
RIESGOS DE LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA Y DE TRANSPARENCIA MILITAR

CRISTIÁN LEYTON SALAS*

Implementing regimes of Mutual Trust and Military Transparency creates opportunities, but also risks. There is abundant literature on the positive effects of integrating and implementing programs of further political and military interrelationships between the armed professionals, from interstate defense and security; however, there is a gap in the associated risk factors. The Mutual Trust Measures (MTM) are not an end in itself, but a means to foster and set out better relationships among States. Notwithstanding, it may happen that some particular historic circumstances may lead some political states to enter in such processes, without any real nor deep political intention to do so. Internal perceptions on future frailty may turn, for some States, into factors promoting the adoption of MTM regimes. In this case, the "situation" dictates the change, particularly among States with historical conflict relationships.

Abundante es la literatura especializada y general en torno al fenómeno y los procesos de Confianza Mutua y de Transparencia Militar (CMTM), tanto en Europa como en América Latina.¹

-
- * Doctorando Estudios Americanos, Instituto de Estudios Avanzados, Bachelor Ciencia Política área Relaciones Internacionales y Master of Arts en Ciencia Política área Estudios Estratégicos y Relaciones Internacionales, Université du Québec à Montréal (UQAM), Canadá. Profesor Programa de Estudios en Políticas Públicas (PEPP), UTEM. Graduado del Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), National Defense University, Washington D.C.
- 1 Entre los que se cuentan, BRIGAGAO, Cloris; VALLE FONROUGE, Marcelo. "Argentina y Brasil: modelo regional de confianza mutua", en *Estudios Internacionales*. N° 125, 1999, pp. 3-19. CASTILLO PANTOJA, Guillermo "Una visión sobre el desarrollo de la confianza mutua en América Latina", en *Memorial del Ejército*, N° 463, 2000, pp. 54-67. CHEYRE ESPINOSA, Juan Emilio. Presentación e introducción del libro *Medidas de confianza mutua: caso de América Latina y el Mediterráneo*. CHEYRE ESPINOSA, Juan Emilio. "Medidas de confianza mutua en el Mediterráneo", en *Memorial del Ejército*, N° 455, 1998, pp. 130-176. Declaración de San Salvador sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad, en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 13, N° 3, julio-septiembre, 1998, pp. 27-32. GÓMEZ MENESES, Christian. "Medidas de Confianza Mutua", en: *Minerva*, Vol. XVII, N° 44, 1999, pp. 54-81. LEYTON, Cristián. "Introducción al factor de hostilidad: de la seguridad cooperativa a la seguridad por la cooperación", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 14, N° 4, octubre-diciembre, 1999, pp. 3-12. MANI CLARK, Kristina. "Concepciones de la defensa nacional en Argentina y Chile: una comparación de los libros de defensa", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 15, N° 2, abril-junio. 2000, pp. 39-51. Noguez Zubizarreta, Horacio. "Seguridad y fomento de la confianza", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 13, N° 1, enero-marzo, 1999, pp. 52-54. OLEA, Francisco. "Comunicación v/s conflicto. La Cea. Una instancia de confianza mutua", en *Armas y Servicios*, N° 75, octubre, 2000, pp. 30-36. "Confidence-Building Measures in South Asia" The Henry L. Stimson Center. Visitar: <http://www.stimson.org/southasia/?SN=SA2001112047>, accessed on January 30, 2002. "Military Measures: Confidence and Security-Building Measures (CSBMs)" Creative Associates International, Inc. Visitar: <http://www.caii-dc.com/ghai/toolbox5.htm>, accessed on January 30, 2003. "Military Measures: Confidence and Security-Building Measures (CSBMs)" Creative Associates International, Inc. Visitar: <http://www.caii-dc.com/ghai/toolbox5.htm>, accessed on January 30, 2003. "Confidence-Building Measures in South Asia" The Henry L. Stimson Center. Visitar: <http://www.stimson.org/southasia/?SN=SA2001112047>, accessed on January 30, 2003.

No obstante lo precedente, poco se ha dicho respecto a las *motivaciones políticas* detrás de tal fenómeno, es decir ¿qué motiva a un Estado a iniciar un proceso de confianza mutua con otro, particularmente cuando se han mantenido históricamente o se mantienen aún hipótesis de conflicto vigentes? Finalmente, ¿Cuáles son las limitantes de la adopción de una política de construcción de confianza mutua?

La tarea que significa aproximarnos a una respuesta sería demasiado ambiciosa. Sin embargo emprender dicha labor es fundamental por cuanto permite tener claridad respecto a la subsistencia en el tiempo de tales medidas, sean éstas en el mediano y largo plazo.

No obstante lo anterior, las diversas problemáticas suscitadas en torno a la relación de “alianza estratégica” entre Chile y Argentina deben llevarnos a explorar, no sólo las fortalezas de las relaciones de cooperación política y militar, sino que, además, llenar el vacío respecto a sus debilidades estructurales.

¿Bajo qué condiciones las medidas de confianza mutua pueden constituirse en fuente de inseguridad, particularmente cuando se percibe que uno de los Estados ha adoptado dicha postura impulsado por intereses eminentemente coyunturales y percepciones de debilidad institucional?

I. FIDES MUTUA

En el ámbito de las relaciones internacionales, la “confianza”, desde el prisma de la defensa y la seguridad, podemos definirla como aquella percepción que se tiene respecto a las intenciones de un tercero en orden a no ser víctima de un acto de agresión o de despojo de un bien o condición dada.

También se refiere a “esperar con seguridad y credulidad que algo suceda o que alguien se comporte como se desea”.² Estamos hablando, en este último caso, de una sensación subjetiva encarnada en las intenciones³ pero fundada en actos objetivos como lo es la verificación en orden a asegurarse que los actos corresponden efectivamente a las intenciones.

A la luz de las ideas precedentes, podemos constatar que la confianza está directamente ligada a las intenciones del “otro”, siendo ésta independiente de sus capacidades. En otras palabras, y a diferencia de lo que Jack Child, señala no siempre las capacidades militares indican intenciones.⁴

2 Aceptación inspirada de la Real Academia Española de la Lengua, consultada el 14 de noviembre 2004, www.rae.es

3 Es decir, en la firme determinación de una voluntad en orden a alcanzar un fin cualquiera.

4 Particularmente cuando considera que el objetivo de las Medidas de Confianza Mutua y Transparencia Militar (MCMTM) son el de “reducir el riesgo de conflicto revelando las capacidades, señalando intenciones y frenan-

Dos casos son ilustrativos de esta realidad:

- Al momento de no existir un factor de hostilidad entre Estados⁵ las capacidades tienen un valor cero entre ambos. Poco importa el valor asignado a las capacidades militares de su ente vecinal, por el solo hecho de no existir un factor de animosidad entre ellos, las capacidades no inciden en la ecuación de seguridad.⁶ El caso de la relación Canadá-Estados Unidos constituye un claro ejemplo: no obstante el poder bélico de EE.UU. el Estado canadiense no considera a dicho país como una fuente de inseguridad directa.
- Por otro lado, puede darse una situación en la cual un Estado a pesar de no poseer una capacidad bélica considerada como requisito mínimo o *sine qua non* para obtener una victoria militar –considerándose a priori que el efecto de disuasión funciona racionalmente–, lleva de igual forma a cabo una acción bélica, no obstante conocer de ante mano su resultado: la derrota militar. Es así como el Estado en cuestión buscará, por medio de un acto de agresión, un resultado sobre un plano distinto: el político. En otras palabras, la derrota militar tiene, en la lógica decisoria estatal, un valor menor a lo que podría constituirse en una victoria política. En este escenario el decisor considera que es más tolerable una derrota en el campo de batalla que el *statu quo* imperante. Un ejemplo ilustrativo está dado por la Guerra de Yom Kippur en 1973 y la posguerra de Sadat.

En este último caso la variable “verificación” tiene valor cero, por cuanto si bien se puede constatar que las intenciones declaratorias se ajustan a las capacidades, dichas capacidades bastan por sí solas para constituir fuente de inseguridad. De esta forma, la amenaza no proviene del poder bélico propiamente tal, sino que del sistema político y del gobierno en general del país en cuestión.

Destaquemos que, forzosamente, todos los procesos de confianza mutua están insertos en los llamados Regímenes de Seguridad. Por este concepto debe-

do la espiral de desconfianza CHILD, Jack. “Medidas de Confianza Mutua en América Central”, en *Medidas de Confianza Mutua en América Latina*, VARAS, Augusto, y CARO, Isaac, (eds.). FLACSO/Stimson Center, SER, 1994, Chile, p. 45.

5 LEYTON, Cristián. “El Factor de Amenaza. Ejes de la Política de Defensa Chilena ¿Qué Política de Defensa para Chile?”, revista *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, año XXXIII, abril-junio 2000, N° 130.

6 Una salvedad cabe ser señalada. El rol jugado por Canadá durante la Guerra Fría ha sido explicado por el temor a ser objeto de una violación de su soberanía por parte de Estados Unidos en caso de un conflicto directo entre la extinta URSS y EE.UU. La existencia de una frontera norte colindante con la Unión Soviética, constituyéndose en el “campo de batalla” frente a una posible invasión del Ejército Rojo por el Polo Norte, así como la posibilidad de un intercambio nuclear vía esta misma zona geoestratégica “obligaba” a Canadá a formar parte de la OTAN y del NORAD haciendo más difícil una voluntad estadounidense en orden a violar la soberanía canadiense y explicando de paso las relaciones especiales entre ambos Estados. LEYTON, Cristian. “Introducción al factor de hostilidad: de la seguridad cooperativa a la seguridad por la cooperación”, en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 15, N° 4, octubre-diciembre 1999, pp. 3-12.

mos entender aquel conjunto de principios, medidas y órganos de carácter binacional o multinacional que tienen como objetivo proveer una percepción de protección militar externa. Será a partir del conjunto de medidas de confianza mutua adoptadas, que éstas sean de primera, de segunda o de tercera generación, que los regímenes de seguridad emergerán. Es así como éstos nacen ya sea del concurso unilateral de un Estado, obligando a su par adversario a insertarse en él, ya sea en común acuerdo, es decir, negociando los parámetros que indicaran los umbrales del *casus belli* o de una crisis bélica mayor. En cada uno de estos regímenes, como son el de Seguridad Cooperativa, de Seguridad Estratégica, el de Seguridad por la Disuasión y el de Seguridad por el Desarme,⁷ la confianza, en el sentido de no ser objeto de un acto hostil, está presente.

Identificar y caracterizar los diferentes regímenes de seguridad nos permite establecer las bases de los procesos de confianza mutua, y las variables y condicionantes que permiten ya sea que estos surjan o no.

II. NATURALEZA DE LOS REGÍMENES DE SEGURIDAD

El régimen de Seguridad por el Desarme,⁸ es aquel conjunto de principios propios a la estrategia de la guerra directa, de la solución de controversias llevado a cabo por una demostración de fuerza total o parcial por medio de la destrucción de las capacidades bélicas enemigas.

En este escenario, para que la “seguridad” exista, es necesaria la destrucción del “Factor Fuerza”.

La confrontación si bien se da sobre el plano político, ésta tiende a degenerar rápidamente sobre el plano militar. Lo anterior se basa ya sea en un factor de tiempo, y se le asocia a la “Guerra preventiva”,⁹ ya sea por motivaciones de política interna, como es la instrumentalización de conflictos históricos.¹⁰

Un régimen de Seguridad por la Disuasión no busca suprimir el factor de hostilidad ni el factor de fuerza que alimentan una relación beligerante, sino impedir

7 Ver capítulo II.

8 Existe una variante que podríamos denominar como de idealrealismo. En este caso estamos hablando de dos fenómenos, por un lado el llamado Control de Armamentos (Arms Control), y por otro lado el Desarme Total. El control de armamentos se da como objetivo, justamente, controlar o dominar una relación de conflicto entre dos Estados, específicamente el proceso de adquisición de armamentos con el fin de contener una carrera armamentista. No se busca despojar a los Estados de sus arsenales, sino que sólo limitarlos, tanto cuantitativa como cualitativamente. Por el contrario, el Desarme Total, fundando su accionar en un precepto filosófico según el cual son las armas las que asesinan y no los seres que las manipulan, literalmente desposeer a los Estados de sus medios bélicos.

9 Consultar: LEYTON, Cristián. “Guerra Preventiva”, *Revista Política y Estrategia*, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), N° 91, octubre 2003.

10 Se refiere a la utilización con efectos mediáticos de conflictos históricos entre Estados con objetivos de política interna.

el uso de la fuerza en la resolución de controversias. La utilización de los medios militares como instrumentos de paz armada es posible por la creación de relaciones de fuerza tales que hacen irracional el recurso a la guerra como política de Estado. La confrontación de intereses políticos o económicos existe, sin embargo los costos de utilizar los medios militares tendrá efectos retroactivos prohibitivos, tanto desde un punto de vista político, militar como económico. La relación de oposición no es objeto de resolución sino que ésta subsiste, se busca de esta forma controlarla y limitarla, enmarcándola en límites políticos aceptables por ambas entidades. En este caso, también podemos asimilar las relaciones de confrontación a un estado de cooperación/competencia. En otras palabras, se coopera a fin de mantener la actual relación de competencia armada y/o política al interior de un régimen de seguridad “estable”, es decir, que no conlleve a la vulneración de intereses considerados como vitales y que permita con ello mantener la hostilidad en un estado de “Guerra Fría”.

Por otro lado, nos referimos a una relación de confrontación entre Estados o entidades políticas entre los que existen regímenes ya sea de Seguridad de Cooperación/Integración, de Integración o de Unificación. En estos casos, la confrontación se ventila por medios y canales de resolución de conflictos no disuasivos ni persuasivos ya que la amenaza al uso de la fuerza no está considerada.

La Seguridad Cooperativa constituye, por su parte, el fenómeno en donde el factor que neutraliza la llamada Ocasión de servirse de la Fuerza es la Cooperación (C):¹¹ tal es el grado de interdependencia económica y de afinidad ideológica que los entes estatales sólo pueden optar por una política multilateral y de negociación en el momento de resolver conflictos. Bajo este prisma, los tradicionales o emergentes problemas que aquejan la seguridad regional dejan de ser única y eminentemente “nacionales”, para adquirir un carácter internacional. Los Estados evidencian que el dilema de la seguridad que significaba que la garantía de su propia seguridad militar pasaba por diezmar directa o indirectamente a la otra ya no responde a los intereses nacionales. La confrontación en este régimen de seguridad se funda en el hecho según el cual existen, ya sea problemáticas de seguridad y de defensa comunes y que necesitan soluciones concertadas. Por otro lado, si bien existen problemáticas de seguridad bilaterales, éstas deben ser abordadas por medio de organismos especiales con una estructura orgánica bilateral, basada

11 La inseguridad responde a la interacción que se produce entre un trinomio de factores constitutivos de la teoría general de la seguridad. Esto significa, la Oposición de intereses u Hostilidad (H), la Fuerza (F) y, finalmente, la llamada Ocasión de servirse (Os). La inseguridad emerge en el momento en que, existiendo un grado cualquiera de hostilidad entre unidades estatales, la ocasión de servirse de la fuerza no es neutralizada por la misma. En este sentido, la percepción de amenaza, real o figurada, generada por el factor de hostilidad es la que influencia y/o determina que, dadas ciertas condiciones, la llamada Ocasión de servirse de una fuerza coercitiva emerja como la solución última de un conflicto, que hasta ese entonces se limitaba a lo eminentemente político o económico. La Fuerza, la cual surge, entonces, como un factor de inseguridad, se presenta bajo dos ángulos diferentes: ya sea por medio de la simple disposición de una capacidad de violencia bélica, ya sea por medio de la ocasión que implica servirse de ésta.

en la existencia de acuerdos o pactos de la misma naturaleza en orden a crear, reforzar y consolidar confianza entre los entes estatales y sus órganos de seguridad externa, las FF.AA.

Hablaremos de la Seguridad Estratégica al tratar el fenómeno de acercamiento estratégico que permite la neutralización del factor de Ocasión por medio de la utilización conjunta de los factores de Fuerza y de Cooperación. Esta estrategia es una de transición, de una eminentemente disuasiva hacia otra de virtual conciliación (de los intereses estatales). En otras palabras, de cooperación, pero en donde el factor de hostilidad aún no ha desaparecido, no obstante haber disminuido al punto que la amenaza tiene sólo un carácter potencial y no real. A esta experiencia responden las relaciones chileno-argentinas durante el período 1990. En un régimen de Seguridad Estratégica, el factor de hostilidad subsiste, pero se encuentra en proceso de ser controlado y sometido a una constante disminución como resultado de una mayor interdependencia económica y de la existencia de intereses y valores, políticos, sociales, económicos y de seguridad comunes. No obstante que la Fuerza prevalece, ésta es neutralizada por medio del fenómeno de Cooperación, pero dado el hecho que el factor Fuerza aún ocupa un rol importante en la percepción de amenaza, la disuasión debe seguir siendo potenciada, esta vez comunicando formalmente las intenciones a sus entes vecinales. De esta forma, el factor de Oportunidad o de Ocasión es contenido por medio del uso conjunto de la Cooperación y de la Fuerza: La estrategia de cooperación cohabita con otra de disuasión.

En términos generales, en el régimen de Seguridad Cooperativa la confianza se encuentra en proceso de construcción, en la Seguridad Estratégica la confianza se encuentra en proceso de afianzamiento, en la Seguridad por la disuasión ésta atraviesa un proceso de instrumentalización, finalmente en la Seguridad por el Desarme la confianza no existe, por lo que la inseguridad da paso a una resolución del conflicto por la guerra o un fenómeno cíclico de crisis bélicas mayores.

Tradicionalmente, los análisis respecto a los orígenes recientes de los procesos de Confianza Mutua y de Transparencia Militar en América Latina están relacionados a una gran causa, esto es “la desaparición del comunismo como amenaza” y a los efectos directos de tal fenómeno sobre el escenario mundial, como son “la menor vulnerabilidad y de la reducción a la propensión al conflicto” así como la aparición de fenómenos relativamente nuevos como son el crimen organizado internacional, el terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva”.¹²

12 CHEYRE ESPINOSA, Juan Emilio. Medidas de Confianza Mutua, Casos de América Latina y el Mediterráneo, CESIM, junio 2000, p. 30.

No obstante lo precedente, la inauguración de medidas que tengan como objetivo acrecentar la confianza mutua no sólo buscan evitar actos de hostilidad, controlando la animosidad, éstos también pueden generarse por razones de “oportunidad”, insertándose en un tipo de régimen de Seguridad Estratégica. Este punto constituye, a mi entender, el principal factor de amenaza para la seguridad al vulnerar el factor de confianza entre Estados por cuanto desnaturalizan aspectos centrales de la planificación estratégica tanto del aparato estatal como de los estamentos militares.

III. VENTANAS DE OPORTUNIDAD Y MCMTM

Por “ventana de oportunidad” entendemos como aquel momento o intervalo de tiempo extraordinario, no planificado ni esperado, permitiendo a un ente político cumplir un objetivo nacional.

En el caso de las MCMTM estas oportunidades se expresan de dos formas:

- A. Necesidad dictada por la política exterior de un Estado que tiene como fuente o que se originan en problemáticas de origen interno, como es el caso, por ejemplo, de una situación de conmoción interior o una percepción real o percibida de debilidad en las estructuras económicas, políticas o sociales de la nación.

El régimen de seguridad por la disuasión introduce el llamado “dilema del cañón o la mantequilla”, esto es, cómo poder financiar un nivel determinado de capacidades militares sin crear por ello un desequilibrio socioeconómico que afecte a la población, objeto esencial y primario de la función militar. En este sentido, la consecución de medidas que busquen disminuir el nivel fricción bélica o diplomática introduce una de las condiciones necesarias para la implementación de un proceso de confianza mutua, es decir, buscar evitar el aumento o el mantenimiento de un gasto bélico que lleve indirectamente a una situación de ingobernabilidad poniendo en peligro el régimen político dominante.

De esta manera, la percepción y proyección futura por parte de un Estado cualquiera de debilidad económica, política, militar o socioeconómica interna puede, bajo determinadas condiciones, llevar a un gobierno a inaugurar un régimen de seguridad basado en medidas de confianza mutua. El caso argentino podría insertarse en esta lógica, junto a su ascensión al estatus de Aliado Mayor Extra OTAN de EE.UU.¹³ a comienzos de los 90.

13 Ver esta tesis en “Argentina, Aliado Mayor Extra OTAN. La Problemática Política”, *Revista Diplomacia*, Academia Diplomática de Chile, N° 83, junio 2000, pp. 50-61.

En este escenario, la debilidad percibida o real de condiciones económicas y sociales, así como políticas y militares impediría a un Estado continuar o reforzar un régimen de seguridad por la disuasión obligándolo a buscar una solución a la desconfianza entre las FF.AA. de países históricamente adversarios, por medio de medidas que tiendan a “diluir-las”. En este caso, las intenciones son neutralizadas por un factor social y sociopolítico que se origina al interior de su sistema político. No existe un convencimiento real de las elites políticas en orden a inaugurar un régimen de seguridad cooperativo o estratégico, sino que meramente intereses coyunturales.

Por otro lado, las capacidades son neutralizadas por la imposibilidad de mantener o aumentar el gasto en defensa frente a las consecuencias políticas que dicha postura pudiere producir internamente. Nos enfrentamos, así, a un fenómeno de triangulación jerárquica de las políticas de Estado: la política interna dicta necesidades específicas y particulares sobre la política de defensa, mientras que, producto de esta última, la política exterior debe acomodarse tanto frente a las demandas internas como frente a las nuevas condiciones y escenarios externos generados por este cambio ya sea en el régimen internacional, regional y vecinal.

A título de ejemplo podemos decir que los casos de Argentina y del Perú, en menor medida este último, se podrían insertar en esta lógica. Podemos también incluir el escenario dado por la negociación de reducción de ojivas nucleares entre la URSS y EE.UU. (START I y II) como resultado, entre otras razones, del programa de Guerras de las Galaxias inaugurado por la administración Reagan y que llevó a la URSS a buscar disminuir la percepción de amenaza soviética sobre EE.UU. a cambio del fin del programa en cuestión. Una razón de orden interno, socioeconómico y de allí sociopolítico, impedía a Moscú embarcarse en esta lógica armamentista.

- B. *Necesidad de política exterior que tiene como objetivo la inauguración de un proceso de integración bilateral o multilateral a nivel regional originado ya sea por:*

Procesos internos –cambio de régimen político nacional– o por transformaciones en el ámbito externo –aparición, desaparición o cambios a nivel de intereses, intenciones o capacidades de superpotencias o potencias mundiales.

Contrariamente a las razones avanzadas en el punto A, las que responden más que nada a una lógica socioeconómica, las razones que explican la adherencia a un régimen de Seguridad Cooperativa en el punto

B se insertan al interior de una lógica eminentemente sociopolítica. Es así como transformaciones a nivel político, tanto interno como externo, explicarían la adherencia a un régimen de seguridad ya sea cooperativo como de seguridad estratégica.

En los casos de cambio de régimen interno, por ejemplo, este proceso puede inaugurar transformaciones en los patrones de la conducta internacional del Estado como producto, además, de transformaciones en los balances de poder internacionales. El ejemplo más reciente está dado por el fin de la URSS y sus efectos mundiales. La uniformidad de valores políticos así como la irrupción de un solo sistema económico, permite la uniformización de regímenes políticos internos lo que conlleva a un mayor control civil sobre los procesos políticos locales, así como también una participación más activa y eficaz del sistema de fiscalización de los órganos representativos de la sociedad civil sobre los actos de gobierno.

La irrupción global de la democracia como sistema y régimen de gobierno posibilitó introducir el factor de “confianza” en los órganos de dirección política internos y de allí extrapolarlos a sus relaciones interestatales.¹⁴ Por otro lado, cabe señalar que las transformaciones a nivel del balance de poder en el sistema internacional han posibilitado no sólo una difusión mayor de las medidas de confianza mutua, ya no en el marco de un régimen puro de disuasión junto a una cooperación inserta en la competitividad como era el caso durante la Guerra Fría entre las dos superpotencias, sino que en el marco de un régimen de seguridad en donde la disuasión cohabita estrechamente con la cooperación¹⁵ sin por ello aumentar, necesariamente, el grado de desconfianza. La ventana de oportunidad en orden a reducir los factores de hostilidad abiertos por problemáticas territoriales será aprovechada por algunos países regionales, particularmente Chile y Argentina.¹⁶ En ambos casos la “oportunidad” es impuesta por el escenario interno –como será el caso argentino– o externo o ambos, caso chileno.

Como podemos apreciar, la política exterior tanto en su vertiente presidencial –aquella que dicta las grandes orientaciones o principios de la

14 Ver FUKUYAMA, Francis. *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Lucía Santa Cruz (1997), “Los desafíos de la modernidad y la organización social del siglo XXI”, en *Serie de Informe Político*, N° 47, noviembre de 1997.

15 Ver tesis avanzada por LEYTON, Cristián, “De la Seguridad Cooperativa a la Seguridad por la Cooperación/Disuasión” *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad (FASOC)*, año 14, N° 4, octubre-diciembre 1999, Análisis, pp. 3-12.

16 CHEYRE, *op. cit.*, pp. 31-46. En este sentido, cabe destacar que de doce problemáticas de seguridad tradicionales existentes actualmente en América latina, nueve corresponden a cuestiones territoriales.

política exterior—, como ministerial —aquellas que lleva a cabo en el terreno la autoridad máxima de esta cartera—, tienden a subordinar la política de defensa, y de allí, la función militar de los estamentos armados.

Las MCMTM constituyen la expresión práctica de la primacía de la política exterior estatal por sobre las funcionalidades de la defensa, por cuanto se busca demostrar el control que se tiene sobre los instrumentos bélicos y sus instituciones. El objetivo central de las MCMTM es el control por sobre los medios bélicos, demostrando a su potencial o adversario percibido que no existen intenciones de agresión por cuanto el despliegue, la movilización y la adquisición de determinado material bélico no tiene intenciones ofensivas, sino que de disuasión.

Ahora bien, las MCMTM están sujetas a determinadas limitaciones en el plano de su concreción práctica.

IV. LIMITACIONES DE LAS MCMTM

A la luz de las ideas precedentes, podemos afirmar que las Medidas de Confianza Mutua y de Transparencia Militar son el producto directo de una decisión estatal y como tal, estando éstas supeditadas a las directrices instituidas por la dirección política del órgano de Estado. En este sentido, la política militar exterior aparece como la expresión más acabada y precisa de las orientaciones de la política exterior del Estado, tanto ministerial como presidencial, plasmada en las medidas de confianza mutua en cuestión.

Tanto la política de defensa como la política exterior deben integrar, en su aplicación práctica, la ocurrencia de situaciones de oposición o de contraposición a la promoción de los intereses nacionales que encarnan. Por esta razón constituye un deber estatal establecer con exactitud situaciones de riesgo, de oportunidad o de amenaza para la consecución de determinados intereses nacionales y, con ello, acoger medidas pertinentes a fin de adoptarlas, evitarlas, disminuirlas o enfrentarlas con razonables posibilidades de éxito. Estamos en este caso hablando de la *Apreciación Global Político Estratégica (AGPE)*.¹⁷ Ésta se define como un instrumento de análisis y de planificación que reúne, en su proceso de observación, el estudio y examen de la realidad internacional, regional, vecinal y nacional a los campos de Acción Interno, Externo, Económico y Bélico, a fin de determinar las capacidades y las formas en que el país enfrentará las potenciales amenazas que pretenden evitar que alcance sus metas y objetivos.

17 El Libro de la Defensa Nacional lo define como “Análisis sistemático de la situación interna e internacional para deducir las potencialidades y vulnerabilidades del país, así como las interferencias que podría encontrar en la consecución de sus objetivos nacionales. De ella se derivan oportunidades de cooperación e hipótesis de conflicto. Es un documento básico en la elaboración de las políticas de Seguridad y de Defensa”.

Podemos constatar que la limitación principal de las MCMTM está dada por su subordinación y por su vulnerabilidad a los continuos cambios en la estructura de seguridad tanto interior como exterior al Estado. De allí la necesidad en orden a contar con una capacidad de anticipación de crisis, de conflictos bélicos mayores o de guerra a fin de permitir a los estamentos armados y a los órganos de acción diplomática y política externa, absorber dichos cambios de la manera más conveniente y real posible.

Otra problemática está asociada a la distinción de las transformaciones en los ámbitos de las políticas exteriores y de defensa como resultado de cambios a nivel de gobiernos, tanto en función de necesidades de política interna como de las relaciones entre el Estado y sus entes vecinales. En este sentido es fundamental lograr establecer a qué criterios y variables responden los cambios en los posicionamientos en las materias antes señaladas y que, indudablemente, introducen cuestionamientos sobre los programas y planes de cooperación militar. En este sentido, el ex embajador chileno en Argentina, Juan Gabriel Valdés Soublette consideraba, en relación al nivel de las actuales relaciones con Argentina, que:

*“Chile debe tener claridad para distinguir lo que es permanente y lo que es coyuntural en su relación. Permanente es, por ejemplo, nuestra asociación en el área estratégica, con las medidas de creación de confianza entre nuestras Fuerzas Armadas; las operaciones conjuntas, las misiones de paz. Existe una política de coordinación en materia de defensa entre los dos países que nos interesa para enfrentar juntos problemas de seguridad que, seguramente, se producirán en la región. Estratégicos son los más de 14 mil millones de dólares que chilenos han invertido en Argentina, la visión conjunta de los riesgos de seguridad que amenazan a nuestros países, o el desarrollo de corredores bioceánicos y pasos fronterizos. Nos interesan las mejores relaciones con Argentina en lo económico, político y cultural”.*¹⁸ La problemática asociada a este punto es saber:

- Cómo podemos identificar aquellos cambios que, por su naturaleza, tienden a lesionar los intereses permanentes.
- Aquellos cambios que responden únicamente a una coyuntura específica.
- Cómo podemos identificar cuándo un determinado gobierno se ha dado como objetivo lesionar uno u otro interés nacional.

Un punto central es identificar si la inauguración de medidas de confianza mutua no son más que el producto de “ventanas de oportunidad”, o si éstas se in-

18 VALDÉS, Gabriel, “El problema del gas: La solución no es técnica, sino política”, diario *El Mercurio*, Reportajes, Santiago, 6 de junio de 2004, p. 24.

sertan al interior de una verdadera necesidad y conversión político-estratégica en orden a avanzar hacia la conciliación de los intereses nacionales una vez contrapuestos y convertidos en una hostilidad hereditaria.

En este sentido, actualmente una de las mayores amenazas para la estabilidad regional está dada por el fenómeno de ingobernabilidad y sus posibles efectos en la seguridad ya no sólo interna, sino que externa de los Estados de la región, particularmente Chile. Lo anterior no sólo por las problemáticas de carácter territorial que aún se mantienen vigentes con Perú y Bolivia, sino que además por la presencia creciente de intereses económicos nacionales en la zona vecinal los cuales podrían verse afectados directamente.

Las Medidas de Confianza Mutua y de Transparencia Militar (MCMTM) son vulnerables cuando éstas no absorben los cambios o cuando los cambios experimentados en el plano externo no permiten vislumbrar las amenazas que esconden y que, por lo tanto, la AGPE no los valora como una amenaza militar propiamente tal.

El factor de ingobernabilidad constituye un ejemplo claro de las limitantes de las MCMTM y de la dificultad en orden a prever amenazas para la seguridad externa.