LA CONDUCCION POLITICO-ESTRATEGICA EN LA GUERRA EN EL MAR

René Concha Valencia *
Oscar Aranda Mora **

Introducción.

El Libro Primero de la obra de Carlos von Clausewitz destaca la naturaleza política de la guerra. Clausewitz subraya permanentemente el *fin político de la guerra*[1] a la que denomina "*instrumento de la política*" concluyendo que la estrategia[2] debe estar subordinada a la política. Sin embargo, las exigencias de la política sobre sus estrategias subordinadas, y la Estrategia Marítima en particular, suelen denominarse "*interferencias*" e incluso "*intromisión*",[3] como si las apartara de su camino correcto, que en el caso de la Estrategia Marítima correspondería al Control del Mar.

Cabe preguntarse entonces por la correcta relación entre Política y Estrategia e indagar en los factores que condicionan dicha relación, sobre todo en el ámbito marítimo. Asimismo es conveniente examinar la incidencia de dichos factores hoy en Chile. La respuesta que satisface las interrogantes mencionadas toma la forma de la siguiente hipótesis: "La situación nacional e internacional actual ha acentuado la necesidad de considerar factores políticos en la ejecución de la guerra y sus campañas,[4] lo que incrementará las restricciones políticas a la conducción estratégica, especialmente en la Estrategia Marítima".

La hipótesis se demuestra siguiendo el siguiente razonamiento:

Siendo las guerras un acto político, los factores que condicionan a la política (Denominados "Factores Sociopolíticos") influyen en la Conducción Estratégica. Los Factores Sociopolíticos son hechos de orden jurídico, sociales y derivados del Escenario Internacional, que inciden en la Conducción Política, definiendo la aceptabilidad política de una acción militar o bien motivando al Conductor Político a imponer restricciones y exigencias a la Estrategia.

Como la guerra no constituye necesariamente un acto político, toda vez que antecede a los Estados, y también porque las guerras pueden producirse por pérdidas de legitimidad de los gobiernos, corrupción o falta de control sobre los ejércitos, hay que condicionar la validez de la hipótesis a aquellas conflagraciones de carácter *trinitario*.

Hoy los Factores Sociopolíticos son más relevantes en la Conducción Política, especialmente en las democracias. Y es que el Conductor Político se encuentra vigilado permanentemente por: sus electores, que

* Capitán de Fragata, Oficial de Estado Mayor, Ingeniero Naval Mecánico.
** Capitán de Corbeta, Oficial de Estado Mayor, Aviador Naval.
1 Clausewitz, p. 34.
2 Por "Estrategia" entendemos lo que Beaufre denomina "Estrategia Militar".
3 "Estrategia Naval", CN. Santiago Díaz Buzeta, p. 119.
4 El término "Campaña" se emplea en el sentido de cada una de las partes principales de la guerra. (1.Clausewitz, 1980).

demandan bienestar; las potencias que desean mantener el *statu quo*; otros Estados, que perciben el empleo de la fuerza con una agresión a la seguridad general; y la comunidad internacional, que lo presiona a cumplir la legislación internacional. El efecto combinado de lo anterior disminuye la libertad de acción política en cuanto al empleo del Poder Militar, imponiéndole restricciones adicionales a la Estrategia.

El mayor empleo de los mares como fuente de recursos, gracias a la tecnología moderna y debido al progresivo agotamiento de las fuentes terrestres, ha llevado a los Estados a aumentar sus reclamaciones de soberanía marítima. Esto, sumado a la mayor percepción del problema ecológico y al empleo intensivo del mar para comerciar, hace inaceptable para la comunidad internacional la interrupción de la actividad marítima o la contaminación del mar. Estas tendencias no tienen contrapartida en el escenario terrestre ni en la dimensión aérea, por lo que -comparativamente- el incremento de restricciones políticas a la Conducción Estratégica es más acentuado en la Estrategia Marítima.

En la Primera Sección de la Tesis se analizará la naturaleza política de la Guerra y la influencia de los Factores Sociopolíticos en la Conducción Estratégica; en la segunda, se verificará la creciente influencia de los Factores Sociopolíticos y cómo éstos aumentan las exigencias sobre la Estrategia; finalmente se revisarán las particularidades del ámbito marítimo y cómo el incremento de restricciones políticas a la Conducción Estratégica es especialmente importante en el Mar.

I. Los Factores Sociopolíticos condicionan la Conducción Estratégica.

La naturaleza política del hombre ha sido reconocida desde la Antigüedad. Para Aristóteles lo social brota de lo humano, porque para conseguir su perfección material y espiritual satisfaciendo sus necesidades de subsistencia y defensa, el hombre necesita a sus semejantes. De la asociación humana

Aristóteles.

nace el Estado, la organización política de los hombres *que desean vivir juntos* (2.Delmas, 1996), para alcanzar metas asociadas a la seguridad y al desarrollo, el Bien Común. La expresión más perfecta de organización política, la Nación-Estado, aúna el elemento humano (Nación) con un territorio y una burocracia política (Estado) que le permite alcanzar sus metas. La Política sería entonces la actividad que permite a la Nación-Estado satisfacer sus intereses alcanzando el Bien Común.

A. *Los Factores Sociopolíticos determinan la Conducción Política.*

El Conductor Político emplea con voluntad la Potencia Nacional para alcanzar Objetivos Políticos, actividad denominada "Conducción Política", atendiendo factores del ámbito nacional e internacional llamados "Factores Sociopolíticos", siendo importantes el Social, el Económico, el Escenario Internacional y el Derecho Internacional.

1. El Factor Social.

Por "Factor Social" entenderemos la influencia de las corrientes de opinión en la Conducción Política. Nuestro sistema democrático se basa en el concepto enunciado por Rousseau en su "Contrato Social": El individuo, al subordinarse a la voluntad general consigue libertad y seguridad. Y hace bien en subordinarse, pues la voluntad general es siempre correcta. El Gobierno entonces sería una comisión que puede revocarse a voluntad del pueblo mediante la negación de votos. Así, las acciones del Conductor Político deben interpretar la voluntad popu-

lar, de manera que el gobierno -y finalmente el Estado- no pierdan *legitimidad* (2.Delmas, 1996). Esta concepción niega el carácter dual del Conductor Político, quien interpreta pero también conduce a la nación y al anteponer la voluntad popular sobre todo, induce a medir la conveniencia de las acciones políticas en base a su efecto electoral (3.Schumpeter, 1959).

2. El Factor Económico.

La escasez de recursos disponibles para satisfacer las aspiraciones materiales de los miembros del Estado origina el problema económico y para resolverlo, el Estado se organiza económicamente, influenciado por su organización política (4.Sanfuentes, 1994). La naturaleza política de la actividad económica tiene dos dimensiones: Permite satisfacer necesidades, contribuyendo al Bienestar Nacional y además la capacidad económica es una componente de la Potencia Nacional, otorgándole al factor económico relevancia internacional. El Conductor Político debe entonces considerar las repercusiones económicas de sus decisiones, porque la economía a su vez tendrá un impacto político.

3. El Escenario Internacional.

El sistema internacional está constituido por unidades políticas relacionadas en base al poder y susceptibles de entrar en guerra. La ausencia de una autoridad superior con capacidad compulsiva,[5] hace tender al sistema hacia la anarquía, a lo que se opone el ordenamiento basado en el poder.[6] La paz entre Estados se funda entonces en el Poder (5.Aron, 1963) y es producto de la aceptación de las relaciones de poder existentes, ya sean éstas de *equilibrio o hegemonía* cuando los Estados aceptan la superioridad indiscutida de uno de ellos.

El "Escenario Internacional" está constituido por la fisonomía de las relaciones de poder en cada una de sus expresiones.

Las decisiones políticas deben considerar las variaciones de poder que producirán, ya que cambios indeseados al Escenario Internacional que afecten intereses vitales podrían provocar guerras. Tal fue el caso de invasión de Kuwait por Irak, que resultó inaceptable para los EE.UU. provocando la Guerra del Golfo.

4. El Derecho Internacional.

El Derecho Internacional ha sido tradicionalmente una expresión de la situación política internacional (2.Delmas, 1996), aceptado por los Estados en medida de su conveniencia, ya que permite una convivencia relativamente estable, posibilitando la coordinación ordenada de transacciones y la participación de ganancias. Por eso, aunque conviene a los Estados aparecer respetuosos del Derecho Internacional, pero dado su carácter instrumental, este respeto no debiera comprometer intereses vitales, tal como lo hizo Argentina ante el Laudo Arbitral del canal Beagle de 1978, que desconoció al estimar que vulneraba un interés vital.

B. La Política condiciona la Conducción Militar, principalmente a la Conducción Estratégica.

Como para lograr sus objetivos los Estados modifican la realidad empleando su Poder, las relaciones entre Estados son relaciones de Poder (5.Aron. 1963) en sus varias formas, aunque en su expresión militar es donde alcanza su máxima eficacia compulsiva. La aplicación violenta del poder militar entre Estados es la guerra y por eso es que sus relaciones *"llevan consigo la alternativa de la guerra o la paz"*,[7] originándose la guerra cuando un Estado no puede alcanzar un interés vital mediante la disuasión o la crisis. Lo anterior constituye el elemento racional de las guerras.

Pero la guerra es anterior al Estado, ya

5 Por "Compulsión" entendemos la acción de impedir (Coerción) o de obligar a hacer (Coacción).
6 "Poder" es la capacidad de modificar la conducta de un Estado.
7 5.Aron, p. 24.

que es inherente al ser humano desde su creación, (6.Keegan, 1993) obedeciendo a una motivación subjetiva inmanente al hombre (7.Bouthoul, 1984). La constatación de este fenómeno nos indica que las guerras, además del elemento racional, poseen uno pasional propio de la nación-pueblo y no del gobierno.

El tercer elemento de la guerra nace de su propia naturaleza: es una acción aventurada no exenta de riesgo y azar, a los que hay que sobreponerse con valor, elemento propio de los generales y los ejércitos (1.Clausewitz, 1980).

Las guerras en su forma más perfecta *"son interestatales y enfrentan a unidades políticas que se reconocen recíprocamente su existencia y su legitimidad"*[8] siendo también *trinitarias*, pues conjugan los tres elementos que les son característicos (5.Aron, 1963).

La Estrategia al concebir la guerra[9] debe atender varios factores, pero todos subordinados a la Política, que representa los intereses del Estado. *"Desde este punto de vista, un conflicto entre los intereses políticos y los intereses militares no puede existir en el orden natural y no puede explicarse, si es que tiene lugar, sino por una "falta de visión" clara"*.[10]

Como toda operación militar puede tener consecuencias políticas, afectando la capacidad de lograr objetivos, imponiendo nuevos o influyendo en los aliados o neutrales (8.Craig, 1992), en el militar la "falta de visión" suele manifestarse imponiendo acciones políticamente inconvenientes: Por ejemplo, en Corea después del desembarco de Inchón y la destrucción de los ejércitos norcoreanos al sur del paralelo 38, el Presidente Truman siguió el consejo del General Mac Arthur y le permitió continuar hacia el norte para destruir al ejército norcoreano. Esa acción involucró a China y alargó la guerra. La paz sólo fue posible cuando los EE.UU. se conformaron en 1951 con restablecer el *statu quo* ante la agresión norcoreana, que había constituido el motivo de guerra.

Desde el prisma político, la "falta de visión" se manifiesta *cuando la política se promete de ciertas medidas militares un efecto imaginario"*.[11] Esto es, cuando exige a la estrategia lo que ésta no puede dar, como Argentina durante el conflicto de las Falkland, que no tenía solución militar dadas la composición y doctrina de sus FF.AA. (9.Thauby, 1992).

La influencia política en la Conducción Militar es mayor en el nivel Estratégico, pero también existe en los niveles inferiores, ya que acciones de relevancia militar menor excepcionalmente podrían tener repercusiones políticas. El hundimiento de cuatro mercantes estadounidenses por submarinos alemanes a mediados de 1917, anticipó la entrada de los EE.UU. a la guerra (10.Potter, 1981), la ventaja militar obtenida por los hundimientos difícilmente pudo compensar su trascendencia política negativa para Alemania. La probabilidad de relevancia política de las decisiones militares indudablemente adquiere mayor importancia en los niveles superiores de la Conducción Militar.

C. Los Factores Sociopolíticos condicionan la Conducción Estratégica.

Hasta aquí hemos determinado la existencia de algunos factores que afectan a la Conducción Política y revisado la correcta relación entre Política y Estrategia. Cabe deducir, entonces, el efecto indirecto de los "Factores Sociopolíticos" en la Conducción Estratégica, que verificaremos mediante ejemplos.

1. El Factor Social.

Durante la Guerra de Viet Nam, Viet Nam del Norte apreciando su debilidad militar, hizo

8 5.Aron, p. 195.
9 En adelante por "guerra" nos referimos a aquellas de carácter "trinitario".
10 Clausewitz, p. 718.
11 Clausewitz, p. 719.

centro de gravedad en la opinión pública estadounidense, generando mediante su maniobra exterior animadversión a la guerra, restringiendo la libertad de acción del Conductor Político. Esto llevó al Presidente Nixon a "vietnamizar" la guerra, retirando sus fuerzas militares del Viet Nam en 1972. En la derrota de EE.UU. la influencia del Factor Social y las restricciones de la Política sobre la Estrategia fueron decisivas.

2. El Factor Económico.

Durante la Segunda Guerra Mundial, el Mando Supremo de la Wehrmacht era partidario de efectuar el máximo esfuerzo en la conquista de Moscú, porque los rusos defenderían la ciudad con todos sus medios y eso permitiría destruir su ejército. Pero en la ofensiva de 1941 Hitler ordenó la conquista de la cuenca del Donetz basado en consideraciones económicas, lo que retrasó y debilitó las fuerzas alemanas, impidiéndoles conquistar su objetivo.

3. El Escenario Internacional.

Durante la Guerra del Golfo, en 1991, se impusieron restricciones a la estrategia militar de la Coalición guiada por EE.UU. de manera de no destruir totalmente las FF.AA. iraquíes, conservando así el equilibrio de poderes en el golfo Pérsico.

4. El Derecho Internacional.

Los tratados firmados por Inglaterra, previo a la Primera Guerra Mundial, le impidieron bloquear eficazmente a Alemania, al permitirle continuar comerciando con neutrales. Con la entrada de EE.UU. en la guerra, en 1917, el escenario internacional permitió rescindir las consideraciones legales, imponiéndose un bloqueo total a Alemania.

Es necesario recalcar el requisito de guerras *trinitarias*. Sólo así se conjugan armónicamente sus elementos característicos: la política del gobierno, la voluntad popular y las FF.AA. Si una guerra pierde el carácter *trinitario* y por ejemplo el gobierno no controla a las FF.AA., la estrategia militar podría prevalecer sobre la política. En resumen, en las guerras *no-trinitarias* los Factores Sociopolíticos no condicionan necesariamente la Conducción Estratégica.

II. Actualmente son más probables las Exigencias Políticas a la Conducción Estratégica.

Analizaremos la fisonomía actual de los Factores Sociopolíticos para determinar su impacto sobre la Libertad de Acción política, y por ende sobre la Conducción Estratégica, que como vimos están ligadas.

A. La evolución de los Factores Sociopolíticos ha restringido la Libertad de Acción Política.

1. El Escenario Internacional.

La Situación Mundial Contemporánea.

Con el término de la guerra fría, el mundo derivó de una *paz de equilibrio* hacia una *paz hegemónica*, originándose un Nuevo Orden Mundial y apareciendo bloques político-económicos independientes, que persiguen intereses propios. Por otra parte, las economías más desarrolladas son incapaces de continuar autosustentando su crecimiento, debiendo incorporar nuevos mercados para asegurarlo, aprovechando el gradiente económico Norte-sur y la interrelación económica mundial.

Hoy los principales actores internacionales son (Fig. 1):

EE.UU.

Posee la hegemonía estratégica indiscutida, pero su accionar es entorpecido por un liderazgo político disputado y dificultades económicas que priorizan su accionar. Para mantener su hegemonía, los EE.UU. deben asegurar el desarrollo y la estabilidad mundial, manteniéndose como garantes de la seguridad mundial al mínimo costo.

Japón.

Lidera económicamente el Asia y ante la disolución de la URSS, EE.UU. le demanda constituirse como un factor de estabilidad

Figura 1.

que ocupe el vacío de poder existente en Asia y contenga a una China emergente.

La Comunidad Económica Europea (CEE).

Sale de un ordenamiento geopolítico que le trajo paz y desarrollo económico, debido a la amenaza soviética y gracias al respaldo *total* norteamericano. Esto produjo un acercamiento político y una exitosa integración económica, que se ha mantenido para contrarrestar la acción de EE.UU. y Japón. La integración política, desaparecida la URSS, paradojalmente parece más difícil.

Panorama Regional.

Latinoamérica se encuentra dentro de la esfera de influencia norteamericana. Para EE.UU., la principal amenaza actual es la pérdida de competitividad, requiriendo ampliar su base económica y geopolítica -siendo Latinoamérica un candidato natural para esto (12.Thauby, 1997)- y disminuir su gasto fiscal. Hoy EE.UU. alienta la estabilidad regional para obtener materias primas baratas, un mercado a sus exportaciones y reducir sus problemas de narcotráfico e inmigración ilegal.

Desde 1992, EE.UU. reconoce el aspecto total de la amenaza potencial de los Estados latinoamericanos y entre sus objetivos políticos se cuenta la mantención de la estabilidad y de los gobiernos democráticos regionales (13.Cassidy, 1996), considerando como motivos de intervención en Latinoamérica la anarquía política y la mala gestión económica; los conflictos sociales internos y los regionales.

EE.UU. en lo político hace prevalecer su ideología democrática, invirtiendo y comerciando con los países que presentan estabilidad económica. En lo estratégico promueve el concepto de Seguridad Cooperativa (14.Toro, 1997) -acorde con un concepto *total*[12] de seguridad y la idea de paz *indivisible*- que niega el empleo del poder militar para perseguir intereses nacionales y vacia las capacidades estratégicas de las FF.AA. Esto es inconveniente en Latinoamérica donde existen importantes conflictos de intereses y su efecto podría ser incluso contraproducente, al reducir el elemento inicialmente moderador de los conflictos. (15.Toro, 1996).

Efecto en la Libertad de Acción Política.

Al privilegiar EE.UU. la estabilidad, cualquier intento de variar la actual situación regional resulta inconveniente a sus intereses y podría motivar desde represalias económicas hasta una intervención militar, lo que restringe la libertad de acción política y exige considerar tanto la respuesta de EE.UU. como su eventual neutralización.

12 Porque reconoce una componente militar, social, económica y política.

2. El Derecho Internacional.

Los efectos de la Primera Guerra Mundial motivaron a los vencedores a prohibir la guerra, antes reconocida y regulada por el derecho, fundándose la Sociedad de las naciones y firmándose en 1924 el Pacto Briand-Kellog, que declaraba ilegal la guerra como instrumento político.

Actualmente parece imponerse una corriente de pensamiento *idealista* por sobre el *realismo* prevaleciente en el Derecho Internacional. La guerra, de reconocida y legal pasó a estar condicionada y prescrita, y se pretende imponer un *estado de seguridad*[13] *total y general*, ya que las amenazas a la seguridad afectarían a todo el mundo. (16.ONU, 1995).

El creciente poder del derecho.

Los partidarios de la corriente idealista han extendido el poder del Derecho Internacional: En la "Convención de Viena sobre los Tratados" de 1969 se introdujo el concepto de norma *imperativa* del derecho y la ONU procura evitar y resolver conflictos internacionales. El Consejo de Seguridad tiene por funciones "*determinar si existe una amenaza a la paz*", "*instar a los Miembros a aplicar sanciones (...) con el fin de evitar o detener la agresión*" y "*emprender una acción militar contra un agresor*".[14] La ONU incluso pretende actuar preventivamente: En 1992 un informe del Secretario General titulado "Un programa de Paz", abogada por el establecimiento de medidas de Diplomacia Preventiva, basadas en un sistema de alerta temprana de amenazas a la seguridad "*y despliegues preventivos de fuerzas de las Naciones Unidas (...) para impedir que se produjeran hostilidades sin esperar a que se produjese un conflicto armado*".[15]

El Derecho Internacional actualmente dificulta el empleo eficaz del Poder Nacional del Estado para conseguir objetivos, privilegiando la mantención de la actual situación, lo que a la larga puede incubar conflictos de gran violencia y arroja sombras sobre la intencionalidad de los EE.UU. y las otras potencias que avalan el accionar de la ONU, que aparentando *idealismo* lucran el orden actual, aunque sea injusto.

3. El Factor Social.

Zorros y Leones.

Según Maquiavelo, el Príncipe debería obrar unas veces como el zorro y otras como el león, indicando así la conveniencia de proceder con las leyes unas veces y con la fuerza otras.[16] Como actualmente la democracia da a los gobernados la posibilidad de elegir entre Fórmulas Políticas (3.Mosca, 1976), éstos pueden optar entre una oligarquía que favorezca más o menos el concepto de autoridad y el empleo de la fuerza. De las dos coaliciones políticas principales chilenas, una representaría en mayor grado a la fuerza y a la autoridad, mientras la otra al consenso y la negociación. La teoría de Vilfredo Pareto sobre la *circulación de las élites* explica cómo las Fórmulas Políticas son adoptadas alternadamente por la mayoría, traspasando el poder entre *leones y zorros*, usando palabras de Maquiavelo.

Situación actual.

En Chile, después de un gobierno autoritario de 17 años (león), se eligen gobiernos que privilegian el consenso sobre la autoridad y la fuerza (zorros). La fórmula política implementada por la Concertación recoge y fomenta esta tendencia para mantener su viabilidad como alternativa de poder. Las bases programáticas del actual gobierno[17] defi-

13 Hoy se sostiene que "los intereses comunes de la humanidad están afectados por realidades sociales y económicas ... la degradación del medio ambiente y las violaciones a los derechos humanos...". (16.ONU, p. 27).
14 Carta de las Naciones Unidas.
15 16.ONU, p. 32.
16 "El Príncipe", Capítulo XVIII.
17 "Un Gobierno para los Nuevos Tiempos, Bases Programáticas para el segundo gobierno de la Concertación".

nen a la Concertación como representante de "*las fuerzas emergentes y más dinámicas de la sociedad; no su pasado "autoritario...*", y manifiesta la voluntad de consenso definiendo a la democracia como el "*apego a la voluntad mayoritaria de la ciudadanía*".

A la tendencia de privilegiar el consenso por sobre la autoridad y la fuerza le conviene desconocer el aporte militar efectuado al país, le repugna el servicio militar obligatorio por su misma obligatoriedad y la formación de virtudes militares en la juventud, y niega la legitimidad del empleo de la fuerza, lo que constituye una demostración de pacifismo.

Lo anterior se refleja en numerosas situaciones, tales como la eliminación del lema en los Escudos Patrios utilizados por el gobierno, la minimización de las virtudes patrióticas en textos oficiales de enseñanza, el permanente ataque al servicio militar en la prensa y el rechazo a la acción armada en la Embajada de Japón en Perú.

Efecto sobre la Libertad de Acción Política.

Al condicionar la legitimidad del gobierno principalmente al grado de interpretación de la voluntad nacional, su libertad de acción se ve restringida por la aparente existencia de un sentimiento de repulsión al empleo de la fuerza, lo que se acentúa por el fomento de este sentimiento realizado por algunos sectores, dificultándose el empleo eficaz del Poder Militar para conseguir objetivos políticos.

Gráfico Nº 1 Fuente: Diario *"El Mercurio"*

Gráfico Nº 2 Fuente: Anuario Estadístico CEPAL 1995

Gráfico Nº 3 Fuente: Anuario Estadístico CEPAL 1995

4. El Factor Económico.

El avance experimentado en transportes y comunicaciones ha expandido el ámbito del mecanismo de mercado, tendiéndose hacia una integración económica global. Chile adoptó un modelo económico mixto y abierto para solucionar su *problema económico*, incrementándose el intercambio con el exterior tal como lo muestran los gráficos 1, 2 y 3.

Para comerciar ventajosamente con el exterior -considerando que el funcionamiento de la economía internacional está determinado principalmente por consideraciones de eficiencia (17.Gilpin, 1996)- la competitividad nacional resulta clave, y las decisiones políticas deben examinar su impacto en ella.

Por otra parte, una economía nacional abierta permite el flujo de capitales hacia y desde el país, lo que se ha traducido en la estructura de inversión que se aprecia en los gráficos 4, 5 y 6, que evidencian la inversión chilena en países limítrofes y la inversión de EE.UU. en Chile. Lo anterior indica la existencia de actores económicos chilenos con intereses en países vecinales y norteamericanos con intereses en Chile, a los que les preocupa especialmente la estabilidad nacional y vecinal.

En una sociedad democrática, la Voluntad Política incluiría a los empresarios y otros actores políticos (18.Holzmann, 1992) que persiguen objetivos que no concuerdan necesariamente con el Interés Nacional. Esto restringe la libertad de acción del Conductor Político, ya que debe considerar el impacto económico de sus decisiones, especialmente en cuanto a su efecto sobre la competitividad nacional, los intereses chilenos en el extranjero, como también de los intereses extranjeros en Chile.

B. La evolución de los Factores Políticos ha aumentado la imposición de restricciones políticas a la Conducción Estratégica.

Aunque ya hemos visto que los factores Sociopolíticos influyen en la Conducción Estratégica, resulta conveniente revisar su impacto actual en Chile.

Gráfico Nº 4

Gráfico Nº 5

Gráfico Nº 6

1. El Escenario Internacional.

Como vimos, resulta probable la intervención de EE.UU. en un conflicto regional, por lo que la Estrategia se verá limitada por la política en cuanto a la duración, intensidad y focalización del empleo de la violencia, para actuar con efectividad antes de una intervención y asegurar conse-

cuencias políticamente aceptables de la Guerra.

2. El Derecho Internacional.

Las restricciones impuestas por el Derecho Internacional son análogas a las anteriores, lo que se explica porque en el fondo el Derecho -bajo un aparente idealismo- continúa siendo la expresión del Escenario Internacional.

3. El Factor Social.

En medida que se continúe fomentando el pacifismo, será más difícil para el Conductor Político fundamentar el empleo de la fuerza, lo que lo llevará a imponer restricciones a la Estrategia, sobre todo en cuanto a la duración del conflicto y al número de bajas.

4. El Factor Económico.

Una guerra, sobre todo vecinal, afectará de manera importante intereses económicos nacionales y extranjeros, disminuyendo la competitividad nacional. Por consiguiente, existirá la tendencia a limitar la guerra en su duración, a focalizarla geográficamente y restringir los recursos a emplear, lo que se traducirá en especiales exigencias políticas a la Estrategia.

III. El aumento de Restricciones Políticas a la Conducción Estratégica es más acentuado en la Estrategia Marítima.

A. Existen Factores Sociopolíticos propios del ámbito marítimo que no tienen contraparte en el ámbito terrestre ni en la dimensión aérea.

A continuación se demostrará la existencia de factores sociopolíticos exclusivos del ámbito marítimo: el Derecho Internacional Marítimo y el Tráfico Marítimo, que limitan la libertad de acción del Conductor Político en dicho escenario.

1. Derecho Internacional Marítimo (DIM).

El incremento del DIM se debe a que la humanidad ha tomado conciencia de la importancia de los recursos marítimos y de la necesidad de cautelarlos. Por esto el DIM ha recogido tres elementos: - Aumento de la Soberanía de los Estados.

- Incremento de la protección al ambiente marino.
- Reconocimiento de la categoría de bien común del mar.

Al respecto Ken Booth escribe: "*El hecho de que la jurisdicción nacional en varias formas y para varios propósitos se irá extendiendo sobre nuevas zonas marítimas, parece ser una de las pocas previsiones que se pueden hacer con seguridad en la actual política internacional (...) El antiguo régimen está cambiando (...) Las implicancias de esas tendencias para el futuro de la Armada todavía están por verse, pero habrán implicaciones*".[18]

Aumento de la Soberanía Nacional.

Los Estados conscientes de la importancia de los recursos marítimos, pretenden más soberanía sobre el mar, aumentando las reclamaciones de mar territorial tal como se aprecia en el gráfico 7. Sin embargo, en estas aguas existen ciertas limitaciones a la soberanía, constituidas por el Paso Inocente y el Derecho de Paso en Tránsito, que los

Gráfico Nº 7 FUENTE: John ASTLEY (REF. 25)

18 21.Booth, p. 385.

Estados ribereños sólo deben suspender temporalmente.

Pero además de incrementarse el Mar Territorial de los Estados, se han establecido derechos soberanos sobre parte de lo anteriormente considerado alta mar. La convención de la ONU del 16 de noviembre de 1994 estableció que *"los Estados ribereños, tendrán derechos soberanos en una zona económica exclusiva de 200 millas marinas de ancho sobre los recursos naturales y ciertas actividades económicas, y tendrán también jurisdicción sobre la navegación científica marina y la protección del medio"*.[19] El aumento de soberanía está restringido a respetar la libertad de navegación de los terceros Estados como asimismo de compartir las riquezas con otros Estados, especialmente aquellos sin litoral.[20]

Protección del ecosistema.

En relación a la protección del ecosistema marítimo, la definición de contaminación más difundida es la adoptada por la ONU en 1970: *"La introducción por el hombre, en forma directa o indirecta, de sustancias o energía en el medio marino (incluido los estuarios), con efectos tan perjudiciales que dañe los recursos vivos, constituya un peligro para la salud humana, cree impedimentos para las actividades que se desarrollan en los mares (entre ellas la pesca), vaya en detrimento de la calidad y de la utilización del agua, y reduzca las posibilidades de esparcimiento.*[21]

El DIM regula y sanciona a aquellos Estados o personas que contribuyan a contaminar el mar: *"Los Estados tendrán el deber de prevenir y combatir la contaminación marina y serán responsables de los daños causados por la violación de esa obligación internacional de combatir la contaminación"*.[22] Las sanciones están estipuladas por el "Convenio Internacional de Bruselas sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar", de 1969.

Cabe destacar que la contaminación marítima, en mayor grado que la terrestre, es advertida como un problema de toda la humanidad, porque el Mar constituye la fuente de riquezas y de sobrevivencia futuras del planeta.

El mar, bien de la humanidad.

La importancia futura del mar ha hecho variar el enfoque de la pertenencia de éste. Hoy la alta mar se considera bien de todos,

Figura 2.

19 16.ONU, p. 281.
20 Convención de Jamaica.
21 22.Barros y Otros, p. 13.
22 16.ONU, p. 284.

"*Res communis*", en contraposición con el concepto antiguo de "*Res nullíus*", cosa de nadie (19.Pascal, 1983). Esta diferencia sutil ha permitido que la comunidad internacional cautele la alta mar, regulando algunas actividades y prohibiendo otras. Así, la Convención de Jamaica de 1982 declara que "*la alta mar será utilizada exclusivamente con fines pacíficos*", lo que otorga una excusa para intervenir en guerras libradas en el mar. El Manual de San Remo en cambio, indica que en Alta Mar las acciones hostiles que se desarrollen no debieran afectar los derechos de explotación y exploración que ejerzan terceros Estados neutrales.

2. Transporte Marítimo.

La importancia del transporte marítimo en el comercio internacional, reside en que su inmensa mayoría se realiza vía marítima (80% del intercambio comercial global se realiza por mar),[23] ya que el mar es el medio más eficiente de transporte de volúmenes importantes de carga. En la figura 2 se muestra una comparación de los medios necesarios para transportar por mar, aire o tierra si se pudiera, cierta carga entre San Francisco y Australia.

Para comerciar los Estados utilizan el transporte marítimo, cuya demanda crecerá con la economía mundial (ver gráficos 8 y 9). La importancia del transporte marítimo para los Estados se deriva del modelo económico abierto adoptado por la mayoría de ellos: mientras las exportaciones les permiten obtener recursos para satisfacer su bienestar y continuar creciendo, las importaciones satisfacen las demandas de bienes que no pueden o no desean producir.

En síntesis, a diferencia de la tierra, el mar es reconocido como fuente de recursos futuros considerados patrimonio de la humanidad. Los derechos de los Estados ribereños han aumentado, pero su soberanía sobre el mar territorial y ZEE es restringida con respecto a la que poseen sobre el territorio terrestre. Por otra parte, el Transporte Marítimo seguirá incrementándose, debido a que es vital para la interrelación económica de los Estados y en comparación, el transporte terrestre y aéreo son marginales.

23 "Bases para la Formulación...", p. 14.

Gráfico Nº9 Fuente: Ref. 26.

B. La evolución de los Factores Sociopolíticos Marítimos incrementa las restricciones políticas a la Estrategia Marítima.

El Derecho Internacional Marítimo.

Es difícil predecir el futuro impacto del DIM sobre la Estrategia Marítima, pero sin duda estará relacionado con la medida en que se afecten los crecientes intereses marítimos de las potencias. Lo que sí resulta claro, es que el DIM presenta a las potencias una justificación para intervenir cuando se efectúen operaciones navales que signifiquen contaminación o interferencias a actividades productivas. Para prevenir la intervención se impondrán restricciones adicionales sobre la Estrategia Marítima, coartando su libertad de acción.

Transporte Marítimo.

"La guerra en el mar afecta también a los neutrales, debido a las restricciones que se les impone a su comercio mediante el bloqueo económico, zonas de guerra, exclusión, etc., por esta razón la guerra marítima tiene un carácter político más marcado que la guerra terrestre, que sólo afecta a las partes en conflicto".[24]

Como el tráfico mercante mundial tiende a aumentar, se presentarán mayores dificultades a la Estrategia Marítima para ejecutar operaciones de Ejercicio del Control del Mar, mediante el bloqueo comercial o la imposición de "Zonas de Guerra", las que serán rechazadas por la comunidad Internacional. Por ejemplo Inglaterra en la Guerra de las Falkland no decretó una "Zona de Guerra" por sus implicancias políticas.

C. El aumento de Restricciones Políticas a la Conducción Estratégica es más acentuado en la Estrategia Marítima que en las Estrategias Aéreas y Terrestres.

El incremento del mar como fuente de recursos y su importancia como vía de comunicaciones han originado un acelerado aumento en el DIM y un importante incremento del volumen de carga transportada por mar, factores que no tienen paralelo en tierra.

Debido a lo anterior, en el caso particular de la Estrategia Marítima, el aumento de exigencias políticas sobre la Estrategia -impuesto por la fisonomía actual de los Factores Sociopolíticos- se ve acentuado por aquellas restricciones específicas que imponen los factores propios del ámbito marítimo sobre la Estrategia Marítima. Por esto es que el aumento de restricciones políticas en la Estrategia marítima ha sido más acentuado que en las estrategias terrestre y aérea ya que mientras estas últimas se circunscriben al territorio de los beligerantes, la Estrategia Marítima en sus operaciones afecta intereses de terceros Estados o de la humanidad.

Conclusiones y reflexiones finales.

"... ya no existe prácticamente ningún acto de guerra que pueda ejecutarse con total soberanía".
Philippe Delmas.

La Estrategia está subordinada a la Política, puesto que de lo contrario se trataría de una Estrategia desnaturalizada, que no concurre a los fines que le dieron vida. Los Factores Sociopolíticos influyen sobre la Estrategia en la forma de exigencias planteadas por la política, las que deben respe-

24 23.Solís, p. 471.

tarse para que la guerra sea un instrumento políticamente aceptable.

Hoy en Chile, los Factores Sociopolíticos tienen mayor relevancia en la Conducción Política, debido al carácter democrático de nuestra organización política, la particular situación internacional y la interrelación económica, lo que incrementa las exigencias de la Política sobre la Estrategia, restringiendo la libertad de acción del Conductor Político para emplear el Poder Militar. Esto aumentará las restricciones políticas a la Conducción Militar, especialmente a nivel Estratégico.

La creciente importancia del mar como fuente de recursos y vía de comercio, origina factores propios de este ámbito que imponen restricciones adicionales a la Conducción Estratégica, representadas especialmente en el Derecho Internacional Marítimo. Esto ha originado un incremento mayor de exigencias políticas sobre la Estrategia Marítima que sobre sus contrapartidas del ámbito terrestre y la dimensión aérea.

En síntesis, es posible concluir que la situación nacional e internacional han acentuado la necesidad de considerar factores políticos en la ejecución de la guerra y sus campañas, lo que incrementará las restricciones políticas a la conducción estratégica, especialmente en la Estrategia Marítima.

Reflexiones finales.

La necesaria compenetración entre la Política y la Estrategia, unida a la tendencia social de limitación del empleo de la fuerza, hacen probable un control más directo del escalón político sobre las FF.AA., tanto en la guerra como en la paz. Para evitar que lo anterior adquiera una dimensión inconveniente, es necesario accionar proactivamente en el ámbito académico y político, de manera de contrarrestar el accionar de actores nacionales e internacionales interesados en modificar el papel actual de las FF.AA.

Los Factores Sociopolíticos definen las características de las guerras futuras políticamente aceptables, apreciándose una tendencia hacia guerras de menor duración y geográficamente localizadas. Aunque no se puede descartar la posibilidad de una guerra generalizada y prolongada, lo anterior debiera incidir en la fisonomía del Poder Militar y en la concepción de las guerras futuras.

Paradojalmente, no obstante el incremento acelerado de exigencias políticas a la Estrategia Marítima, el mar seguirá siendo el escenario más probable de conflictos, tanto por la falta de repercusiones de los enfrentamientos que en él ocurran y la ausencia de santuarios, como por disputas a raíz de sus recursos. Lo anterior se traducirá en la mayor ocurrencia de enfrentamientos navales de baja intensidad o duración, el escenario más probable en el que se verán comprometidas las Armadas a futuro. Las restricciones antes mencionadas hacen más probable el empleo de la Crisis como instrumento de la Política, en especial en el mar. Todo esto seguramente repercutirá en el desarrollo del Poder Naval, en sus capacidades operacionales requeridas y el entrenamiento necesario para lograrlas.

Las crecientes exigencias políticas sobre la Estrategia Marítima harán aún más imperfecto el Control del Mar, lo que influirá en la concepción y ejecución de las operaciones navales. La imperfección del Control del Mar ya no sólo se referirá a los neutrales que lo recorren, sino que también al respeto a las actividades productivas y al ecosistema marino.

Para finalizar, dejamos constancia de lo expresado por Raymond Aron en "Paz y Guerra entre las Naciones" que es concordante con los conceptos expresados: *"Pertenece más a la regla que a la excepción, que los generales tengan que renunciar a ciertas acciones por respeto a la legalidad internacional, a los aliados o a los neutrales"*.

BIBLIOGRAFIA

- Clausewitz, Carlos: "De la Guerra". Ediciones Ejército, Madrid,1980.
- Delmas, Philippe: "El Brillante Porvenir de las Guerras". Editorial Andrés Bello, Santiago, 1996.
- Fernández de la Mora, Gonzalo: "La Partitocracia". Editorial Gabriela Mistral, Santiago de Chile, 1976.
- Sanfuentes, Andrés (Editor): "Manual de Economía". Editorial Andrés Bello, Santiago, 1994.
- Aron, Raymond: "Paz y Guerra entre las Naciones". Revista de Occidente S.A., Madrid, 1963.
- Keegan, John: "Historia de la Guerra". Editorial Planeta, Madrid, 1995.
- Bouthoul, Gastón: "Tratado de Polemología" Ediciones Ejército, Madrid, 1984.
- Craig, Gordon A.: "El Líder Político como Estratega". (En "Creadores de la Estrategia Moderna"). Ediciones MD, Madrid, 1991.
- Thauby García, Fernando: "Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política, sus Obsolescencias y Readecuaciones". Revista de Marina 1/92, pp. 20-25.
- Potter, E.B. y otros: "Sea Power, a Naval History". Naval Press Institute, Annapolis, EE.UU., 1981.
- Thauby García, Fernando: "Las Fuerzas Armadas como Instrumento de la Política, sus Obsolescencias y readecuaciones". Revista de Marina 1/92, pp. 20-25.
- Thauby García, Fernando: "Políticas de EE.UU. hacia la Región, Lógica, Prioridades y Estabilidad". Revista de Marina 1/97, pp. 7-20.
- Cassidy, Benjamín Lawrence: "La Disolución de la URSS, NuevasTendencias para el ordenamiento mundial". Revista de Marina 5/96, pp. 453-463.
- Toro Santa María, Humberto: "El Sistema Internacional en Búsqueda de la Estabilidad". Revista de Marina 1/97, pp. 21-31.
- Toro Santa María, Humberto: "Antecedentes para la Seguridad Hemisférica". Revista de Marina 5/96, pp. 452-463.
- Departamento de Información Pública de la ONU: "ABC de las Naciones Unidas", Naciones Unidas, Nueva York, 1995.
- Gilpin, Robert: "Excerpts from the Nature of Political Economy". Strategy and Force Planning Faculty, USNWC: "Strategy and Forge Planning", Newport, 1996.
- Holzmann Pérez, Guillermo: "Hacia un Sistema de Inteligencia Nacional". Revista "Sociedad y Fuerzas Armadas", N° 5, diciembre, 1992.
- Pascal García-Huidobro, Enrique: "Derecho Internacional Marítimo. I. H.A., Valparaíso, 1983.
- ONU: Conferencia de Jamaica sobre El Derecho del Mar de 1982.
- Booth, Ken: "Las Armadas y la Política Exterior", Buenos Aires, 1980.
- Barros, James, Johnston, Douglas M.: "Contaminación y Derecho Internacional". Ediciones, Chile S.A., Buenos Aires, 1977.
- Solís Oyarzún, Eri: "Manual de Estrategia". Academia de Guerra Naval, Valparaíso, 1993.
- Juristas Internacionales Varios: "Derecho Internacional aplicable a los conflictos armados en la mar", (Manual de San Remo) Revista Internacional de la Cruz Roja, 1995.
- Astley, John, CDR, USCG: "Experiencias en la aplicación del DIM En Operaciones Militares" (Seminario) marzo-abril de 1997. Academia de Guerra Naval, Valparaíso, Chile.
- Conferencia de las Naciones Unidas Sobre comercio y Desarrollo: "El Transporte Marítimo en 1994", Nueva York y Ginebra, 1995.