
LA PERSISTENCIA DE LOS RIESGOS TRADICIONALES A LA SEGURIDAD NACIONAL

(DICTADA EN EL "III SEMINARIO IBEROAMERICANO DE PAZ, SEGURIDAD Y DEFENSA", DESARROLLADO EN EL INSTITUTO UNIVERSITARIO "GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO", EN MADRID, ESPAÑA, EL 13 DE SEPTIEMBRE DE 2005)

GUILLERMO CASTRO MUÑOZ*

Los escenarios geográficos globales actuales cuentan con distintos grados de realidad frente a la ocurrencia o presencia de las llamadas amenazas o riesgos tradicionales.

La lógica de la Guerra Fría, como también aquella que imperó en forma posterior, ha sido modificada por impactantes sucesos transversales, que han obligado, a lo menos, a reevaluar variables y concepciones de seguridad y defensa.

Realidades concretas de hoy son, la alta incidencia e impacto de la interdependencia, como elemento catalizador, la escasa probabilidad de expansión de las crisis o guerras convencionales y la relación preponderante que existe entre la presencia y activación de conflictos internacionales y el grado de desarrollo y consolidación de los Estados.

A. INTRODUCCIÓN

Efectuar una conferencia sobre la persistencia de los riesgos tradicionales a la seguridad nacional, obliga en primer término a precisar la noción de riesgos tradicionales. En este sentido, y para los efectos de la presente ponencia, me permito puntualizar que las nociones de riesgo y amenaza tradicional serán consideradas como sinónimos y que para los efectos de esta presentación utilizaré principalmente la noción contemplada en la actual política de defensa de Chile. La cual, en síntesis, considera que ambos conceptos "se vinculan a situaciones de seguridad de origen estatal y corresponden, en términos generales, a conflictos interestatales de orden territorial o de soberanía".¹

La existencia de situaciones de este orden no está descartada en el mundo contemporáneo, al menos en nuestra región. En otras palabras, la presente situa-

* General de Brigada del Ejército de Chile, actualmente es el Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (ANEPE.). Entre otros títulos es Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica, posee un postítulo en Relaciones Internacionales en el Colegio Industrial de Defensa (USA.) mención "EE.UU. y América Latina" y otro de Seguridad Regional, en el Colegio Interamericano de Defensa (USA.)

1 *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Edición 2002. Parte II, Capítulo 3. Riesgos y Amenazas. p. 63.

ción internacional, junto a la emergencia de las nuevas amenazas de naturaleza transnacional, no excluye la vigencia de las amenazas convencionales.

Ahora bien, si analizamos los diversos escenarios geográficos globales, nos damos cuenta que la posibilidad de conflicto tradicional se encuentra presente en diverso grado como posibilidad de ocurrencia. De allí entonces, que es necesario identificar: ¿Cuáles son algunas de sus características y factores que posibilitan su pervivencia?, ¿Dónde se producen con mayor intensidad?, ¿Cómo se comporta dicha posibilidad en el actual escenario internacional ante la eclosión de las nuevas amenazas?, ¿Cuáles son algunas formas de avanzar en su solución? Todas las interrogantes antes descritas forman parte de la presentación y, en el desarrollo de ella, espero abordarlas satisfactoriamente.

Consecuentemente, trataré en primer término el estado actual del escenario internacional, para luego abordar la realidad y dimensión de los riesgos tradicionales, finalizando con algunas conclusiones de carácter general.

B. ACTUAL ESTADO DEL ESCENARIO INTERNACIONAL

A inicios del siglo XXI, el mundo se encuentra en medio de grandes y revolucionarios cambios en el escenario de seguridad internacional. En dicho contexto, las fuerzas desatadas por el fenómeno de la globalización² en sus dimensiones económicas, tecnológicas, culturales y sociales, se encuentran impactando a los diversos actores internacionales transformando los tradicionales conceptos estratégicos relacionados con la seguridad y la defensa, como asimismo, la práctica de los conflictos inter e intrasocietarios e inter e intraestatales.

Tal escenario comenzó a delinearse al término del proceso bipolar y se ha acelerado después de los atentados terroristas ocurridos en septiembre del 2001 en los EE.UU. de A., marzo del 2004 en Madrid y en julio de 2005 en Londres.

Ello nos lleva a preguntarnos, ¿En qué aspectos el actual escenario internacional difiere del escenario de la Guerra Fría? Al respecto, habría que señalar que, durante dicho período, las variables estratégicas –en su dimensión de seguridad y defensa– dominaron el contexto internacional en el marco de un escenario bipolar observable en todos los ámbitos, desde el político y económico hasta el cultural. Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría, con la apertura de las economías nacionales y la globalización de los mercados, así como el impacto de algunas teorías que nos anunciaban el fin de la historia,³ las variables estratégicas dejaron su lugar a una

2 La globalización entendida como fenómeno en tanto la apertura de las sociedades, economías y tecnologías de acuerdo con la académica norteamericana Maryam Cusimano en su libro *Beyond Sovereignty. Issues for a Global Agenda*. 2nd ed. Thomson Wardsworth, 2003.

3 Se alude a la teoría de la interpretación lineal de la historia que desarrolló el académico del Centro de Estudios Internacionales Paul Nitze de la Universidad John Hopkins, Francis Fukuyama.

variable indómita –la económica. Cuando pensábamos que dicha variable junto a un unipolarismo estratégico dominaría el escenario internacional por muchos años, sucedieron los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, los cuales, como hito, nos recordaron que las variables estratégicas en su dimensión de seguridad y defensa no debieran haber pasado a un segundo plano. Más aún, los sucesivos atentados de Madrid y Londres nos han señalado que dichas variables, en el actual escenario internacional, más que competir, deben necesariamente compartir el protagonismo en un justo equilibrio.

En dicho escenario el carácter multifuncional de las capacidades estratégicas de los Estados se traduce, en la práctica, en que las FF.AA. tiendan a cumplir un rol en el marco de ambas dimensiones, las cuales en el ámbito de la defensa se relacionan con la posibilidad no descartable de enfrentar un conflicto convencional, o bien, coadyuvar a los esfuerzos de carácter multisectorial y multidisciplinarios que los Estados realizan para enfrentar amenazas en la esfera de la seguridad, los cuales presentan, a su vez, características marcadamente sociales, o bien, de carácter crítico como son el terrorismo, narcotráfico, delincuencia organizada, etc.

De tal manera, podemos afirmar, que estas últimas amenazas constituyen un elemento común en los conceptos estratégicos⁴ contenidos en la doctrina de la OTAN, en la doctrina militar de la Federación Rusa,⁵ y en la “Declaración de la Conferencia Especial de Seguridad”, de México 2003⁶ –que engloba a todo el continente americano– y en las concepciones generales de las grandes potencias del Asia, como China y la India, circunstancia que nos permite afirmar que ellas constituyen preocupaciones constantes de carácter universal en el actual escenario internacional.

Sin embargo, es pertinente también llamar la atención sobre el hecho de que las mismas concepciones de seguridad y defensa, que ya hemos citado –las cuales constituyen los referentes obligados en todo análisis político-estratégico de carácter global– haciendo gala de un prudente realismo político y estratégico, son explícitas al señalar que si bien es cierto las posibilidades de que se produzcan grandes guerras de carácter regional o hemisférico han disminuido considerablemente en el proceso político contemporáneo, ellas no han desaparecido del todo, de forma tal que las capacidades estratégicas que mantienen los Estados han experimentado una disminución cuantitativa que ha sido compensada cualitativamente con la incorporación de desarrollos tecnológicos, obedeciendo a una lógica político-estratégica que preside la mayoría de los procesos de transformación de los ejércitos, actualmente en ejecución.

4 Ver concepto estratégico de la OTAN, Editorial Oficina de Información y Prensa de la OTAN, Bruselas, 2004.
5 Doctrina Militar de la Federación Rusa, Oficina de Prensa, Ministerio de Defensa, Moscú, 1999.
6 Ver OEA. Comisión de Seguridad Hemisférica. Conferencia Especial de Seguridad, México, Octubre 2003.

Así, la capacidad militar de los países se integra armónicamente a la estructura estratégica de los Estados, de forma tal que interactuando con los diferentes sectores de la actividad estatal se transforman o constituyen un efectivo instrumento de la política exterior que permite potenciar tanto la cooperación en el aprovechamiento de las oportunidades de fortalecimiento de la paz y estabilidad internacionales, que brinda la dinámica de los procesos internacionales, a la vez que constituyen un factor de disuasión relevante.

En tal sentido, estimo pertinente llamar la atención sobre el hecho incontestable de que el conflicto y su manifestación más extrema, la guerra, no son fenómenos militares, sino de naturaleza esencialmente política. De tal manera, la fuerza militar del Estado no puede ser sino instrumental a los fines del Estado, que es el que, en definitiva, materializa la disuasión, así como la cooperación, que le permite alcanzar sus fines de política exterior y contribuir a la paz y estabilidad del sistema internacional.

Estos conceptos, que son hoy la referencia obligada de los estudios estratégicos, en los términos en que coinciden historiadores, politólogos, lingüistas, como John Keegan, Robert Keohane, Humberto Eco, así como el distinguido estratega español Miguel Alonso Baquer, representan las capacidades estratégicas que –desde el punto de vista de las necesidades que se deducen de la problemática de seguridad y defensa contemporánea– deben desarrollar los Estados para participar del proceso político con un amplio abanico de opciones, que le permitan crear niveles de cooperación tales que, traducidos en términos de interdependencia, sean capaces de reducir la importancia relativa de los potenciales conflictos de forma tal, de que ésta constituya un freno político natural a la escalada de los procesos conflictivos, sean éstos convencionales o de otro tipo.

Esta circunstancia, que constituye un lugar común en el estudio científico del conflicto contemporáneo, no hace sino reflejar el hecho de que no se producen rupturas definitivas, si es que existe una verdadera interdependencia, basada en una red de intereses y relaciones multidimensionales de carácter común. Ello constituye la expresión de la observación de una realidad de la dimensión conflictiva de la globalización que Joseph Nye y Robert Keohane, tras una temprana observación de la realidad ellos denominaron “interdependencia compleja”.⁷

Ello viene a ratificar que la globalización, como el fenómeno de mayor gravitación en el sistema y en el proceso político internacional actual, presenta simul-

7 Se alude a la teoría desarrollada por Joseph Nye y Robert Keohane denominada “interdependencia compleja”. Ver también CONTRERAS, Arturo. *Conflicto y Guerra en la Post Modernidad*. Mago Editores. Capítulo II. Teoría de Conflicto. 2ª Edición. Santiago. 2005. En dicho texto, el autor menciona que las razones por las cuales no se producen rupturas definitivas entre los Estados es cuando existen interdependencias basadas en intereses tangibles que relativizan las causas o razones de conflicto en tres dimensiones: en el nivel vecinal, la subregional y en el marco de los procesos de integración consolidados.

táneamente y en forma no excluyente, aunque sí de variable intensidad, riesgos, amenazas y desafíos, pero al mismo tiempo oportunidades, cuya identificación es una responsabilidad insoslayable del Estado contemporáneo en su compromiso de la búsqueda de un entorno de mayor seguridad y estabilidad internacional.

En dicho contexto se puede afirmar que la validez y probabilidad de las hipótesis bélicas, en el marco de los conflictos y amenazas tradicionales, será inversamente proporcional al grado de aprovechamiento de las oportunidades que brinda la globalización en el marco de procesos de cooperación, asociación y de interdependencia, los cuales se concretan en dos dimensiones complementarias: la cooperación bilateral y la multilateral.

En síntesis, hemos transitado desde un escenario internacional, de Guerra Fría, caracterizado en lo convencional por el enfrentamiento de las FF.AA. en conflictos clásicos y, en lo nuclear, por la disuasión hacia un escenario en donde las FF.AA. son activos instrumentos del poder nacional tanto en la disuasión para evitar conflictos como en la cooperación internacional para neutralizar amenazas transnacionales.

C. REALIDAD Y DIMENSIÓN DE LOS RIESGOS TRADICIONALES

En el contexto de lo anteriormente expuesto, resulta evidente que la ampliación de los conceptos de seguridad y defensa a la luz de la evolución de los procesos políticos, tanto internos como internacionales, confirma la vigencia de la doble dimensión del conflicto, la cual oscila entre cooperación y confrontación y hace que éstos tengan también una doble dimensión en la cual la variable tradicional se incrementa en el nivel local a medida que la probabilidad de ocurrencia de un conflicto a gran escala se reduce en el nivel global. Se verifica así un aumento en la interacción conflictiva que se produce en conjuntos geopolíticos y geoestratégicos, cuyas unidades políticas se encuentran fragmentadas y con procesos incipientes o intermedios de consolidación del Estado.

A esta categoría corresponden la mayoría de las guerras internacionales que se han producido, desde el término de la era bipolar, las cuales se circunscriben a regiones geográficas en la cual los procesos políticos de integración no han logrado consolidarse, o bien donde la integración regional no presenta procesos de cooperación y consecuentemente de interdependencia significativos, como también, donde determinadas variables históricas o geoestratégicas continúan vigentes con distinta intensidad y/o presencia cíclica.

Por lo tanto, las reducidas hipótesis de conflictos tradicionales que se expresan actualmente en el escenario internacional se caracterizan, por una parte, por su carácter vecinal y, por otra, por su escasa probabilidad de expansión a niveles regionales manteniéndose, en lo general, limitadas geográficamente, circuns-

tancias éstas que facilitan la intervención, en cualquiera de las formas que permite el Derecho Internacional de los organismos de seguridad colectivos, con lo cual la solución de este tipo de conflictos tiene una alta probabilidad de solución multilateral. Ejemplifican esta aseveración los conflictos potenciales en el África, Sudeste Asiático, Asia Central y regiones específicas de América Latina.

Una reflexión especial merecen en este sentido los conflictos armados de carácter interno, los cuales tienen una relación directa con el nivel de desarrollo de las capacidades estatales de consolidación institucional, lo que, a partir del 11 de septiembre del 2001, presenta una dinámica inversa a la tendencia en la debilitación del Estado que se verificó en los primeros años de la Posguerra Fría.

En otras palabras, a partir de los atentados terroristas del 2001, la seguridad internacional le reclama a los Estados, como principales sujetos de derecho internacional, una efectiva consolidación de sus capacidades institucionales para neutralizar los riesgos y amenazas que representan la existencia de áreas sin ley, espacios vacíos y Estados débiles.

Este fenómeno reviste especial importancia toda vez que el multilateralismo,⁸ que propicia y representa el funcionamiento del sistema de seguridad internacional, requiere para enfrentar tanto las amenazas tradicionales como especialmente las no tradicionales de carácter transnacional, del desarrollo de capacidades que le permitan el ejercicio de una “soberanía efectiva”.⁹

Ahora bien, y retomando el tema central de la ponencia, es pertinente agregar que de manera generalizada los Estados determinan situaciones eventuales en que las amenazas convencionales podrían materializarse. Estas situaciones eventuales reciben el nombre de “hipótesis de conflicto”, cuyos rasgos generales en nuestro caso consideran los siguientes:¹⁰

Su origen es diferente en las distintas áreas del planeta.

- La identificación de una hipótesis de conflicto es distinta de su probabilidad de ocurrencia.
- En un contexto de interacción y cooperación, la probabilidad de ocurrencia de una hipótesis de conflicto disminuye y esta disminución estimula, a su vez, la voluntad por identificar nuevos ámbitos de interacción y cooperación.

8 En el caso de Chile, uno de los principios de la política exterior del Estado.

9 Capacidad del Estado de hacer llegar a la totalidad de su territorio el imperio de la ley, las posibilidades de desarrollo y los beneficios de la civilización. Se alude a la interpretación que sostiene John Agnew, en su artículo sobre regímenes de soberanía, soberanía efectiva y territorio sobre el tiempo y espacio.

10 *Libro Defensa Nacional*, op. cit., pp. 65 y 66.

Las hipótesis de conflicto, aunque tengan un bajo índice de probabilidad en la región, siguen constituyendo situaciones eventuales posibles y, por lo tanto, entrañan un riesgo latente. Para las naciones hispanoamericanas estas hipótesis subsisten ya sea como problemas de delimitación limítrofe pendientes, derivados de la estructura administrativa del imperio español que se proyectó a las nuevas naciones independientes, ya sea como antagonismos emanados de conflictos bélicos suscitados entre ellas o entre alguna de ellas y otros Estados, o como consecuencia o en asociación con propuestas de revisión de tratados vigentes o diferencias sobre puntos de interpretación de instrumentos, en particular aquellos ya ejecutados.

Los procesos de integración y cooperación en distintas áreas del continente americano, iniciados a finales del siglo XX y que aún continúan en curso, han ido acompañados del desafío de generar confianza para remover los elementos que configuraron hipótesis de conflicto en esas áreas y así avanzar hacia etapas más profundas en las relaciones entre los Estados. El proceso, que podría conducir a despejar tales hipótesis, es de ritmo variable y depende de que exista voluntad política de las partes para impulsarlo.

En este proceso, las Fuerzas Armadas sin duda constituyen un activo mecanismo para establecer nuevos vínculos de cooperación en el ámbito de la Defensa, sin que dejen de cumplir el papel constitucional que el Estado les asigna.

En este sentido, no parece apropiado reducir el empleo de las Fuerzas Armadas a hipótesis de conflicto tradicionales que tienen diferentes grados de vigencia y validez. Éstas actúan según las directrices de una Política de Defensa que está estrechamente ligada a la política exterior del país,¹¹ ya que ambas —el caso chileno es elocuente— están concebidas en la perspectiva de asegurar un ambiente de paz que permita a la nación avanzar en el logro del bien común y en función de la cual el Estado estructura un aporte coherente a través de la convergencia de todas sus capacidades estatales en la promoción de la paz y estabilidad del sistema internacional, lo cual, como ya enfatizamos, encuentra su centro de gravedad en la cooperación bilateral y multilateral.

De igual forma, nuestra mirada a los conflictos tradicionales, no puede obviar la relación existente entre el respectivo proceso de consolidación de los Estados —caracterizado por el nivel de institucionalidad, gobernabilidad, imperio de la ley, nivel de corrupción, control y equilibrio de poderes, profesionalización de las Fuerzas Armadas, entre otros factores— y la eclosión de nuevos riesgos o amenazas.

A nuestro juicio las áreas geográficas con Estados con incipientes grados de desarrollo de su proceso de consolidación, poseen un mayor riesgo en la ma-

11 *Ibidem*, pp. 65 y 66.

nifestación de conflictos tradicionales. Comparativamente, a modo de ejemplo, en Europa, dado su avanzado proceso de consolidación, presenta casi nulas posibilidades de conflicto de esta naturaleza. El punto es que Estados, con altos grados de madurez tanto en sus institucionalidades nacionales como comunitarios, favorecen procesos de cooperación y de asociación en diversas materias que permiten altos niveles de interdependencia, en donde la posibilidad de un conflicto tradicional se minimiza.

En esa perspectiva y considerando el rol preponderante que juega el Estado como el principal sujeto político de derecho internacional, la problemática de la seguridad y de la defensa en el campo internacional no puede sino girar en torno al Estado Nación. Dicha problemática tampoco puede prescindir de la doble dimensión interna y externa que involucra el bien común de la sociedad a cuyo servicio se encuentra, lo cual en términos generales expresan o asumen con distintos énfasis y matices las diferentes concepciones de seguridad nacional que formulan las múltiples políticas de seguridad y defensa que explicitan los Estados individualmente considerados, o bien, aquellas que se encuentran desarrolladas en concepciones de seguridad cooperativas, asociativas y colectivas que forman parte de la cooperación internacional multilateral.

En dicho contexto, el proceso político internacional en términos generales no presenta contradicciones entre la seguridad nacional de los Estados y la seguridad internacional, en los términos que la hemos explicado, sino que por el contrario, se evidencia una creciente convergencia, así como subsidiariedad, de ambos niveles de seguridad, sin lo cual los estados de incertidumbre y de inseguridad que conlleva la globalización adquirirían grados exponenciales.

D. CONCLUSIONES

Consecuente con la lógica que hemos seguido en el análisis de los fenómenos internacionales, asociados a la pervivencia de los riesgos tradicionales, podemos concluir en algunos aspectos que constituyen datos ineludibles de la ecuación político-estratégica vinculada a la mantención de la paz, de la seguridad y de la estabilidad internacional.

En lo que se refiere a la dinámica de los procesos de globalización y político-internacional, existe una relación entre el nivel de desarrollo del proceso de consolidación y madurez del Estado, el nivel de desarrollo de los procesos de cooperación vecinal, regional y hemisféricos y la posibilidad de ocurrencia de conflictos tradicionales.

Existe también una relación inversa entre la disminución de la posibilidad de que dichos conflictos se produzcan a escala regional o mundial con el aumento de las posibilidades de ocurrencia en el nivel vecinal, los cuales de materializarse

se mantendrían limitados geográficamente sin afectar al sistema internacional en su conjunto. En ese sentido, el factor gravitante de dicha limitación está constituida por el interés del poder regional, hemisférico o mundial predominante de que determinados conflictos no superen determinadas intensidades.

Del mismo modo, existe una relación inversa entre las posibilidades de conflictos convencionales y el grado de interdependencia que alcanza la integración cooperativa en sus dos dimensiones principales: la cooperativa multilateral y la bilateral, la cual se verifica en los ascendentes procesos de cooperación y de asociación presentes en el actual escenario internacional. De esta forma, en el caso regional el proceso de integración chileno-argentino se constituye en un referente de asociación estratégica de gran proyección en el ámbito del Cono Sur.

No existen contradicciones necesariamente entre un Estado fuerte y capaz de ejercer una soberanía efectiva y la cooperación internacional multilateral en la solución de los problemas de seguridad y defensa contemporáneos. En dicho contexto, la globalización ratifica desde el punto de vista de las amenazas tradicionales y emergentes la total, absoluta y necesaria vigencia del Estado Nación como contrariamente a las ideas que predominaron a los inicios de la era posbipolar. Es decir, en las últimas dos décadas del siglo XX.

La pervivencia de las amenazas tradicionales en el actual escenario internacional, las cuales se encuentran interactuando con las amenazas no tradicionales impactando en forma conjunta los ámbitos de la seguridad y de la defensa, imponen un mayor desafío a los tradicionales roles de las fuerzas militares, en tanto las obliga, como instrumentos del poder nacional, a desarrollar nuevas capacidades las cuales están siendo manifestadas, en diverso grado, en los actuales procesos de transformación de la fuerza en curso en la mayoría de las FF.AA. occidentales y que, en nuestro caso, se expresan bajo el principio de la multifuncionalidad de las capacidades estratégicas de la fuerza militar, en el contexto de dos ejes de acción complementarios denominados disuasión y cooperación internacional, al margen de otros dos de carácter societal, relacionados con el desarrollo nacional y la cohesión social.

Si bien a nivel internacional hay una maduración y claridad para enfrentar los diversos conflictos que se presentan –al margen de su raíz u origen– en términos de mediación e intervención, no ocurre lo mismo con la vertiente de la prevención.

En la perspectiva señalada, la construcción efectiva de “modelos de seguridad flexible” a lo menos de carácter subregional, aparece como el gran desafío –pero altamente complejo– a concretar para fortalecer efectivamente la débil vertiente de la prevención. Estos modelos son la base para un Sistema de Seguridad Cooperativo entre los Estados, aun cuando se debe tener presente que deben recoger las particularidades de todos los actores.

En síntesis, la línea de acción que teóricamente se nos presenta como la más coherente para el logro de una paz estable y duradera es el compromiso de los Estados con la integración regional y una cooperación multilateral y bilateral fecunda en términos de interdependencia, proceso que, en nuestro caso, constituye una voluntad explícita que el gobierno de Chile ha plasmado en su Política Exterior y su Política de Defensa y que las FF.AA. de nuestro país han incorporado como tareas ineludibles de su quehacer profesional en el logro de los objetivos nacionales.