

# EL FACTOR MILITAR DE UNA POLITICA NACIONAL \*

*Eduardo García Domínguez*  
*Capitán de Navío*

## Introducción

En el último tiempo ha sido de frecuente repetición que diversas organizaciones y personas se refieran al tema de la utilidad o inutilidad de las inversiones que en nuestro país y en el mundo son realizadas en relación con el sostenimiento de las Fuerzas Armadas.

Este tema ha cobrado especial relevancia desde que con la caída del muro de Berlín y la desaparición del bloque soviético se marcó el fin de la guerra fría. Desde ese momento se considera que el peligro de guerra ha disminuido, hasta el punto que algunos creen que ella ha quedado totalmente eliminada como forma de conflicto entre los Estados.

Los hechos de la vida real tienen la sabiduría de mostrar, cada vez que alguien adopta posiciones extremas sobre un determinado punto, que si bien ellas tienen algo de cierto no pasan de ser un ideal que no se compadece con la realidad que se vive. En este caso no pasó mucho tiempo entre la caída del muro y el inicio de la primera confrontación posguerra fría. La crisis y guerra del golfo Pérsico deben servir como alerta para que todos aquellos que tienen el rol de dirigentes políticos no se dejen llevar por vanas ilusiones y creen en sus gobernados expectativas irrealizables. Por el contrario, esta nueva realidad debe ser incorporada en los análisis que son realizados para que, de esta ma-

nera, sean dictadas las políticas adecuadas y poder así disminuir realmente los riesgos de conflicto.

Es importante tener en cuenta que la idea de que los conflictos disminuyen porque desaparecen las Fuerzas Armadas no es más que una visión simplista e interesada del problema. No fue la creación de ellas lo que dio origen a los conflictos en el mundo sino que —por el contrario— fue la existencia de ellos lo que llevó a los dirigentes de la época a crear Fuerzas Armadas que le permitieran enfrentarlos y ganarlos.

En el contexto antes mencionado, el propósito de este trabajo es tratar de establecer un criterio moderno, coherente con la realidad mundial y con la particular de nuestro país, que coloque en el plano más exacto posible la contribución que las Fuerzas Armadas pueden y deben cumplir en el desarrollo nacional, es decir, el rol del factor militar en la política nacional.

Para el logro del objetivo planteado para este trabajo, el desarrollo seguirá un proceso desde el marco conceptual hacia una visión de la realidad actual, para —a partir de allí— proyectarnos hacia lo que podría ser el futuro previsible, estableciendo así una base sólida que nos permita concluir sobre el rol del factor militar en una política nacional. Se pondrá énfasis en los aspectos marítimos y navales por razones de formación del autor y por que se cree

---

\* Tema expuesto por el autor en el Seminario "Bases de una política nacional frente al nuevo orden mundial, regional y vecinal", organizado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile y el Centro de Estudios Estratégicos de la Armada, el 15 de abril de 1992.

que ligado al mar es donde está más claro el desarrollo futuro del país y también los riesgos de conflictos.

## MARCO CONCEPTUAL

El título de este trabajo pareciera demasiado simple de interpretar; sin embargo, resulta conveniente tratar de abordar el tema habiendo intentado alcanzar una base de comprensión de los términos en él empleados. Por esto es que pareciera conveniente definir qué se entiende por Factor Militar y por Política Nacional.

El análisis de cada una de estas dos expresiones lo iniciaremos a partir de lo más importante, hasta llegar a lo que no lo es tanto.

### Política nacional

Ha sido definido que política "es el arte de gobernar a los pueblos". Si a la palabra "política" le agregamos el adjetivo "nacional", nos estamos refiriendo al arte de gobernar a un pueblo en particular, en este caso nuestro país.

Por su parte, en la definición anterior la palabra "gobernar" expresa la idea de conducir, guiar al país. Lógicamente, algo es guiado o conducido para que llegue a una meta. En consecuencia, podemos concluir que política nacional es "conducir a un país definido, en este caso el nuestro, en la prosecución de las metas fijadas".

El problema es, en primer lugar, establecer cuáles son esas metas. Como ser individual, el hombre posee aspiraciones que le son propias y en la medida que las va logrando va incrementando su desarrollo intelectual, emocional y económico. Como parte de estas aspiraciones no pueden ser alcanzadas en forma individual, para lograrlas se agrupa con otros seres humanos que, teniendo sus mismos objetivos, están dispuestos a participar en ese esfuerzo.

El Estado, como máxima expresión de sociedad organizada, al igual que el hombre, posee aspiraciones y anhelos que constituyen sus metas. Estas aspiraciones del grupo social, que se constituyen en metas, son conocidas como Objetivos Nacionales.

Hay objetivos nacionales que son alcanzables en un plazo relativamente corto y otros cuya realización requiere de un tiempo que supera largamente la vida de una generación. Así, surge la necesidad de efectuar una diferenciación entre unos y otros. Por ello es que reciben denominaciones diferentes, existiendo Objetivos Naturales y Objetivos Políticos.

Los Objetivos Naturales, también denominados Objetivos Nacionales Permanentes, son

los intereses del cuerpo social de la nación, cuya obtención es lograda en el largo plazo. Los objetivos naturales, por su carácter de aspiraciones nacionales que trascienden una generación, son de carácter semipermanente. Ellos deben garantizar las tres condiciones básicas de un Estado: Independencia, soberanía y prosperidad. Independencia, para regular sus relaciones con los demás Estados sin someterse a presiones indeseables; soberanía, para que el Estado regule la vida en su interior sin tener que recurrir a entidad superior alguna ni someterse a la voluntad externa, más que para dar satisfacción a los tratados internacionales a los que libremente haya decidido someterse; prosperidad, para que sus habitantes alcancen el mayor desarrollo intelectual, emocional y material, en el ambiente más propicio para ello.

Los Objetivos Políticos, también denominados Objetivos Nacionales Actuales, son los intereses nacionales del cuerpo social de la nación, que pueden ser alcanzados en un plazo corto o mediano. Estos objetivos son metas o aspiraciones que deben estar comprendidas dentro de los objetivos naturales. Deben su nombre al hecho de que su formulación es tarea del partido o grupo que gobierna al Estado.

Los objetivos nacionales, naturales o políticos, deben ser determinados, alcanzados y mantenidos. La determinación de ellos es responsabilidad de las personas llamadas a dirigir al país, es decir, de la clase política. Para ello se deberá seguir un proceso ordenado que comienza por la interpretación del sentir nacional en relación con las metas que el cuerpo social desea alcanzar y cuál es la importancia que cada una de ellas tiene para la sociedad como un todo.

La formulación de los objetivos nacionales naturales deberá ser realizada a través de un Proyecto Nacional que será la representación de las grandes definiciones que deben regular la vida institucional del país. Por ejemplo, dentro de él será definida la forma de Gobierno que regirá al país, el derecho a la propiedad privada, la igualdad ante las leyes y la independencia de los diferentes poderes del Estado. Normalmente, no existe un documento que lleve dicho título, pero suele ocurrir que las ideas mencionadas como parte de él estén incorporadas en la Constitución Política del Estado.

Para la formulación de los objetivos políticos deberá ser establecido un Proyecto de Gobierno, que es la proposición que cada una de las corrientes de opinión política ofrece a la ciudadanía como camino que debe ser recorrido tras el logro de este tipo de objetivos. Normalmente, este proyecto tampoco existe como

documento; sin embargo, el concepto de él estará contenido en los documentos que cada partido o candidato político propondrá a la ciudadanía como plataforma electoral, en caso que sea elegido para dirigir al país durante un determinado período.

La política nacional debe, de acuerdo con lo antes mencionado, propender a que la nación alcance las metas fijadas, que —como ha sido explicado— no son otra cosa que los objetivos nacionales, lo que significa que debe, por una parte, dar satisfacción a las metas de corto plazo y, por otra, contribuir a la evolución del país de manera de acercarlo a las metas de largo plazo.

Para dar satisfacción a lo señalado serán establecidos los objetivos que son alcanzables realmente por el país y dentro de qué plazos. Para ello hay que determinar cuáles son las capacidades con que cuenta el país (poder nacional) para permitirle alcanzar los objetivos. Junto con lo anterior habrá que determinar lo que falta y que puede ser desarrollado dentro de plazos aceptables (potencia nacional), que al ser integrado al poder nacional ayudará a la obtención de los logros esperados.

Cuando la palabra “poder” es empleada se hace referencia a su connotación como expresión de una capacidad para hacer algo. Por lo ya dicho podemos definir que “el poder nacional es la capacidad que otorga la integración de todos los medios, tanto materiales como espirituales, de que dispone un Estado en un momento determinado, para expresar su voluntad de lograr o mantener sus objetivos, sean éstos en el campo interno o externo, y venciendo las dificultades de tipo natural o provocadas que le sean opuestas”.

Sobre la base de esta definición se puede establecer que el poder nacional posee cuatro características: Es un instrumento, puesto que él no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr los fines del Estado; es indivisible, pues todos los elementos que lo componen están interrelacionados entre sí, por lo que en su acción no pueden ser separados; es dinámico, puesto que está permanentemente en evolución; y es relativo, ya que no es posible medirlo en términos absolutos. (Un elemento colocado en una determinada situación produce efectos diferentes sobre la globalidad que los que produciría en otra situación).

De acuerdo a todo lo expresado, podemos establecer que por política nacional debemos entender la utilización óptima del poder nacional para alcanzar los objetivos nacionales. Es decir, la política nacional será el conjunto de normas directrices en las que se deberá enunciar —por parte de la autoridad política— la for-

ma en que serán utilizados los recursos nacionales para alcanzar, en el menor plazo posible, los objetivos nacionales, naturales o políticos.

A todo lo anterior se debe agregar la necesidad de que se establezca cuáles pueden ser las contingencias positivas o negativas que se puedan presentar en un determinado momento y que ayudarán o no al logro de esos objetivos. Estas situaciones pueden ser exógenas o endógenas: Es una causa exógena la existencia de intereses contrapuestos con algún otro país, los que lo motivarán a oponerse a nuestro éxito, oposición que puede ser realizada de las más diversas maneras; causas endógenas son, entre otras, la falta de capacidad humana o material o todo aquello que ocurre al interior del propio país y que dificulta o impide alcanzar una determinada meta.

Finalmente, podemos concluir que la política nacional “será el conjunto de normas directrices que, emitidas por la autoridad política del país, permitirán el más eficiente empleo del poder nacional para alcanzar en el menor plazo posible los objetivos nacionales, sobrepasando las oposiciones, exógenas o endógenas, que se puedan presentar”.

### **El factor militar**

En la definición dada de poder nacional se establece que él es la capacidad que otorga la integración de todos los medios materiales y espirituales de que dispone un Estado. A partir de esa afirmación resulta interesante definir cuáles son esos medios.

Si empleamos un enfoque estructural tenemos que el poder nacional está integrado por elementos tangibles e intangibles. Entre los primeros están el territorio, considerando también la posición geográfica de éste; la población en lo general y la económicamente activa; los recursos naturales; la capacidad económica; el comercio exterior; las finanzas y el equipamiento militar.

Entre los elementos que componen la parte intangible están las estructuras internas de tipo político, en cuanto a la eficacia administrativa del Estado; de tipo económico, en cuanto a las relaciones de producción; y las sociales, en cuanto a la cohesión nacional. Integran esta parte el nivel educacional y tecnológico, la moral nacional y el grado de consenso respecto del interés nacional y sus objetivos, la posición internacional y la preparación militar.

La gran cantidad de elementos que componen el poder nacional y la necesidad de evaluar adecuadamente esa capacidad ha llevado a que estos elementos sean agrupados por con-

ceptos afines. De esta manera se ha aceptado considerar, para fines de estudio, y sin que por ello haya una contradicción con la característica de indivisible del poder nacional, enunciada al definirlo, que éste está compuesto por cuatro factores: El político, el económico, el sicosocial y el militar.

—El factor político del poder nacional es el conjunto de medios predominantemente políticos de que dispone la nación para expresar la voluntad popular y, en su nombre, ejercer las funciones de dirección, coordinación y arbitraje. Aquí se agrupa todo lo que tiene relación con los aspectos de gobierno interior y con el relacionamiento del país en el plano internacional.

—El factor económico del poder nacional es el conjunto de medios predominantemente económicos de que dispone el Estado, a través de los cuales busca optimizar la utilización de los factores productivos.

—El factor sicosocial del poder nacional es el conjunto de medios predominantemente psicológicos y sociales de que dispone la nación para asegurar la plena realización de sus habitantes; aquí se reúnen todos los elementos estructurales que contribuyen al desarrollo y bienestar del ciudadano y, por supuesto, los elementos intangibles relacionados con estos aspectos.

—El factor militar del poder nacional es el conjunto de medios predominantemente militares de que dispone el Estado para promover, por su existencia o acción, el logro o mantención de los objetivos nacionales; aquí se reúnen todos los elementos, tangibles e intangibles, relacionados con la capacidad militar del país. En lo que a las organizaciones se refiere, ellas están representadas por las tres ramas de la defensa nacional.

### **Política nacional y factor militar**

Retomemos la definición de política nacional ya enunciada antes de introducirnos en el análisis de la expresión "factor militar". De esa definición quisiéramos detenernos en el estudio de algunas de las expresiones en ella contenidas.

Iniciemos este estudio por la expresión "permitirán el más eficiente empleo del poder nacional". Con ella se quiere manifestar la responsabilidad ineludible de la autoridad política en el rendimiento que se obtenga del poder nacional, rendimiento que significa una adecuada dosificación de los recursos disponibles para que cada uno de los factores que lo integran cumpla con su rol específico y con ello se dé satisfacción al resto de la definición de alcanzar

las metas en el menor tiempo posible, venciendo las dificultades que se presenten.

Detengámonos ahora en la expresión "conjunto de normas directrices". Con ella se quiere expresar que no es fácil encontrar un documento en que se concentre la política nacional, sino que ella se encuentra repartida en un sinnúmero de documentos, que en su globalidad la contienen. Por ello es que existirán diversas formas de agrupar y dividir este conjunto de normas. Para los fines de este trabajo la política nacional ha sido dividida en dos grandes variantes: La política exterior, que tiene relación con el país en el concierto internacional, y la política interior, que se refiere al ordenamiento interior del país.

A partir de todo lo expresado resulta conveniente definir cuál es la contribución que cada uno de los factores del poder nacional puede hacer en beneficio de la política nacional. Por razones obvias, el trabajo será centrado en el rol que el factor militar puede tener en la política nacional. Para ello abordaremos en primer lugar lo que puede hacer en beneficio de la política exterior y luego como aporte a la política interior. Se tratará siempre de mostrar la participación, aunque sólo sea en forma cinérea, de los otros factores para que no sea perdido de vista el carácter de parte de un todo que tiene el factor militar.

### **EL FACTOR MILITAR EN LA POLÍTICA EXTERIOR**

En la definición de política nacional se expresó la obligatoriedad que ella tiene de cubrir todas las situaciones a las que se puede ver enfrentado el país en su avance tras los objetivos nacionales y, particularmente, a las posibles oposiciones que se puedan presentar. En esta parte nos preocuparemos prioritariamente de las oposiciones exógenas.

En el ámbito de la política exterior, las situaciones que el país tendría que prepararse para enfrentar, a priori, pueden ser agrupadas en cuatro diferentes clases. La de guerra, la de situación de crisis, la de estado de tensión y la de paz estable. Este orden de presentación fue escogido así sólo para una mayor claridad en la exposición del tema.

#### **El factor militar y la guerra**

La situación de guerra se caracteriza debido a que la controversia existente entre dos o más Estados ha sido imposible de solucionar de manera pacífica. Inicialmente, uno de ellos y luego sus oponentes han recurrido al uso de

la fuerza para dirimir sus diferencias. En ella el empleo de la violencia ha alcanzado un nivel tal que sólo la claudicación de uno de los oponentes es válida para el logro de los objetivos buscados.

En esta particular situación resulta muy sencillo comprender cuál puede o debe ser el rol que el factor militar jugará. Su existencia y efectividad frente al enemigo serán irremplazables en el logro o no de los objetivos en disputa.

Iniciadas las acciones bélicas y normalmente con anticipación a ello, los otros tres factores del poder nacional reorientarán sus esfuerzos para servir de la mejor forma posible al éxito de la política nacional, que no es otra que el triunfo de las armas del país por sobre las del adversario, para así quebrarle su voluntad de lucha lo más rápido posible.

En la guerra, las negociaciones entre los oponentes suelen ser suspendidas al ser iniciadas las operaciones militares y ellas no serán restablecidas hasta que uno de los rivales, normalmente el vencido, acepte las proposiciones de su adversario. Durante esta fase el frente externo orientará su esfuerzo a fortalecer la posición internacional del país, ganando nuevos apoyos, fortaleciendo los ya existentes y debilitando la posición enemiga en este ámbito.

Del mismo modo, la actividad económica y la vida diaria de la población de los beligerantes tendrán que ser readecuadas a la nueva realidad, con el propósito de facilitar que el país obtenga los recursos para sostener las operaciones bélicas y mantener en alto la voluntad de lucha y la cohesión nacional tras los objetivos políticos que llevaron al conflicto.

Con esta breve explicación se ha querido mostrar la significación del factor militar en la situación de guerra. Esta importancia finaliza en cuanto son reiniciadas las negociaciones; allí será el factor político el que tendrá el rol principal en el logro de los objetivos políticos. Los otros factores centrarán su esfuerzo en la readecuación de sus capacidades, de modo de poder reiniciar las operaciones o retomar la senda del desarrollo interno, según lo requiera la situación concreta.

La historia mundial, muy en particular la de nuestro país, está llena de experiencias que nos muestran esta realidad y la importancia que jugaron las Fuerzas Armadas.

Veamos en nuestra historia patria dos casos que nos ilustran claramente ambos efectos. El primero de ellos es la guerra contra la Con-

federación Peruano-Boliviana; sin hacer un análisis histórico, es bueno recordar que ante las intenciones hegemónicas del General Santa Cruz, el Gobierno chileno quiso evitar una situación indeseable y, contando con la capacidad militar necesaria, decidió actuar para evitar que la soberanía nacional se viese reducida, como amenazaba ocurrir si las intenciones de Santa Cruz se hacían realidad.

En el otro caso se encuentra la situación desmejorada en que nos encontrábamos al producirse el conflicto con España. La ausencia de un poder naval adecuado para enfrentar la amenaza que representaban las fuerzas navales españolas restó toda posibilidad de impedir que nuestro principal puerto fuese bombardeado y que la población tuviese que escalar los cerros aledaños para mirar cómo era destruida la ciudad. Más importante aún, que nuestra flota mercante fuese reducida enormemente, con pérdidas irrecuperables para el país.

Con estos dos sencillos ejemplos se ha querido mostrar, primariamente, que la existencia de un dispositivo militar adecuado a las amenazas que el país puede enfrentar en un determinado momento es fundamental para posibilitar el éxito en el logro de los objetivos planteados; secundariamente, mostrar que la posesión o ausencia de un poder naval permitieron o cerraron posibilidades a los dirigentes políticos del país, evidenciando así la importancia que él tiene para una nación marítima como la nuestra, en términos de libertad política para actuar en el plano internacional.

### El factor militar y la crisis

De acuerdo con la definición dada por el General Beaufre, crisis es el "estado de tensión en el transcurso del cual existe un riesgo máximo de una escalada hacia un conflicto armado y donde se quiere impedir al adversario adquirir una cierta ventaja política o militar, ventaja que representa la razón de ser de la crisis; luego, para el defensor es el riesgo mínimo"<sup>1</sup>.

Si partimos de la afirmación de que en la crisis el riesgo de conflicto armado es alto, debemos aceptar también que, en este tipo de situaciones, contar con una capacidad militar acorde con la amenaza que opone el adversario resultará fundamental para el éxito de las negociaciones que tendrán que ser desarrolladas. Es importante puntualizar que una gran diferencia entre este tipo de situaciones y la que fue analizada anteriormente radica en que, en la

<sup>1</sup> Beaufre, André: "Le controle et la manoeuvre des crises", en *Revue Strategie* N° 11.

guerra, las negociaciones sólo son realizadas después del intercambio armado; en cambio, en la crisis las negociaciones están permanentemente abiertas.

La conducción política de la crisis consistirá en una maniobra que combine, adecuadamente, momentos de presión con otros de negociación. Presión, para mostrar capacidad y sobre todo voluntad de empleo de esa capacidad; negociación, para indicar el deseo de obtener una solución sin violencia.

Surge así otra gran diferencia. En la guerra, como se dijo, los otros tres factores deben ser empleados prioritariamente para satisfacer las necesidades del factor militar, puesto que él asume el rol principal en el logro del objetivo. En la crisis, por el contrario, los cuatro factores pueden y deben ser empleados combinadamente para presionar al adversario y producir así el efecto deseado. Puede ocurrir que las presiones efectuadas sean de tipo político o económico y que la fuerza militar permanezca en un rol secundario, mostrando sus capacidades pero sin amenazar directamente.

En el contexto del manejo de una crisis, el poder naval presenta numerosas particularidades que le otorgan la calidad de una herramienta muy útil para el conductor político. La primera proviene del hecho que el alta mar no posee propiedad, por lo que una fuerza naval puede acercarse hasta doce millas (límite del mar territorial) del territorio de su adversario potencial y producir la presión que se desea ejercer, sin que por ello sea vulnerada la soberanía de ningún país.

Otra cualidad de las fuerzas navales es la versatilidad que poseen, la que sin tiempos muertos les permite pasar de una condición de visita amistosa a actuar por la vía de la fuerza. Del mismo modo, la fuerza naval puede, frente a la costa adversaria, mostrar mayor o menor potencia por el simple expediente de hacer concurrir una mayor o menor cantidad de los buques que la integran.

Un caso muy particular, por tenerlo aún fresco en nuestra memoria y por la importancia que tuvo para el país, es la crisis vivida con Argentina en 1978. Es indudable que el riesgo de conflicto armado existió y que nuestro vecino presionó en todas las áreas y con todos los elementos de su poder nacional para hacer que claudicáramos en nuestra posición. Es una realidad que la existencia de una capacidad militar adecuada, sumada a la voluntad de empleo que demostró Chile, hicieron que nuestros adversarios aceptaran negociar en términos razonables para nuestro país. No se puede aventurar cuál habría sido la situación si no hubiésemos con-

tado con dicha capacidad en ese momento, pero es indudable que el resultado nos habría sido mucho más desfavorable.

### **El factor militar y el estado de tensión**

La situación de tensión se presenta cuando dos o más Estados no logran llegar a acuerdo en alguna de las materias sobre las que reposan las relaciones entre ellos. Uno o más de los Estados en conflicto decidirá emplear algún elemento de presión sobre sus oponentes para lograr que acepten su posición sobre el tema. Las presiones ejercidas pueden comprender el factor militar, pero en ningún caso con la intensidad como para que haya riesgo de guerra.

De la sola explicación anterior, y basándonos en lo que ya ha sido explicado para el caso de la guerra y de la crisis, resulta evidente que el rol del factor militar en este tipo de situaciones pareciera que es relativamente secundario, puesto que mientras más ostensible sea la amenaza militar más alto será el riesgo de guerra entre los oponentes, cuyos poderes nacionales están relativamente equiparados. El elemento militar sólo será empleado para respaldar las presiones que serán realizadas en otros ámbitos, normalmente el económico y el político.

En las situaciones de tensión cobran más relevancia las cualidades del poder naval, en particular la versatilidad, puesto que una supuesta visita amigable de una unidad de guerra a un puerto del adversario circunstancial puede servir para mostrar capacidades y voluntad de empleo, todo lo cual puede llevar a que este rival acepte los acuerdos en disputa.

### **El factor militar y la paz estable**

En la situación de paz estable, las relaciones entre los diferentes países son realizadas de manera armónica. Las diferencias que existan entre ellos serán negociadas directamente entre las partes en disputa o a través de algún medio previamente acordado, en el que no será ejercido ningún tipo de presión directa por parte de uno de los participantes sobre el otro.

Del análisis somero que acabamos de hacer y según el cual la política nacional debe estar preparada para enfrentar cada una de estas alternativas frente a adversarios diferentes en cada una de ellas, es evidente que el esfuerzo principal de la política exterior de un país estará orientado a permitir que sean alcanzados los objetivos fijados, en concordia y buen entendimiento con los demás países de la comunidad internacional.

A partir de esta realidad, la situación de

paz estable será la condición ideal para un progreso armónico del país. En ella las relaciones con todos los otros países son desarrolladas sin que existan grandes diferencias y en las que las existentes no provocan ningún grado de conflicto especial. Esto permitirá un uso muy racional de los recursos, cuya asignación será hecha de manera planificada y sin tener que enfrentar emergencias que nos obliguen a distraer los recursos de la utilización prevista anteriormente.

El problema es entonces definir cuál es la mejor forma de garantizar que podremos desarrollar nuestro camino de esta manera, libre de presiones indeseables por parte de agentes externos a nuestra comunidad nacional. Es bueno precisar que la paz no es un fin en sí mismo, sino la situación normalmente más favorable para permitir alcanzar los fines del Estado.

La respuesta a la interrogante anterior parece evidente. Debemos fortalecer armónicamente nuestro poder nacional para que, junto con permitirnos caminar hacia la obtención de los objetivos, haga que el resto de los países respeten nuestra soberanía e independencia y no intenten someternos a presiones indeseables.

El desarrollo armónico de nuestro poder nacional significa que cada uno de los factores debe poseer un nivel equiparado con los otros tres. De nada sirve tener un gran desarrollo en el factor económico si eso no se traduce en capacidades equivalentes en los factores político, sicosocial o militar para que lo respalden, puesto que el país se transformará en una presa apetecible por su riqueza e incapacidad de defenderse.

El ejemplo más evidente es Kuwait, donde no existió la correspondencia entre todos los factores, lo que quizás habría evitado el conflicto. El caso contrario es el que nos presenta la ex Unión Soviética, donde el desarrollo de la capacidad militar no tenía sustento económico ni político ni sicosocial, todo lo cual contribuyó poderosamente a su derrumbe.

Como conclusión de todo lo expuesto en relación al factor militar y la política exterior se podría decir que aquél es una necesidad de todo Estado puesto que contribuye a dar la estatura

que el país tendrá en el plano internacional y el respeto que el resto de los países sentirán por él será directamente proporcional a las capacidades globales, entendiéndose por ello el peso político que posea en el concierto mundial, sus capacidades económicas y sicosociales y sus posibilidades de hacer respetar su independencia y soberanía<sup>2</sup>.

## EL FACTOR MILITAR EN LA POLITICA INTERIOR

Al igual como fue hecho en el caso de la política exterior, ahora trataremos de tipificar las situaciones de política interior en las que el factor militar puede y debe actuar en cooperación con el resto de los factores del poder nacional. En nuestra opinión, estas situaciones son tres: En el orden interno, en el desarrollo y en las catástrofes naturales.

### El factor militar en el orden interno

Cada vez que este aspecto es esbozado se suele pensar únicamente en una indeseable labor represiva. La verdad dista mucho de ser así. Es cierto que una de las participaciones de las Fuerzas Armadas es efectuada cuando el desorden ciudadano ha alcanzado un nivel, en cantidad de personas o en la violencia de los métodos, que sobrepasa los estándares para los cuales han sido creadas y entrenadas las fuerzas policiales. En este caso el país está frente a una situación de emergencia y por tanto es imperioso restablecer el orden y es deseable que sean empleados todos los recursos disponibles. Lo importante es regular el grado de violencia a utilizar en el logro del fin propuesto. En ningún caso se podría aceptar que el desorden o la violencia perduren sólo por no percibir que encontrándose ante una situación de emergencia no se reaccione. Lo importante es emplear los medios más adecuados para poder enfrentarla, con el único propósito de volver la situación a su condición de normalidad lo antes posible.

Es cierto que para cualquier país estas situaciones son indeseables, pero afortunadamente no ocurren con frecuencia. La existencia

<sup>2</sup> Northedge, F.S.: *El uso de la fuerza en las relaciones internacionales*, p. 6: "La fuerza desempeña un papel más importante en los asuntos internacionales que en la política doméstica. Y ello a causa de que la obediencia a la ley, que se basa en un conjunto complicado de actitudes mentales y de costumbres dentro del Estado, que no son el miedo a las sanciones punitivas, queda reemplazada, en los asuntos internacionales, por la resistencia a la tentativa del extranjero de imponer, ya sea la ley internacional o la suya, si ella es contraria a los propios intereses".

de situaciones de este tipo nos lleva a reflexionar sobre la contribución disuasiva, si se nos permite sacar esta palabra de su contexto estratégico, para mostrar que —indudablemente— tal como las fuerzas policiales por su sola existencia producen un efecto sobre la delincuencia común, la existencia de las Fuerzas Armadas actúa, *per se*, como un freno a determinadas actividades violentistas y a la vez como una ayuda en la imagen de poder que el Estado mostrará ante sus ciudadanos<sup>3</sup>.

Pero la labor que cumplen las Fuerzas Armadas en apoyo al orden interno son mucho más variadas que la pura acción militar violenta. En primer lugar, existe una labor policial cumplida por la Armada —mediante el Servicio del Litoral— en todo lo que es el quehacer marítimo, para controlar que las actividades económicas y recreativas sean realizadas en cumplimiento de las leyes y de la preservación del ambiente.

Tampoco podemos olvidar el importante papel que los cuerpos armados han desempeñado en ayuda del orden interno en el caso de las huelgas de empresas que otorgan servicios básicos como la electricidad y el gas, las obras sanitarias, etc., durante las cuales no sólo han realizado ingentes esfuerzos para evitar que el desorden impere, sino que también han mantenido funcionando sistemas que de haber dejado de cumplir su función habrían ocasionado serios trastornos al orden interno.

### El factor militar y el desarrollo

También es importante la contribución que las Fuerzas Armadas han hecho y están haciendo al desarrollo nacional. Nótese que aquí no nos referimos a las contribuciones indirectas que prestan al dar seguridad para permitir el desarrollo del país; no, la referencia es a la contribución directa que efectúan sin dejar de cumplir sus labores de velar por la soberanía nacional.

Tratemos de ejemplificar esta realidad en situaciones concretas. Para nadie constituye un secreto la labor fundamental que cumplió la Armada en el desarrollo de la región austral de nuestro país. Fueron marinos los que con tesón y sacrificio permitieron que vastos espacios territoriales fueran integrados efectivamente al

poder nacional y llegasen a ser lo que hoy son. Aun en nuestros días, la región del Baker depende en alguna medida de que la Armada saque sus productos y los lleve a los mercados.

Por otro lado, siempre en esta misma dirección, pensemos en el efecto que tiene para algunas localidades el acantonamiento de un regimiento o de cualquier tipo de organización militar. Si se quiere, imaginemos qué sucedería si los regimientos abandonaran sus actuales acantonamientos; en el caso de muchas localidades, el efecto económico sería importante, ya que en una medida no despreciable la actividad es realizada alrededor de lo que el cuartel y sus ocupantes requieren. Esto no sólo pasa aquí; en países tan desarrollados como Francia el problema es el mismo.

### El factor militar y las catástrofes naturales

Existe una tercera contribución que las Fuerzas Armadas realizan a la política interna del país; es la que cumplen en el caso de catástrofes naturales. Es cierto que no es su rol principal, pero no lo es menos que por constituir cuerpos organizados y jerarquizados es muy fácil utilizar sus capacidades en situaciones como éstas.

Nuestra historia patria contiene innumerables ejemplos de las actuaciones militares en ayuda a la población afectada por algunas de las catástrofes que la naturaleza nos depara periódicamente. Cómo olvidar la participación de las instituciones de la defensa en cada uno de los terremotos o inundaciones que, desgraciadamente, nos han golpeado con demasiada frecuencia, situaciones en las que la organización militar ha sido puesta al servicio directo de la comunidad para prestarle la ayuda tan necesaria, lo que siempre ha sido hecho sin desmayos y con gran probidad, motivando el recuerdo agradecido de nuestra ciudadanía.

De todo esto se quiere extraer que lo importante es que se advierta que la contribución de las Fuerzas Armadas no es sólo una contribución indirecta al desarrollo al permitir que éste se desenvuelva con seguridad, tarea por lo demás muy importante, sino que paralelamente con ese logro proporcionan un apoyo directo sin abandonar sus roles principales, salvo cuando la situación provocada por el desorden o por una catástrofe es de tal dimensión

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 4: "Deliberadamente se trata de impresionar al ciudadano común con la fuerza militar del Estado, no solamente para inculcarle un conveniente orgullo nacional y la deferencia hacia su Gobierno y sus funcionarios, sino también sin duda para hacerle comprender los peligros que corre si se toma la libertad de desafiarse".

que demanda un esfuerzo generalizado y por largo tiempo. Pero cuando ello ocurre, ¿quién podría creer que la postergación de sus obligaciones resulta innecesaria?

## EL FACTOR MILITAR FRENTE AL FUTURO

En esta parte del trabajo, lo que se busca es comprobar o establecer la validez de las afirmaciones efectuadas en cuanto a las conclusiones que de la historia pueden ser extraídas para ver el rol que el factor militar ha jugado en la política nacional. Para esto haremos un análisis rápido de la situación actual y posteriormente trataremos de proyectarnos hacia el futuro para ver en qué escenarios deberá desenvolverse nuestro país y así sacar las conclusiones adecuadas al tema que nos preocupa. Se ha escogido presentar dos escenarios: Chile en busca de mercados y Chile en el Pacífico, puesto que aparentemente es la forma en la que se ve nuestro desarrollo futuro.

### La situación actual

Con toda seguridad habrá muchos que al leer o escuchar los argumentos planteados hasta el momento tendrán como respuesta que la situación mundial ha evolucionado enormemente en el último tiempo, de modo que la realidad histórica en la que nos hemos apoyado no guarda ninguna relación con la existente hoy en día. Esto es cierto, pero nada más errado que pensar que los conflictos y el uso de la presión militar para el logro de objetivos ya no tengan ninguna validez en la realidad actual.

No olvidemos que al término de la Primera Guerra Mundial también el mundo se enfrentó a una realidad completamente nueva. La guerra había significado el fin de los Imperios ruso, alemán y austro-húngaro y en buena medida el británico y el francés presentaban rasgos de deterioro. Al mismo tiempo, surgía una nueva potencia militar y económica, Estados Unidos de América, y eran dados los primeros pasos para establecer un organismo supranacional que suprimiría las guerras. La realidad fue diferente: Antes de 25 años de terminada la primera se había iniciado la Segunda Guerra Mundial, con las consecuencias de todos conocidas.

La evolución sufrida por la realidad internacional en este último tiempo parece indicar, nuevamente, que los conflictos tienden a disminuir; sin embargo, no podemos dejar de percibir que lo que se vive en este momento, más que una situación de estabilidad es una condición de tránsito desde una situación de bipola-

ridad hacia otra de equilibrio de poder que aún no está absolutamente definida.

En este período de tránsito existe la preeminencia de una potencia por sobre todas aquellas que en determinado momento pudiesen intentar disputarle esa condición. Es interesante precisar que pese a la aparente existencia de una sola potencia rectora en lo militar y político, ella tiene debilidades que la hacen depender, en gran medida, del apoyo económico que le puedan brindar otras naciones. Es decir, tenemos una potencia que pese a su preponderancia tiene una fuerte dependencia económica de naciones que son sus aliadas pero que no parecen dispuestas a subordinarse —en todos los planos— a sus propósitos.

Es evidente que de una u otra manera esta situación de tránsito deberá ser solucionada de alguna forma; lo más probable es que ello suceda de la manera más lógica, es decir, con una distribución del poder entre dos, tres o más potencias, la cual será el resultado de los acuerdos finales a que dichas potencias lleguen después de sostener diferentes tipos de conflictos por ejercer el control político de regiones y naciones que permitan satisfacer sus aspiraciones.

Es probable que en la actualidad y a futuro los objetivos no sean dirigidos a la ocupación de territorios como lo era antes, sino que sean concentrados alrededor de la conquista de mercados. La lucha por estas conquistas se dará en primer lugar en el terreno económico, en términos de rentabilidad y de capacidad tecnológica. Pero es evidente que en determinado momento los conflictos existentes en este sentido y que son resueltos de manera armoniosa o simplemente son postergados por no ser lo suficientemente importantes, algún día no podrán seguir pospuestos y habrá que enfrentarlos. En ese momento nuevamente cobrarán valor las herramientas con que cuenta el estadista para obtener lo deseado, ya sea manteniéndose en la situación existente o logrando una determinada ventaja por sobre el oponente.

### Chile en la conquista de mercados

Tal como fue esbozado, la lucha por los mercados pareciera ser lo que motivará las rivalidades futuras entre los Estados, como de hecho sucedió hace décadas con los imperios coloniales. La situación actual no parece conflictiva; en general, el mundo está empezando a abrirse al comercio mundial, de modo que nos encontramos en un estadio de expansión y de numerosas áreas sin cubrir.

La situación se irá haciendo cada día más compleja; los mercados empezarán a ser cerra-

dos o definitivamente los países más importantes en cuanto a producción se cerrarán a la entrada de productos extranjeros por la vía de medidas administrativas que suponen una defensa del consumidor, pero que en realidad significan una protección al productor.

En ese plano es un poco lo que sucede con la Comunidad Europea y Estados Unidos, que de una u otra forma restringen la entrada de los productos de fuera de sus regiones, pero a su vez presionan para que los países menos desarrollados abran sus fronteras a los productos por ellos elaborados.

En otro plano, existe una fuerte corriente entre los dirigentes políticos de los países más desarrollados para restringir el traspaso de tecnologías de avanzada a las naciones en desarrollo. Es cierto que la intención momentánea es que estas restricciones se refieran a aquellas áreas tecnológicas que puedan permitir el desarrollo de armas de destrucción masiva, como han sido denominadas las nucleares, las químicas y las bacteriológicas, pero ¿quién puede asegurar que mañana esto no sea trasladado hacia aquellas que le otorguen a un país capacidades para competir en los mercados en áreas de la exclusividad de los países desarrollados?

### Chile en el Pacífico

Desde hace mucho tiempo se habla que el océano Pacífico es el "mar del futuro". La verdad es que la era del Pacífico —al decir de muchos analistas— ya fue iniciada. Chile tiene una posición privilegiada en dicho océano, que destaca por controlar los dos pasos naturales que unen el Atlántico con el Pacífico, pero que carece de todo valor si no se cuenta con la capacidad real de efectuar ese control.

A lo anterior se le puede sumar la situación de puerta de salida que puede tener para todos los productos del interior de países como Argentina y Brasil, que por sus enormes distancias les puede ser más económico salir hacia el Pacífico que hacia el Atlántico. En esta situación existe un riesgo para nuestra producción, en el sentido que podrían ser permitidas facilidades innecesarias a potenciales competidores, que a la larga dañarían nuestras capacidades. Al producirse esta realidad, como por lo demás ya lo auguran ciertas voces en el país, se originaría un riesgo potencial de conflicto como producto de las presiones que podrían ser desatadas en contra de nuestros intereses.

Pero, por sobre todo, con su extenso litoral y zona económica exclusiva, Chile posee una enorme riqueza en productos del mar que por el momento constituyen una reserva natural de

alimentación para la población mundial. La situación puede cambiar y podemos volver a encontrar, en un día no lejano, flotas pesqueras que sin operar en nuestras aguas jurisdiccionales estén depredando un recurso, de manera que afecte directamente a nuestros intereses.

### CONCLUSIONES

En estos momentos la situación se presenta de manera muy favorable para que exista un entendimiento entre las naciones y para que las pocas situaciones conflictivas que puedan ocurrir sean resueltas amigablemente. Esto no tiene por qué durar eternamente y cuando ello ocurra sólo aquellos que estén preparados para enfrentar la nueva realidad serán los que en ese momento seguirán ganando ventajas.

En situaciones como la que estamos viviendo actualmente resulta más difícil determinar la utilidad que el factor militar presta a la política nacional. Es cierto que en circunstancias en las que nada parece indicar que podría presentarse un conflicto en el normal desarrollo del país, pareciera inútil y tremendamente ineficiente disponer de recursos para financiar la inversión en defensa.

Pero la historia nos muestra que no hay decisión más errada y grave que la de reducir las Fuerzas Armadas porque no se cree en la probabilidad de guerra o, peor aún, que creyendo en ella se piense que no nos afectará, simplemente porque nosotros no queremos intervenir y nos hemos definido como neutrales.

No olvidemos el caso de los países europeos que, confiados en su neutralidad o en los tratados de defensa que los ligaban a potencias del mismo continente, vieron un día sus territorios ocupados por las fuerzas de la Alemania nazi. Como esos casos podemos encontrar, a lo largo de la historia mundial, muchos similares y también otros diametralmente opuestos, es decir, que fueron respetados en su neutralidad sólo porque en el momento adecuado contaron con las fuerzas suficientes como para convencer a sus ambiciosos vecinos que mejor no los atacaran. El caso más descriptivo en esto y sobre todo por la actualidad que él tiene es el de Suiza, que —como es de conocimiento— cuenta con una gran capacidad militar gracias a sistemas de servicio militar y de alistamiento del material como hay pocos en el mundo en cuanto a eficiencia.

La tarea —entonces— no consiste en pensar cómo eliminar los gastos militares, sino en estudiar cómo el factor militar puede participar adecuadamente en el nuevo escenario en el que

el riesgo de guerra sea, con gran probabilidad, realmente bajo, siendo reemplazado por conflictos de menor violencia pero que probablemente se desenvolverán con gran intensidad y durante un corto período, en el que sólo aquellos que estén preparados con anterioridad podrán superarlos con éxito.

Particularmente interesante debiera ser para un país marítimo como el nuestro darnos cuenta de las ventajas que en el escenario futuro tendrá contar con un poder naval adecuado para, por un lado, otorgarnos la estatura internacional acorde con la importancia de nuestra posición geográfica y, por otro, tener la capacidad para intervenir en las situaciones de conflicto

que podrían presentarse, todas ellas ligadas al mar.

Finalmente, es conveniente tener en cuenta que si bien las tareas que han sido descritas como actividades de cooperación del factor militar hacia la política interior podrían ser realizadas por otros organismos, ellos tendrían que ser creados o habría que ampliar algunos ya existentes. Las dos alternativas se traducirían en un mal empleo de los recursos, puesto que la existencia de un aparato militar no puede ser discutida; su empleo para situaciones de emergencia es eficiente desde el punto de vista general, ya que no significa un costo suplementario significativo.

#### BIBLIOGRAFIA

- **Beaufre, André:** "Le controle et la manoeuvre des crises", en *Revue Strategie* N° 11.
- **Collados N., Claudio:** *Relaciones Internacionales. Teorías*, tomo I, Academia de Guerra Naval, Valparaíso.
- **Cubillos S., Hernán:** "Las Fuerzas Armadas y su relación con la Política Exterior del Estado", tema expuesto como parte del seminario Pensamientos Estratégicos Nacionales Actuales, el 19 de abril de 1991, en Valparaíso.
- **Escobar D., Luis:** "Guerra contra España. 1863-1866", en *Revista de Marina* N° 5/1985, pp. 630-642.
- **García D., Eduardo:** "El factor militar en el Modelo Político Estratégico Nacional", tema expuesto como parte del seminario Pensamientos Estratégicos Nacionales Actuales, el 19 de abril de 1991, en Valparaíso.
- **Justiniano A., Horacio:** *Estrategia Naval. Temas*, Imprenta de la Academia de Guerra Naval, Valparaíso.
- **Northedge, F.S.:** *El uso de la fuerza en las relaciones internacionales*, Imprenta Veloso, Tapiales, Buenos Aires, abril de 1978.
- **Silva G., Raúl:** "La Disuasión y el Manejo de Crisis en las Relaciones Internacionales", tema expuesto como parte del seminario Pensamientos Estratégicos Nacionales Actuales, el 19 de abril de 1991, en Valparaíso.
- **Vergara V., Miguel y Thaub G., Fernando:** "El factor naval en la proyección de Chile en el océano Pacífico", en *Revista de Marina* N° 6/1990, pp. 568-585.

