

LAS RELACIONES INTERNACIONALES COMO EJE DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE CHILE ¿Hacen necesario un alineamiento político-estratégico con alguno de los bloques económicos existentes?

Alexander Tavra Checura *

Introducción.

El solo título del Seminario provoca un poco de temor, ya que invita a ingresar a un área que en general, la intelectualidad ha eludido por largo tiempo, y no es por falta de interés en los grandes temas de la diplomacia, la seguridad y la economía internacional. En realidad existe y mucho, pero generalmente el tema se analiza desde una perspectiva *profesional* y no, *intelectual*.

En efecto, como señala el sociólogo Gabriel Gyarmati, quienes desarrollan ideas ajenas, por muy voluminosos y específicos que sean sus conocimientos, son *profesionales*; un *intelectual* en cambio, es una persona que elabora “*ideas*” nuevas y propone “*respuestas*” nuevas.

Volviendo a Gyarmati, el trabajo de un intelectual está “*relacionado con los valores que la sociedad considera fundamentales para interpretar el presente, formular sus aspiraciones y metas para el futuro, y para orientar, regular y evaluar la conducción de sus miembros*”, y es precisamente éste el desafío al cual dar respuesta.

Efectuada esta introducción podemos entrar en materia, para lo cual es preciso desarrollar en cuatro etapas:

- Primero, revisar la teoría general de la Estrategia Nacional, para situar el nivel y las características del tema que interesa.
- En segundo lugar, discutir las alternativas propuestas respecto al ordenamiento y funcionamiento del Sistema Internacional.
- Luego, repasar brevemente la génesis y exigencias que plantea nuestro Proyecto Nacional para realizarlo con éxito.
- Finalmente, concluir con la identificación de algunos parámetros básicos que debería contener *una posible estrategia diplomática de Chile* para los próximos veinte años.

Teoría general de la Estrategia Nacional.

Como es bien conocido por los presentes, a partir de 1945 el denominado paradigma de “*Seguridad Nacional*”, reemplazó en los Estados Unidos de Norteamérica a los conceptos separados de “*Defensa*” y “*Política Exterior*”.

El propósito de este nuevo paradigma fue preservar los atributos esenciales del “estilo de vida norteamericano”, con su núcleo valórico construido alrededor de la “libertad individual”, la “empresa privada” y el “libre mercado”, tanto interno como internacionalmente.

Para la intelectualidad política de Estados Unidos, eran evidentes los cambios dramáticos ocurridos en la situación mundial y que deberían ser asumidos: *el primero*, era que la conservación de la seguridad territorial del país era fundamental, pero no suficiente; *segundo*, que la preservación del comercio internacional era vital para el desarrollo y supervivencia de Estados Unidos, y *por último*, que su nuevo escenario de acción, sería el mundo en su totalidad.

A partir de entonces, Estados Unidos ha aplicado once o doce diferentes estrategias específicas y todas enmarcadas en este mismo modelo o paradigma. Es decir, integrando su accionar internacional en “*un concepto estratégico único*” para la evaluación y la aplicación de los recursos del Poder Nacional, encaminado a materializar un proyecto nacional norteamericano cuyas características se han mantenido constantes, ante escenarios y condiciones cambiantes.

Podríamos generalizar este proceso y sostener que parece evidente que un Estado sin objetivos generales socialmente compartidos, no podría avanzar hacia una dirección definida. Es lo que sucede a aquellos Estados que no cuentan con un Proyecto Nacional legítimo o bien, según el libro “*Liberalismo Político*” del autor estadounidense John Rawls, “con bajo o ningún *consenso sobrepuesto* entre las distintas doctrinas razonables que suscribe la ciudadanía”.

Cuando existe ese “*consenso sobrepuesto*”, la función de la Política debe ser entonces, hacerlo realidad, y esta tarea, para que sea eficiente, requiere de la aplicación sistemática del Poder Nacional para alcanzar los objetivos concretos que materializan el proyecto nacional.

En definición del Almirante (USN) Henry Eccles, Estrategia es “*el arte de la dirección general del poder, para controlar situaciones o áreas con el propósito de lograr objetivos*”.

Podríamos concluir entonces, que la más alta función de la Política es materializar el Proyecto Nacional, para lo cual requiere alcanzar Objetivos aplicando una Estrategia General adaptable a las circunstancias, mediante el establecimiento de un alto grado de Influencia o Control sobre Situaciones o Espacios.

Pero, es evidente en este contexto, que los *Objetivos Generales* de todos los Estados serían siempre los mismos, es decir, la supervivencia nacional; el desarrollo económico y el progreso social; la continuidad cultural, y la defensa y promoción de valores de diverso tipo.

Sin embargo, *la valorización, características y condiciones* de la supervivencia; *el tipo concreto de políticas de desarrollo económico*; *las características específicas* de la estructura social deseada y *la priorización de los valores* que animan a cada sociedad son diferentes entre los Estados y eso es lo que determina la existencia de conflictos y competencias entre ellos, así como de coincidencias, asociaciones y alianzas entre los mismos.

A su vez cuando hablamos de Poder, entendemos que él emana de las *ideas, de la riqueza y de la fuerza*, es decir, proviene de la Política, de la Economía y de la Fuerza Militar.

En términos operativos, los instrumentos que emplea la Estrategia Nacional para alcanzar los Objetivos que materializan dicho Proyecto Nacional, serán pues *la Diplomacia; la Economía y la Seguridad* y cada uno de ellos, será aplicado según una *estrategia sectorial* particular, sinérgicas entre ellas y subsidiarias de la Estrategia Nacional:

- *La Estrategia Diplomática*, que debería describir cómo el país pretende alcanzar sus Objetivos mediante la comunicación e interacción política con otros gobiernos y actores políticos internacionales; a través de los foros internacionales; bi y multilateralmente, y que debería considerar siempre apoyarse en los potenciales de la acción económica y militar.

- *La Estrategia Económica*, que debería comenzar por asumir las características de la política económica en aplicación y en el reconocimiento de las características y condiciones del entorno internacional necesarios para su materialización. También, debería considerar a sus aliados, opositores, competidores y a los riesgos inmanentes que de ella se derivan. La ubicación y características de sus mercados, el rol y el espacio que el país desea ocupar en el mercado; la tasa de crecimiento deseada, su evolución estimada y las necesidades futuras. Evidentemente, también debería considerar y apoyarse en los potenciales de acción diplomática y militar.
- *La Estrategia Militar*, que debería apoyar a las otras dos estrategias, estableciendo cómo será usado el Poder Militar en cualquier condición y circunstancias, para influir, disuadir, defenderse de u obligar a los otros actores internacionales.

Este conjunto de elementos, inicialmente conceptuales, luego de los correspondientes Planes y Acciones, constituye una Estrategia Nacional, sin la cual se estaría aplicando nuestro Poder Nacional en un nivel de eficiencia muy inferior al óptimo.

Alternativas de ordenamiento y funcionamiento del Sistema Internacional.

Esto corresponde a un debate abierto y así podría continuar durante largos años. Sin embargo, parece posible agrupar las posiciones conocidas en tres conjuntos de opciones operativas, más o menos generales, como siguen:

- Una opción a partir de la propuesta de Huntington, en el cual el avance hacia un mundo global quedaría empantanado en un “*choque de civilizaciones*”, donde seis o siete grandes grupos culturales coexistirían sin converger. De allí surge la idea de que el sistema mundial se organizará en *bloques* agrupando conjuntos culturales, los que adquirirán dimensiones políticas, económicas y militares unificadas.

Estos *bloques* constituirían las “líneas de fractura” de un conflicto global permanente que reproduciría una versión actualizada de la teoría realista de las Relaciones Internacionales, en la cual la competencia y la lucha entre los estados se reeditaría ahora a escala gigante, entre “*civilizaciones*”.

El primer y principal problema que presenta esta propuesta es la dificultad de definir en qué consisten las “civilizaciones”, quiénes están o no incluidos en cada una de ellas y cuál es el grado de libertad de acción de cada Estado dentro del conjunto.

Una forma simplificada y menos ambiciosa de esta propuesta apunta a la eventual formación de bloques regionales más “libres” que incorporen a Estados con algunos elementos en común y otros discrepantes o francamente conflictivos entre sí. Pareciera que a nivel de nuestra región americana, esta propuesta es difícil de aplicar, ya en ella se reproducen las diferencias de todo tipo entre los Estados que configurarían los otros posibles bloques.

Desde una perspectiva también regional, podemos comprobar que la formación de bloques de “civilizaciones” no da cuenta de otra realidad, en la cual Estados de diferente condición económica y social, adoptan políticas exteriores que pasan por encima de las del bloque, en busca de su propia conveniencia nacional. Así podemos comprender mejor la conducta de Chile trabajando por firmar un Tratado de Libre Comercio con los EE.UU. y con la Unión Europea, en desmedro de la asociación regional.

Otro ejemplo es el de Argentina durante los dos gobiernos de Menem, alineándose automáticamente con las posiciones internacionales de los EE.UU. , dejando de lado al Mercosur y a la aspiración brasileña de ofrecer un liderazgo regional alternativo o en competencia con el de la hiperpotencia norteamericana.

- Otra opción, derivaría de la visión de Fukuyama, en el cual el avance de la humanidad a lo largo de los siglos conduciría hacia la modernidad caracterizada por instituciones como el capitalismo liberal y la democracia. Esta ponencia es criticada por países que sostienen que esos valores fundamentales serían de raigambre cultural occidental y cristiana y no podrían ser aplicables a sociedades no occidentales.

Fukuyama responde a ellos que la prueba de que lo anterior es posible y se observa en los avances que han experimentado la democracia y el libre mercado en regiones como el sur de Asia, Latinoamérica, Europa Oriental, e incluso Africa. Ante situaciones extremas como la representada por los fundamentalistas islámicos en su rechazo integral a los valores señalados, Fukuyama sostiene que Osama bin Laden y los Talibanes, son productos culturales no representativos de la gran comunidad musulmana.

Creo que se podría concordar con Fukuyama en que en el largo plazo, la democracia representativa y la economía liberal podrían imponerse a escala global como forma de ordenamiento político eficiente y eficaz de producir riquezas. Sin embargo, *esta esperanza a largo plazo no es suficiente para apoyar una Estrategia Nacional para el mediano plazo como la que tratamos de identificar para Chile*, y es poco probable que en dos décadas más, se produzcan cambios significativos. Más aún, las crisis que sacuden a varios países de nuestro continente dan cuenta de los retrocesos y dificultades de esta progresión.

- Una opción más realista de la probable evolución del sistema internacional, es aquella que señala que avanzamos hacia la conformación de un esquema de “*dos mundos*”, en el cual un mundo rico y en general pacífico, vive rodeado por una periferia pobre y abundante en conflictos.

El sistema internacional parece haber llegado al fin de su expansión geográfica, restándole sólo la intensificación cualitativa de mayor maduración de los actuales sistemas de transporte; de las tecnologías actualmente existentes y perfeccionamiento de los sistemas de comercio y financieros. En el ámbito político, falta avanzar hacia formas de participación ciudadana cada vez más activas y participativas pero en general, dentro de los grandes esquemas conocidos.

En el ámbito de la diplomacia, se debe continuar con el progreso del derecho internacional, de los regímenes internacionales y el liberalismo, mientras que en el ámbito militar el cambio ya está presente, y consiste en la maduración de la lucha asimétrica “modernizada” por Mao Tse Dong y su guerra popular, y “globalizada” por bin Laden y Al Qaeda, en un marco de congelación del empleo de las armas nucleares y de reducción dramática de la lucha armada convencional entre las grandes potencias.

Como se aprecia, en vez de conformarse hoy un espacio político estratégico unificado, con un conjunto único de reglas del juego, el Sistema Internacional parece estar entonces dividiéndose en “*dos mundos*”:

Uno, el que podríamos llamar de la “*zona de paz*”, definido como una comunidad de seguridad de Estados pos modernos formado por democracias industrializadas y cuyas relaciones internas ya no operan según las reglas del realismo político, comunidad en la cual los Estados ya no se preparan para luchar unos contra otros y que contiene dentro de sí a las potencias internacionales mayores. Reflejando su carácter pos moderno, estas sociedades y sus economías serán cada vez más abiertas e interdependientes.

El otro mundo, que podríamos denominar como el de “*zona de conflicto*”, incorpora a una mezcla de Estados pre modernos y modernos que se relacionan entre sí según las reglas clásicas del realismo, en las cuales la soberanía constituye un valor “*sagrado*” y la guerra se usa ocasionalmente para dirimir conflictos. La interdependencia económica permanece baja y

la población nacional puede ser movilizada para luchar “*guerras nacionales*”. Las instituciones estatales continúan siendo frágiles e inestables.

Obviamente, este panorama está sobre-simplificado. En muchas “*zonas de conflicto*” existen regímenes internacionales que limitan fuertemente el uso de la fuerza y en otras, se han alcanzado grados de interdependencia económica notables.

La clave del asunto estará en cómo estos mundos se van a relacionar entre sí, ya que:

- los Estados de la “*zona de paz*” podrían expandir su influencia benéfica hacia otros Estados,
- o bien, los miembros de las “*zonas de conflicto*” podrían involucrar a los primeros en sus luchas intestinas, o agredir directamente a alguno de sus Estados integrantes,
- también podría suceder que los Estados de la “*zona de paz*” construyeran zonas de amortiguación entre ella y la “*barbarie*”, al estilo de las “*marcas romanas*”.

Es muy difícil asegurar cómo se efectuará el contacto entre ambos mundos. Sin embargo, con la experiencia acumulada hasta hoy se puede prever que la “*zona de paz*” dictará las normas, reglas y las leyes, que las impondrá y que regulará los flujos de capital y de información. Además, en muchos aspectos, la “*zona de paz*” también conformará una fuerza modernizadora y estabilizadora y en otros, actuará como un poderoso elemento de desestabilización y mal ejemplo global.

Una última reflexión respecto a las dos zonas:

- Ellas pueden configurarse en una dinámica geográfica, en que la ubicación territorial de cada Estado determine su pertenencia,
- en una dinámica en la cual el tipo, nivel de desarrollo económico y social y el comportamiento político de cada Estado determine su inclusión en uno u otro grupo;
- según la perspectiva marxista, donde los Estados se agruparán en dos grupos bien definidos por su condición de beneficiados y perjudicados por el proceso; en términos dialécticos, por Estados explotadores y Estados explotados.

Génesis y exigencias de un Proyecto Nacional para Chile.

Nuestro Proyecto Nacional debe aspirar a proporcionar a todos nuestros conciudadanos educación de buena calidad, que les permita desarrollarse como personas sin otros límites que sus propias capacidades; acceso a la modernidad y a la globalización en igualdad de condiciones que los miembros de otras sociedades desarrolladas; acceso a servicios de salud eficaces y al alcance de todos y acceso a los bienes de consumo que permitan una calidad de vida digna de un habitante del mundo en el siglo XXI, en un contexto social solidario, equitativo y justo.

Un aspecto interesante de nuestro Proyecto Nacional es su génesis:

Si bien es cierto que las sociedades poseen un desarrollo continuo, también es cierto que a veces experimentan “saltos” o “fracturas” que determinan puntos de inflexión que alteran su rumbo lineal.

En nuestro país se produjo uno de tales puntos de inflexión en la gestión del Gobierno Militar, al poner en ejecución una estrategia de desarrollo económico que requirió de una política económica de libre mercado, la que marcó un quiebre con la trayectoria seguida durante casi todo el siglo 20 en esta materia. Esta política económica poco a poco logró legitimarse, hasta ser incorporada por la gran mayoría de los sectores políticos y sociales.

También, impuso requerimientos de integración a otros mercados y de participación activa en instancias de negociación y de resolución de conflictos, los que hicieron perentoria una apertura integral de nuestra sociedad a la vida y la participación internacional. Es importante recordar las exigencias que nos impuso como país, las que vinieron a reforzar y

potenciar las tendencias sociales en orden a aceptar, poner en práctica y desarrollar valores políticos simétricos, representados por *la democracia liberal y sus estructuras*.

En este sentido, podríamos decir que ambas, la política económica y la democracia liberal se potenciaron y reforzaron mutuamente y coincidieron con la aceleración de la globalización, el término práctico del ordenamiento bipolar característico de la Guerra Fría y de la alternativa ideológica marxista. En síntesis, en parte por propia elección (por nuestro realismo práctico), por nuestra capacidad de adaptación y en parte también, por razones ajenas a nosotros, Chile quedó en los años 80 en el centro de las tendencias políticas, económicas y sociales que hoy están remodelando el siglo XXI y que coinciden con las características de los Estados de la “zona de paz”.

En estas circunstancias, debemos aceptar que *el problema estratégico de la Seguridad Nacional de Chile ha cambiado de naturaleza, debido a que su Estrategia de Desarrollo y el ambiente internacional en que ésta se materializa también cambió, determinando que la Estrategia Económica quede ubicada en el centro de la Estrategia Nacional, y que las Estrategias Diplomáticas y de Seguridad actúen “en apoyo” a ella.**

Parámetros básicos de una Estrategia Diplomática propuesta para Chile para los próximos veinte años.

El Chile del primer tercio del siglo XXI tiene *Objetivos de supervivencia*: dar seguridad física a su población; mantener la integridad física de su territorio y proteger y desarrollar su identidad cultural. Para cumplir este tipo de tareas sólo contaremos con nuestras propias fuerzas y recursos. Nadie nos reemplazará ni nos ayudará.

Chile también posee *Objetivos de desarrollo económico y social*, a ser alcanzados no de cualquier manera, sino mediante una estrategia específica que requiere de la existencia y conservación de condiciones de paz, estabilidad y seguridad regional y mundial, estrategia que incluye la participación de personas, capitales y bienes nacionales que transitan, se almacenan y transan en el extranjero.

Chile también tiene *Objetivos valóricos*. No somos neutrales respecto a la forma en que se organizan y llevan a cabo las relaciones entre países. Poseemos una idea de nosotros mismos, de nuestra dignidad y de nuestro papel en el mundo, tenemos creencias políticas y morales que compartimos con la mayoría de los países occidentales, las que deseáramos ver triunfar y consolidarse, y nada de aquello podremos lograr desde un cómodo aislamiento.

Chile está inserto en un medio internacional fluido y cambiante, que señala que *el poder y la capacidad de negociación* son los factores fundamentales para ocupar un lugar adecuado en el nuevo mundo que se está configurando.

De lo anterior podemos deducir que la Estrategia de Seguridad de Chile, es decir, la que proviene de la combinación de la Estrategia Diplomática y Militar, debería proveer tres condiciones fundamentales:

- *Defensa* de lo nuestro, con nuestros propios recursos;
- *Disuasión* a nuestros socios, competidores y adversarios, para que excluyan el uso de la fuerza como medio para obtener ventajas comerciales o políticas en sus relaciones con Chile.
- *Y ser capaces de reunir el poder político necesario para negociar* nuestra inserción en el mundo que se está conformando en forma adecuada a los intereses y dignidad nacional y asegurar el respeto y conservación de las condiciones que hacen posible nuestro desarrollo y bienestar.

Debido a nuestro reducido Poder Nacional, éste no podrá ser obtenido de otra manera que no sea a través de la *participación y la cooperación internacional* con otros Estados, que tengan los mismos intereses que nosotros.

Para materializar este proyecto de desarrollo sin interferencias paralizantes y enmarcado por el antiguo paradigma político-estratégico vigente durante el siglo XX, Chile requirió ejercer una influencia permanente sobre su entorno vecinal y paravecinal, fundamentalmente para mantener su integridad territorial (e *impedir una agresión*), conservar su soberanía política estando en el bando norteamericano y occidental (pero sin comprometerse mayormente), y ejerciendo algún grado de influencia en los organismos internacionales mediante su participación política autónoma, pero integrada a las transnacionales ideológicas o políticas afines.

La actualización y desarrollo de un nuevo paradigma estratégico nacional también requiere reconocer otras realidades poco gratas: ya no podremos elegir libre y soberanamente nuestro camino, puesto que estaremos condicionados por el entorno que crea la globalización; EE.UU. es hoy la hiperpotencia hegemónica global y su influencia en Chile es fuerte e inevitable; también, cuando elegimos por la internacionalización económica simultáneamente renunciamos a la autarquía, y mañana dependeremos de situaciones que ocurran fuera de nuestras fronteras, a las cuales no podremos controlar ni influir con nuestros propios recursos de Poder Nacional.

Entonces, para responder si es o no necesario un alineamiento político-estratégico con alguno de los bloques existentes hoy, previamente los líderes de Chile debieran resolver 5 preguntas fundamentales:

- ¿Estamos o no, en una “*zona de conflicto*”?; ¿Somos o no, parte de la “*zona de paz*” o de un espacio de amortiguación? Parte de la respuesta es de nuestra elección y la otra, nos será impuesta por terceros. Estimo que el Chile de hoy se encuentra entre la “*zona de paz*” y un espacio de amortiguación.
- ¿Sobre qué situaciones o comportamientos deberíamos ser capaces de influir? *Esta pregunta es clave*, ya que lo escaso de nuestro Poder Nacional nos obliga a establecer prioridades claras y estables en el tiempo, de manera de lograr efectos acumulativos sobre ellas.
- ¿Cuáles Estados u Organizaciones representan mejor las situaciones sobre las que deseamos o debemos influir?
- ¿Qué forma de influencia se adapta mejor a las características de nuestros actuales recursos de Poder?
- ¿Cuánta influencia deseamos ejercer? ¿Permanente, circunstancial o coyuntural? ¿Lograr cambio de conductas, modificación parcial o de refuerzo?

En cuanto a dar respuesta a la pregunta inicial del título, mi opinión es positiva, ya que Chile requiere una posición concreta que dé cuenta de los cambios y que no confunda a nuestros aliados. Para ello, la Diplomacia debería lograr:

- Influir sobre los elementos políticos, económicos, jurídicos y de seguridad que refuerzan la estructura del Sistema Internacional, incluyendo a los Estados Unidos de Norteamérica y a la Organización de las Naciones Unidas, desde una condición de socio comprometido, leal y eficiente.
- Evitar a toda costa que la “*zona de paz*” configure a Chile como zona de amortiguación entre los Estados que la componen y la zona de conflicto regional.

- Influir en la sub-región americana para promover la aceptación y cumplimiento de las reglas del juego dictadas por la “zona de paz”, promoviendo la crítica “desde la participación”.
- Continuar el creciente acercamiento político y estratégico con Argentina, en vista a su participación y compromiso con la “zona de paz” del Cono Sur junto a Chile, en las actividades económicas, políticas y de seguridad de ese grupo.
- Finalmente, influir sobre otros Estados de la “zona de conflicto” en la región, para neutralizar coyunturalmente los efectos de sus falencias de todo orden, incentivando su incorporación paulatina pero sin pausas, a la “zona de paz”.

Como reflexión final, es importante relacionar esta visión con lo que la Armada efectúa desde hace largos años. La Marina ha establecido una estrategia integral conocida como la “Estrategia de los Tres Vectores”, donde fundamenta su rol y funciones en un primer vector en el ámbito Conjunto, junto al Ejército y a la Fuerza Aérea de Chile en defensa del territorio. El segundo vector, se asocia al ámbito naval y marítimo, donde la Marina actúa como expresión del Estado de Chile en el mar, en su rol de Autoridad Marítima Nacional, en defensa de los recursos marinos y la libertad de los mares y un tercer vector, el internacional combinado, donde centra su accionar como parte de una coalición que proteja y defienda los intereses nacionales mucho más lejos de nuestras fronteras, donde el Poder Naval puede ser la mejor herramienta de acción política del supremo gobierno.

Por lo anterior, se puede concluir que la Marina sí está comprometida integralmente con esta visión y el nuevo paradigma de seguridad nacional propuesto, que es coherente y consistente con lo que ha sido su pasado, presente y futuro, tras el bienestar y progreso de Chile.

* * *

* Contraalmirante. Oficial de Estado Mayor. Secretario General de la Armada. Preclaro Colaborador, desde 1988.

* Thauby, García, Fernando, “Estrategia de Seguridad Nacional, Política de Defensa y Política Militar”. Fuerzas Armadas y Sociedad, FLACSO, junio 2002.