones de seguridad tradicionales, si bien mantiene todavía una dinámica propia, no responde a las condiciones estructurales características del sistema en evolución.

El escenario ha variado de tal manera que la economía se constituye en un factor modificador de las relaciones vinculadas a la seguridad que se construyan en la región. Carlos Molina (2000), señala que *“en un sistema de interdependencia compleja los Estados están siendo sobrepasados por otros actores –relativamente*

menos importantes, pero que no se detienen en las fronteras nacionales ni se someten a lentos procedimientos burocráticos— que sostienen encuentros de beneficio mutuo que, a veces, incluyen los entes estatales”. (p. 35)

Por su parte, Juan Emilio Cheyre (2002) expresa que *“la economía ha adquirido una importancia y preponderancia fundamental por su gravitación sobre las nuevas tendencias. Así, en la práctica, la geopolítica y la estrategia mantenidas en el mundo en general, y en Sudamérica en particular, como ‘variables indómitas’, habrían cedido terreno ante el fenómeno de la globalización, integración e interdependencia”.* (p. 11)

Si bien las citas anteriores reconocen un hecho objetivo, el análisis requerido para una acertada cuantificación del grado de inserción alcanzado por el país está ausente del debate nacional y, especialmente, de la discusión relativa a la defensa y postura estratégica nacional.¹

El grado de inserción (a la globalización) alcanzado por el país define inequívocamente la posición de éste en el continuo descrito a partir de los siguientes estados “cualitativos”: a) Coexistencia de un planteamiento político-estratégico centrado en el Estado, un accionar económico autónomo y una lenta adaptación institucional (Modernización del Estado) o b) Planteamiento político-estratégico coordinado con el accionar económico, aumento de la participación de la sociedad civil en la gestión de las iniciativas pro inserción y adaptaciones institucionales en progreso efectivo que aseguren la incorporación, especialmente en el sector público, de criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y gobernabilidad.

Como se ha señalado, la globalización impone severas condicionantes al accionar de los Estados forzándolos a adaptarse mediante transformaciones y modernizaciones que abarcan lo estructural, lo relativo a la gestión pública y lo que pudiera definirse como buenas prácticas de gobernabilidad tendientes a lograr un clima político interno estable. Aquellos Estados que presenten falencias en el ámbito institucional, una excesiva influencia de la política doméstica en la formulación y ejercicio de una política exterior coherente, sean débiles y/o permitan la existencia

1 Respecto del permanente uso del término geopolítica tanto en la literatura nacional como de origen estadounidense se sugiere el siguiente párrafo de Flint (1999, p. 33): The combination of domestic concerns and global perspective has returned political geography to an agenda that at first glance is similar to that traditional geopolitics. As Mackinder and the German geopoliticians were aware, domestic concerns were related to international processes. But contemporary political geography is also quite different from the earlier geopolitics. First, the “organic state” processes that “naturalized” military aggression have been totally discredited and replaced by a less deterministic model of human agency operating within the context of particular structural constraints. Second, political geography has become critical of the way geopolitics has been used to “objectively” push the interests of a particular state. Third, national security is no longer perceived as simply a military concern but as an economic and cultural program. Finally, the state is no longer the unquestionable dominant actor or only level of analysis.

de grados de corrupción pública y/o privada, no califican para una exitosa inserción en el sistema económico globalizado.²

En base a lo dicho resulta relevante destacar que el grado de inserción del país puede verse dificultado por la actitud de los encargados de la generación de políticas nacionales, si éstos no cuentan con una acabada comprensión de los alcances de la globalización, los asesores especializados e información de alta calidad y confiabilidad. Este es un hecho no menor, que puede tener lugar en ministerios claves para un exitoso proceso de ajuste institucional.³

Los aspectos mencionados permiten establecer una suerte de clasificación en lo que respecta al nivel de compromiso, confiabilidad y grado de involucramiento del país en la estructuración de un régimen de gobernabilidad eficaz, por lo menos, a escala regional.

Sobre la base del marco descrito, es posible inferir nuevos roles a desempeñar por los países emergentes que destaquen por su fortaleza y estabilidad institucional, crecimiento económico sostenido, y potencialidades objetivas para introducir e implementar avances tecnológicos en su estrategia y proceso de desarrollo, asegurando a su vez una mayor participación e influencia en asuntos relacionados con la seguridad y la estabilidad a nivel global.⁴

En esta línea, aquellos Estados con economías abiertas y/o con cercanía relativa⁵ a importantes escenarios de relevancia estratégica, económica y política

2 Al respecto WOLF (2001, p. 190) señala: *Globalization does not make states unnecessary. On the contrary, for people to be successful in exploiting the opportunities afforded by international integration, they need states at both ends of their transactions. Failed states, disorderly states, weak states, and corrupt states are shunned as the black holes of the global economics systems.*

3 Un ejemplo altamente ilustrativo consiste en la “obligatoriedad de pertenecer al sector público” para participar de las actividades inherentes al APEC. En otras palabras, si no se es empleado público no hay posibilidades de presentar proyectos, asesorar y representar al país en las instancias propias de ese foro. La Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) es enfática en reiterar esa condición (barrera) de entrada. Resulta, además, informativo señalar que en el Grupo de Trabajo Ciencia y Tecnología Industrial (APEC ISTWG) –punto focal: Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT)–, Chile nunca he presentado, ni menos ganado, proyecto alguno y su participación en las reuniones anuales es mínima. El autor se encuentra realizando una investigación respecto de la eficiencia/eficacia de la participación nacional en grupos de trabajo estratégicos para el país incluyendo, por supuesto, el caso del Grupo de Trabajo de Energía (APEC EWG) -punto focal: Comisión Nacional de Energía (CNE)-.

4 El autor utiliza la sigla en Inglés TFDCs (Technologically-Feasible Developing Countries) para referirse a países con las características descritas. El énfasis de la definición destaca la capacidad de esos países para hallar una estrategia de desarrollo factible/viable manteniendo las ventajas comparativas y competitivas iniciales sin comprometer la base de las mismas para, de esa manera, saltar a una economía más compleja basada en los recursos naturales, el conocimiento, la innovación y los servicios con real valor agregado. Los países recientemente industrializados (su acrónimo en inglés: Newly Industrialized Economies - NIEs) han logrado tasas de crecimiento destacables pero con un altísimo costo ambiental, alterando severamente sus cadenas productivas principalmente asociadas a las materias primas, a los productos agrícolas y al sector alimentos. Respecto del concepto de “potencia media”, éste se basa en atributos de poder más que en capacidades de adaptación institucional, gestión interna y planificación. Por lo demás, todavía no está claro cuánto poder Chile podría proyectar y en qué áreas y ámbitos.

5 Los conceptos de cercanía/lejanía adquieren, en un mundo globalizado, un significado que va más allá de la percepción geográfica de distancia física. Una buena discusión al respecto puede ser hallada en el artículo de Ricardo Riesco, “TLC y distancia geográfica”, publicado en el *Diario Financiero*, Santiago, 10 de enero de 2003.

se hallarían sujetos a una presión determinante por parte de las fuerzas globalizadoras, de tal manera que los intereses y responsabilidades nacionales se amplían funcionalmente más allá de las fronteras políticas de los mismos.⁶

El rol de la situación vecinal en el entorpecimiento de las transformaciones y ajustes estructurales-institucionales que el país debe implementar, queda de manifiesto cuando Luis Winter (2002) expresa que *“la seguridad de nuestro país se debilita en la medida que la inestabilidad y las tensiones surgen en nuestro entorno”* (p. 332). El mismo autor sugiere que para contribuir a la estabilidad del sistema internacional y evitar la aparición de tensiones, se debería mantener y profundizar la acción que se lleva a cabo en los distintos foros multilaterales y regionales de seguridad y desarme lo que requiere, en su opinión y mirando al futuro, de una política de formación de cuadros profesionales que vayan ocupando poco a poco los espacios que para el país se abran en los organismos internacionales dedicados a esas materias.⁷

Sobre la base de lo expuesto, el continuo predominio del tema subregional/vecinal en las consideraciones de seguridad del país, mantiene y fomenta una situación de inmovilidad estratégica⁸ que dificulta la expansión económica sostenida en el tiempo, y el fortalecimiento de la participación de Chile en el sistema internacional. Lo que a juicio de este autor sólo es posible lograr a través de un decidido ejercicio del multilateralismo apoyado en el ámbito interno por la asimilación de las mejores prácticas de gestión de los Estados exitosamente incorporados al proceso de globalización.⁹

De lo anterior se desprende que las opciones de participación en esquemas de seguridad, en regiones de suyo relevantes para la consolidación y proyección de los objetivos nacionales, como es la región del Asia-Pacífico, se ven reducidas y hasta difíciles de implementar si en el corto-mediano plazo las transformaciones

6 “Nuestra prioridad sigue siendo América Latina, pero no es una prioridad excluyente. El deber de nuestra defensa nacional y de nuestras Fuerzas Armadas, como lo mandan la Constitución y las leyes, es garantizar la seguridad exterior de la república, y resulta evidente que con los cambios internacionales que estamos experimentando la provisión del bien seguridad exterior ya no se logra solamente con una defensa disuasiva centrada en lo territorial. Ahora debemos participar –y cada día con mayor intensidad– en la construcción de un orden internacional lo más seguro posible y contribuir a restablecer la paz en aquellas situaciones en las que nuestros principios y nuestro interés así lo aconsejen”. Michelle Bachelet Jeria, Ex Ministra de Defensa Nacional. “Misión a Haití”, diario *La Segunda*, 5 de marzo de 2004, p. 8.

7 La estrategia de formación de cuadros debe ser total e incluir la incorporación efectiva de los cuadros profesionales ya capacitados y competitivos a la gestión de asesoría avanzada a las agencias de gobierno. Se sugiere remitirse a la nota de pie de página número 3.

8 En una primera aproximación, el concepto de “inmovilidad estratégica” tiene relación con la coexistencia de esfuerzos que existe en un país que ha optado por una gran apertura al mundo, y la distracción de medios, recursos y fuerza para atender la siempre inestable cuestión vecinal, sobre la que además no tiene capacidad de previsión.

9 Se entenderá el multilateralismo como la forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más Estados sobre la base de principios generales de conducta (Gupta, 2003). Una definición alternativa provista por Oviedo (2003), define al multilateralismo como una especie de cooperación entre tres o más sistemas políticos que construyen acciones colectivas indivisibles, subordinando intereses nacionales a los intereses compartidos.

y modernizaciones necesarias, no cuentan con una nítida voluntad política que las sustente en el tiempo.¹⁰

Esta realidad impone, ciertamente, un doble desafío a los analistas, planificadores y estrategias nacionales, toda vez que la proyección de poder e influencia, que subyace en el modelo de desarrollo nacional, exige: a) Estabilizar la situación vecinal a la brevedad posible y b) Estructurar un instrumento militar de base tecnológica que sea capaz de acoplarse a las acciones de prevención, manejo de crisis, apoyo y operaciones de reconstrucción¹¹ en aquellas zonas cuya importancia económica, estratégica y ambiental sean críticas para los objetivos político-estratégicos del país.¹²

Simultáneamente, las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información (TI) para el ejercicio del poder conciliador,¹³ como elemento de política exterior, exigen de parte del Estado una gran capacidad para lograr credibilidad y transparencia, ambos factores altamente relevantes para un exitoso acceso a la inversión extranjera.¹⁴

Los antecedentes expuestos configuran el marco estratégico que surge, necesariamente, de la disparidad relativa asociada a los grados de inserción en la economía global y a la adopción de parámetros de conducta coherentes con el proceso. Esta disparidad de carácter estratégico da lugar a altos niveles de incertidumbre constituyéndose en el principal obstáculo a superar por la institucionalidad encargada de promover y fortalecer una adecuada integración y gobernabilidad subregional, regional, hemisférica y global en los más diversos ámbitos. En opinión de C.D. Martin (2002), y *“dentro del marco de lo especulativo que es una evalua-*

10 *“La Cancillería está haciendo lo suyo. Si nosotros somos invitados a participar como asociados a la Comunidad Andina de Naciones, me parece muy bien. Lo que ocurre es que algunos quieren contraponer la integración pacífica contra la integración sudamericana y eso es un profundo error... más aún, es una estupidez”*. *“Gazmuri (PS): Contraponer la integración del pacífico contra la integración sudamericana es una estupidez”*, diario *La Segunda*, 16 de agosto de 2006, p. 16. Palabras del senador PS Jaime Gazmuri al referirse a las opiniones vertidas por el ex Presidente Eduardo Frei, respecto de revisar el acuerdo con el MERCOSUR.

11 Lo que en inglés se denomina *“nation-building operations”*.

12 VILLAGRÁN, Hernán L., *“Globalización y geoestrategia: factores estructuradores de la política espacial de Chile”*, *Anuario CEADE 2002*, Chile, p. 75.

13 Se ha optado por utilizar la expresión *“poder conciliador”* como traducción operacional de *“soft power”* y no usar las expresiones de *“poder blando”* o *“poder suave”* para identificar a esta importante manera de accionar en el sistema internacional evitando, de esta manera, dar una connotación minimizadora o, quizás, despectiva.

14 Para KEOHANE y NYE (1998), el poder conciliador consiste en obtener el resultado esperado dado el hecho de que hay otros actores que desean alcanzar el mismo objetivo. Consiste en poseer la habilidad para alcanzar metas a través de una positiva conciliación de intereses sin recurrir a la coerción. Este accionar opera sobre la base de convencer a otros actores o hacerlos partícipes para concordar normas o configurar mecanismos institucionales que produzcan el objetivo perseguido. También puede decirse que el ejercicio del poder conciliador pasa por la capacidad de definir una agenda utilizando estándares e instituciones que se ajuste a las preferencias de los otros actores involucrados. Su exitosa aplicación depende, ciertamente, del grado de persuasión de la información que un actor libremente desea transmitir. En términos concretos, si un Estado puede lograr que su poder se perciba como legítimo ante los restantes actores y configura alguna manera institucional a escala internacional que motive a los demás para definir sus intereses de manera compatible, éste puede no necesitar recurrir a métodos tradicionales de influencia económica o incurrir en onerosos gastos militares.

ción a largo plazo del impacto de la proliferación de regímenes regionales e incluso globales en la situación mundial actual, se puede afirmar que la expansión de los regímenes internacionales, con lo lenta e intermitente que pueda ser, es parte de un proceso más profundo de transformaciones en el sistema internacional. Los Estados están enfatizando, con mayor fuerza que en el pasado, estrategias de manejo conjunto del mundo a través de sistemas de auto y mutuo control. La progresiva conformación de regímenes internacionales está contribuyendo a generar elementos de gobernabilidad en un sistema de tradicionalmente se ha caracterizado por la anarquía". (p. 52)

Desde la perspectiva regional, en el caso que la comunidad de Estados-Naciones allí presentes tengan grados dispares de inserción, el cuadro estratégico se configura a partir de la coexistencia del conflicto potencial interestatal, el predominio de las amenazas de origen social y la cooperación en distintos niveles, especialmente, entre aquellos Estados más comprometidos con el proceso globalizador. La posibilidad que el conflicto interestatal esté presente en áreas en las que la globalización ha logrado posicionarse en un alto grado parece remota¹⁵. Ciertamente, la aplicación del poder militar en su forma tradicional estaría quedando acotada a aquellas regiones del globo que no participan de la globalización, ya sea por razones culturales, institucionales, religiosas, ideológicas o porque rechazan de plano la integración a un proceso cuyos pilares fundamentales lo constituyen la economía de libre mercado y la democracia liberal, ambas expresiones "culturales" de occidente.

II EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN SOBRE LAS CONCEPCIONES DE SEGURIDAD

La globalización como uno de sus efectos más evidentes, ha dado lugar a una compleja matriz de relaciones causa-efecto, cuyos impulsos políticos resultantes pueden ser mejor entendidos a través de la reevaluación de los conceptos estáticos de seguridad, de tal manera que para comprender el orden actual, los cambios contemporáneos deben ser estudiados desde la perspectiva sistémica-histórica, enfatizando la observación en el proceso dinámico por sobre los eventos de corto período.¹⁶

Los realistas sugieren que, en un mundo Hobbesiano, la persistencia del Estado en el tiempo yace en el centro de toda acción. Si bien la paz de Westfalia

15 Resulta de interés lo señalado por GRAY (2005): "All things are possible, but they are not all equally probable. By the 2020s and then beyond, the defining threats of the century most likely will stem from a dangerous combination of the return of active great-power geopolitical rivalry and an accelerating global environmental crisis. Those theorists who would have us believe that in the information age geography does not matter will be shown to have been comprehensively in error. Global warming inevitably will place a premium upon old-fashioned territoriality. To coin a phrase, 'information technology grows no potatoes'. Land, indeed access to material resources, will be at a premium, as it has been throughout history".(p.23)

16 RUDOLPH, Christopher, "Globalization and security: migration and evolving conceptions of security in statecraft and scholarship", *Security Studies*, Vol. 13, N° 1, autumn 2003, p. 2.

(1648) demarcó las líneas de la soberanía entre los Estados y dio forma al sistema internacional actual, ésta no garantizó la estabilidad del sistema ni la persistencia del Estado. Por lo tanto, desde el punto de vista de esta escuela de las relaciones internacionales, los Estados se han visto forzados a mantener una continua, permanente y competitiva lucha por el poder. En consecuencia, la seguridad se define tradicionalmente como una condición en la cual la soberanía y la integridad territorial de un Estado se encuentran garantizadas. Según Jaime García (2004), las amenazas son situaciones en las cuales la voluntad de un adversario o enemigo está presente deduciéndose, a partir de su interpretación, que la seguridad consiste en la ausencia de esa voluntad ejercida por un tercero (otro Estado), reduciendo la solución del problema al diseño de una respuesta exclusivamente de naturaleza militar.¹⁷

Sin duda alguna, la Guerra Fría y el despliegue de armas nucleares en gran escala incrementaron la percepción de riesgo en lo que respecta a la preservación, hecho que desembocó en el predominio y fortalecimiento de la visión realista de la seguridad en la segunda mitad del siglo pasado. Otra importante consecuencia consiste en que el análisis de los asuntos de seguridad fue llevado por un carril distinto del relativo a los procesos económicos, situación que no deja de ser sorprendente dados los orígenes geopolíticos de la globalización.¹⁸

Otros enfoques que abordan el tema de los efectos de la globalización en la estrategia, afirman que la principal característica de la condición estratégica actual se relaciona con la cambiante naturaleza de las amenazas. En esta línea de razonamiento, se ha planteado que los conflictos civiles y las capacidades internacionales del terrorismo son las amenazas principales que obligarán a repensar los conceptos estratégicos.¹⁹ Ante tal escenario, un decidido ejercicio del multilateralismo y una alta coordinación en el desarrollo de actividades de inteligencia político-estratégica disminuyen la probabilidad de que un Estado sea víctima del terrorismo.²⁰ No hay evidencia que señale que el terrorismo es una amenaza real para Chile. Si así

17 La visión centrada en un ente con voluntad que puede afectar la seguridad de otro constituyéndose, de paso, en una amenaza tiene la particularidad de permitir identificar la fuente de la amenaza con relativa facilidad y, como se ha dicho, diseñar la respuesta militar pertinente. Las condiciones estructurales del sistema actual priorizan los procesos como unidad de análisis, ante los cuales es necesario diseñar respuestas complejas que van más allá de la acción militar actuando aisladamente y por sobre cualquier combinación de opciones que involucren todos los elementos del poder nacional.

18 La globalización en su forma contemporánea tiene sus orígenes en las bases ideológicas de la geopolítica norteamericana ejercida durante la Guerra Fría, por medio de la cual el gobierno de Estados Unidos se esfuerza por revivir a Europa Occidental y desafiar el estilo soviético de planificación económica (Agnew, 2001). El método elegido consistió en estimular y fomentar una economía mundial del mundo libre comprometida con la disminución de las barreras al comercio global y al flujo internacional de capitales.

19 GUÉHENNO, Jean-Marie, "The impact of globalization on strategy", *Survival*, Vol. 40, N° 4, winter 1998-99, p. 10-12.

20 En palabras de HOOKER *et al.* (2005): "There can be no question that the emerging threat posed by international terrorists possessing weapons of mass destruction (WMD) is profoundly dangerous. Destroying terrorists along with their infrastructure and assets is relatively straightforward, however, once they are located. Tracking their communications, funding, movement, and access to unconventional weapons is far more important and has little to do with military transformation and much to do with improving human intelligence capabilities, inter-agency processes, and sharing information with allies". (p. 21).

lo fuera, la visión estratégica del país basada en la disuasión²¹ estaría, por cierto, completamente fuera de lugar respecto de la realidad percibida.

Sin embargo, también se ha señalado que las principales dificultades inherentes a la ampliación del concepto de seguridad, se hallan en la falta de una clara y consensuada definición operacional y la preocupación existente en los sectores realistas, respecto de la dilución del énfasis militar como resultado del proceso revisionista de las definiciones tradicionales de seguridad.²²

Por lo demás existe un amplio consenso en torno al efecto generado por la globalización en la forma, contexto y alcance de las amenazas, las que pueden darse en forma transnacional, asimétrica o no convencional incrementando, de paso, la vulnerabilidad de las unidades estatales.²³ La simultaneidad de las tensiones entre fragmentación e integración, entre localización e internacionalización han cambiado dramáticamente el ambiente internacional actual. Los determinantes tradicionales del poder nacional por sí mismos proveen una inexacta medida de las vulnerabilidades, en la medida que la globalización ha exacerbado las inestabilidades en diferentes regiones y dimensiones. Por si fuera poco, la globalización agrava las amenazas transnacionales a la seguridad, pero la componente económica y otros aspectos de la globalización no “tradicionalmente” asociados a ésta también constituyen una significativa amenaza a la seguridad interna de muchos Estados, ya que la existencia de colapsos internos pueden tener significativas consecuencias más allá de la sola inestabilidad regional, generando más turbulencia en el ámbito de lo estratégico y, por consiguiente, incrementando la posibilidad de conflictos.

En palabras de M. Renner (2000): *“¿Puede la integración económica ser en definitiva un antídoto para el conflicto violento? Esta línea de análisis parece ser la premisa de diversos partidarios de la globalización económica. De hecho, el cuestionamiento que la globalización impone a las nociones tradicionales de seguridad basadas en lo territorial, puede provocar que los conceptos de seguridad centrados en lo puramente militar sean menos relevantes con el correr del tiempo, sin embar-*

21 Refiriéndose al concepto de disuasión, GARCÍA (2001) señala: *“No es fácil entender los que es la disuasión y las más de las veces resulta complejo debido a que este procedimiento se suele confundir con la actitud natural de un país que, sintiéndose igual o inferior a su contrincante, quiere evitar una agresión. También se confunde con el hecho de no haber tenido guerra durante tiempo prolongado. Todas estas circunstancias, normalmente, se consideran como actitudes disuasivas o consecuencias de una buena disuasión. Pero la verdad es otra, ya que hay una gran razón por la cual no pueden quedar establecidas estas circunstancias como un modo o modelo político-estratégico; a lo más, pueden reconocerse solamente como una disuasión “natural” o, incluso, en algunos casos, hasta “aleatoria”. La gran razón es que la disuasión como actitud o modelo político-estratégico es “voluntarista”, esto significa que es una actitud decidida, responsable, planeada y organizada de un país, por lo tanto no es casual. Es importante entender que habrá, entonces, una disuasión natural o latente que se lleva a cabo básicamente en el nivel político estratégico y una Disuasión manifiesta con la combinación de los dos niveles”.* (p. 37)

22 DALBY, Simon, Geopolitical Change and Contemporary Security Studies: Contextualizing the Human Security Agenda. Institute of International Relations. The University of British Columbia, *Working paper* N° 30, abril 2000, p.6.

23 LUTHRA, Girish, Globalization and Unipolarity: Walking the Tightrope, En: LEVY, Jerome E. *Occasional Paper* N° 4: Economic Geography & World Order (The United States Naval War College), January 2003, p.9.

go esta posibilidad no está de ninguna manera garantizada. Ciertamente, es riesgoso suponer que la erosión de las fronteras económicas llevará inevitablemente a la integración política más allá de las fronteras nacionales haciendo desaparecer las enemistades remanentes por completo. La integración económica puede ser un efectivo antídoto contra el conflicto armado entre países industrialmente avanzados, ubicados muy cerca de los centros de control del sistema economía-mundial (los que además pueden beneficiarse de éste), pero es menos obvio para aquellas regiones situadas en la periferia". (p. 50)

Es precisamente la relación entre la posición relativa en el continuo centro-periferia de la economía mundial²⁴ y la persistencia de conflictos potenciales de tipo interestatal, el principal argumento que da fundamento a la construcción de sistemas de seguridad, coherentes con la lógica de la globalización y la reorganización geográfica de los principales flujos de capital, información, conocimiento y tecnología, fuera de la región de pertenencia geográfica por parte de Estados relativamente más aventajados pero que se hallan circunscritos a una realidad geográfica de carácter periférico.²⁵

Cristián Garay (1999), refiriéndose a la importancia de las misiones de paz como elemento de política interna, señala que ésta *"se topa con el problema que distingue a un país desarrollado de otro en vía de serlo en materias de defensa y seguridad, que es la constatación que los primeros tienen objetivos suprarregionales y los segundos sólo regionales. Los intereses de Estado Unidos, Francia o Gran Bretaña exceden ampliamente los límites de vecindad y abarcan el globo. Esto pone una valla a los países como Chile, cuyas metas e intereses difícilmente exceden la región y tienen un prisma incluso vecinal y aislacionista. Por otra parte, una 'gran política' exige medios económicos y tecnológicos que no se tienen en la región, lo que acentúa el carácter de 'comparsa' que algunos han asignado al papel latinoamericano en misiones humanitarias y en la Guerra del Golfo".*²⁶ (p.29)

El continuo predominio de la cuestión vecinal y regional en el pensamiento estratégico nacional, impide visualizar las exigencias que los Estados más avanzados

24 El sistema-mundial capitalista es una economía-mundial (world-economy). La terminología utilizada tiene la intencionalidad de enfatizar la concepción de una "economía que es en sí misma un mundo", el cual está estructurado y delimitado por las relaciones económicas –de tipo capitalista– que tiene lugar al interior del mundo (world) social que lo define. Otra importante consideración a tener en cuenta consiste en que la palabra "mundo" viene, en este contexto, a significar sólo una gran porción de la extensión del espacio geográfico el cual incluye, por cierto, muchos Estados.

25 En opinión del autor, Chile no ha mostrado capacidad para mantener esa ventaja relativa inicial, no se han implementado las modernizaciones necesarias en la estructura estatal y está resultando muy difícil articular políticas explícitas, cuya coordinación es un factor altamente relevante para alcanzar un grado superior de funcionalidad interna y proyección de sus capacidades nacionales.

26 Al referirse a "Gran Política" el autor está utilizando un sinónimo para "Gran Estrategia" o "Estrategia Total" que se ubica en los más altos niveles de toma de decisiones del Estado. La "Estrategia Total" debiera guiar los cursos de acción políticos en el ámbito externo e interno, coordinando y dirigiendo los recursos del país o de una alianza de países, hasta alcanzar los "Objetivos Políticos" deseados por el gobernante previendo, evidentemente, las consecuencias de su empleo (TÁVRA, 2004).

en su inserción deben asumir en su proceso de inserción efectiva a la globalización, entre éstas: las transformaciones de su estructura funcional y el desarrollo de una estrategia total coherente con su posicionamiento en el sistema-mundial capitalista.

La discusión precedente sugiere que las consideraciones de seguridad imputables a la globalización requieren, para su correcta visualización, del desarrollo de capacidades de análisis y de diseño de políticas que permitan, de manera coordinada, abordar las de carácter institucional-organizacional (endógenas) y las de naturaleza militar que emergen de la trayectoria elegida como parte de la estrategia pro inserción. Respecto de las implicaciones estratégicas que se deducen del análisis anterior, éstas se resumen mediante los siguientes principios rectores de política constituyéndose, de esta manera, en una base conceptual perfectible para avanzar en la conceptualización, desarrollo y ejecución de una estrategia coherente con la realidad sistémica actual y el modelo de desarrollo nacional:²⁷

1. La globalización impone *consideraciones de seguridad* que se relacionan directamente con las escalas espaciales del intercambio comercial de los Estados.
2. La apertura económica de los Estados impulsada a través de los Tratados de Libre Comercio (TLC), define una nueva geografía que da estructura a la correspondiente *visión geoestratégica*.²⁸
3. La estabilidad de la región *inmediatamente adyacente* al Estado, se constituye en un factor central para la exitosa inserción de aquellos, cuya capacidad institucional les permita adecuarse a las condiciones impuestas por la globalización.
4. La geografía adquiere una *renovada relevancia* en lo que respecta a la posición relativa en el continuo centro-periferia, de los Estados capaces de insertarse exitosamente en la dinámica globalizadora.
5. La globalización provee espacios funcionales para la búsqueda de *soluciones de seguridad fuera de la región de pertenencia*, por parte de los Estados relativamente más exitosos en su inserción a la economía global.

27 VILLAGRÁN, Hernán L. Hacia un Sistema de Seguridad Subregional en el MERCOSUR Ampliado: Rol de la Globalización como Factor de Viabilidad y Agente Estructurador. ANEPE, Chile, 2005, Colección de Investigaciones ANEPE, N° 12, pp. 22-23.

28 FAUNDEZ (1992) define geoestrategia como todo plan o estudio de política nacional, que busque conocer y proponer decisiones globales (estrategias) sobre el territorio (geografía) y sus relaciones con el exterior (relaciones internacionales), constituye un dominio especializado (geoestrategia) que supera cualitativamente a la geopolítica tradicional y a la estrategia convencional. Por su parte, OWENS (1999) sugiere que la geoestrategia es una de las principales vertientes del pensamiento geopolítico clásico, menos enfocada en el Estado y más orientada a descubrir patrones de desarrollo y comportamiento del Estado dentro de un contexto geográfico más amplio.

6. La globalización *permite el ejercicio de una mayor participación de los Estados institucionalmente aventajados en las decisiones globales* (multilateralismo).

III ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UNA ESTRATEGIA PRO-INSERCIÓN

La definición de toda estrategia incorpora las escalas inherentes a la naturaleza de la misma, las que son explicitadas a través de los objetivos y políticas que se deducen de ésta. La lógica que subyace en las condiciones del sistema internacional en un período determinado, define inequívocamente las escalas a considerar en el diseño de una estrategia pro-inserción coherente. De acuerdo con Martín (2002), *“es precisamente en la sinergia entre los cambios en el sistema y aquellos que se producen en las formas internas del Estado donde se ubica la dinámica del cambio. Por lo tanto, el cambio inducido por el fin de la Guerra Fría recae en la naturaleza de la acomodación entre fuerzas ‘internas’ y ‘externas’, en vez de las especificidades de alguna de ambas”*. (p. 50)

De lo contrario, se genera un diagnóstico confuso que da origen a interpretaciones sin base sustantiva. E. Hartz (2003) no logra explicar, dentro del contexto internacional actual, porqué el MERCOSUR es un concepto geopolítico de soberanía regional.²⁹ C. M. Leyton (1999) concentra el análisis del factor de amenaza al caso interestatal, considerando la cuestión vecinal, y posiciona a ese concepto en una situación de privilegio casi inmutable frente a los cambios en desarrollo al interior del sistema internacional. Winter (2002) al relacionar el desarrollo nacional y la política exterior, no define un lineamiento conceptual marco que permita inferir los objetivos planteados, desde la perspectiva dada por el posicionamiento funcional de Chile en el escenario definido por la globalización. Finalmente, respecto de la rivalidad estatal que se percibe en contra del país, Witker (2005) afirma que ésta ha adquirido fuerza básicamente por el hecho que Chile logró identificar sus imperativos estratégicos para luego concluir que las dos grandes preocupaciones actuales de hoy son: la escasa profundidad estratégica de su territorio, principalmente horizontal, y sus problemas para asegurar abastecimiento energético.³⁰

Las consideraciones anteriores sugieren la necesidad de llevar a cabo, al interior de la comunidad nacional, un análisis funcionalmente coherente respecto de las implicancias político-estratégicas que subyacen en la trayectoria que el país ha optado seguir en su camino hacia el desarrollo. En esta línea de razonamiento,

29 En virtud de la postura hegemónica adoptada en la región, Brasil es un real obstáculo para la conformación del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) y, en lo que concierne directamente al país, la posibilidad de mantener relaciones productivas con Estados Unidos sobre la base de un TLC de segunda/tercera generación.

30 Resulta discutible aseverar que Chile ha logrado “identificar sus imperativos estratégicos”. El predominio de la cuestión vecinal es evidente y las consideraciones de tipo energética no se enmarcan en una perspectiva global.

los siguientes aspectos debieran ser considerados como eventuales lineamientos de política:³¹

- La transformación del aparato productivo nacional es una consecuencia esperable de la estrategia de apertura económica basada en Tratados de Libre Comercio (TLC). En este proceso modernizador resulta de la mayor relevancia fortalecer la capacidad nacional en lo que respecta a la transferencia de tecnología, de conocimiento y de prácticas modernas de gestión institucional, a objeto de potenciar y desarrollar las innovaciones tecnológicas identificadas como fundamentales en los diagnósticos sectoriales. Resulta necesario señalar que el diseño de una estrategia pro asimilación de tecnología, es un paso previo fundamental hacia la estructuración de un modelo de desarrollo nacional de largo plazo.³²
- El modelo debe ser capaz de integrar formas de actividad económica basadas en el conocimiento y la alta tecnología con sistemas de información y prácticas avanzadas en logística, desde una perspectiva más amplia que la ofrecida por una economía que sobredimensione y privilegie el área de servicios con bajo valor agregado, como es el caso de Chile donde predomina el sector financiero-mercantil sin existir una base industrial-tecnológica con capacidad de innovación consolidada.³³
- El creciente rol de lo científico-tecnológico en la política internacional y en una economía globalizada, es un hecho innegable que pone en un serio dilema a aquellos países emergentes, que no sean capaces de dotarse de una institucionalidad que les permita acceder, importar y adaptar tecnología, sintetizar conocimiento e innovar.
- A partir de esta lógica, el diseño de políticas públicas dirigidas a incrementar la productividad nacional, cuyo efecto positivo es innegable en las

31 Elementos conceptuales tomados de: VILLAGRÁN, H. L. 2004. *Innovación, Crecimiento y Desarrollo - Aspectos Estructuradores de una Estrategia pro Inserción*. Documento de Trabajo disponible en el sitio www.gobernabilidad.cl (Tema: Sociedad de la Información y el Conocimiento).

32 El Ministerio de Comercio Internacional e Industria, se constituyó en una poderosa agencia gubernamental encargada de delinear las prioridades tecnológicas de Japón y de coordinar los esfuerzos nacionales –industrial, académico y de gobierno– para el logro de éstas. Este mecanismo institucional de importación de tecnología representa el esfuerzo conjunto que se ha de lograr entre la ciencia, la tecnología y la política, siendo también adaptado por Corea y otros “tigres” del Asia-Pacífico (BROMLEY, 2002). Chile deberá mejorar significativamente el nivel de la gerencia pública, la capacidad del Estado para identificar, promover, ejecutar y coordinar programas estratégicos de desarrollo de áreas tecnológicas específicas y la capacidad de la “clase política” para instalar una visión de largo plazo en la agenda país.

33 El acuerdo de cooperación suscrito con la Unión Europea se constituye en la base de conocimiento adquirido para la implementación de TLC de tercera generación. La particularidad de estos acuerdos radica en que la transferencia de conocimiento y tecnología suponen el acercamiento con Estados de similares ventajas y diferencias manejables. Nueva Zelanda, Australia, Taiwán, Singapur y Japón son socios potenciales más que deseables para implementar una estrategia proinserción en el Asia-Pacífico. La gestión, planificación y negociaciones de estos tratados deben ampliarse a expertos y consultores representativos de la realidad sectorial e institucional y no sólo ser manejados desde la Cancillería, específicamente la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON).

tasas esperables de crecimiento económico —empleo calificado, ingresos competitivos, inversión y aumento de la demanda interna—, se constituye en el elemento central para la implementación de mecanismos, que den cuenta de las posibilidades generadas, especialmente, por los tratados con Canadá, la Unión Europea, Estados Unidos, Corea del Sur y la Asociación Europea de Libre Comercio (su sigla en Inglés: EFTA).³⁴

- La estrategia económica de Chile hacia el Asia-Pacífico adquiere una mayor relevancia en la medida que ésta potencie los mecanismos internos, que den cuenta de las particularidades de las economías altamente tecnologizadas de los países objetivos. Las alianzas estratégicas de naturaleza tecnológica en el Asia-Pacífico pueden catalizar la estructuración en esa región de un sistema de seguridad del cual Chile podría ser parte activa.³⁵
- El círculo virtuoso que se genera debido al impacto de la innovación tecnológica en el incremento de la competitividad de las empresas estimula, vía fortalecimiento de la economía, el desarrollo científico y tecnológico. En este sentido, la caída en los niveles de competitividad experimentada por el país en el área tecnológica y en el concierto latinoamericano, según lo expresa el ranking 2002-2003 del World Economic Forum, es un dato altamente preocupante. Para revertir la situación, medidas concretas deben ser tomadas de tal suerte que los TLC ya suscritos y en proceso de negociación o estudio puedan gatillar el inicio del avance tecnológico de Chile en el más breve plazo.³⁶
- Aquellos aspectos que involucren una componente institucional y de organización de la respuesta país a la apertura económica, suponen

34 Resulta sorprendente que el sector privado haya presentado objeciones a un eventual TLC con Nueva Zelanda, en base a la competencia que tendría lugar en materia de exportaciones agrícolas como las frutas, los vinos y también la madera y al hecho que ambos países comparten las mismas estaciones climáticas. Nueva Zelanda es un claro ejemplo de cómo un país pequeño en población puede generar una alta demanda interna potenciando su aislamiento geográfico y apoyando su proceso económico con una institucionalidad científico-tecnológica concentrada y enfocada a su realidad y entorno, sin por eso olvidar su rol estratégico en la región.

35 *“Chile cree en el regionalismo abierto y en la apertura económica y financiera. Dado que somos una economía en desarrollo consideramos que un fuerte y persistente crecimiento económico es necesario, aunque no una condición suficiente para lograr la equidad social. En este sentido, nuestro objetivo final es ser capaces de ofrecer mejores oportunidades para hombres, mujeres y jóvenes en Chile. Si bien somos una pequeña pero eficiente economía también creemos que un sostenido y rápido crecimiento económico requiere de una vigorosa expansión del comercio con socios creíbles y que ofrezcan seguridad”.* Equilibrando el comercio y la seguridad a través de una mayor cooperación en la región del Asia-Pacífico. Palabras de apertura Michelle Bachelet Jeria. Ex Ministra de Defensa. Segunda Conferencia STAR (Secure Trade in the APEC Region) APEC, Viña del Mar - Chile, 5 de marzo 2004.

36 POHJOLA (2002) señala que entre 1992-1999 el gasto promedio de Chile en tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) —equipamiento (hardware), software y servicios relacionados— fue de un 5.1% del PIB, muy por debajo de Nueva Zelanda (9.3%), Estados Unidos (8.1%), Canadá (7.6%), Singapur (7.6%) y Japón (6.5%) y muy por encima de China (3.1%), India (2.1%) y Rusia (2.0%). Nótese la precariedad de la inversión en TIC por parte de China e India. El lector interesado en entender las reales dimensiones del crecimiento económico de China, fundamento del TLC acordado con ese país, puede remitirse a GILBOY (2004).

el diseño de mecanismos que favorezcan la especialización en áreas potenciales y particulares, además de desarrollar productos y servicios insertos en redes globales de comercialización, logística y asesoría.³⁷ Simultáneamente, una mayor participación de los procesos productivos nacionales en redes de producción regionales sujetos a rendimientos crecientes³⁸ se constituye en otro de los objetivos finales de un proceso pro-inserción exitoso.

IV CONSIDERACIONES DE CARÁCTER ESTRATÉGICO

La naturaleza de los lineamientos, para una estrategia proinserción descritos en la sección anterior, da cuenta de tres particularidades que agregan complejidad al proceso de diseño de la misma. A primera vista, pareciera que los aspectos económicos predominan en la configuración del marco estratégico y que no existiría ninguna componente militar que analizar o considerar. En segundo lugar, queda de manifiesto que las consideraciones geográficas adquieren un protagonismo indiscutible.³⁹ En tercer lugar, se requiere un marco teórico que permita identificar el estado de situación respecto del grado de inserción actual del país.⁴⁰

El impacto de una acertada estrategia proinserción tiene efectos concretos en problemas aparentemente alejados de la defensa. Tal es el caso del desarrollo de modelos de gestión de compensaciones económicas (offset) asociados a la adquisición de sistemas de armas que deben, indudablemente, incorporar el grado de inserción global como variable de análisis y decisión (Figura 1). La disponibilidad de modelos conceptuales de análisis como el propuesto, se constituye en un aporte concreto a la discusión planteada en la separata de actualización del *Libro de la Defensa Nacional* que describe el sistema de evaluación de proyectos de inversiones en defensa.⁴¹

37 Taiwán, con una economía basada en lo tecnológico, ha optado por constituirse en una plataforma logística a escala regional, utilizando su posición geográfica y las redes mundiales de transporte marítimo y aéreo. Razones estratégicas y de seguridad impulsan esta opción de diversificación de su rol económico.

38 El conocimiento y la experiencia son factores de producción tales que un aumento marginal de su cantidad en la función de producción, implica un aumento substancial en los márgenes de utilidades esperables.

39 SACHS (2000) afirma que la relación geográfica de los países con respecto a la posición de los mercados más importantes, es crucial para el grado de integración a una creciente estructura de producción globalizada. Según este autor, la definición de quien gana o quien pierde está fuertemente determinada por la geografía señalando, además, que la globalización del proceso de producción ha magnificado la importancia de la posición en lo que respecta al éxito económico de éstos.

40 Que Chile posea una batería de cuarenta y seis tratados de libre comercio (TLC) y que se consolide como el país con mayor número de ese tipo de acuerdos en el mundo, no dice nada respecto del grado de inserción real logrado por el país. Los estridentes titulares de prensa que confieren un éxito más allá de lo concreto distraen la atención de un hecho central y fundamental: Chile no está inserto en ninguna red de producción y flujos de capital, conocimiento, tecnología e información. Si bien el país supera a México en cantidad de acuerdos, ese país tiene un grado de inserción importante y cuantificable. Inmerso en los poderosos flujos desde Estados Unidos y Canadá (a propósito del acuerdo de libre comercio de Norteamérica – su sigla en inglés: NAFTA) y desde Japón tras firmar un acuerdo de asociación económica (Economic Partnership Agreement - EPA), un instrumento de mayor relevancia que los TLC suscritos por Chile con esos mismos países. El acuerdo alcanzado con Japón es un acuerdo "básico". Ver: "Chile logra acceso de libre comercio con el 86% del PIB del mundo". Diario *El Mercurio* de Santiago, 22 de septiembre de 2006, p. B2.

41 El lector interesado puede remitirse a la página número 25 del citado documento, cuya fecha de publicación es marzo 2006.

Por otra parte, lejos de desarrollar una geoestrategia de los TLC,⁴² Chile se halla sumido en una confusión estratégica que no hace más que realimentar la debilidad que muestra el modelo económico adoptado por el país, el cual es aplicado sólo a partir de las supuestas bondades de la economía de libre mercado y desde una perspectiva extremadamente local y dogmática.⁴³

El apropiado entendimiento de los procesos que operan sobre escalas globales y aquellos que tiene lugar en ámbitos más locales, constituye la base del correcto posicionamiento del Estado en la geografía del sistema mundial capitalista (Shelley y Flint, 2000). Los espacios abiertos por los TLC requieren ser comprendidos en profundidad por parte de los planificadores nacionales, pues en ellos además de tener lugar interacciones de carácter económico, también se definen eventuales zonas de conflicto que en atención a la inserción eventualmente alcanzada por el país, pasarían a constituir áreas de interés y observación permanente.⁴⁴

En estricto rigor Chile carece, y no promueve la formación de especialistas y analistas que incorporen operacionalmente la variable científico-tecnológica en la formulación de la política exterior, de la política de defensa y en la correcta estimación del tipo fuerza y su real capacidad de proyección, en correspondencia directa al eventual grado de inserción alcanzado por el país y, como es de esperar, la influencia de la posición relativa en el continuo centro-periferia intrínseco en la economía-mundial. Este es un hecho no menor, toda vez que una correcta estrategia proinserción debe evaluar y analizar dos aspectos fundamentales para la estructuración de la fuerza, a saber:

- La definición de las concepciones estratégicas del Estado en función del grado de inserción alcanzado.
- La delimitación geográfica de los conflictos territoriales y su relación con la lejanía o cercanía relativa del Estado al centro (núcleo) del sistema mundial capitalista.

42 Los desarrollos iniciales dirigidos a sentar las bases del marco conceptual de la aproximación geoestratégica se hallan en VILLAGRÁN (2005) y en el informe final del proyecto "Globalización y Visión Estratégica de Chile: Diagnóstico Prospectivo" (2006). Investigación financiada por el Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) - Documento de uso interno.

43 El lector interesado puede remitirse a Larroulet (2003) para evaluar la pertinencia del marco internacional que provee el sustrato conceptual a las medidas que ese autor considera necesarias, para impulsar el esperado desarrollo del país todas, por supuesto, de marcada naturaleza endógena.

44 Al respecto, resulta significativo citar a HANSEN (1997): "*Strategic thinking will often require more options than the direct application of force in solving problems. The ability to put troops on the ground, a fleet over the horizon, or cruise missiles on station in the belly of an aging B-52 does not connote sophistication in managing geopolitical issues. Deep and abiding interest in all forms of geography, however, can help the strategist to address problems in ways that involve all the elements of national power in a search for peaceful outcomes*". (p. 59)

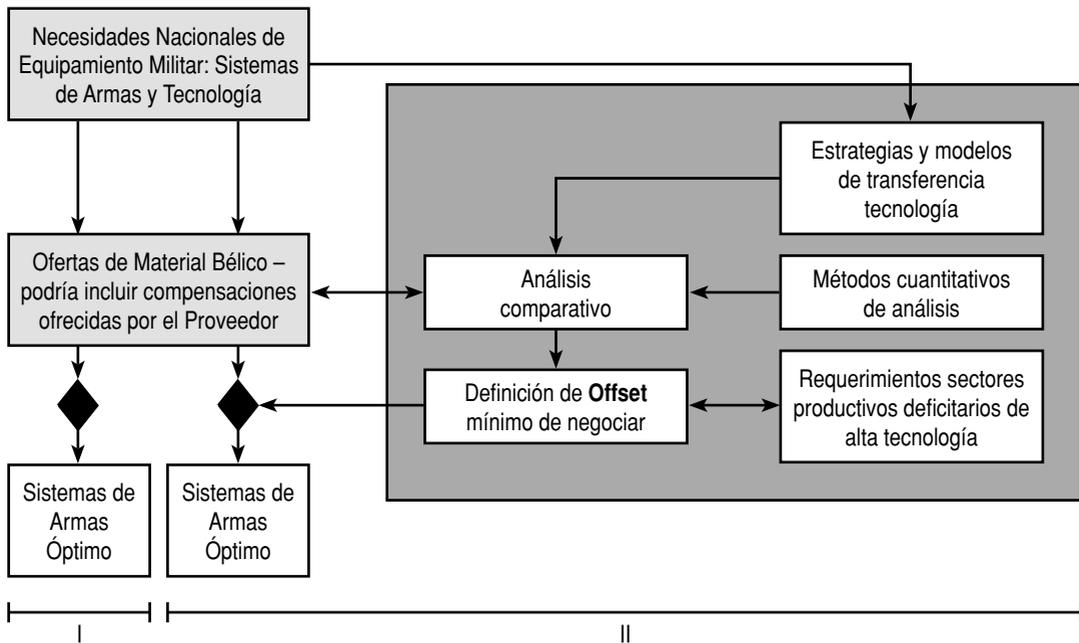


Figura 1. Esquema simplificado de proceso de gestión de Offset. El caso de un Estado sin mayores pretensiones tecnológicas y con un esquema disuasivo está representado por I. La situación II representa a un Estado con una mayor interacción entre ciencia-tecnología y defensa pero que aún no incorpora los efectos de su grado de inserción en la economía global.

El concepto de especialización vertical puede ser una útil herramienta para poner la noción de inserción en perspectiva. En general, de acuerdo con Yi (2003) la especialización vertical tiene lugar cuando: (1) los bienes son producidos en etapas múltiples y secuenciales; (2) dos o más países proveen valor agregado a la secuencia de producción del bien, y (3) al menos un país debe recurrir a insumos importados en su etapa de producción del bien final exportándose parte de la producción. La figura 2 muestra un ejemplo de especialización vertical que incluye tres países. El país 1 produce bienes intermedios y los exporta al país 2; el país 2 combina los bienes intermedios importados con capital, trabajo y los productos intermedios producidos internamente para producir el bien final, finalmente, el país 2 exporta parte de los bienes finales al país 3. Si los bienes intermedios o las exportaciones están ausentes no se puede hablar de especialización vertical.

Una medida cuantificable del grado de inserción alcanzado por Chile pasa, necesariamente, por evaluar en qué sectores ha logrado eventualmente la posición del país II y en que red(es) de las disponibles por los acuerdos de libre comercio. Mientras mayor sea la cantidad de sectores productivos en los que Chile logre tal condición mayor será el grado de inserción. Nótese la importancia que adquiere la producción, la demanda, el empleo interno y, por supuesto, la movilidad de capitales disponibles en el país.

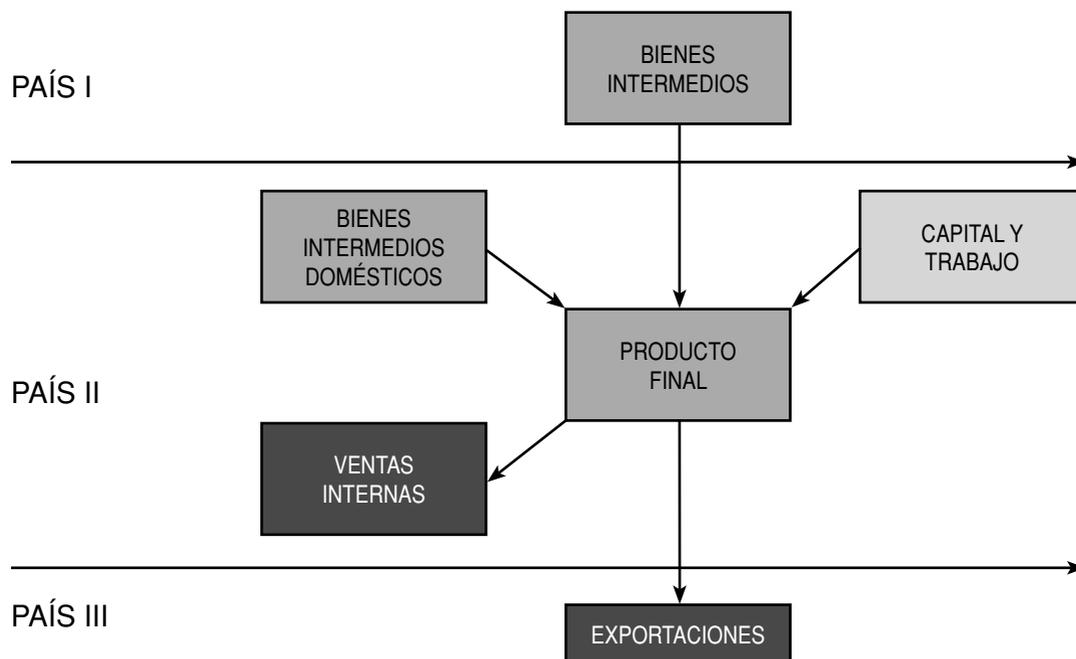


Figura 2. Esquema de un proceso de especialización vertical para el caso de tres países. Adaptado de Yi (2003).

Un problema complejo que debe ser abordado prontamente, consiste en determinar las limitaciones y dificultades existentes e inherentes al desarrollo de modelos prospectivos capaces de reproducir la dinámica interna y, además, dar cuenta de las escalas temporales de la “evolución” del sistema mundial actual. Algunas de las preguntas de trabajo iniciales se presentan a continuación:

- ¿En qué red(es) de flujos permanentes de producción, capital, información, tecnología y conocimiento Chile finalmente se logrará insertar?
- ¿Cómo varían las definiciones de las amenazas, de las misiones para las Fuerzas Armadas y de las obligaciones estratégicas del país, según la(s) red(es) en que se logre(n) la inserción?
- ¿Son las variables utilizadas en la prospectiva “clásica” (Situación actual: Chile NO inserto, inmovilizado por la cuestión vecinal, con una fuerza centrada en la disuasión, y el predominio realista en la definición de amenazas) las mismas a utilizar en el análisis, por cierto, inherentemente dinámico y de tipo sistémico en el caso de lograr la inserción a alguna(s) red(es) específica(s)?
- ¿Cuáles son los fundamentos de una estrategia energética nacional que dé cuenta de las posibles inserciones disponibles?

- ¿Facilita el TLC acordado con China una inserción con alcances estratégicos con la red Estados Unidos-Canadá (NAFTA)?⁴⁵

V CONCLUSIÓN

En lo que concierne al ámbito de la defensa, la eventual inserción de Chile a la economía global y a los espacios provistos por los TLC, dará lugar a la necesidad de aumentar el grado de percepción de la estabilidad y evolución de éstos, para lo cual el país deberá ser capaz de cooperar en el mantenimiento de las condiciones sistémicas que garanticen la sustentabilidad de la estrategia proinserción adoptada, en razón de que ésta pasa a ser un elemento que refuerza la seguridad en el ámbito regional.⁴⁶ En este escenario, el instrumento militar deberá ser capaz de lograr un alto grado de interoperatividad para actuar en conjunto con fuerzas tecnológicas en conflictos de diversa intensidad y lejos del territorio nacional.⁴⁷ Lo anterior implica que el tipo de fuerza militar coherente con esta tendencia surgirá de la evaluación de qué tipo de poder es posible proyectar, cómo hacerlo y las razones que justificarían su proyección.

Por otra parte, la existencia de una diplomacia activa en la región debiera complementar y, en forma gradual, reemplazar el esfuerzo disuasivo que, indudablemente, no permite desarrollar las capacidades militares coherentes con la estrategia proinserción esbozada en los párrafos precedentes. En forma directa se sugiere que Chile debe adelantarse en desahuciar a la disuasión como mecanismo regulador de las relaciones interestatales en la región y, especialmente, al interior del MERCOSUR-ampliado.⁴⁸

45 El TLC acordado con China tiene, en la práctica, un efecto de retroceso en el esperado salto cualitativo de la economía del país. Indirectamente, Chile se convierte en un proveedor de “commodities” mayormente mineros, pierde la iniciativa respecto de que sectores productivos ha de priorizar frente a la formidable demanda china por materias primas, y tiene un efecto negativo sobre la posibilidad de establecer relaciones de confianza y cooperación hemisférica con Estados Unidos.

46 Resulta preocupante lo que señala THAUBY (2002) respecto a que *“tradicionalmente, los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa han funcionado desvinculados entre sí. A partir del cambio de estrategia de desarrollo económico y social en la década de los '80, el Ministerio de Relaciones Exteriores adquirió una creciente interoperación y apoyo hacia el área económica, llegando a incorporarla como un aspecto relevante de su propio ámbito de las relaciones internacionales. Por diversas razones no ha sucedido lo mismo con defensa; en la práctica, la relación se ha mantenido en un nexo formal sin llegar a consolidarse una noción integrada de proyección político-estratégica del país”*. (p. 66)

47 NAVARRO (2005) refiriéndose a una visión coherente e integrada de inserción del país en el sistema internacional y su efecto en la política de defensa señala que *“es necesario definir una sola visión, integrada y armónica que asuma el posicionamiento internacional de Chile utilizando todos sus recursos de poder, de manera flexible y eficiente, incluyendo los de naturaleza política, diplomática y militar, idealmente bajo la forma de una gran estrategia nacional”*. (p. 39)

48 Siendo la disuasión un objetivo político-estratégico el autor quiere llamar la atención, respecto de la distorsión que se crea al asignar al objetivo, la característica de fin en sí mismo con los efectos que esta situación genera en la obtención de la correcta visión estratégica, en la capacidad amplia de maniobra político-estratégica y en la modernización de la fuerza. La necesidad de aclarar el planteamiento realizado surge de las deliberaciones que tuvieron lugar tras la presentación, por parte del autor, de los resultados de su proyecto “Globalización y Visión Estratégica de Chile: Diagnóstico Prospectivo”, financiado por el Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM), período 2005-2006.

La definición tradicional de semiperiferia, que la supone constituida por una mezcla de actividades propias del centro y de la periferia, puede no seguir siendo válida frente a los cambios en la producción global y en las redes asociadas de distribución. En consecuencia, la conceptualización de la semiperiferia debe tener en cuenta los cambios significativos esperables en la operación del sistema mundial capitalista dada la creciente aceleración del proceso globalizador. Sin duda alguna, las adaptaciones que el Estado está experimentando como consecuencia de esta condición de tipo sistémica, tendrá un impacto en la capacidad de éste para lograr algún grado de movilidad en el continuo centro-periferia. En este contexto, es posible confirmar que los elementos que darían lugar a una definición de seguridad concordante con la lógica del sistema mundial capitalista, ponen el énfasis en la capacidad del Estado para adaptarse a las exigencias estructurales-institucionales impuestas por la globalización y para lograr concretar algún grado de inserción en la economía global.

Finalmente, se debe insistir en que la total ausencia de la dinámica actual del sistema mundial capitalista, como variable externa que obliga a reformular el planteamiento estratégico nacional, ha generado la situación insostenible en que se ha convertido la condición estratégica regional, en la que coexisten la disuasión convencional y los esfuerzos sin propósito para crear un marco de seguridad cooperativo en la región, constituida por Estados muy dispares respecto del grado de inserción a la economía global.

BIBLIOGRAFÍA

- AGNEW, J. (2001). The new global economy: Time-space compression, geopolitics, and global uneven development. *Journal of World-Systems Research* 7(2), 33-154.
- BROMLEY, D. A. (2002). Science, technology, and politics. *Technology in Society* 24, 9-26.
- CHEYRE, J. E. (2002). La seguridad hemisférica. Una visión centrada en el cono sur. *Revista Diplomacia* (Chile) 93, 5-21.
- DALBY, S. (2000). Geopolitical Change and Contemporary Security Studies: Contextualizing the Human Security Agenda. *Working Paper* N° 30. Institute of International Relations. The University of British Columbia. 21 pp.
- FAÚNDEZ, U. A. (1992). *Conceptos Geoestratégicos Básicos*. Santiago. Universidad de Chile. Instituto de Ciencia Política. (Documento de Trabajo para la renovación del léxico politológico: texto docente).
- FLINT, Colin. (1999). Changing Times, Changing Scales: World Politics and Political Geography Since 1890. En: *Reordeirng the World. Geopolitics Perspectives on*

- the Twenty-First Century*. G.J.Demko y W.B. Wood (eds.) (pp. 19-39) (segunda edición). Westview Press.
- GARAY, C. (1999). Políticas de defensa y seguridad en el cono sur americano 1990-1998. *Revista Diplomacia* (Chile) 78, 23-35.
- GARCÍA C., J. (2001). Bases para una nueva modalidad estratégica. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* (Chile) 16(1), 24-47.
- GARCÍA C., J. (2004). New threats and defense transformation: the case of Latin America. *Low Intensity Conflict & Law Enforcement* 12(3), 144-155.
- GILBOY, G. J. (2004). The myth behind China's miracle. *Foreign Affairs* 83(4), 33-48.
- GRAY, C. S. (2005). How has war changed since the end of the Cold War. *Parameters* 35(1), 14-26.
- GUÉHENNO, J-M. (1998-99). The impact of globalization on strategy. *Survival* 40(4), 5-19.
- GUPTA, N. D. (2003). Geopolitics of globalization: A re-examination by comparativists. *Policy Futures in Education* 1(2), 351-360.
- HANSEN, D. G. (1997). The immutable importance of geography. *Parameters* 27(1), 55-64.
- HARTZ, E. (2003). Mercosur as a geopolitical concept of regional sovereignty. En: LEVY, Jerome E. *Occasional Paper N° 4: Economic Geography & World Order* (pp. 41-62). The United States Naval War College.
- HOOKER, R. D., MCMASTER, H. R. y GREY, D. (2005). Getting transformation right. *Joint Force Quarterly* 38 (3^o quarter), 20-26.
- KEOHANE R. O. y NYE, J. S. Jr. (1998). Power and interdependence in the information age. *Foreign Affairs* 77(5), 81-94.
- LARROULET, C. (2003). Políticas públicas para el desarrollo. *Estudios Públicos* 91 (invierno), 153-179.
- LEYTON, C. M. (1999). Introducción al factor de hostilidad: De la seguridad cooperativa a la seguridad por la cooperación/disuasión. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* (Chile) 14(4), 3-12.

- LUTHRA, G. (2003). Globalization and Unipolarity: Walking the Tightrope. En: LEVY, Jerome E. *Occasional Paper N° 4: Economic Geography & World Order* (pp. 7-19). The United States Naval War College.
- MARTIN, C. D. (2002). Las transformaciones del escenario internacional. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* (Chile) 17(1-2), 44-58.
- MOLINA J., C. (2000). Cooperación regional: Potencialidades y limitaciones desde la perspectiva de la defensa nacional. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* (Chile) 15(2), 26-38.
- NAVARRO M., M. (2005). Modernización en defensa. Requisitos de un proceso exitoso. *Revista Política y Estrategia* 98 (abril-junio), 9-47.
- OVIEDO, D. E. (2003). Análisis del concepto "multilateralismo" en la política internacional. *Revista Diplomacia* (Chile) 94, 52-72.
- OWENS, M. T. (1999). In defense of classical geopolitics. *Naval War College Review* 52 (4), 59-78.
- POHJOLA, M. (2002). The new economy: facts, impacts and policies. *Information Economics and Policy* 14(2), 133-144.
- RENNER, M. (2000). Alternative futures in war and conflict. *Naval War College Review* 53(4), 45-56.
- RUDOLPH, C. (2003). Globalization and security: migration and evolving conceptions of security in statecraft and scholarship. *Security Studies* 13(1), 1-32.
- SACHS, J. D. (2000). The geography of economic development. *Naval War College Review* 53(4), 93-105.
- SHELLEY, F. M. y C. Flint (2000). Geography, place, and world-systems analysis. En: *A World-Systems Reader. New Perspectives on Gender, Urbanism, Cultures, Indigenous Peoples and Ecology*. (pp. 69-82). Thomas D. Hall (ed.). Rowman & Littlefield Publishers, Inc. Lanham.
- TAVRA, A. (2004). Visión actualizada de la estrategia. *Revista Política y Estrategia* 95 (julio-septiembre), 30-44.
- THAUBY, F. (2002). Conflicto, crisis y cambios estratégicos. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* (Chile) 17(1-2), 59-74.
- VILLAGRÁN, H. L. (2003). Globalización y geoestrategia: Factores estructuradores de la política espacial de Chile. *Anuario CEADE 2002*, 73-86.