

... A TRAVES DEL MAR: Concepto Estratégico de la Armada de Chile. *

Jorge Patricio Arancibia Reyes
Almirante



Introducción.

Sean mis primeras palabras para expresar el reconocimiento de la Armada por la presencia de las distinguidas autoridades

en este acto académico mediante el cual damos inicio a las actividades destinadas a celebrar las glorias navales de la patria, las que tendrán su máxima expresión cuando el próximo 21 de Mayo recordemos la epopeya de Prat y de la valiente tripulación de la *Esmeralda*.

En la primera oportunidad que usé esta tribuna el año 1998 en mi calidad de Comandante en Jefe de la Armada, manifesté que durante el cuatrienio bajo mi mando me proponía abordar el tema "La Armada y su compromiso con la seguridad, la defensa y el desarrollo nacional, desde la perspectiva de los principios y valores institucionales". En esa ocasión, específicamente, me referí a los fundamentos de carácter histórico, político-estratégicos, constitucionales y valóricos de nuestra Armada Nacional, por considerar que ellos constituyen los elementos fundacionales de la Institución.

El año pasado abordé la visión de la Armada respecto a los escenarios del futuro, oportunidad en que destaqué la persistencia del conflicto como forma de solución de controversias, la importancia de crear y

mantener los necesarios mecanismos de seguridad que fueran eficaces y que el identificar nuestras amenazas, nos permitiría defender los intereses nacionales, desde una perspectiva dual, esto es en forma individual como Estado, o comunitaria, con otras naciones amigas con similares intereses.

En esta ocasión me referiré al concepto estratégico de la Armada destinado a defender los intereses nacionales desde la perspectiva dual antes indicada.

Este concepto se basa primero, en la convicción que en nuestra región hemos empezado a vivir el tránsito que va, desde las amenazas territoriales como elemento casi único de atención, a la percepción de los riesgos globales que afectan nuestra seguridad. Estos riesgos configuran un escenario internacional impredecible, conflictivo y en algunos aspectos anárquico, lo que potencializa al factor militar como un elemento de fundamental importancia para la defensa de los intereses nacionales y la salvaguardia de los valores y principios a que nuestra sociedad adhiere.

El segundo fundamento de este concepto estratégico surge del hecho de que Chile adoptó un modelo económico que tiene como uno de sus ejes de acción, el comercio internacional libre y seguro. Este comercio, se realiza en más de un 90% por vía marítima, lo que hace evidente que la conservación y el restablecimiento de la paz y seguridad en los océanos y en las áreas geográficas de

* Conferencia dictada por el Señor Comandante en Jefe de la Armada, el 28 de abril de 2000, con ocasión de inaugurar el Mes del Mar.

origen, tránsito y destino de los bienes que exportamos e importamos, sea un asunto de vital importancia para nuestro bienestar y desarrollo.

Un tercer fundamento deriva del reconocimiento que una tarea de esta magnitud no es posible enfrentarla sólo con nuestros recursos, en circunstancias que siendo la conservación y la eventual restauración de estas condiciones de paz y seguridad un interés compartido por la Comunidad Internacional, surge la posibilidad de sumar nuestras fuerzas a las de otras naciones amigas con intereses similares.

Los fundamentos antes señalados me llevan a proponer una estrategia de compromiso con aquellas naciones, en un esfuerzo de participación de nuestros medios navales en el escenario global, para asegurar el intercambio de mercaderías que potenciando nuestra economía, permitan nuestro desarrollo y sirvan de instrumento a nuestra diplomacia en el propósito de posicionar y fortalecer la estatura político-estratégica de Chile.

Es en este marco de compromiso, que cabe considerar la eventualidad de conformar nuestras fuerzas mediante una lógica destinada a crear capacidades estratégicas adecuadas para apoyar la acción política exterior de Chile en los ámbitos que el interés nacional demande, lo que permite no limitarse a sólo las hipótesis territoriales, como fundamento base para su diseño.

Seguridad y Desarrollo.

Ambos conceptos tienen estrecha relación con las amenazas y riesgos que se presentan en el marco de las relaciones internacionales de los Estados. Por esto, es necesario realizar un exhaustivo análisis de los distintos factores o situaciones que puedan afectar la marcha segura del país.

En relación con lo anterior, el proceso tradicional de planificación estratégica, se desarrolla en base a un análisis de la situación internacional cuya finalidad es identificar

la repercusión que tiene en la seguridad nacional un estudio comparativo de los intereses, objetivos y políticas nacionales y las oportunidades en que surjan elementos que se contrapongan.

Identificados esos antagonismos, es necesario determinar los factores de tensión que puedan llevar a materializar una situación antagónica para, de esta manera, observar y medir la evolución de dichos factores, con el fin de evitar o administrar las situaciones de crisis, en forma adecuada.

En forma complementaria podrá advertirse que bajo esos criterios, los Estados se enfrentan a riesgos o amenazas, entendiendo por riesgo, a la existencia, en otro actor internacional, de la capacidad o la intención de causarnos daño, y como amenaza, a la presencia simultánea de ambas condiciones: capacidad e intención de causarnos daño. A este respecto, el distinguir entre riesgos y amenazas es clave para situarse en los nuevos escenarios internacionales, lo que lleva a examinar tanto la evolución de nuestras relaciones vecinales como los factores de riesgo regional.

La evolución de nuestras relaciones vecinales.

Luego de la exitosa subscripción del Tratado de Paz y Amistad de 1984 con la República Argentina, que puso término a distintos litigios limítrofes que desde siempre tuvimos con esa República y que ha permitido celebrar distintos Acuerdos de Cooperación Económica e Integración Física y la solución de otros problemas, se ha creado con esa República una auspiciosa relación, en distintos aspectos. En lo que se refiere a la República del Perú, se han sentado las bases de una notable evolución de nuestras relaciones, como consecuencia del término de los asuntos pendientes del Tratado de 1929 a fines del año pasado. En ambos casos, su resultado permite advertir una común voluntad de avanzar en el proceso de integración regional, con la ventaja adicional que ese fenómeno se ha visto potencializado por nuestra previa adopción de un modelo de desarrollo económico y social de mercado.

Tales hechos nos producen la impresión de que se estaría forjando una nueva relación vecinal en la cual transitaríamos de las amenazas a los riesgos. En efecto, Chile y sus vecinos están en posesión de los medios y de las capacidades de causarse daño político, económico o militar, pero las señales indican que no nos anima la intención de hacerlo. Por el contrario, hemos reconocido explícitamente y en los hechos, que el camino de relaciones elegido es el de la cooperación y la complementación, y no el de la confrontación.

Los factores de riesgo regional.

Pese a lo expuesto, en el ámbito regional persisten elementos estructurales que constituyen elementos de desestabilización, como la existencia de determinados segmentos de la sociedad que se sienten al margen de los beneficios del desarrollo o de la acción de sus gobiernos, ya sea porque nunca fueron incorporados en forma plena al proceso nacional, o porque el mal manejo de sus respectivas economías ha disminuido la capacidad de esos Estados hasta el punto de que grupos delictuales o paraestatales se les enfrentan exitosamente en una franca disputa por el poder.

Estos riesgos, que surgen de la debilidad de determinados países y no de su poderío o expansionismo, llaman a la cooperación para la seguridad regional y no a la confrontación entre Estados.

En consecuencia, podemos apreciar que los problemas de seguridad regional son de naturaleza política, social o económica, en los que la acción militar es insuficiente por sí misma si no cuenta con un esfuerzo gubernamental más amplio e integral.

La constatación de un gran potencial de inestabilidad en la zona central de nuestro continente, es un desafío para sus protagonistas principales, los Estados afectados, pero sus manifestaciones negativas y consecuencias nos afectan e interesan a todos por igual.

Al revisar someramente el tema de los conflictos territoriales vecinales y el

relativo a determinados problemas regionales, estimo de interés el plantear lo que pudiera parecer una paradoja. En efecto, nos encontramos ante una situación en que el mismo fenómeno de visualizar el mundo en forma global que ha influido positivamente en la transformación de nuestras relaciones vecinales nos ha puesto en contacto con otros actores internacionales. Estos, ubicados en cualquier parte del mundo y con los cuales no tenemos ningún interés conflictivo específico, en el curso de materializar sus propias políticas o actividades en áreas geográficas distantes, nos generan riesgos e incluso amenazan nuestro objetivo de desarrollarnos en base a una intensificación de nuestro intercambio. Tal es el caso, por ejemplo, del narcotráfico, de la guerrilla, de los Estados depredadores de los recursos vivos de los océanos o de los gobiernos expansionistas que generan políticas agresivas para satisfacer sus intereses.

El Nuevo Orden Mundial.

No obstante que existe coincidencia en la Comunidad Académica respecto a que a fines de la década de los ochenta finalizó la bipolaridad mundial con todos los efectos que ello ha significado, no hay unanimidad respecto de cual será en definitiva su reemplazo.

El año pasado, desde esta misma tribuna, me referí a los escenarios que visualizo para los próximos 30 años. Pero, tener certidumbre de lo que ocurrirá más adelante, ya muy avanzado este nuevo siglo, es propio sólo del Creador, constituyendo una pretensión ajena a las naturales limitaciones del ser humano el tener certeza respecto de cual será entonces dicho orden. En este sentido, lo más adecuado es afirmar que la humanidad se encuentra en tránsito hacia lo desconocido.

Con todo, constituye una realidad incuestionable el que, como país y como región, nos enfrentamos a una situación de profundos cambios en las relaciones internacionales.

Dada la amplitud de este tema, revisaremos sólo dos elementos constitutivos de este proceso: el cambio en la estructura del poder y el cambio en la normativa del ejercicio del mismo.

El cambio en la estructura del poder.

A este respecto, estamos en presencia de la ampliación del poder nuclear, que desde constituir un factor determinante en el arsenal de las grandes potencias para enfrentar la Guerra Fría, ha pasado al dominio y disposición de un considerable número de países. Este complejo problema puede ser resumido diciendo que la amenaza futura está planteada, más que por la existencia de una equilibrada confrontación de países dotados de armas atómicas, por la posibilidad de que esta tendencia se amplíe sin control ni límites.

Como podrá advertirse, este fenómeno es de la máxima importancia, pues la disponibilidad de armas nucleares entrega a los países que las poseen, una cuota de poder político internacional que refleja el posicionamiento de que gozaron en un determinado momento histórico, pero que lo más probable es que variará con el devenir del tiempo.

Chile no está en la carrera nuclear, sin embargo podríamos estar sujetos a la acción -a veces arbitraria- de países o bloques de países cuyo poder nacional está reforzado por su condición de potencias nucleares.

Con todo, dado que las armas nucleares no son aptas para resolver conflictos de mediana o baja intensidad, debemos estar listos y dispuestos a enfrentar conflictos con armamento convencional, particularmente, cuando en el mundo actual, más allá de las apariencias o de la propaganda, la realidad nos muestra que las guerras actuales ya sea por razones humanitarias o para evitar las bajas militares, producen enormes daños que, más allá de afectar a las fuerzas combatientes, se traduce en la muerte de civiles indefensos y en la destrucción

de bienes de una dimensión proporcional muy superior a las guerras del pasado.

Es por lo expuesto que, con pesar, puedo expresar que la estructura de poder en formación no es menos violenta y destructiva, ni más ética que aquella a la que precedió. Asimismo, que de alguna manera, la Comunidad Internacional debería reforzar los mecanismos necesarios para superar tal situación y crear los espacios que permitan los inevitables reajustes que se producirán en la distribución del poder mundial, bajo una amenaza nuclear más diseminada y una persistencia del conflicto de base múltiple.

El cambio en la normativa del ejercicio del poder.

Este elemento del Nuevo Orden Mundial se ha materializado por la supuesta legitimación del intervencionismo político, económico y militar.

El orden internacional emergente del Tratado de Westfalia en 1648, descansaba en tres "principios de orden": el principio de la soberanía estatal; el principio de la no intervención y el principio de la separación entre la política y la religión. Los tres elementos actualmente se entremezclan y superponen por lo que no está claro, en lo absoluto, qué nuevos principios de orden reemplazarán las relaciones entre los Estados.

La intervención de la OTAN en Kosovo, por motivos presumiblemente altruistas, pero autorizada por sí y ante sí, sin la decisión previa de la Comunidad Internacional representada por la Organización de las Naciones Unidas, nos muestra más allá de toda retórica, que el ejercicio del poder sigue siendo el factor resolutivo en las relaciones internacionales.

En estas condiciones, el Derecho Internacional ha entrado en un terreno nuevo y resbaladizo, particularmente en materias tan sensibles como la soberanía nacional, los problemas étnicos y la relación entre los objetivos del poder y el fenómeno

religioso. Esta situación ha ignorado la necesidad que las relaciones internacionales se lleven dentro de una racionalidad y juridicidad que paulatinamente, salvo en las ocasiones que el horror ha estremecido al mundo, se ha procurado mantener, luego de la citada paz de Westfalia.

No es mi propósito en esta ocasión dar respuesta a las importantes interrogantes que plantea el cambio de los escenarios del futuro, pero sí es posible pensar que no estamos ni estaremos ajenos a sus efectos y de ellos emergerán desafíos que no podremos dejar de enfrentar, ya que la globalización y nuestro propio interés nacional, nos obligarán a actuar.

El Desarrollo y la Seguridad de Chile Transitan... A Través del Mar.

En un Estado de naturaleza oceánica como es Chile, la afirmación y el ejercicio de la soberanía y el control de su territorio marítimo, son esenciales para su desarrollo. Del mismo modo, nuestra contribución a la mantención de la seguridad internacional resulta indispensable.

Esta realidad nos pone ante una situación de riesgos y amenazas cambiantes, fluidas, difíciles de acotar. El mundo casi estático o de muy lenta evolución que caracterizó nuestra vida internacional global y vecinal ya no existe más. En síntesis, la incertidumbre y el cambio son la norma y no la excepción.

En este escenario nuestro país, aparte del valor que le asigna al cuidado y explotación de sus recursos acuícolas y pesqueros, ha decidido construir su desarrollo económico y social en base al libre comercio mundial, logrando mediante un esfuerzo colectivo destacable, que la economía de Chile llegue a generar más del 40% de su Producto Interno Bruto a partir del comercio internacional.

Un país, que alcanza este grado de apertura al mundo sólo puede prosperar en un ambiente de estabilidad, seguridad, res-

peto a la ley internacional y a los compromisos adquiridos con los miembros de la comunidad mundial. Desde este punto de vista, la mantención de las condiciones internacionales ya descritas pasan a ser una necesidad vital para nuestra seguridad y progreso económico y social; el aislacionismo ha dejado de ser una política viable para Chile.

La mantención de la seguridad internacional requiere de participación. A su vez, la paz exige el respeto a los principios del Derecho Internacional, unido a la necesidad de su perfeccionamiento y adecuación requerida por el Orden Internacional.

En estos esfuerzos participan los miembros de la Comunidad Internacional que aspiran a influir y ser respetados, asumiendo la parte de la carga que proporcionalmente les corresponde. A este respecto, pretender ser beneficiario de estas condiciones, sin aportar a ellas con el propio esfuerzo y participación, no es políticamente sostenible en el tiempo ni es moralmente aceptable.

La presencia y contribución de Chile a la paz y estabilidad internacional al igual que la de todos los otros países que participan en esta tarea, debe ser nacional e integral: económica, diplomática y militar.

Los Intereses Nacionales en Ultramar y los Focos de Riesgo.

Los aspectos a que se refiere esta materia dicen relación fundamentalmente con nuestro comercio exterior y la fisonomía de las líneas de comunicaciones marítimas de Chile.

El comercio exterior.

En este contexto, es necesario reiterar que el Comercio Exterior constituye un pilar fundamental de la estrategia económica que viene desarrollando el Estado de Chile desde hace ya más de dos décadas. Es en este ámbito de tanta trascendencia para el país, en el que destaca dramáticamente la depen-

dencia que tiene el sistema económico nacional del transporte marítimo. Esta realidad se ve claramente reflejada en cifras que hablan por sí solas: el 83,3% del tonelaje total movilizado en el comercio exterior transportado por los océanos, evidencia que, sin transporte marítimo fluido y competitivo, no hay comercio exterior posible y que sin comercio exterior competitivo, nuestra estrategia económica no es viable.

Sumado a lo anterior, al analizar el tipo de productos que son transportados por vía marítima y compararlos con los que emplean otros medios de transporte, vemos que áreas de tanta relevancia como las exportaciones correspondientes a los rubros de la minería y forestales, dependen prácticamente en el 100% del transporte marítimo; lo mismo ocurre con las importaciones de vehículos y maquinaria pesada, cuya incidencia en el desarrollo nacional está fuera de toda discusión.

La fisonomía actual de las líneas de comunicaciones marítimas de Chile.

Las cifras, que a continuación se muestran, indican resumidamente el panorama actual del tráfico marítimo comercial: el valor de la carga movilizada de importación y exportación que va a Europa y África representa un 31,4% del total; a Asia y Oceanía, representa un 29,6% del total; a Norteamérica un 26,3% y a Centro y Sudamérica, un 12,2%.

La conclusión más evidente que surge de los datos expuestos, está constituida por la relevancia de los mercados europeo, asiático y norteamericano en el contexto del comercio exterior chileno, seguidos por el mercado sudamericano.

Recientemente hemos podido percibir diversos niveles de conflictividad en diferentes lugares del océano Pacífico, tales como los que se visualizan en la península Coreana, Timor Oriental, en Indonesia, entre India y Pakistán, entre China y Taiwán, la cuestión de las islas Kuriles, el problema de las islas Spratly, para mencionar algunos casos.

Tomemos como ejemplo sólo el primer caso: la interrupción del transponte marítimo hacia y desde Corea del Sur significaría para nuestro país la disminución de su comercio exterior total en US\$ 859 millones, lo anterior, sin considerar los efectos que sin duda tendría un eventual conflicto en la península Coreana sobre el transporte marítimo hacia y desde Japón, China, y otros países próximos al área, situación que estaría afectando a un flujo de US\$ 6.800 millones.

Paralelamente, les invito a considerar el efecto que podría tener sobre nuestro comercio exterior algún problema de inestabilidad regional o de cualquier otro tipo en la operación del Canal de Panamá. El sería devastador, ya que la mayor parte de la carga transportada hacia y desde Europa y la costa Este de América del Norte, transitan por dicho canal y, de producirse, estaríamos hablando de más del 40% del comercio exterior chileno, esto es sobre US\$ 9.000 millones anuales.

La Armada, el Poder Naval y la Estrategia Marítima de Chile.

Ayer y hoy.

En relación con estas materias, es necesario abordarlas en una perspectiva que resulta primero de un breve examen de nuestro pasado en relación con el presente y del hecho que hoy día la seguridad en el mar es un interés compartido con otras Naciones.

Para visualizar con claridad las características estratégicas de la coyuntura histórica en que nos encontramos, resulta de toda lógica el volver la mirada a los comienzos de nuestra historia republicana, recorriendo su camino desde su inicio las luchas por la independencia en que nuestra Nación enfrentaba la necesidad de impedir los esfuerzos españoles por reconquistar sus territorios coloniales, expandir el proceso independentista en nuestra América y consolidar el nuevo sistema político alcanzado por los nuevos Estados que surgían en la región.

Como estos problemas en su componente internacional requerían un fuerte compromiso militar, la interrupción del transporte adversario y la movilidad de las propias tropas exigía el control de los mares como algo vital, Chile hizo los esfuerzos que fueron necesarios para potenciar el desarrollo de su incipiente Armada.

A partir de esta epopeya, que significó emprender y triunfar en tan notable proyecto político, nuestra República visualizó su futuro y la importancia de su vital presencia en los mares. Y, persiguiendo esta visión, inició su camino ejerciendo la supremacía naval en el Pacífico Sur.

Así, nuestros buques se desplazaron desde California hasta el estrecho de Magallanes y desde Valparaíso a Tahití y Australia, hasta eliminar todas las amenazas y consolidar nuestra presencia e influencia. Todas esas tareas fueron cumplidas con excelencia por nuestra Armada durante todo el siglo XIX.

Luego sobrevino la larga pugna con Argentina que se prolongó desde 1904 hasta 1984 y que cambió el foco del empleo estratégico de nuestro poder naval hacia ámbitos geográficos y misiones estratégicas relacionadas con la protección de los territorios en disputa. Esta situación, que por su intensidad concentró la aplicación de nuestros recursos materiales y nuestra creatividad durante casi un siglo, hoy ha tomado una magnitud distinta derivada de la actual situación mundial y regional, el desarrollo tecnológico, la evolución de las relaciones vecinales, la madurez de nuestras sociedades y otros factores; todos los cuales han modificado sustancialmente la realidad entonces vivida.

Es por lo expuesto que estos cambios nos retrotraen a nuestros orígenes. En esta nueva situación, la Armada de Chile está en condiciones de retomar su función original de instrumento de la acción política exterior del Estado, no sólo para conservar la integridad de nuestro territorio, sino para actuar en conjunto con los otros instrumentos del

poder nacional, en la configuración de escenarios internacionales favorables a nuestros intereses nacionales.

Esta tarea histórica, coincide con la estructura que la globalización ha ido dando a nuestros intereses comerciales y políticos internacionales antes señalados, lo que en conjunto nos plantea la oportunidad de entrar con decisión a la alta mar y volver a ocupar un lugar entre los actores políticos y estratégicos del Pacífico, en la perspectiva nacional y comunitaria señalada al comienzo de esta exposición.

Los roles iniciales de la Armada destinados a materializar la presencia internacional de Chile: asegurar nuestras líneas de comunicaciones marítimas comerciales y proveer la movilidad estratégica para nuestras fuerzas militares expedicionarias, vuelven en gloria y majestad.

La seguridad en el mar es un interés compartido con otras naciones.

De la misma manera que en la seguridad y el desarrollo de Chile, el océano tiene significativa importancia, la seguridad y el desarrollo del proceso de integración avanzará y se consolidará, transitando por esa misma vía.

Esta realidad nos pone ante la necesidad de visualizar caminos de aproximación que nos hagan avanzar en el diseño de doctrinas y en la obtención de equipamiento que permitan la interoperatividad de nuestras fuerzas navales. Estas medidas no son un fin en sí mismas, sino acciones previas e imprescindibles para poder llegar a la capacidad de sumar nuestras fuerzas cuando sea necesario y conveniente para la protección de los intereses del conjunto internacional y regional.

A nivel mundial, en un ambiente político y estratégico fluido e impredecible como el que avizoramos y contando con una potencia nacional reducida, es imprescindible actuar en conjunto con otras naciones con las cuales compartimos intereses.

Esos antecedentes nos indican que las capacidades estratégicas navales con que

contamos actualmente y aquellas que decidamos adquirir en el futuro, tienen como uno de sus marcos de empleo la operación en conjunto con aquellos países con los cuales compartimos no sólo intereses económicos, sino que también intereses políticos y valores que consideran la paz y la justicia como elementos fundamentales del ordenamiento internacional.

Consideraciones Finales.

Ciertamente, vivimos una época en la que los Estados oceánicos como Chile tienen una creciente importancia frente a un proceso mundial de globalización no suficientemente comprendido y, por lo tanto, insuficientemente reglado, lo que genera situaciones nuevas e imprevistas de todo orden, entre las que me ha correspondido resaltar las de carácter marítimo.

Ante esas situaciones debe cuidarse en forma prioritaria el interés, la seguridad y el desarrollo nacional, pero ellas deben ser enfrentadas, necesariamente desde una perspectiva regional o superior para representar una voz de mayor potencia y efectividad a los fines que se persiguen.

Desde otra perspectiva, podría pensarse que la acción unilateral de grandes Estados con vastos recursos hacen irrelevante nuestra participación. Sin embargo, lejos de eso, la dinámica de las relaciones internacionales actuales, recomienda que hasta

los más poderosos requieran conformar alianzas y coaliciones que legitimen su accionar.

Es por lo expuesto, que la participación Naval de Chile en ultramar representa una necesaria contribución a la seguridad del comercio internacional, sin olvidar que dicho comercio, constituye un elemento fundamental de nuestro propio proceso de desarrollo y, consecuentemente, del progreso de todos los chilenos.

Adicionalmente, tal participación estará reflejando el grado de nuestro compromiso con la paz y seguridad en los océanos, confirmando la seriedad de nuestra voluntad de asumir la parte de la carga que nos corresponde, como miembros activos y comprometidos con la Comunidad Internacional.

Señoras y Señores;

Estas reflexiones expresan el pensamiento de la Armada Nacional en orden a participar activamente en el proceso de desarrollo nacional, con propuestas de futuro que permitan la plena integración de Chile al desafiante mundo global.

Si somos consecuentes con esos propósitos y sus correspondientes acciones, nuestro Poder Naval debiera reasumir su tarea histórica de velar por los intereses nacionales de Chile en ultramar, en cualquiera latitud, mediante su capacidad de influir en la vida internacional.... a través del Mar.

Muchas gracias.

