

Fuerzas Armadas: ¿preparadas solo para la guerra o efectivo instrumento para, además, asegurar la paz y seguridad estatal?

John Griffiths Spielman*

En el prefacio de la obra *Epitoma Rei Militaris*, que data aproximadamente del año 390 A. C., el autor romano Flavio Vegecio señala que si se quiere la paz, se debe estar preparado para la guerra. Unida al constante debate sobre el sentido de la existencia de las Fuerzas Armadas (FF.AA.), la afirmación nos ha llevado a reflexionar sobre los fundamentos del uso de la fuerza militar, de cara a los desafíos del siglo XXI. En otras palabras, a razonar acerca del verdadero significado de su existencia en el actual escenario internacional.

¿Están ellas destinadas a servir fundamentalmente para la guerra —la fase más extrema del conflicto— o bien su servicio es permanente y necesario, la mayor parte del tiempo, asegurando la paz? Al hacerlo, interesa despejar si a través de la defensa nacional —función vital del Estado— existen principalmente para la guerra. De allí, podríamos deducir que el principal objetivo de un ejército es solo ganar la batalla terrestre, o bien plantear que la función más amplia y adecuada del uso de la fuerza militar —expresión de la defensa nacional— es asegurar permanentemente la paz y, en circunstancias extremas, participar y vencer en la guerra, entendiendo esta como violencia organizada llevada a cabo por organizaciones políticas, que hoy son, principal aunque no exclusivamente, los Estados.

* Doctor en Estudios Americanos, USACH.; M.A. Security Studies, Georgetown University.

En consecuencia, podríamos plantear que las FF.AA. existen más que nada para asegurar la paz, que posibilita el desarrollo de un Estado-Nación, y deben encontrarse preparadas tanto para asegurarla en un continuo, así como en la guerra —en su modalidad más extrema— conseguir el objetivo político requerido. Entre la paz y la guerra existen además otras funciones del uso de la fuerza, que en el caso de Chile se encuentran definidas en la Constitución Política y en la legislación vigente, como en el caso de las diversas modalidades de las operaciones de paz (Capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas), así como en situaciones de emergencia y catástrofes naturales. En este amplio espectro de la paz y la guerra, las FF.AA. deben ser altamente eficientes y constituyen un elemento vital del poder nacional en todo tiempo.

En vista de lo anterior, a modo de introducción, deseo plantear la estricta relación entre la finalidad de un Estado, como forma de organización política, y la seguridad, el desarrollo y el bienestar, variables que le dan contenido al bien común, expresando que la función defensa es parte constitutiva de la seguridad en el sentido amplio del término, y que es permanente tanto en la paz como en circunstancias extremas, en la guerra. A continuación, definir o explicitar las principales características del actual escenario internacional, para preguntarnos cuáles son las principales funciones de la defensa nacional y su contribución a la seguridad del Estado. Finalmente, establecer los principales desafíos del uso de la fuerza militar en el actual escenario internacional.

INTRODUCCIÓN

El bien común: seguridad, desarrollo y bienestar – finalidad del Estado

El Estado, como organización política moderna, debe su nacimiento a una construcción social, complementada, como dice Anderson¹, por una comunidad imaginada, originada en Europa después de la denominada Guerra de los Treinta Años (1618-1648). Esta finalizó con el Tratado de Westfalia en 1648, que señaló un giro hacia un nuevo orden internacional, caracterizado por la autoridad dominante del Estado-Nación, en un territorio definido y por la consiguiente interacción estatal de las unidades en el sistema.

Hobbes nos señala en *El Leviatán* que “el Estado nace mediante un pacto de sometimiento de los hombres a un monarca, a quien remiten todos sus derechos y libertades individuales para obtener un mínimo de seguridad, que sería imposible de obtener dentro del estado natural (*El Leviatán*)”². De esta forma, el Estado se convierte en la unidad política encargada de proveer la seguridad a los individuos que forman parte de él.

Por su parte, John Locke, en contraposición a Hobbes, expresa que “el Estado está fundado en la soberanía popular, que tiene como presupuesto un pacto de sometimiento

¹ Ver Anderson, B. (1991). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London: New York. En esta obra, el autor destaca que la mera posibilidad de imaginar a la Nación solo surgió en la historia cuando tres concepciones culturales perdieron su control axiomático sobre las mentes de los hombres. Dichos elementos son la lengua escrita, la creencia de que la sociedad estaba naturalmente organizada alrededor y bajo centros elevados, y finalmente la concepción de la temporalidad. A lo anterior, se suma la afirmación que lo que hizo imaginables las comunidades nuevas era una interacción semi-fortuita, aunque explosiva, entre un sistema de producción y de relaciones productivas (capitalismo), una tecnología de las comunicaciones (la imprenta) y la fatalidad de la diversidad lingüística humana.

² Hobbes, Th. (1914). *Leviathan*. Londres: J.M. Dent & Sons, Ltd.; Nueva York: E.P. Dutton & Co.

al Estado, a condición de que este ejerza una efectiva tutela sobre la libertad de la persona y sobre sus bienes”³. Consecuentemente, Locke nos señala que la soberanía radica en el pueblo, correspondiéndole al Estado proteger los derechos de propiedad y libertad individual de los ciudadanos y regular las controversias entre los individuos. Rousseau⁴, a su vez, estipula que el Estado se configura a través de un contrato social, esto es, un:

Pacto de unión [y no de sometimiento], mediante el cual los hombres, renunciando a sus libertades individuales originarias, pretenden construir una comunidad política capaz de refundir el cuerpo social sobre una base de igualdad [...] Las funciones de gobierno se configuran, como funciones subordinadas no ya a los derechos individuales naturales, sino a la expresión directa y continuada de la voluntad popular.

Así, descartando que la relación entre Estados e individuos radique en la fuerza o en el sometimiento, Rousseau enfatiza que los individuos se someten libre y voluntariamente a las normas de esta comunidad política, a fin de obtener mayores beneficios, sin duda relacionados con su seguridad, desarrollo y bienestar.

El Estado, en palabras de Max Weber, “es una entidad que posee el monopolio exclusivo en el uso de la fuerza, en un territorio determinado”⁵. De acuerdo al *Léxico de la Política*, el Estado es definido como “el cuerpo político caracterizado por ser una organización dotada de la capacidad para ejercer y controlar el uso de la fuerza sobre un pueblo determinado y en un territorio dado”⁶.

³ Locke, J. (1924). *An Essay Concerning Human Understanding*. Oxford: Clarendon Press.

⁴ Rousseau, J. J. (1935). *The Social Contract*. Londres: Dent; Nueva York: Dutton.

⁵ Weber, M. (1994). *Political Writings*. Cambridge University Press. Pp. 310-311. Libro editado por Peter Lassman y Ronald Speirs de la Universidad de Birmingham. La cita textual se encuentra en el capítulo denominado “La Profesión y Vocación de la Política”.

⁶ Cansino, C. (2000). “Estado”, en Baca Laura, Judit Bóixer, Fernando Castañeda, Isidro Cisneros y Germán Pérez, *Léxico de la*

Por su parte, Jacques Maritain nos indica que “el Estado es un organismo facultado para utilizar el poder y la coerción, integrado por expertos o especialistas en bienestar público, un instrumento al servicio del hombre”⁷. El autor nos enfatiza que el Estado es el máximo responsable del bien común.

En conclusión, podríamos establecer que el Estado es una creación social mediante la cual los hombres se someten a sus disposiciones a cambio de beneficios que por sí solos no podrían obtener, siendo la finalidad suprema o *ultima ratio* del Estado lograr el bien común general. Uno de esos beneficios es la seguridad, bien que el Estado debe proveer mediante el monopolio de la fuerza, que es una de sus características principales. Dicha seguridad se expresa y obtiene principalmente en situaciones de paz y se encuentra seriamente en riesgo cuando hay guerra o conflicto.

En cuanto al Estado moderno, John A. Hall y John G. Ikenberry⁸, basándose en los clásicos ya señalados, lo definen como:

Un conjunto de instituciones, manejadas por el propio personal estatal, entre las que destaca muy particularmente la que se ocupa de los medios de violencia y coerción [...] Un conjunto de instituciones localizadas en un territorio geográficamente delimitado, atribuido generalmente a su sociedad [...] Y la instancia que monopoliza el establecimiento de reglas en el interior de su territorio, lo cual tiende a la creación de una cultura política común compartida por todos los ciudadanos.

Política, FLACSO, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México, Fundación Heinrich Boll y Fondo de Cultura Económica de México. P. 222.

⁷ Maritain, J. (1951). *Man and the State*. Chicago: University of Chicago Press.

⁸ Hall, J. y Ikenberry, J. G. (1989). *The State*. Minneapolis. University of Minnesota Press. Pp. 1-2.

Por su parte, Charles Tilly⁹ define el Estado moderno en los siguientes términos:

Una organización que controla la población ocupando un territorio definido es un Estado en tanto (1) se diferencia de otras organizaciones, actuando en el mismo territorio; (2) es autónoma; (3) es centralizada, y (4) sus divisiones están normalmente coordinadas entre ellas.

Oszlak¹⁰, en su artículo “La formación histórica del Estado en Latinoamérica,” define al Estado como:

Una relación social, un medio político a través del cual un sistema de dominación social es articulado [...] Su manifestación concreta es un grupo interdependiente de instituciones que forman el aparato en el cual el poder y recursos, de esa dominación política, se concentran.

La definición de este autor supone, por una parte, un conjunto de valores en torno a los cuales se articula esta dominación social y, por la otra, el conjunto de instituciones que le dan forma. Es decir, existe un elemento subjetivo que implica valores y sentimientos de pertenencia a una comunidad, que en lo general debiera formar una identidad colectiva. En otras palabras, como se dijo, una comunidad imaginada. Por otra parte, existe un elemento objetivo, expresado en la formación de instituciones. Debemos suponer que la formación de un Estado involucra ambos procesos, sin que ellos sean necesariamente procesos simultáneos.

⁹ Tilly, Ch. (1975). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press. P. 70.

¹⁰ Oszlak, O. (1981). “The Historical Formation of the State in Latin America: Some Theoretical and Methodological Guidelines for its Study”. *Latin American Research Review*, University of Texas, vol. 16, N° 2, p. 5.

No obstante, Oszlak¹¹ profundiza la definición citando una serie de atributos que debe poseer el Estado, a saber:

- Capacidad para externalizar su poder¹².
- Capacidad para institucionalizar su autoridad¹³.
- Capacidad para diferenciar su control¹⁴.
- Capacidad para internalizar una identidad colectiva¹⁵.

Concluye el autor que en el caso particular de Latinoamérica, al comienzo la formación del Estado se caracterizó por los siguientes fenómenos:

- La mayor parte de los movimientos de emancipación fueron de carácter local, es decir, se limitaron a los lugares en que residían las nuevas autoridades.
- El débil aparato estatal se formó con un pequeño número de instituciones jurídicas y administrativas, con una integración territorial limitada por la precariedad de las comunicaciones internas.

En suma, la existencia del Estado se basó solo en uno de los atributos antes mencionados: el reconocimiento externo de su soberanía política¹⁶.

¹¹ *Ibíd.* (1977), p. 7. Cita a Schmitter Philippe, John H. Coatsworth y Joanne Fox Przeworski. University of Chicago, "Historical Perspective on the State, Civil Society, and the Economy in Latin America".

¹² *Ibíd.* Entendido como el reconocimiento a una entidad soberana, dentro de un sistema de relaciones interestatales, cuya integridad está garantizada por entidades similares ya existentes.

¹³ *Ibíd.* Implica la imposición de una estructura de poder capaz de ejercer un monopolio sobre los medios de coerción ya organizados.

¹⁴ *Ibíd.* Considera la emergencia de instituciones públicas diferenciadas, que son relativamente autónomas con respecto a la sociedad civil y deben poseer: una capacidad reconocida para extraer recursos de la sociedad, un cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y una cierta medida de control centralizado sobre sus múltiples actividades.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 8. Consiste en la capacidad del Estado de generar símbolos que refuercen los sentimientos de pertenencia y cohesión social, componentes imaginarios de la nacionalidad que aseguran el apoyo ideológico al sistema de dominación.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 17.

Dicha caracterización continúa siendo un desafío para muchos Estados de la región, que se distinguen por la falta de soberanía real en su territorio. Es decir, la acción del Estado no llega efectivamente a la totalidad de su espacio y ciudadanos.

Sin embargo, las definiciones anteriores no estarían completas si no agregáramos la finalidad de adoptar el Estado como modelo de organización política. Dicha finalidad no es otra que —como lo señalara Maritain— el logro de las condiciones que permitan asegurar la obtención del bien común general, entendido este como las condiciones de seguridad, desarrollo humano y material, junto a las adecuadas condiciones de bienestar que permitan a los ciudadanos vivir en armonía de intereses.

De allí que para los efectos de este análisis entenderemos por Estado una unidad política organizada a través del conjunto de instituciones dotadas de autoridad, para establecer e imponer las normas que regulan las relaciones en la sociedad, sea esta pública o privada. Su finalidad suprema es la obtención del bien común de sus ciudadanos a través de un sistema de gobierno autodeterminado. Posee una población y un territorio definidos donde ejerce la soberanía interna y externa. Lo anterior nos plantea la necesidad de distinguir entre un “Estado jurídico”, es decir, aquel en que la soberanía es reconocida en el plano internacional, y el “Estado de facto”, entendido como la organización política que cumple y debe cumplir de manera efectiva sus funciones principales.

Ahora bien, cabe preguntarse cuáles son las funciones principales que debe realizar un Estado. Una de las posibles respuestas a la pregunta la encontramos en la obra de Marcos Kaplan¹⁷, autor que nos indica que ellas se refieren a:

- Institucionalización; legitimidad y consenso; legalidad; coacción social; educación y propaganda; organización colectiva y relaciones internacionales... En la realidad, dichas funciones están entrelazadas por su origen

¹⁷ Kaplan, M. (1969). *Formación del Estado Nacional en América Latina*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, pp. 41-50.

común o centro de imputación (el Estado), y por la convergencia o identidad de sus finalidades y resultados.

En lo que respecta a los fines del Estado, en su “Política de Defensa del año 2010”¹⁸, Chile los define de acuerdo a:

- Estar al servicio de la persona humana y promover el bien común.
- Respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana.
- Proteger a la familia, núcleo fundamental de la sociedad y propender a su fortalecimiento.
- Proteger a la población.
- Promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación.
- Contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible.

Los fines señalados pueden agruparse en funciones relacionadas con la seguridad y defensa, el desarrollo y el bienestar individual.

En un enfoque más actualizado, Ghani, Lockhart y Carnahan¹⁹, académicos del Instituto de Desarrollo con el Exterior de Londres, expresan que un Estado moderno debe desarrollar las siguientes diez funciones básicas:

- Ejercer el legítimo monopolio de los medios de violencia.
- Ejercer el control administrativo.
- Administrar las finanzas públicas²⁰.

¹⁸ Libro de la Defensa Nacional de Chile (2010). P. 27.

¹⁹ Ashraf, Ghani, Lockhart, Clare y Carnahan, Michael (2005). “Closing the Sovereignty Gap: An Approach to State-Building”. *Working Paper*, N° 253, Overseas Development Institute, Londres, septiembre. Disponible en la página web: http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp253.pdf

²⁰ Para John Ikenberry la capacidad de un Estado de recaudar impuestos es el elemento clave de su poder. Es vital tanto para la propia primacía del Estado, como para ejercer el monopolio de la fuerza. Ver “What States Can Do Now”, en Paul T. V., John

- Invertir en capital humano.
- Establecer los derechos y deberes ciudadanos.
- Proveer servicios e infraestructura a la sociedad.
- Fomentar la creación del mercado económico.
- Administrar los medios estatales (incluyendo el medio ambiente, recursos naturales y medios culturales).
- Establecer y dirigir las relaciones internacionales.
- Fijar, hacer cumplir y someterse a las normas legales.

De allí que si revisamos el escenario internacional²¹, encontramos que hay países que son reconocidos como Estados desde el punto de vista jurídico, pero que en una rápida evaluación de sus principales funciones presentan una brecha entre el nivel mínimo de cumplimiento y satisfacción de dichas funciones principales y el nivel real alcanzado.

En consecuencia, puede decirse que no todos los Estados se encuentran en un mismo grado de cumplimiento y satisfacción de sus funciones principales. Algunos serán evaluados positiva o negativamente, según la medida en que se acerquen o se alejen de los estándares mínimos aceptables. Sin embargo, lo que no podríamos dejar de destacar es que todos los Estados requieren un grado de seguridad tal que les permita acceder a mejores y mayores niveles de desarrollo y bienestar. Dicha función de seguridad —uno de cuyos pilares es la defensa— es permanente y nos conduce a afirmar que en todo tiempo las FF.AA. son vitales para asegurar la paz, condición esencial para posibilitar el mejoramiento permanente del bien común en materia de desarrollo y bienestar. Sus objetivos deben ser políticas de Estado, consensuadas en torno a los grandes intereses y objetivos nacionales. Finalmente, los gobernantes son elegidos —entre otros propósitos— para asegurar a sus gobernados la defensa y protección de todos los ciudadanos, así como de su territorio, lo cual involucra la mantención

G. Ikenberry y John A. Hall (2003), *The Nation State in Question*. Princeton University Press.

²¹ Apreciación de acuerdo con lo que se señala en “The Failed States Index 2016”, de la revista *Foreign Policy*. Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial, 2016.

de la integridad territorial y, adicionalmente, el logro de los intereses u objetivos propios de la nación. Todo lo anterior tiene lugar, principalmente, en tiempos de paz, mediante un instrumento militar eficiente que dé credibilidad a la defensa y protección del Estado.

Debemos señalar que entre el Estado, las instituciones y la sociedad, debe reinar una armonía que posibilite el establecimiento y la consolidación de la democracia como forma de gobierno. Es una interacción complementaria e interdependiente. Si en la sociedad no hay personas ni instituciones organizadas, si no existe democracia y, por lo tanto, aunque exista jurídicamente, el Estado es frágil. En cambio, si hay instituciones estables y fuertes, y una óptima participación ciudadana, la democracia se fortalece y, por ende, el Estado cumple mejor sus funciones principales en un ciclo constante y virtuoso.

En relación con lo anterior, debiéramos señalar que la aplicación de la violencia legítima, que es una de las principales características del Estado, es una acción directamente relacionada con las nociones de seguridad y defensa nacional. En su modalidad interna, esta relación se dará con la función de orden y seguridad pública, y en la externa con la seguridad externa o defensa nacional, que cumple en todo momento. Más aún, su empleo constituye permanentemente un mecanismo poderoso de la política exterior del Estado. La sola existencia de las Fuerzas Armadas es un instrumento eficaz del poder nacional que *per se* previene la existencia de conflicto. A modo de ejemplo, podríamos preguntarnos cuál sería la situación de seguridad de Chile o de cualquier otro país de la región si ellas no existieran. Al parecer, nuestra seguridad, así como el desarrollo y el bienestar, estarían al menos en situación de vulnerabilidad mientras no cambien las actuales condiciones anárquicas respecto de la falta de una autoridad central del escenario internacional²², que al menos pueda proveer dicha seguridad.

²² Se alude a uno de los postulados centrales del realismo político.

Principales características del actual escenario de seguridad internacional

Una de las principales características del actual escenario internacional es el fenómeno de la globalización. Para definir mejor los actuales desafíos que plantea el uso de la fuerza militar, es necesario relacionar su impacto en la seguridad y la defensa nacional. Entenderemos por globalización la apertura de las sociedades, las economías y las innovaciones tecnológicas²³, que han desencadenado reacciones en los más diversos ámbitos del escenario internacional. De allí que planteemos la globalización como un fenómeno que posee diversas dimensiones que se expresan con diversa gravitación en el escenario internacional. Su intensidad debe analizarse de acuerdo al área geográfica en que centremos el análisis, es decir, sus ritmos son diferentes. Sin embargo, las fuerzas que desata el fenómeno están repercutiendo en los Estados en forma directamente proporcional a sus respectivos procesos de consolidación. En otras palabras, los efectos de la globalización se sienten con mayor fuerza en los Estados cuyos procesos de consolidación son incipientes. Mientras más consolidado esté el proceso, el Estado estará en mejores condiciones para enfrentar no solo las amenazas o los riesgos que acarrea la globalización, sino también las oportunidades.

La seguridad, como condición básica de la función de un Estado, se encuentra hoy afectada por fuerzas externas, nacionales y transnacionales. Las primeras son las denominadas amenazas tradicionales, es decir, la posibilidad de conflicto con otro Estado. Las transnacionales son, entre otras, las amenazas que no respetan fronteras como el terrorismo, el narcotráfico y las organizaciones criminales. Las fuerzas internas que afectan la seguridad son todas aquellas originadas al interior del Estado y que no se proyectan más allá del territorio nacional.

Lo anterior nos permite afirmar que las fuerzas externas que impactan el ámbito de la seguridad —entendidas como

²³ Cusimano, M. (2000). *Beyond Sovereignty: Issues for a Global Agenda*. Nueva York: Bedford and St. Martin's.

la pervivencia de las amenazas tradicionales interestatales, unidas a las amenazas no convencionales de naturaleza transnacional— también influyen en el escenario de seguridad regional.

Mohamed Ayoob²⁴, académico de la Universidad de Michigan, señala que los problemas de seguridad de los Estados en desarrollo se relacionan principalmente con factores internos producto de su debilidad institucional. Ello representa una desventaja adicional para los Estado de la región²⁵, pues por un lado tienen que tratar de fortalecer sus niveles de gobernabilidad e institucionalidad y, por el otro, afrontar los desafíos de las fuerzas desatadas por el fenómeno de la globalización, en la búsqueda de oportunidades o de disminución del riesgo.

La región presenta —como característica principal— diversos grados de asimetría en los ámbitos económico y político; diferentes niveles de desarrollo, de unidad y de cohesión social, que definen variadas realidades subregionales. Coexisten así grandes potencias de alcance e influencia mundial en el hemisferio norte, potencias medianas de impacto regional y Estados pequeños, cuyos índices macroeconómicos los acercan a países desarrollados. En cambio, hay Estados que se acercan peligrosamente al listado de países débiles. Llama la atención que en el índice de Estados frágiles correspondiente a 2016, publicado por Foreign Policy, figuran Haití como la zona de mayor riesgo, en el 10º lugar; Guatemala (61), Venezuela (63), Colombia (67), Honduras (68) y Nicaragua (71)²⁶.

En consecuencia, resulta difícil imaginar al continente americano y particularmente a América Latina, como un subsistema homogéneo del sistema internacional. La realidad nos indica que la región presenta diversos subsistemas que representan realidades geoestratégicas diferentes. En

²⁴ Para mayor información, ver Ayoob, M. (1995). *A Third World Security Predicament*, XXX. Lynner Rienner.

²⁵ En referencia a Latinoamérica.

²⁶ Disponible en: <http://foreignpolicy.com/fragile-states-index-2016-brexit-syria-refugee-europe-anti-migrant-boko-haram/#rankings> al 04 Enero 2017.

otras palabras, los fenómenos que la afectan tienen diversos énfasis, locales más que globales.

El continente americano se nos presenta como una región variada, en la cual cada subregión enfrenta particulares desafíos en materia de seguridad. Como hipótesis general podríamos postular que mientras mayor es el grado de institucionalidad, los problemas de seguridad se centrarán más en fenómenos transnacionales, mientras que en los Estados con incipientes procesos de institucionalidad, ellos son eminentemente internos.

En síntesis, la globalización como principal fenómeno del escenario internacional está desatando fuerzas que impactan a los Estados con una intensidad y rapidez sin precedentes. Ello implica que el fenómeno plantea amenazas, riesgos y oportunidades a los diversos actores del ámbito mundial²⁷. En lo que a seguridad y defensa nacional se refiere, se estima que la globalización está provocando fenómenos nuevos de carácter transnacional, que obligan a definir los ámbitos de la seguridad y de la defensa nacional, así como su relación y su esfera de acción. Lo anterior debe concretarse teniendo en cuenta la naturaleza de las actuales amenazas y riesgos, que definen nuevos paradigmas de seguridad y defensa nacional.

I. NATURALEZA DE LAS NUEVAS AMENAZAS Y RIESGOS

Las nuevas amenazas del escenario internacional son un conjunto de fenómenos de diversa naturaleza. Algunos de ellos tienen expresión violenta, mientras que otros crean las condiciones para que emerjan fenómenos violentos. Dentro de los primeros cabe mencionar el terrorismo, las organizaciones criminales, las organizaciones de narcotráfico, etc. Entre los factores que pueden generar las

²⁷ El índice de LA globalización mundial, 2006, elaborado por la revista *Foreign Policy*, en la cual se evalúan factores políticos, económicos, personales y tecnológicos, solo figuran Panamá (21) y Chile (34), entre los primeros cuarenta Estados de Latinoamérica. Informe completo disponible en: http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3603&page=0

condiciones para que se produzcan estos fenómenos, podemos citar la pobreza, el desempleo, la exclusión social, la corrupción, etc. Lo relevante es atender a la naturaleza o esencia del fenómeno analizado para poder relacionarlo con el ámbito de acción estatal adecuado. De esta forma, existen fenómenos que afectan directamente a la seguridad debido a su expresión violenta, mientras que otros se relacionan estrechamente con el desarrollo del Estado. Se estima que esta definición, que atiende a la naturaleza de los fenómenos, es fundamental para resolver la esfera de acción estatal afectada. No hacerlo supone entregarle al ámbito de la seguridad una omnipresencia absoluta, que implicaría que todo fenómeno afecta la seguridad y se relaciona solo con ella. Consecuentemente, se propone clasificar como amenaza a todos los fenómenos de expresión violenta, intencional y que provoca mortalidad, mientras que aquellos que generan condiciones de inseguridad serían riesgos estructurales.

Una de las principales características de los fenómenos actuales que se consideran amenazas o riesgos estructurales, es su carácter transnacional, es decir, el hecho de que no respetan las fronteras estatales, lo cual obliga a definir en su estrategia de neutralización, procesos de cooperación internacional y acción multilateral. En otras palabras, el Estado por sí solo no es capaz de enfrentar la solución requerida, por lo cual necesariamente debe articular procesos y estrategias de cooperación internacional. De allí que la unilateralidad no sea el camino adecuado y debemos privilegiar la multilateralidad como mecanismo de solución para todo fenómeno transnacional. En otras palabras, a fenómenos multilaterales, soluciones transnacionales.

Otra característica importante es la estrecha relación que existe entre los diversos fenómenos. En algunos casos es una relación de beneficio mutuo y, en otros, de favorecer condiciones para que se produzca. De esta forma, muchas veces un fenómeno como el terrorismo se relaciona con el narcotráfico y este último con el crimen organizado. Resulta muy difícil separar los límites de dichas amenazas.

Asimismo, como fenómenos, los riesgos estructurales²⁸ crean condiciones que facilitan la expresión de fenómenos violentos, como las amenazas²⁹. Por ejemplo, el crimen organizado muchas veces se desarrolla en sectores de reconocida pobreza, exclusión o marginalidad.

Las nuevas amenazas explotan las debilidades estatales relacionadas con la falta de gobernabilidad, institucionalidad y presencia estatal en el territorio. Con ello se quiere enfatizar que se desarrollan más fácilmente en ambientes o zonas de escasa institucionalidad o escasa presencia del Estado. De allí que fortalecer la acción estatal se convierta en un objetivo deseado para favorecer la seguridad.

Otra característica fundamental de estos fenómenos es su diversa naturaleza. Algunos de ellos se caracterizan principalmente por la violencia de su actuar, su clara intencionalidad y el consiguiente riesgo para la seguridad física de la persona humana. En cambio, otros obedecen a la ineficiencia de la acción estatal en temas de desarrollo y bienestar que, en sí mismos, no son causa de violencia, sino que generan las condiciones para que se expresen y desarrollen otros fenómenos violentos.

En síntesis, de acuerdo con su naturaleza, estos nuevos fenómenos están afectando a los Estados en diversos ámbitos de su gestión. Algunos de ellos influyen en la seguridad de la población y otros en el desarrollo, así como otros en el bienestar de la persona humana. Los fenómenos vinculados a las amenazas violentas están accediendo a la globalización y haciendo uso de todas las facilidades que ella otorga en aspectos tales como el uso de nuevas tecnologías, lo cual implica un desafío adicional a las instituciones estatales encargadas de la seguridad. Adicionalmente, hemos sido testigos de cambios en el medio ambiente que han provocado desastres como incendios forestales, inundaciones, aluviones y otros fenómenos. Definir el papel que corres-

²⁸ Se alude a todos los fenómenos que afectan principalmente al desarrollo, como la pobreza, la exclusión social, la desigualdad de ingresos, la corrupción, etc.

²⁹ En esencia se trata de fenómenos violentos, con una clara intencionalidad y que como producto de su accionar, implican la pérdida de vidas humanas.

ponde a la defensa en dichos fenómenos debe ser objeto de una política de Estado que defina sus funciones, en un proceso denominado interinstitucional, que involucra a muchas instituciones estatales y no gubernamentales³⁰.

2. PERVIVENCIA DE LAS AMENAZAS TRADICIONALES

Al respecto, es necesario indicar que para los efectos del presente artículo, se utilizará el concepto contemplado en la actual Política de Defensa de Chile sobre la dinámica del conflicto armado. De esta forma, “los Estados, unidad política básica de las relaciones internacionales, interactúan en un sistema internacional en cuya regulación la humanidad ha ido avanzando paulatinamente. Sin embargo, el conflicto sigue siendo uno de los elementos que tensionan el ambiente mundial”³¹. En síntesis, hablaremos de conflicto armado para referirnos a toda interacción violenta de unidades políticas organizadas que, en su forma extrema, puede expresarse en una guerra. Ni en el mundo contemporáneo ni en el continente americano puede descartarse que existan situaciones de esta naturaleza, susceptibles de constituirse en amenazas. En otras palabras, la actual situación internacional y la emergencia de nuevas amenazas de naturaleza transnacional han hecho que subsista el riesgo de este tipo de fenómenos en los planos global, regional o local.

Ahora bien, si analizamos los diversos escenarios geográficos globales se comprueba que existe la posibilidad de que se produzcan conflictos de carácter tradicional de variable importancia. De allí, entonces, que valga la pena preguntarse cuáles son los factores que los desencadenan, dónde se presentan con mayor intensidad, cómo se comporta dicha posibilidad en el actual escenario internacional

³⁰ En referencia a la red de relaciones estatales y no estatales hoy presentes en el ámbito de acción estatal, así como en el uso de la fuerza en todas sus modalidades. Se denomina también “proceso interagencial”.

³¹ Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010, capítulo IV, p. 80.

y si ante la eclosión de las nuevas amenazas es posible coordinar, en una estrategia de seguridad, las acciones relacionadas con la disuasión mientras se desarrollan actividades vinculadas a la cooperación. Todas las interrogantes planteadas forman parte de la necesaria discusión y formulación de una política de seguridad y, derivada de esta, la que corresponde al ámbito de la defensa.

3. EL ESTADO ACTUAL DE LAS AMENAZAS TRADICIONALES EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

A inicios del siglo XXI, el mundo enfrenta grandes y revolucionarios cambios en el escenario de la seguridad internacional. En este contexto, los aspectos económico, tecnológico, cultural y social de las ya mencionadas fuerzas desatadas por el fenómeno de la globalización están afectando a los diversos actores internacionales y transformando los tradicionales conceptos estratégicos relacionados con la seguridad y la defensa, así como la práctica de los conflictos inter e intrasocietarios e inter e intraestatales.

Este escenario comenzó a delinearse al término del proceso bipolar y se ha acelerado después de los atentados terroristas de septiembre de 2001, en los Estados Unidos de América; de marzo de 2003, en Madrid; de julio de 2005, en Londres, y en las actuales crisis de Medio Oriente y los últimos atentados en Europa.

Ello nos lleva a preguntarnos en qué medida el actual escenario internacional difiere de aquel de la Guerra Fría. Al respecto, habría que señalar que en dicho período los aspectos de seguridad y defensa de las variables estratégicas dominaron el contexto internacional en el marco de un escenario bipolar. Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría y el impacto de algunas teorías que nos anunciaban el fin de la historia, las variables estratégicas dejaron su lugar a una variable “indómita” —la variable económica—. Cuando pensábamos que dicha variable dominaría el escenario internacional por muchos años, ocurrieron los atentados terroristas del 11 de septiembre del año 2001,

los cuales, como hito, nos recordaron que las variables estratégicas tradicionales no debieran haber pasado a un segundo plano. Más aún, los sucesivos atentados de Madrid y Londres, así como los actuales conflictos en el Cercano y Medio Oriente, junto con la aparición de ISIS, nos han demostrado que en el actual escenario internacional, la variable económica y las variables de seguridad y defensa, más que competir, comparten el protagonismo y se encuentran íntimamente relacionadas.

Más aún, en la práctica, en este escenario el carácter multifuncional de las capacidades estratégicas de los Estados se traduce en que las FF.AA. cumplan un rol en el marco de ambas variables. En el ámbito de la defensa ellas se relacionan con la posibilidad, no descartable, de enfrentar un conflicto convencional o bien en coadyuvar, sin desnaturalizar su misión de contribuir a los esfuerzos de carácter multisectorial y multidisciplinario que realizan los Estados, para enfrentar amenazas en materia de seguridad, que políticamente tienen características marcadamente sociales, o bien de carácter violento, como el terrorismo, el narcotráfico, las organizaciones criminales, etc.

En consecuencia, podemos afirmar que estas últimas amenazas constituyen un elemento común en los conceptos estratégicos de la doctrina de la OTAN, la doctrina militar de la Federación de Rusia, la “Declaración de la Conferencia Especial de Seguridad”, de México 2003 —que abarca todo el continente americano—, y las concepciones generales de grandes potencias de Asia, como China y la India. Esta circunstancia nos permite sostener que en el actual escenario internacional, ellas constituyen preocupaciones constantes de carácter universal, dentro del marco de un concepto amplio de seguridad, que incluye no tan solo los fenómenos violentos, sino también los relacionados con el desarrollo y el bienestar de las personas. Esta última situación no es compartida por el autor del presente artículo debido a que, en esta modalidad, se relacionan todos los fenómenos con la seguridad³², produciéndose lo

³² En el contexto de la seguridad, de acuerdo con su naturaleza se puede distinguir entre los fenómenos que se relacionan más con el desarrollo y los vinculados con el bienestar.

que muchos autores denominan una “securitización” del fenómeno.

Sin embargo, también hay que destacar que los propios conceptos de seguridad y defensa ya citados, que son los referentes obligados de todo análisis político-estratégico de carácter global —haciendo gala de un prudente realismo político y estratégico—, señalan claramente que si bien es cierto que las posibilidades de que se produzcan grandes guerras de carácter regional o hemisférico han disminuido apreciablemente, en el proceso político contemporáneo no han desaparecido del todo, de tal modo que, pese a que desde el punto de vista cuantitativo se ha reducido la capacidad estratégica de los Estados, ello se ha compensado cualitativamente con un gran desarrollo tecnológico, obedeciendo a la lógica político-estratégica que preside actualmente la mayoría de los procesos de transformación de los ejércitos, principalmente a través de una metodología de planificación por capacidades estratégicas, más que solo por amenazas.

De esta forma, la capacidad militar de los Estados, o la existencia de sus FF.AA., se integra armónicamente en la paz, tanto a la estatura estratégica de los Estados como a su política exterior, de manera que interactuando con los diferentes sectores de la actividad estatal, se transforman o constituyen un mecanismo eficaz de la diplomacia que permite potenciar, a la vez, la cooperación en el aprovechamiento de las oportunidades de fortalecer la paz y la estabilidad internacionales, que brinda la dinámica de los procesos internacionales, y constituirse en un factor relevante de disuasión y prevención de conflictos.

En este sentido, estimo pertinente destacar el hecho indesmentible de que, en el fondo, el conflicto y su manifestación más extrema, la guerra, son fenómenos de naturaleza esencialmente política y político-estratégica, de manera que la fuerza militar del Estado no puede ser sino instrumental a los fines —valga la redundancia— del Estado. En definitiva, es el Estado o el nivel político quien materializa la disuasión y la cooperación, que le permiten alcanzar sus fines de política exterior y contribuir a la paz y la estabilidad del sistema internacional. Lo anterior se lo-

gra, entre otros medios, a través de la función de la defensa nacional, desarrollada desde la paz, en lo cual las Fuerzas Armadas cumplen, en todo momento, un papel esencial.

Estos conceptos, que son hoy referencia obligada de los estudios estratégicos, en la medida en que coinciden autoridades tales como John Keegan, Robert Keohane, Humberto Eco y el 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 en el proceso político, dentro de un amplio abanico de opciones. Esto permite crear niveles de cooperación que, en términos de interdependencia, sean capaces de reducir la importancia relativa de los potenciales conflictos, de forma tal que la cooperación y la interdependencia constituya un freno político natural a la escalada de los procesos conflictivos, sean estos 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 si existe una verdadera interdependencia, basada en una red de intereses y relaciones multidimensionales comunes, no se producen rupturas definitivas. Ello constituye la expresión de la observación de una realidad de la dimensión conflictiva de la globalización que, tras una aguda observación de la realidad, Joseph Nye denominó “interdependencia compleja”³³.

Lo anterior viene a confirmar que como fenómeno de mayor gravitación en el sistema y el proceso político in-

³³ Se alude al concepto desarrollado por Robert Keohane y Joseph J. Nye. En dicha teoría, el término se refiere a la compleja red de conexiones transnacionales existente entre los Estados. Los teóricos de este concepto observaron que mientras más consolidada está la interdependencia económica, mayores son las posibilidades de cooperación entre los Estados, en un contexto de bajo umbral en el uso de la fuerza militar. Esta propuesta puede concebirse como un intento de sintetizar elementos de la escuela realista y liberal. Los teóricos de esta, adelantándose a las críticas realistas a la cooperación relacionada con las ganancias relativas (grado o porcentaje de utilidad) y la posibilidad de engaño, propusieron la noción de “regímenes” para mitigar la anarquía y favorecer la cooperación.

ternacionales, la globalización plantea, al mismo tiempo y de manera no excluyente pero de variable intensidad, riesgos, amenazas, desafíos y, lo que es aún más importante, oportunidades, cuya identificación es una responsabilidad insoslayable del Estado contemporáneo en su compromiso de búsqueda de un entorno de mayor seguridad, paz y estabilidad internacionales.

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

En síntesis, a nivel global se ha transitado desde un escenario internacional de Guerra Fría, que desde el punto de vista convencional se caracterizó por el enfrentamiento de las fuerzas armadas en conflictos clásicos y en lo nuclear por la disuasión, hacia un escenario en que estas son mecanismos activos del poder nacional y de su política exterior, tanto en la disuasión para evitar y neutralizar conflictos, como en la cooperación internacional para contrarrestar las posibilidades de enfrentamiento, así como para reaccionar más efectivamente ante las amenazas transnacionales. De allí que el concepto actual de defensa nacional y el empleo de sus Fuerzas Armadas incluye la dimensión de cooperación internacional, toda vez que constituye un claro aporte a la paz y la estabilidad internacionales. No hacerlo sería caer en un reduccionismo incompatible con la realidad.

4. REALIDAD Y DIMENSIÓN DE LAS AMENAZAS TRADICIONALES

En el contexto de lo antes expuesto, resulta evidente que a la luz de la evolución de los procesos políticos, tanto internos como internacionales, la ampliación de los conceptos de seguridad y defensa confirma la vigencia de la doble dimensión de los conflictos, que oscila entre la cooperación y la confrontación. De esta manera, tienen

una doble dimensión, de acuerdo con la cual aumenta la variable tradicional a nivel local, a medida que a nivel global se reduce la probabilidad de que se produzca un conflicto en gran escala. Se comprueba así un incremento de la interacción conflictiva en conjuntos geopolíticos y geoestratégicos, cuyas unidades políticas se encuentran fragmentadas y en las que la consolidación del Estado es incipiente o intermedia.

A esta categoría corresponde la totalidad de las guerras internacionales que se han producido desde el término de la era bipolar, las que se circunscriben a regiones geográficas en las cuales los procesos políticos de integración fluctúan entre una marcada fragmentación y la desintegración, o bien en que en la integración regional no se daban procesos de cooperación y, consecuentemente, de interdependencia significativos. Por lo tanto, en el actual escenario internacional, las hipótesis de conflictos tradicionales se caracterizan, por una parte, por su marcado carácter vecinal y, por la otra, por la probabilidad de que se amplíen más allá de lo limítrofe y, por lo general, se circunscriban geográficamente, circunstancias que facilitan la intervención de acuerdo con lo que permiten las normas jurídicas de los organismos de seguridad colectivos. A raíz de esto, existen altas probabilidades de que este tipo de conflictos tenga una solución multilateral. Ejemplifican esta aseveración los conflictos potenciales en África, Sudeste Asiático, Asia Central y regiones específicas de América Latina.

Una reflexión especial merecen, en este sentido, los conflictos armados de carácter interno, que guardan directa relación con el nivel de desarrollo de la capacidad de consolidación institucional de los Estados. A partir del 11 de septiembre de 2001, la dinámica de esta capacidad institucional es inversa a la tendencia del debilitamiento del Estado que se produjo en los primeros años de la post Guerra Fría. En otras palabras, desde los atentados terroristas de 2001, la seguridad internacional exige que el Estado, como principal sujeto político de derecho internacional, consolide efectivamente su capacidad institucional de neutralizar los riesgos y amenazas que plantea la existencia de áreas sin ley, espacios vacíos y Estados débiles. Ejemplo

de ello es la actual situación de conflicto en el Cercano y Medio Oriente.

Lo anterior reviste especial importancia, toda vez que para enfrentar tanto las amenazas tradicionales como no tradicionales de carácter transnacional, el multilateralismo —que propicia y representa el funcionamiento del sistema de seguridad internacional— requiere el desarrollo de capacidades que le permitan el ejercicio de una “soberanía efectiva”³⁴. Ahora bien, en general los Estados determinan las situaciones en que podrían materializarse las amenazas convencionales. Ellas son denominadas “hipótesis de conflicto”³⁵ y sus rasgos generales son los siguientes:

- 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, disminuye la probabilidad de ocurrencia de una hipótesis de conflicto. A su vez, esta disminución estimula la voluntad de identificar nuevos ámbitos de interacción y cooperación.

Aunque en la región haya escasas probabilidades de que se den hipótesis de conflicto, ellas —en el actual escenario internacional— continúan siendo posibles y, por lo tanto, entrañan un riesgo presente.

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

³⁴ Entendida como la acción del Estado, en términos de seguridad, desarrollo y bienestar, en la totalidad de su territorio.

³⁵ Op. Cit. *Libro Defensa Nacional de Chile 2010*, p. 82. El libro reconoce que el concepto ha sido utilizado en los procesos de planificación de manera universal. Sin embargo, dicho concepto tiende a generar un análisis rígido y reiterativo del horizonte estratégico, que la política exterior y de defensa podrían moldear mejor.

exista voluntad política de las partes para impulsarlo³⁶, así como un contexto geoestratégico y geopolítico favorable.

En este proceso, las FF.AA. pueden ser un mecanismo eficaz para establecer nuevos vínculos de cooperación en el ámbito de la defensa, sin dejar de cumplir el papel constitucional que el Estado les asigna. Al respecto, no parece apropiado reducir su empleo solo a hipótesis de conflicto tradicionales, que tienen diferentes grados de vigencia y validez. Las FF.AA. actúan según las directrices de una política de defensa estrechamente ligada a la política exterior del país y ambas a las orientaciones generales del jefe del Estado, a fin de asegurar un ambiente de paz que permita a la Nación avanzar en el logro del bien común. Ello define la función principal de la defensa nacional, cuyo principal respaldo son, precisamente, las Fuerzas Armadas.

A modo de síntesis, frente a toda amenaza externa, las FF.AA. deben brindar protección a la población, al territorio y a los bienes y actividades que se desarrollan dentro de las fronteras nacionales. Concurren, además, a apoyar la gestión de la política exterior del país, constituyendo su único componente militar y siendo el soporte defensivo de un Estado. De allí que se desprenda entonces que la defensa nacional, en general, y las FF.AA., en particular, no puedan concebirse tan solo como función e instituciones abocadas exclusivamente a los problemas de la guerra, sino también a los que plantea la construcción de la paz y la seguridad internacionales y, junto con la política exterior, sean un mecanismo efectivo del poder nacional para el logro de los objetivos nacionales.

Es reduccionista sostener que las FF.AA. solo existen para disuadir en tiempos de paz y lograr la victoria militar en tiempos de guerra. Ello significaría dejar fuera su aporte permanente al logro de objetivos políticos en épocas de paz; su apoyo y accionar en darle estabilidad al actual orden

³⁶ Ver Griffiths, J, (2006). “La cooperación en el plano de la defensa. Una visión desde la perspectiva de Chile, en el ámbito vecinal”. *Seguridad y Cooperación: Aspectos de la Seguridad y las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. Academia Nacional de Defensa Austriaca, en cooperación con la Pontificia Universidad Católica de Chile. Viena, pp. 125-157.

internacional, así como su permanente influencia en la política exterior del Estado. A lo anterior, hay que agregar su permanente y necesario soporte a la comunidad nacional en situaciones de emergencias o catástrofes naturales. A modo de ejemplo, cabe citar que su despliegue internacional en operaciones de paz incrementa la influencia del país a nivel local y constituye un poderoso mensaje estratégico, que otros elementos del poder nacional no pueden emular en credibilidad o tan eficazmente para generar estabilidad, restaurar el orden, proteger y salvar vidas.

PRINCIPALES FUNCIONES DE LA DEFENSA NACIONAL Y SU RELACIÓN CON LA PAZ Y LA SEGURIDAD

Entendida como la función propia de las Fuerzas Armadas, su uso en el cumplimiento de la función de defensa nacional posee múltiples dimensiones. La primera y fundamental es el empleo de su potencial bélico para defender la soberanía y la integridad territorial de un Estado-Nación. A su vez, esta función posee una primera subdimensión asociada al empleo objetivo de sus capacidades, que se expresa en el fenómeno social, cultural, jurídico y estratégico de la guerra.

La segunda se relaciona con el empleo subjetivo de estas capacidades o el probable potencial de su empleo. En este caso, el objetivo principal es la capacidad de disuadir a otro Estado ante la posibilidad de enfrentar un conflicto o guerra. De allí que de acuerdo con esta caracterización, su función principal sea asegurar la paz y la estabilidad nacional e internacional.

Estrechamente asociada al objetivo anterior aparece un segundo aspecto de la función de defensa nacional, vinculado al logro de condiciones de paz y estabilidad internacional a través de la participación de las FFAA. en operaciones de paz, así como en situaciones de emergencia o catástrofes nacionales.

Una tercera función es constituirse, en todo momento, como un instrumento del poder nacional para el logro de los objetivos de la política exterior del Estado.

Así pues, desde el punto de vista conceptual, la defensa nacional existe no solo para enfrentar esporádica y excepcionalmente un conflicto extremo en caso de guerra, sino que principalmente para actuar en forma permanente en tiempos de paz, garantizando condiciones de seguridad y estabilidad, tanto a nivel estatal como en el contexto internacional. De allí que la defensa nacional y la política exterior de un Estado deban estar permanente y estrechamente coordinadas entre sí, a la vez, en tiempos de paz y en situaciones de crisis y conflicto. Ello es vital para asegurar el logro de los objetivos y políticas nacionales, así como para mantener una ventaja estratégica. Lo anterior no significa que la fuerza siempre debe estar preparada para ser empleada en su función más vital y extrema.

En otras palabras, para los efectos de la defensa nacional, las FF.AA. existen para contribuir a la paz y la estabilidad necesarias para que el Estado-Nación brinde a sus ciudadanos el bien “defensa”, en particular, y el bien “seguridad”, en general. De allí que podamos sostener que la defensa nacional posee una dimensión no bélica en la construcción de un grado de mayor paz y estabilidad, y un aspecto bélico o “quinético” cuando utilice sus medios en caso de conflicto.

El análisis anterior exige además definir los ámbitos de acción de la seguridad y la defensa nacional en el actual escenario de seguridad. Al respecto, debemos reiterar que la seguridad se ubica en el nivel político y la defensa en el nivel político-estratégico y estratégico. La seguridad debe situarse en el mismo plano del desarrollo y el bienestar, y en su gestión pueden concurrir todos los medios disponibles de un Estado, con diverso énfasis según la naturaleza del fenómeno. De allí que a partir de esta propuesta sea necesario reconocer que la seguridad y la defensa nacional, son dos conceptos que se relacionan íntimamente en el contexto del actual escenario de seguridad.

Es un hecho bien establecido que, en esencia, la defensa nacional debe enfrentar amenazas de naturaleza

militar, provenientes del exterior. Pero el desafío consiste en abordar cuándo y con qué capacidades la defensa nacional puede colaborar, con capacidades residuales y sin desnaturalizar su función en otras amenazas, así como puede ayudar en una estrategia orientada a enfrentar riesgos estructurales y eventos catastróficos. Lo anterior no es desfigurar la función defensa, sino que hacerla más eficiente como instrumento de poder del Estado, en una estrategia holística de seguridad en que concurren todos los mecanismos del poder nacional, en un proceso inter-institucional o interagencial.

Lo anterior es relevante para determinar las principales misiones de la fuerza de cara a los desafíos del siglo XXI, teniendo presente que, por su propia naturaleza, la fuerza militar no es el mecanismo al que deba ponerse principal énfasis en los fenómenos relacionados con amenazas de naturaleza no militar, riesgos estructurales y eventos catastróficos. Sin embargo, de acuerdo con algunas de sus capacidades, puede cumplir funciones complementarias específicas que ayuden a enfrentarlas. El propósito de este artículo no es definir en detalle las que corresponden a la defensa nacional de cara a los desafíos del siglo XXI, pues ellas dependerán de la realidad política, estratégica, constitucional, cultural y social de cada Estado. En otras palabras, de su propio proceso de consolidación.

Ante los desafíos del siglo XXI, le corresponde a la defensa nacional, a través del empleo de sus FF.AA., enfrentar las amenazas tradicionales a la soberanía y la integridad territorial de cada Estado y, al mismo tiempo, convertirse en un instrumento que genere paz y estabilidad en el plano internacional. Asimismo, como parte de los mecanismos de poder de que dispone el Estado, puede desempeñar funciones en el ámbito de la seguridad, en el contexto de una estrategia integral que guarde armonía con el ordenamiento jurídico y constitucional de cada país. Nuevamente, no hacerlo involucra una visión reduccionista, alejada del actual contexto internacional. Más aún cuando los desafíos del actual escenario internacional de seguridad atribuyen mayor valor a la maximización de los

instrumentos de poder y al eficiente y eficaz empleo de las instituciones del Estado.

Sin embargo, las FF.AA. existen para aportar con el bien público “defensa nacional”. Lo hacen principalmente aportando permanentemente paz, para posibilitar el desarrollo, el bienestar nacional y el logro de objetivos nacionales mediante el apoyo a la política exterior y, excepcionalmente, debido a que no es el fenómeno más recurrente ni permanente durante las crisis y la guerra, oportunidades en que emplean todas sus capacidades y esfuerzos para el logro del objetivo político del conflicto. Luego, las instituciones de la defensa nacional —Ejército, Armada y Fuerza Aérea— desarrollan funciones esenciales tanto en la paz como en situaciones de mayor conflictividad.

CONCLUSIONES

1. Si la finalidad última del Estado es velar por el bien común y este se expresa en términos de seguridad, desarrollo y bienestar, no parecería adecuado romper el “contrato social” respecto de la relevancia de otorgar el bien público “defensa”, que es parte integral de la seguridad, a todos sus habitantes en forma adecuada y permanente.
2. Dado el actual escenario geopolítico y geoestratégico global, sumado a los efectos medioambientales en la generación de eventos catastróficos, así como los desencadenados por la naturaleza, es necesario utilizar las capacidades únicas de las FF.AA., por ejemplo, en atención médica, suministro de agua potable, desinfección y logística, sin dejar de mencionar el orden público en situaciones de catástrofe. Es un hecho indesmentible que las capacidades de nuestras Fuerzas Armadas, orgánicas, logísticas y médicas, han cumplido un papel clave cada vez que el país se ha visto afectado por alguna calamidad. De allí que la fuerza militar sea un actor fundamental tanto en operaciones internacionales de paz, como humanitarias o ante desastres naturales, entre

otras razones, por sus características únicas de comando y control, adaptabilidad, despliegue, flexibilidad y conocimientos. Adicionalmente, lo anterior potencia una sana e integrada relación civil-militar.

3. Como lo demuestran los ejemplos de países más desarrollados, en un Estado moderno las FF.AA. no están ajenas a cumplir misiones en el ámbito de la seguridad en los casos en que sea necesario utilizar determinadas capacidades. Determinar cuáles deban desarrollarse dependerá de la realidad de cada país.
4. El actual escenario internacional demuestra que el grado de conflictividad respecto del uso de la fuerza continuará expresándose con diverso énfasis, afectando el orden internacional. Generar estabilidad para contrarrestar lo anterior requerirá, precisamente, de las capacidades de nuestras FF.AA. de generar paz y estabilidad.
5. Valorar la función defensa en una sociedad constituye un activo, pues su descuido normalmente involucra asumir costos elevados. Recuperar las capacidades estratégicas no se logra a corto plazo.
6. Las Fuerzas Armadas no se agotan con el uso de la fuerza en conflictos o guerras, sino que en todo momento su papel beneficia, principalmente, al logro de la paz necesaria para el desarrollo nacional y al logro del bienestar individual. Además, provee seguridad para beneficio y esencial protección de los ciudadanos. En otras palabras, actualmente la fuerza se utiliza en un espectro mayor, con diversa intensidad, según la naturaleza de la operación, y en un extremo abarca las operaciones bélicas y, en el otro, las no bélicas.
7. Sin pretender que la afirmación “*si vis pacem, para bellum*” —“si quieres la paz, prepárate para la guerra”— sea errada, se estima que esta no destaca la otra parte de la ecuación, esto es, la utilidad de las Fuerzas Armadas como instrumento permanente de paz, vital para preve-

nir conflictos y, en todo tiempo, sólido instrumento de la política exterior. Hoy pareciera más adecuado expresar que si realmente se quiere la paz, debiéramos contar con un instrumento militar apropiado para asegurar dicha paz en todo tiempo y evento, siendo lo anterior percibido y apreciado por la sociedad a la que dicho instrumento sirve.