

FACTORES EXTERNOS QUE AFECTAN LA SEGURIDAD NACIONAL

ALBERTO ARCE EBERHARD
Universidad de Chile

En esta oportunidad nos permitiremos algunas reflexiones sobre los aspectos de la Seguridad Nacional en el plano exterior, los actores foráneos (ajenos al Estado-Nación) que la ponen en peligro y la incidencia de la Seguridad Nacional en los planteamientos básicos de una política exterior como instrumento de apoyo en el cumplimiento de los objetivos del Estado. La Seguridad Nacional, como concepto global, permite la división en seguridad interna y externa por meras razones de metodología de análisis y estudio, pero ambas proyecciones obedecen a los mismos fundamentos, fines e intereses.

En primer término fijaremos algunos conceptos que suelen tener distintas acepciones en razón de matices aparentemente leves que los diferencian. A continuación, al referirnos a la seguridad exterior del Estado, mencionaremos algunos cambios que se han producido en la política internacional, en relación a las formas cómo algunos Estados pretenden imponer su voluntad a otros. Haremos presente la relevancia que en la política mundial y para la seguridad de los Estados ha adquirido la presencia y acción de actores que no son propiamente Estados, sino especialmente empresas transnacionales y partidos políticos. Finalmente, señalaremos la necesidad de un Estado que desea desarrollar una política exterior efectiva, de enfrentarse no sólo a la política exterior de los demás miembros de la comunidad internacional sino que además al actuar de estos otros actores.

DEFINICIONES

Como concepto operativo el objetivo esencial de una política de Seguridad Nacional consiste en asegurar la sobrevivencia del Estado como ente orgá-

nico. Esto significa la necesidad de asegurar recursos que le son necesarios para poder existir, como asimismo la seguridad de poseer lo que puede llegar a necesitar para continuar existiendo.

En este concepto tienen fuerte implicancia la idea de tiempo, tanto en el presente (poder existir) como en el futuro (continuar existiendo). Significa, además, que los gobiernos deben tener la suficiente visión de futuro como para poder calcular, prever, sus futuras necesidades y poder a la vez orientar sus acciones a solucionar problemas antes de que éstos se presenten. Por último, los problemas que hoy no tenemos se deben a la visión y acción de nuestros predecesores quienes nos procuraron en el pasado los recursos para hoy. Pero, a la inversa, nuestras carencias de hoy pueden ser en gran parte atribuidas a la miopía del pasado.

La Seguridad Nacional significa entonces la necesidad de un Estado de preservar su propia existencia. Y esta existencia se preserva adquiriendo, manteniendo y protegiendo lo que se necesita para vivir hoy y mañana. Contrario sensu, la existencia del Estado corre peligro en la medida en que no pueda adquirir, mantener o proteger dichos recursos.

Para lograr estas metas el Estado debe desarrollar al máximo sus propias potencialidades, disminuyendo sus dependencias y alejando tanto los peligros internos como externos.

Cuando se habla de seguridad suelen entenderse distintos aspectos, razón por la cual debemos realizar previamente algunas precisiones. Partiremos de que el concepto Seguridad comprende la idea simple de alejar un peligro potencial y de que seguridad no es defensa ya que entendemos a ésta como la acción por la cual se amaga un peligro actual.

A. *SEGURIDAD NACIONAL*

Es la necesidad de un Estado de preservar su existencia y protegerse tanto de ataques externos como internos.

Arnold Wolfers (suizo, profesor de la Universidad de Yale) ha definido la Seguridad Nacional como un bien que los Estados poseen en mayor o

menor cantidad y de cuya posesión se pueden preocupar con mayor o menor intensidad¹.

B. *SEGURIDAD INTERNA*

La Seguridad Interna dice relación con la protección de la sociedad del Estado de la destrucción o socavamiento de sus instituciones y valores por grupos o minorías. Es, por decirlo en forma simplificada, un aspecto restringido de la Seguridad Nacional y suelen usarse ambos términos como sinónimos.

C. *SEGURIDAD INTERNACIONAL*

Entendemos por tal la seguridad del sistema internacional, es decir, de toda aquella red de obligaciones y derechos que los Estados han creado en razón de su coexistencia. Suele confundirse este término con el de Seguridad Exterior.

D. *SEGURIDAD COLECTIVA INTERNACIONAL*

La Seguridad Colectiva Internacional comprende una colaboración libre entre distintos Estados que estableciendo metas comunes cooperan en la mantención de sus respectivas seguridades nacionales. En este sentido la seguridad colectiva apunta a una ampliación de la Seguridad Nacional a través de obligaciones recíprocas de apoyo.

La forma más antigua de desarrollo de la seguridad colectiva se ha

¹ Según los autores Y.C. CHEN, S. MALLA y K.M. SHELLHORN (*Politik zwischen Staaten*) bajo este punto de vista, la Seguridad Nacional tiene gran relación con los conceptos de Poder y Patrimonio, valores que para la posición internacional de un Estado son de gran importancia. "Mientras el patrimonio está constituido por las riquezas materiales del Estado y el poder por la capacidad de determinar la actividad de otros, la Seguridad Nacional significa, en un sentido objetivo, alejar de peligro a los valores adquiridos y en un sentido subjetivo alejarlos del temor de que éstos puedan ser amenazados.

manifestado en el campo de lo militar a través de alianzas o pactos militares ya sean éstos más o menos permanentes según la naturaleza de los intereses y objetivos que la han originado. En estos casos los Estados deciden unir sus esfuerzos a fin de fortalecer su defensa o capacidad de agresión frente a un eventual enemigo común. Las cláusulas de la alianza determinarán la forma de cooperación y los mecanismos que activarán el sistema. No obstante ser este tipo de alianzas de carácter militar, en razón de ser su objetivo de tipo político, la decisión final de activación del sistema es también de naturaleza política.

Es necesario considerar que es de esencial importancia para la eficacia del sistema de seguridad colectiva que al momento de ponerse en práctica subsistan en los asociados los intereses que movieron al pacto de cooperación.

E. *SEGURIDAD EXTERIOR*

La Seguridad Exterior puede ser definida como la acción de un Estado en el campo externo a fin de lograr la mantención de su integridad, la protección de sus valores y el desarrollo de sus objetivos nacionales, es decir, la preservación de su Seguridad Nacional, de los elementos exteriores que la puedan afectar.

Como podemos apreciar la Seguridad, en el campo de lo exterior, cubre diversos aspectos estando todos encaminados al desarrollo de la seguridad nacional o interna. Es por ello que analizaremos brevemente sus contenidos:

- a) *Contenido espacial o territorial*: Se trata en este caso de asegurar los límites territoriales del Estado. Tradicionalmente en última instancia la protección de estos intereses es, ante el caso de una acción de agresión exterior, tarea básica del sistema militar.
- b) *Contenido económico*: En este caso se trata de asegurar mercados, recursos y/o materias primas externas que son indispensables para que el Estado pueda lograr los fines de su sociedad. Para ello se valdrá de múltiples recursos; desde alianzas, beneficios recíprocos entre Estados, políticas aduaneras, hasta doctrinas de "ayuda al desarrollo" colonialismo y guerras.

c) *Contenido militar*: Este aspecto es esencialmente relevante en los países en vías de desarrollo y que carecen de una industria pesada y militar. Las Fuerzas Armadas de estos países, a fin de lograr niveles aceptables de eficiencia deben recurrir a la adquisición de pertrechos, armamentos, tecnologías, instrucción, adiestramiento y, en general, material militar, importado del exterior. Esta situación produce una dependencia y falta de autonomía del Estado que pueden afectar seriamente su seguridad integral.

d) *Contenido político*: Este es tal vez el aspecto más complejo de la Seguridad Exterior. Este contenido está orientado a enervar cualquier acción que proveniente del exterior atente o pretenda afectar la Seguridad Nacional (seguridad interior) sin llegar a producir un enfrentamiento militar formal. Los ejércitos están tradicionalmente organizados para combatir con ejércitos, pero no, y aquí es el caso, con ideologías. La organización política interna de un país, los elementos que componen el Estado, sus sistemas de creencias y valores pueden ser amenazados por la acción de partidos políticos internacionales, empresas transnacionales, guerrillas sustentadas desde el extranjero o por el terrorismo. Todas estas formas, citadas por vía de ejemplo y por lo tanto no se trata de una enumeración exhaustiva, tienden a destruir el frente interno con lo cual al romperse la debida armonía entre frente interno y externo, el Estado queda en situación inerte. Al aspecto político de la Seguridad Nacional proyectada al exterior es que nos referiremos en este trabajo.

En este campo no es mucho lo que se ha avanzado en el plano internacional. Ya hablábamos de la Seguridad Colectiva Internacional, pero veíamos que sólo se trataba de protección contra el riesgo de la guerra externa. Pero en el campo de la agresión orientada a debilitar los elementos internos del Estado y su orden no es mucho lo que se ha avanzado salvo acuerdo de policía internacional respecto de determinados delitos (estupefacientes, terrorismo, secuestro de naves aéreas, etc.).

La seguridad tiene su origen en la existencia de un eventual agresor y de aquí emana precisamente la importancia de una acción de seguridad externa. La gravedad de las situaciones que éste enfrenta se ve claramente de la simple descripción de objetivos del adversario.

OBJETIVOS DE LA AGRESIÓN POLÍTICA EXTERIOR:

La agresión política exterior suele orientarse a las siguientes metas:

- a) *Instrumentalización del Estado.* La acción proveniente del exterior está orientada a motivar un cambio de gobierno apoderándose de la conducción del Estado grupos al servicio de intereses foráneos y contrarios a los intereses y objetivos nacionales establecidos.
- b) *Pérdida de la capacidad de negociar.* Puede provocarse un debilitamiento de los elementos o contenidos de la seguridad interna de tal naturaleza que el Estado sea incapaz de rechazar una agresión o al menos incapaz de amagar una amenaza no pudiendo asegurar su voluntad y, consecuentemente, verse obligado a ceder o conceder en sus objetivos.
- c) *Pérdida de la capacidad de guerra.* Provocada por la pérdida de la cohesión de sus elementos internos el Estado no logra poner en acción efectiva e integral sus sistemas de defensa.

Dentro de este complejo panorama de conceptos y hechos interrelacionados debemos anotar que la seguridad exterior en lo político, tiene por objeto amagar aquellos agentes perturbadores, en lo posible antes de que comiencen a actuar en su propio territorio o, si ya lo realizan, cortar sus enlaces, comunicaciones y abastecimientos materiales e ideológicos. Es aquí donde se comienzan a producir los aspectos más delicados de una política exterior de seguridad, ya que para el logro de los objetivos de seguridad será necesario desarrollar al máximo una capacidad de negociación a través de todos los recursos de la política internacional y exterior. Lo anterior sin entrar a mencionar otros aspectos que puedan significar lesiones a la soberanía de los otros Estados.

EL DESPLAZAMIENTO DE LA INSEGURIDAD HACIA EL INTERIOR

Las alianzas militares, los esfuerzos de defensa, las políticas de desarrollo de armamentos sólo son posibles cuando existe la correspondiente estabilidad interna. Ningún Estado del mundo cuyas estructuras internas son inestables puede desarrollar una política exterior o una defensa efectiva. Debilidad interna significa también impotencia hacia el exterior. "Si no podemos mantener nuestra estabilidad interna nuestra seguridad se

apoyará en pies de barro y se derrumbará sin que siquiera se haya disparado un tiro. Cuando las capacidades internas van siendo paulatinamente menoscabadas, el contrario ya no necesita desarrollar una guerra de agresión por cuanto la situación interna de por sí está madura para un colapso, sea éste derrocamiento o revolución. La conservación de la estabilidad interna es una condición indispensable para el control no sólo de cualquier crisis sino que también de la defensa misma" (Ulrich Eichstädt, *Sicherheitspolitik Heute*).

El desplazamiento de la inseguridad hacia el interior tiene múltiples formas de expresión: criminalidad, inseguridad del ciudadano común ante la alteración del orden público, subversión económica y política, socavamiento del estado de derecho y con ello de la conciencia de responsabilidad ciudadana, desconfianza respecto del sistema judicial, etc. Este desplazamiento de la inseguridad es un fenómeno de carácter mundial.

La seguridad interior no es sólo una cuestión de poder y su correcto empleo sino que sobre todo tiene una dimensión espiritual y moral, proyectada en la confianza del ciudadano en el cuerpo social y sus autoridades.

Ante este fenómeno, del desplazamiento de la inseguridad desde afuera hacia adentro, el filósofo alemán Carl F. von Weizsäcker propone una política interior mundial. La estructuración filosófica de un orden de ideas de esta naturaleza obliga necesariamente a repensar el rol de las fuerzas armadas cuya tarea actual en muchos países se ve reducida a la seguridad exterior. Estos planteamientos se presentan en la Europa de postguerra como sumamente novedosos y delicados de tratar especialmente en Alemania dados los excesos de la época nazi, y sólo aparecen como posibles a través de las leyes de estado de excepción. Sin embargo, los presupuestos legales que permiten eventualmente la intervención de las fuerzas armadas en la conservación de la seguridad interna están dirigidos a amagar resultados y situaciones puntuales y no las verdaderas causas de la inseguridad.

La proposición de una política mundial orientada a la Seguridad Nacional de los miembros de la colectividad internacional es un campo que ni la colaboración internacional ni los tratadistas han desarrollado en profundidad.

DE LA FLEXIBILIDAD DE FRONTERAS AL CAMBIO DEL SISTEMA POLÍTICO

Las guerras suelen entenderse como el choque armado entre los frentes externos de los Estados. Suele reforzarse esta creencia en los ejemplos de guerra del siglo pasado en que, una vez producida la batalla decisiva, logrado el objetivo político, se producía el retorno a la "normalidad" en el país vecino, el que subsistía con menos o igual territorio. Ello sucedía sólo en las guerras que tenían como causa y objetivo único la expansión y la anexión. Dicho de otro modo, daban lugar a la flexibilidad de las fronteras.

Hoy en día, especialmente con la Segunda Guerra Mundial, hemos podido observar que junto con producirse un choque de frentes externos, con la consecuencial alteración de fronteras, suele reordenarse el frente interno del vencido, alterándose totalmente el sistema político, convirtiéndose en uno nuevo que es controlable por el vencedor. Lo hemos visto en la relación producida entre E.E.UU. y Japón; los aliados y Alemania, entre la Unión Soviética y los países satelizados. No es la oportunidad de discutir la forma de control del sistema político pero bástenos decir que la proyección del modelo político del vencedor produce la homogeneidad de los frentes internos, la igualdad de intereses y, por lo tanto, el alejamiento de los riesgos de agresión. Se cumple así un objetivo de seguridad. El Estado vencedor confía en que no volverá a ser agredido en su frente externo. El cambio del sistema político del vencido origina la paz: la anexión como objetivo final de una guerra ya no es necesaria.

EXPANSIÓN SIN ANEXIÓN

También suele identificarse la idea de expansión con anexión física de territorios. En una primera formulación de este concepto, en relación a la teoría geopolítica y enunciado de las leyes de crecimientos de los Estados, aparece aquél como clarificador y como un excelente elemento de análisis. Sin embargo, el concepto de expansión, siendo válido en las causas que lo originan, se ha ido sofisticando de tal modo que no requiere de la anexión territorial para satisfacer los requerimientos que lo han originado. Si un Estado requiere del territorio del vecino para su crecimiento no es por el suelo en sí sino por lo que éste posee o significa (salvo que se trate de

razones de espacio vital u objetivos geopolíticos en general). El medio clásico para lograr la expansión suele ser la guerra, y a la guerra, por razones de expansión suele seguir la anexión. Pero cada vez se recurre a otros medios más sofisticados como la dependencia jurídica, los convenios, el sometimiento ideológico o la dependencia económica.

Todo lo anterior, la presencia de elementos que ponen en peligro la seguridad, existencia y subsistencia de los Estados lleva a pensar en la necesidad de elaborar mecanismos que permitan enfrentar estos hechos, para lo cual se hace necesario previamente analizar fríamente las realidades en que se desenvuelve la existencia y coexistencia.

EL FRENTE DE GUERRA ESTÁ DETRÁS DE LAS FRONTERAS

El orden político internacional, en especial el sistema internacional de seguridad colectiva, ha logrado, si no evitar los enfrentamientos armados, por lo menos hacerlos más riesgosos (si bien no es el único y exclusivo factor que haya incidido en este resultado).

Efectivamente, la potencia que pretenda directamente provocar un conflicto que desemboque en guerra asume diversos riesgos que debe sopesar cuidadosamente. Es así como el agresor debe evaluar entre el beneficio que obtiene con la agresión y el perjuicio que se le puede producir a causa de las sanciones internacionales a que se expone.

La condenación por parte del orden jurídico internacional no sólo constituye un fallo moral sino que acarrea una secuela de consecuencias políticas y económicas.

Pero además de este riesgo, generado directamente en la existencia de un relativo mecanismo de seguridad colectiva internacional, existe otro mucho más fuerte, cual es el peligro de desencadenar una guerra nuclear cuyos límites y consecuencias son impredecibles e incontrolables.

Lo anteriormente dicho, no elimina sin embargo las causas que pueden motivar una guerra y estas causas o requerimientos que tradicionalmente se satisfacían por medio de las armas hoy en día deben solventarse de otra manera. El objetivo perseguido por la guerra es finalmente imponer la voluntad al adversario. Se hace necesario, entonces, recurrir a otros

métodos para imponer esta voluntad. Los mecanismos de seguridad colectiva reaccionan frente a las formas clásicas de la guerra, vale decir, ante la existencia de enfrentamientos armados que cumplen una serie de requisitos. Pero pueden los ejércitos estar tranquilos y recurrirse a otros medios, ajenos también a la diplomacia (considerada como instrumento clásico de la política internacional) para doblegar la voluntad del adversario.

En este caso el Estado agresor decide actuar sobre los elementos internos del otro Estado, dicho de otro modo, echa mano del intervencionismo. Es decir, se inmiscuye en los procesos políticos internos a fin de adecuar la voluntad del régimen a sus propios objetivos. La acción de intervención (no armada) puede adoptar el siguiente perfil:

Objeto de la intervención:

- caída del régimen
- cambio del sistema
- cambio de la política

Estrategia:

- alteración del orden público
- alteración de la economía
- alteración del orden de valores

Instrumentos:

- corrupción
- medios de comunicación
- guerra psicológica
- terrorismo
- guerrillas
- boicot
- barreras aduaneras
- ideologías, doctrinas
- movimientos de ideas

Actores:

- partidos políticos
- empresas transnacionales
- sindicatos
- iglesias
- Estado.

Como podemos apreciar existen una serie de elementos e intereses ajenos al Estado, elementos exteriores, que de una u otra manera actúan dentro de su esfera de competencia en lo interno. Estos elementos pueden realizar una acción contraria a los intereses del Estado, coadyuvante con ellos o simplemente indiferente. Pueden también realizar una acción en áreas en que el Estado, dada su propia estructura, puede o no intervenir.

Esta clasificación de la forma de actuar del agente exterior es necesaria para poder definir cuándo es ella peligrosa para la seguridad interna.

Cuando los objetivos del agente exterior son concordantes con los intereses del Estado o son indiferentes a éstos, poco importa que su acción se realice dentro o fuera de su esfera de competencia. En cambio, en el caso de que el agente exterior persiga objetivos o realice una acción divergente con lo realizado por el Estado, se hace necesario analizar si tiene lugar dentro de la esfera de competencia del Estado, pues así podremos determinar hasta qué punto constituye un peligro para la seguridad. La esfera de competencia es importante, pues siendo el Estado un ente jurídico, sólo puede actuar dentro de un ordenamiento dado. Si el ordenamiento jurídico no le permite actuar en su propia defensa, el Estado se encuentra inermes.

Es por ello que la actuación del agente exterior cuando es divergente, pero dentro de la competencia del Estado, puede ser controlable y eventualmente contrarrestable, por existir los medios para ello. Se produce en todo caso un conflicto, pero éste es también solucionable.

Sin embargo, si el agente exterior es divergente y actúa en una esfera que no es de competencia del Estado, deja de ser conflictivo, pasando a ser un peligro real para la seguridad nacional.

En este caso, el Estado se encuentra inermes y debe adoptar medidas de real emergencia, ya sean de facto o modificando el marco jurídico de su acción.

LA SUBVERSIÓN, LA GUERRA OCULTA

La forma más típica de acción en contra de los intereses del Estado es la subversión.

La subversión, cuyos exponentes más claros son el extremismo y el terrorismo, tiene por objeto destruir valores psico-sociales, con el objeto de lograr la revolución. Se pretende quebrantar la confianza del ciudadano común en el orden establecido, tanto en lo económico como en lo político. Es arma preferida del comunismo internacional (el extremismo de derecha es reacción y defensa primitiva al margen del orden), y la experiencia ha demostrado que todos estos movimientos son sustentados desde el extranjero.

Como el objetivo psicológico de la subversión es socavar la confianza en las estructuras y valores sociales, especialmente a través de actos de violencia, las fuerzas de seguridad interna tratan de divulgar lo menos posible estos actos y enfrentamientos, a fin de aminorar sus efectos en la conciencia ciudadana. Un acto de terrorismo no publicitado se anula a sí mismo y aun cuando produce un daño material o de pérdidas de vida humana, no cumple con el objetivo de dañar la conciencia de seguridad pública.

Ello ha dado lugar a que este proceso se denomine la "guerra oculta". La lucha permanente diaria, entre efectivos de seguridad y extremistas existe hoy día en todos los países del mundo. Se trata de una guerra real, no declarada y no reconocida².

ACTORES DE LA POLÍTICA MUNDIAL QUE AFECTAN LA SEGURIDAD NACIONAL

Las transnacionales

En los últimos tiempos ha ido creciendo en los pueblos la conciencia de que

² Es necesario tener presente que la acción subversiva no está reducida solamente a la violencia. Está acompañada del uso y manipulación de los medios de comunicación, de un lenguaje confuso, pero apropiado a sus fines de inversión de valores y, además, va acompañada de todo un fundamento ideológico. El combate contra la subversión por los servicios de seguridad para la seguridad interna, es tachado de "fascismo", las fuerzas policiales son "instrumentos opresores del capitalismo", etc. Surgen los movimientos en pro de ideales y causas humanitarias las cuales, en principio, nadie puede negar, como los movimientos pro-paz, contra el uso de armas nucleares, en pro de los derechos humanos y del desarme. Se trata de la manipulación de las conciencias.

no siempre es el gobierno quien toma las decisiones fundamentales que afectan la vida del ciudadano común. El bienestar material depende muchas veces de las acciones de empresas privadas, nacionales o extranjeras, no estando en estas últimas su acción legitimada por un procedimiento formal.

No es sorpresa para nadie que las utilidades de los grandes consorcios transnacionales sean muchas veces superiores al producto social bruto de muchos Estados, que sus actividades de inversión y transacciones financieras pueden provocar graves alteraciones en los mercados y sistemas monetarios internacionales. Es así también como suscriben convenios con otros gobiernos, explotan materias primas y recursos naturales de otros países. Su objetivo básico es la utilidad material, pero para lograr ello, muchas veces suelen entrar en el juego del poder político, como medio para imponer su voluntad y lograr sus objetivos³.

Las empresas transnacionales, como actores del sistema político internacional, presentan la característica de ser un elemento que no es controlado por el Estado, en cuyo suelo están radicadas matrizmente y, a la inversa, suele ocurrir que en más de una oportunidad ha sido el Estado el que ha actuado en beneficio de la transnacional. Es tal la fuerza que suele adquirir la presencia de la transnacional en el sistema internacional que puede convertirse en un elemento distorsionador de los objetivos de los Estados. Este problema no se presenta en los países del bloque socialista, en los cuales el poder político centraliza y controla la vida económica.

RELACIONES ENTRE PODER POLÍTICO Y PODER ECONÓMICO

El poder político posee autoridad sobre las relaciones de los elementos que lo integran, es decir, sobre la red de roles y funciones. El poder político es

³ Suele citarse el siguiente ejemplo de intervención. En 1950 fue elegido Presidente de Guatemala Jacobo Arbenz Guzmán. No bien elegido, inició un proceso de reformas políticas, económicas y estructurales que entorpecerían los intereses de algunas firmas norteamericanas que operaban en el país (expropiación de United Fruit). Por sus adversarios políticos internos y por los Estados Unidos en forma abierta, el gobierno de Arbenz Guzmán fue declarado marxista y en junio de 1954

ejercido a partir del control del Estado desarrollándose en una forma más o menos global, según sea la orientación y/o ideología del régimen.

En la medida en que el ejercicio del poder se desarrolle en forma cada vez más global, restringe en mayor intensidad la libertad del individuo. Pero el ejercicio globalizado del poder no sólo afectará al individuo, sino también a todo otro tipo de organización ajena a dicho ejercicio, llámense éstos partidos políticos, consorcios nacionales o transnacionales. Se plantea el eterno conflicto entre seguridad y libertad.

Ante esta realidad, el poder económico (nacional y transnacional) que no dispone de poder político sólo tiene las siguientes alternativas de acción:

- a) Acepta el sistema de roles y funciones adecuándose a ellos.
- b) Negocia con el régimen para adecuar las relaciones del sistema a sus intereses, es decir, altera el sistema, alternativa que si bien se presenta

fue derrocado por medio de un golpe apoyado por la CIA. Pocos meses antes los Estados Unidos había propuesto (proposición que fuera aprobada en el seno de la OEA, en una conferencia en Caracas) una resolución en la cual se establecía la legitimación de este tipo de intervenciones, ya que contenían una acción contraria al comunismo internacional.

En este breve ejemplo que hemos citado, tenemos el siguiente modelo:

- A) Causa: Empresas transnacionales que se ven afectadas en sus intereses por un gobierno.
- B) Reacción: La empresa transnacional actúa en dos áreas,
 - a) Cohesiona y apoya los grupos políticos internos opositores al régimen.
 - b) Paralelamente obtiene el apoyo del gobierno de su propio país para que intervenga a su vez en dos campos.
 - organice el derrocamiento a través de sus servicios secretos, y
 - obtenga resoluciones favorables en los organismos internacionales que legitiman el proceso y enervan cualquier reacción.
- C) Fundamentos ideológicos de la reacción: Pretende evitar la agresión del comunismo internacional en un área geográfica considerada importante para su seguridad.

- como extrema o conflictiva resulta ser para sus intereses económicos como la más estable.
- c) Si no puede negociar, complota a fin de derrocar al régimen, reemplazándolo por otro controlable o negociador (ejemplo citado).

LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A diferencia de las empresas transnacionales, las que aparecen claramente identificables en cuanto a objetivo (lucro) y obediencia a una directiva central, los partidos políticos internacionales, por diversas razones, escapan a este perfil de análisis.

Si consideramos como elemento de identificación el sometimiento a una directiva central y una estrategia política común debemos señalar que en la actualidad no existen partidos internacionales. El desaparecimiento e ineficacia de la 1ª, 2ª y 3ª internacionales los ha reducido a simples asociaciones o federaciones de partidos de distintos países. Incluso el propio partido comunista soviético tropieza con serias dificultades para poder manipular a sus congéneres de otros países. Las brechas y trizaduras ideológicas suelen ser superadas con purgas o por planes orientados a unificar en la acción y en la lucha por el poder. Una vez logrado el poder tiene lugar la purificación entre los "revolucionarios" a fin de lograr su consolidación en beneficio del Comité Central. En esta tarea soviética juega un papel preponderante la KGB, a tal extremo de no poder establecerse con claridad si ella está al servicio del partido o el partido al servicio de la KGB.

Es evidente que hoy no podemos hablar categóricamente de partidos internacionales en los términos clásicos, pero por lo menos podemos identificarlos como partidos de acción internacional.

En el caso de la socialdemocracia, democracia cristiana y otros socialismos podemos establecer que no obedecen a estrategias u objetivos comunes. Sin embargo, se logran apreciar acciones de apoyo a los diversos partidos congéneres que para poder estudiarlas se hace necesario recurrir a elementos de análisis que pertenecen más al campo de la sociología que de la ciencia política.

Se constata en todo caso un hecho básico: existen partidos de distintos

países que se apoyan solidariamente en sus planes. La acción común emana más bien de causas solidarias que de elementos ideológicos. Los apoyos van orientados a la formación política, perfeccionamiento profesional, financiamiento de becas, proselitismo, apoyo económico, propaganda, apoyo en organismos internacionales, etc.

El grado de solidaridad y apoyo, las obligaciones recíprocas, difieren según se encuentren los congéneres en el poder o no. Comentaba el director de planificación de uno de estos partidos europeos (cuando su partido era oposición en su país) que no tenían interés en tratar y colaborar con agencias de gobiernos latinoamericanos, no por participar en la oposición sino por necesidad de apoyar condiciones que sirvieran para que su congénere accediera al poder. Al preguntar cuál sería su actitud ante la eventualidad de acceder al poder en su propio país, señaló que el objetivo exterior del partido continuaba siendo el mismo, pero en dicho caso era previo armonizar los intereses del Estado con los del partido.

Teniendo presentes estas acciones es necesario considerar cómo estos partidos instrumentalizan los órganos del Estado en beneficio de sus estrategias globales.

En términos políticamente puros, la acción exterior del Estado está condicionada por sus objetivos nacionales; sin embargo, cuando el gobierno del Estado está manipulado por partidos políticos de acción internacional se hace necesario, para comprender su acción en el concierto internacional, reconocer los objetivos partidarios. En las democracias, especialmente parlamentarias, la formación de voluntad de política exterior no se gesta a nivel de gobernante, sino en los organismos inferiores (gremios, sindicatos, partidos, regiones, etc.) siendo llevadas finalmente a los parlamentos, los cuales imparten las líneas básicas de política exterior.

Es así como se da una instancia para que diferentes grupos de presión puedan hacer valer sus intereses. Delineada una política exterior en un parlamento, éste designa delegados, comisionados, en el correspondiente ministerio de relaciones exteriores para que velen por el cumplimiento de los grandes lineamientos de la política exterior impartida. Estos delegados una vez instalados en el respectivo Ministerio designan comisiones de asesores (con miembros del partido y sus distintos grupos de interés) para la solución de problemas puntuales.

De esta manera el interés de un partido en apoyar los objetivos de su congénere en otro país logra instrumentalizar a su propio Estado, no en interés de su nación sino de los intereses partidarios foráneos identificados con los propios.

En resumen, para poder comprender la influencia del partido político de acción internacional se hace necesario distinguir las siguientes situaciones:

- 1) El partido se encuentra en el poder, actúa limitado por la necesidad de armonizar sus intereses partidarios con los del Estado.
- 2) El partido no se encuentra en el poder, actúa con "libertad irresponsable" presionando al gobierno en una política exterior de beneficios partidarios.

Ilustraremos lo anterior con el siguiente ejemplo:

El Estado A; régimen político parlamentario

El Estado C; régimen político totalitario

El Estado C; necesita comprar naves de guerra al Estado A

El Estado A necesita de los contratos, pues la situación de sus astilleros es recesiva (la escasez de contrato amenaza con despidos de obreros).

Sin embargo, por acción solidaria, el partido gobernante en A (contrario al régimen político en C que persigue a sus congéneres) no autoriza los contratos.

Resultado: No hay contratos de construcción de naves para C. Se produce cesantía en los astilleros del país A por falta de contratos. El país C encarga la construcción de sus barcos al país F.

Es evidente que el gobierno A decidió contra los intereses de su propio país por solidarizar con sus congéneres en C. Además, no se puede descartar la posibilidad que agentes del país F hayan incentivado en los grupos de presión de A el rechazo de la construcción de naves para finalmente ganar ellos los contratos.

Estas relaciones las hemos diseñados en forma simple y sin la intención de profundizar mayormente, pues sólo hemos querido señalar el rol que desempeñan estos actores para la seguridad nacional exterior.

Otros actores: No podemos, en un artículo de esta naturaleza, realizar un análisis exhaustivo de todos los actores internacionales (iglesias, gremios, etc.). Pero podemos señalar que no difieren de los ya mencionados en sus interferencias en el desarrollo de una política exterior de seguridad nacional.

Ante estas situaciones, ¿cómo podemos fundamentar una política exterior que tenga como objetivo neutralizar estas interferencias a la consolidación de una seguridad nacional en el plano exterior? Para ello hay que considerar lo siguiente:

- 1) Es necesario analizar a todos los actores que se enfrentan en este ámbito. No sólo a los Estados sino que al universo de actores.
- 2) Requiere lograr un conocimiento acabado de sus intereses a fin de poder detectar claramente los puntos de conflicto a producirse con cada uno de dichos actores.
- 3) Se requiere de una clara visión de sus sistemas de génesis de voluntad de política exterior para actuar justa y precisamente en los niveles de gestación y no de ejecución de una política exterior perjudicial a la seguridad nacional.

La política exterior como instrumento del Estado para el cumplimiento de sus objetivos nacionales actúa en el enfrentamiento con la política exterior de los demás Estados y otros actores quienes pueden perseguir el cumplimiento de objetivos contrarios a la seguridad nacional de un determinado país. El país afectado debe resolver el conflicto de intereses amagando la voluntad contraria, haciendo al adversario desistir de sus propósitos. Pero esto es sólo uno de los objetivos básicos de la política exterior. Está, además, un segundo objetivo básico cual es imponer su voluntad en beneficio de sus propios intereses. Es así como podemos señalar que las dos grandes tareas de la política exterior son *impedir* e *imponer*. Lo anterior concuerda claramente con lo definido al comienzo de este artículo en cuanto al concepto de seguridad nacional. "Se entiende bajo el concepto de seguridad nacional la necesidad de un Estado de preservar su existencia (imponer) y protegerse tanto de ataques externos como internos (impedir)".

Tal como hoy en día el peligro exterior no sólo es la guerra, en sus términos clásicos, la política exterior se realiza no sólo fuera de las fronte-

ras ni únicamente por medio de la diplomacia. Esto nos lleva a las siguientes conclusiones:

- 1) La Diplomacia, o habilidad para negociar, manteniendo su importancia, no es el único medio para ejecutar una política exterior.
- 2) La política exterior comienza a realizarse en la interioridad del Estado, especialmente en la medida en que la agresión externa, con una metodología moderna, pone en peligro la institucionalidad y, por ende, el cumplimiento de los objetivos de la política interior.

Lo primero que el ciudadano le pide al Estado es seguridad, para al amparo de ella, poder desarrollar su bienestar y su libertad. El hombre que carece de seguridad posee una libertad y un bienestar precarios.

Es tarea primordial de la política exterior e interior proporcionar dicha seguridad.

Una política exterior fundamentada en la seguridad nacional deja de ser una política del statu quo. Significa necesariamente un actuar permanente y alerta, pues como hemos señalado al principio de este artículo, la acción de seguridad nacional es una acción de proyección en el tiempo, específicamente en el porvenir.

El diseño de una política exterior debe, a nuestro juicio, considerar primordialmente elementos de la seguridad nacional, que impliquen no sólo formulación de principios sino que, además, una planificación apoyada en programas específicos de acción. No es del caso, en un artículo de esta naturaleza, profundizar mayormente en el tema; tan sólo hemos querido llamar a la reflexión respecto de aspectos que por obvios algunos y poco ortodoxos otros, no suelen ser considerados en su correspondiente gravitación.

BIBLIOGRAFIA

- HUTTER, Joachim, *Einführung in die Internationale Politik*. Edit. Kohlhammer 1976, Stuttgart.
- CZEMPIEL, E.O., *Internationale Politik*. Edit. Schäöningh 1981, Munich.
- KNORR, Klaus, *El Poder de las Naciones*. Edit. Belgrano 1981, Buenos Aires.

- CHEN, MALLA, SCHELLHORN, *Politik Zwischen Staaten*. Edit. Tuduo 1977, Munich.
- SOLOMON, Lewis D., *Las Empresas Multinacionales*. Edit. La Ley S.A. 1980, Buenos Aires.
- CLOSE, General Robert, *Encore un Effort...* Edit. Belfond 1981, Paris.
- CLOSE, General Robert, *L'Europe sans Defense?* Edit. Arts & Voyages 1976, Bruselas.
- KALTENBRUNNER, Gerd-Klaus, *Der Soldat*, Edit. Herder 1981, Munich.
- SCHREIBER, Manfred, BIRKL Rudolf, *Zwischen Sicherheit Und Freiheit*. Edit. Olzog 1977, Munich.
- FARWICK y HUBATSCHEK, *Die Strategische Erpressung*. Edit. Verlag für Wehrwissenschaften 1981, Munich.