

ACEPCIÓN AMPLIADA DE LA INTEROPERATIVIDAD *

Miguel A. Vergara Villalobos **
Almirante

Sean mis primeras palabras para felicitar a los organizadores de EXPONAVAL, y para agradecer a las 80 empresas y a las 21 delegaciones de países amigos que han concurrido a esta tercera versión del año 2002. En particular nos hemos sentido honrados con la presencia de unidades de las Armadas de Corea, España y el Reino Unido; gracias por vuestro esfuerzo para llegar a esta lejana tierra.

También quiero agradecer a todos quienes participaron en los seminarios que giraron en torno al tema central de la "Interoperatividad". Precisamente es a este aspecto al que deseo referirme en esta clausura de la EXPONAVAL 2002. Para ello describiré en primer término, el escenario estratégico; luego explicaré como visualizamos la Seguridad Global, la Seguridad a nivel de los propios Estados, y cual es su relación con la Seguridad Humana. De allí derivaré al concepto de interoperatividad entre Marinas; y después, analizaré la interoperatividad a nivel intraestatal, particularmente entre FF.AA. y policías. Es en este último tópico en el que haré un mayor énfasis. Hago presente que no mencionaré el tema de la interoperatividad entre las distintas ramas de la Defensa de un mismo país, puesto que ya fue tratado en extenso por la Sra. Ministra de Defensa en su exposición inaugural.- Partamos, pues, con el escenario estratégico.

1. El Escenario estratégico.

La situación estratégica mundial está enfrentando demandas variadas y cambiantes. Cuando habíamos evolucionado hacia un escenario de cooperación para enfrentar los distintos conflictos mediante operaciones multinacionales de paz, apareció sorpresivamente el fenómeno de la amenaza terrorista de alcance mundial, con una magnitud y potencia tal, que ha pasado a tener la primera prioridad entre las denominadas "nuevas amenazas". Esto ha obligado a repensar nuestro planteamiento estratégico, en lo que respecta a la función de las Fuerzas Armadas en general y de las Marinas en particular.

Muchas de estas "nuevas amenazas" que afectan a la seguridad de los Estados y de la comunidad internacional en su conjunto, como el ya mencionado terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado, la inmigración ilegal y otras, se originan a partir de la debilidad de los Estados y su consiguiente incapacidad para imponer efectivamente su autoridad en todo el territorio nacional; más todavía cuando ese territorio es extenso, accidentado y de difícil acceso.

De esta forma, los terroristas, secuestradores, traficantes de armas y bandas armadas diversas, pueden operar desde verdaderos "santuarios de seguridad"; y a veces invadir el territorio de Estados vecinos, sea para huir de la persecución de las fuerzas del orden, para descansar, o simplemente para operar también desde él. Estas organizaciones ilegales, no están sujetas a fronteras, ni a restricciones morales de ninguna clase. Además, alternativamente, según sus conveniencias, asumen apariencia civil o militar, se mimetizan entre la delincuencia o adoptan formas militarizadas. A esto se suma que cuentan con una increíble capacidad para concitar la atención de los medios de comunicación social y para atraer la buena voluntad de personas y algunas ONG's, que muchas veces no están conscientes de la verdadera naturaleza de sus protegidos.

Por todas estas razones, combatir a este enemigo común nos plantea desafíos nuevos y muy complejos, ya que su capacidad de mutación sobrepasa al marco tradicional que delimita la acción de las fuerzas militares, policiales y organismos civiles del Estado. Su movilidad excede los límites nacionales y su inmoralidad no puede ser igualada por las fuerzas del orden en aras de una mayor eficiencia.

2. La Seguridad Global.

En este contexto, nuestras autoridades regionales, reunidas en la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, recientemente efectuada en Santiago en Noviembre, conscientes de este escenario, concordaron en su más enérgico: "rechazo a toda forma de terrorismo, señalando que su neutralización demanda un esfuerzo especial para incrementar la cooperación internacional, tanto en el ámbito global como hemisférico, regional, subregional y bilateral, para enfrentar mancomunadamente este flagelo, preservando así el imperio del Derecho Internacional en nuestro Hemisferio". Asimismo,

insisten en su “voluntad de fortalecer la coordinación interinstitucional e intergubernamental y de los regímenes de seguridad y defensa en la región, que permitan la protección de la población y la preservación de la estabilidad y la paz”.

Es decir, los señores Ministros no dudan en que, para que el combate contra las “nuevas amenazas” sea efectivo, se requiere de un régimen de Seguridad Global que supere las fronteras nacionales. Esto nos impone una definición respecto del rol de las FF.AA. en un mundo globalizado.

Al respecto, es un hecho que desde antes del atentado a las Torres Gemelas y al Pentágono, el rol de las FF.AA. en la Seguridad, se venía planteando con fuerza en el continente. El problema, en breve, se refería a cómo los diversos miembros de nuestro hemisferio entendían los desafíos de Seguridad. Desde ya, en nuestro continente encontramos desde un país como EE.UU., con una población de 270 millones de habitantes y con el desarrollo tecnológico más adelantado del mundo, hasta otros como Cristóbal y Neves, con una población de 40.000 habitantes. Es evidente que las necesidades de Seguridad de uno y otro son muy diferentes.

Por otro lado, existen Estados pequeños que no tienen fuerzas militares y dependen para su seguridad de fuerzas policiales relativamente modestas o de unidades de seguridad especiales. Otros, definen sus intereses de seguridad de modo bastante amplio, incluyendo, además de amenazas obvias como el narcotráfico, sus preocupaciones por los efectos devastadores que les ocasionan los desastres naturales. También son significativas las diferencias entre América Central y América del Sur; y aún dentro de las sub-regiones existen distintas realidades y necesidades de seguridad.

A nuestro juicio, aun con todas estas diferencias, las “nuevas amenazas” nos imponen un esfuerzo especial por concordar una Seguridad Global en el hemisferio. Más todavía cuando la definición de seguridad, tradicional y estrecha, que se concentraba en la defensa militar contra el ataque armado desde el exterior, ha evolucionado hasta convertirse en un concepto de muchas dimensiones que incluye facetas militares, políticas, económicas, sociales, y medio ambientales. El hemisferio no enfrenta hoy amenazas externas convencionales inmediatas; en cambio, se hacen evidentes nuevas amenazas que requieren de respuestas coordinadas, cooperativas y multilaterales. Por esto creemos que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), debe ser urgentemente actualizado a las realidades de hoy.

3. Seguridad Humana.

Desde otra perspectiva, debemos aceptar que el concepto de seguridad ha venido experimentando paralelamente una evolución muy rápida e intensa en el sentido inverso al de la globalidad. Es así como desde un enfoque Estado-céntrico ha ido derivando hacia una seguridad centrada en la persona. En este sentido, la Seguridad Nacional, tal como lo plantea el Libro de la Defensa de Chile, no puede ser concebida como un fin en sí misma, sino sólo como un medio para alcanzar un fin superior, cual es el Bien Común, que fuera definido en la encíclica “Mater et Magistra” como: “la suma de todas las condiciones sociales que le permiten al ser humano, alcanzar su plenitud en la forma más completa y fácil posible”.

Es decir, esta seguridad centrada en la persona, concepto que modernamente se identifica como “Seguridad Humana”, no es algo nuevo, puesto que la tradición cristiana lo ha promovido desde siempre. En todo caso, para que ésta sea efectiva, necesariamente debe estar asociada con la Seguridad Nacional y con la Seguridad Global Internacional. Precisamente, estas dos últimas son las que hacen posible la operativización de la mencionada Seguridad Humana.

Por esta razón, estimamos que los actuales problemas de seguridad deben enfrentarse a partir de la convergencia de tres entes distintos, que deberían actuar mancomunadamente. Primero, las personas organizadas nacional e internacionalmente en las más variadas maneras. Segundo, los Estados Nacionales con sus propias estructuras y agencias de seguridad. Y tercero, el sistema internacional, que se expresa a través de las distintas agencias que funcionan al amparo de variados foros y organismos internacionales.

En este esquema, cuando hablamos de “interoperatividad”, que ha sido el concepto central en los seminarios desarrollados en la EXPONAVAL 2002, debemos también considerar a lo menos dos niveles que interactúan y se complementan entre sí. El primero es la interoperatividad entre las fuerzas militares de dos o más países que conforman una coalición para neutralizar una amenaza común. Un segundo nivel lo constituye la interoperatividad de agencias al interior de un mismo país, que tienen o pueden tener alguna relación con la seguridad, como por ejemplo: policías, aduanas, guardacostas y Fuerzas Armadas.

Considerando que en esta EXPONAVAL se ha tratado con cierta intensidad la interoperatividad desde una perspectiva militar, me referiré brevemente a este tópico, centrándome en

el aspecto Naval. En cambio, pondré un mayor énfasis en la interoperatividad necesaria para neutralizar las “nuevas amenazas” al interior de un mismo Estado.

4. Interoperatividad Multinacional.

La interoperatividad a nivel de las Fuerzas Armadas de dos o más países es la más conocida. En principio, pareciera que su solución es sencilla, pues bastaría con tener sistemas de mando y control que sean compatibles, comunicaciones expeditas y tácticas comunes. Sin embargo, en los hechos, es mucho más complejo, debido a que el desbalance tecnológico genera una brecha que se amplía cada día más, sin que se vislumbre un cambio. No obstante, la necesidad de interoperar entre FF.AA. de distintos países sigue vigente, puesto que las amenazas que afectan a nuestros Estados son de naturaleza tal, que ninguno de ellos podría resolverlas por sí solo.

Ahora bien, si la cooperación militar internacional es una necesidad clara, ella es aún más evidente entre las Fuerzas Navales que, por su propia naturaleza, están en permanente y estrecho contacto con otras Armadas del mundo. Desde una perspectiva naval, el problema que debemos resolver es el de reunir Armadas de muy diversos niveles tecnológicos y permitirles actuar en conjunto en forma segura, efectiva y eficiente, sin que esto signifique una rémora para quienes tienen el liderazgo en estas materias. Además, la solución debe enmarcarse dentro de límites de costo aceptables para las Armadas menos evolucionadas.

Sin pretender profundizar en el problema, creo que la solución, al menos en parte, pasa por la identificación de niveles de participación diferenciada según sea la complejidad de las tareas y el nivel tecnológico de las diferentes Armadas. Se trata de que cada marina pueda aportar según sus capacidades en tareas específicas, a su elección, exigiéndole metas de interoperatividad consecuentes con las funciones que se espera que deba cumplir.

Pero esto no basta. Para que la Seguridad Global sea eficiente contra las “nuevas amenazas”, se requiere de la cooperación no sólo inter-Fuerzas Armadas, ni que sus tareas se agoten en operaciones de mantenimiento e imposición de la paz. Lejos de eso, se hace imperativo contar también con la cooperación internacional de otras agencias estatales, como la Autoridad Marítima, las policías y los servicios aduaneros. Además, esta cooperación internacional no puede limitarse al mantenimiento e imposición de la paz, sino también al control de catástrofes naturales y, cuando corresponda, a apoyar al desarrollo de los Estados que tienen una institucionalidad más débil; concepto este último cuya acepción inglesa se identifica como “Nation building”.

5. Interoperatividad Intraestatal.

Como dijimos, para enfrentar las amenazas transnacionales no convencionales, como el terrorismo, el tráfico de drogas, el crimen organizado, la inmigración ilegal, y otras, no basta con la cooperación internacional, sino también se requiere la interoperatividad entre agencias que operan al interior de los propios Estados. La amenaza actual impone respuestas multifacéticas que integren la acción de diversos organismos nacionales, actuando sinérgicamente y dentro de normas jurídicas apropiadas. En algunos casos, la respuesta a este tipo de amenazas puede ser de naturaleza militar; otras, de tipo civil y las más de las veces, será necesaria una participación mixta, civil y militar.

En este entorno, el problema doctrinario a resolver es cómo acotar el campo de acción militar, sin dejar a la población civil expuesta a la violencia del crimen organizado, evitando invadir las funciones propiamente policiales, ni militarizando situaciones que deberían ser resueltas por instancias civiles del Estado. Para este propósito proponemos dos conceptos que nos parecen claves: estos son la “capacidad militar equivalente” y la “función de protección”.

Capacidad militar equivalente.

El concepto de “capacidad militar equivalente” ofrece una respuesta doctrinaria para emplear los medios de combate y coercitivos del Estado en la forma más eficiente y eficaz, contra la amenaza que se deba neutralizar. Cuando la amenaza tiene capacidades para atemorizar y doblegar a las personas –a sus víctimas– pero no para desafiar sistemáticamente a las policías, enfrentaríamos un problema esencialmente policial, sin importar la naturaleza de su origen ni el espacio territorial en que se materialice dicha amenaza, tanto si proviene de grupos nacionales o extranjeros, motivados por objetivos políticos o criminales. En cambio, estaríamos en un contexto militar cuando cualquiera de estos grupos alcanzan niveles de capacidad que les permitan desafiar a las policías; es decir, capacidades más allá de las necesarias para la comisión de sus crímenes contra civiles comunes. Haciendo abstracción de su naturaleza, estas amenazas deben ser combatidas con medios y doctrinas militares.

No obstante, dado que la amenaza es adaptable y flexible en sus métodos de acción, es necesario que las fuerzas de seguridad tengan similar capacidad para seguirlas en sus mutaciones. Por esto, se requiere desarrollar normas y procedimientos para que medios, recursos y capacidades militares específicas, estén en condiciones de ir en apoyo de las fuerzas policiales para proveerlas de la superioridad necesaria para controlar actos criminales, sin que este apoyo cambie su característica de acción policial. En un sentido inverso, dependiendo del tipo de amenaza por neutralizar, será preciso que medios, recursos y capacidades policiales concurren en apoyo a fuerzas militares para potenciar su acción contra amenazas que en algún aspecto sobrepasa o excede a las capacidades estrictamente militares, pero sin cambiar el carácter militar de la situación. En concreto, estamos proponiendo una mayor interoperatividad entre las fuerzas militares y las policiales.

Esta interoperatividad interna, bajo la autoridad del nivel político, debe permitir que las FF.AA. y policías tengan la capacidad de actuar conjunta y simultáneamente en diferentes momentos, lugares y formas de acción según sea la amenaza. Cada tipo de fuerza actuará encuadrada en las normas, legalidad, espacios y procedimientos propios, teniendo un objetivo común y de acuerdo a una estrategia única. Es decir, combatiendo conjuntamente a la amenaza, o segmentando el campo de batalla, de manera de mantener la acción de las diferentes clases de fuerzas de seguridad del Estado, respetando los derechos humanos y encuadrándose en el derecho humanitario.

Pero, como habíamos visto, la interoperatividad de las agencias de seguridad al interior de un país, además de contar con “capacidad militar equivalente”, requerirá desarrollar una “función de protección”, como única forma de lograr eficiencia y eficacia.

La Función de “Protección”.

Existen amenazas como el terrorismo, que no son posibles de neutralizar sólo mediante la acción militar o policial activa, sino que requieren también de medidas de protección pasiva respecto de ciertas instalaciones, lugares, personas o actividades. Incluso más allá del terrorismo, estamos expuestos a catástrofes medioambientales generadas por imprudencia o negligencia, que requieren de medidas de protección preventiva para evitarlas; o a desastres naturales cuyos efectos también se pueden atenuar adoptando medidas preventivas. Estas situaciones cuando ocurren en forma regular y previsible, son normalmente controladas por organismos, agencias y estructuras regulares del Estado. No obstante, cuando se presentan en forma intempestiva, adquieren formas catastróficas y multitudinarias, de gran envergadura o de larga duración, planteando al Estado tremendas demandas por satisfacer, que lo obliga a recurrir a todo su potencial de acción y recursos, incluyendo las capacidades militares.

Nace así un ámbito de acciones ocasionales “de protección” o de “refuerzo general a agencias estatales especializadas”, en las cuales las FF.AA. pueden realizar un gran aporte, aprovechando su capacidad de interoperar, de mando y control, de comunicaciones, de acción coordinada, de rápida disponibilidad operativa y de autonomía logística, de las cuales el Estado, crecientemente carente de recursos humanos y productivos, podría utilizar en casos de emergencias calificadas. Esta necesidad de “protección” o de “control de emergencias” puede ser reforzada o apoyada mediante planificaciones y procedimientos que permitan extender tal interoperación a agencias civiles y militares, con miras a reforzar la capacidad general del Estado para dar “protección” a sus ciudadanos y para, eventualmente, contribuir en estas mismas tareas a la comunidad internacional.

6. La Armada de Chile y su Función Naval y Marítima.

En este contexto de interoperatividad intraestatal con los conceptos asociados de “capacidad militar equivalente” y “función de protección”, la Armada de Chile, actuando a través de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, Autoridad Marítima Nacional, y de su organización Operativa Naval, constituye un modelo particularmente feliz de interfase entre “desarrollo”, “defensa” y “seguridad”, que a modo de bisagra permite articular la acción secuencial, sucesiva o simultánea de medios con características preventivas, y navales de combate, permitiendo la conformación de fuerzas aptas para enfrentar y batir una amplia gama de amenazas a la seguridad y al resguardo de las actividades económicas que se desarrollan en el mar. De la misma manera, actúa también en el ámbito de la protección medioambiental marítima y de la vida humana en el mar.

En un contexto amplio, la Armada de Chile, mediante el conjunto formado por la Dirección del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, las Zonas Navales, y el Comando de Operaciones Navales, ha configurado una organización particularmente “moderna” y adaptada a las necesidades y características de los requerimientos de seguridad que exige un mundo globalizado. Es así, como

puede actuar en el ámbito de la Seguridad Global, participando en operaciones multinacionales de paz; y en el ámbito interno, en la vigilancia y control de nuestros amplios espacios marítimos jurisdiccionales. Esto, sin descuidar su rol en la defensa de la soberanía y mantención de la integridad territorial. Este triple accionar de la Armada de Chile es lo que planteamos en la “Estrategia de los Tres Vectores”, que ha sido anteriormente explicada en otras instancias académicas.

7. Reflexiones Finales.

Quisiera finalizar estas reflexiones, insistiendo en la relevancia de los temas propiamente navales y marítimos. Creo muy importante destacar lo planteado por el Secretario de Defensa de los EE.UU. Sr. Donald Rumsfeld, recogido en la declaración final de la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, en cuanto a que el pleno ejercicio de la soberanía de los Estados del hemisferio sobre el total de sus territorios nacionales, es imprescindible para combatir eficazmente las nuevas amenazas y que en esa tarea, debemos ser solidarios entre nosotros pero que, siendo aquella una tarea importante, no resulta suficiente. Se requiere “más”, y ese “más” es la necesidad de mejorar el control de los accesos marítimos a nuestro hemisferio. *“El objetivo sería reforzar las capacidades de operación y planificación de las Naciones asociadas, actualizar los sistemas nacionales de comando y control y mejorar el intercambio de información regional. Potencialmente esto podría incluir la cooperación entre guardacostas, las aduanas y las fuerzas policiales”*. En este sentido, por la naturaleza del medio, muchas de las dificultades que plantea la cooperación militar en tierra, quedan resueltas por sí misma cuando ella se realiza en el mar. Con todo, este es un ámbito que debemos explotar aún más, mejorando sustancialmente nuestra interoperatividad.

En fin, el mensaje que hemos querido transmitir es que las nuevas amenazas deben neutralizarse simultánea y coordinadamente en el ámbito multinacional y en el ámbito interno de cada país. El desafío consiste en lograr la interoperatividad no sólo entre FF.AA., sino también con otras agencias civiles, tanto en el plano multinacional como al interior de los propios Estados. Es decir, la optimización de la Seguridad requiere de una estrecha coordinación entre la Seguridad Global Internacional y la Seguridad Nacional de cada uno de los países, teniendo en cuenta que lo que finalmente se desea lograr es la seguridad plena de las personas, concepto este último conocido como Seguridad Humana.

* * *

* Discurso de Clausura del Plenario de la Conferencia EXPONAVAL 2002, pronunciado el 6 de diciembre de 2002, en Valparaíso.

** Comandante en Jefe de la Armada. Oficial de Estado Mayor. Ingeniero Naval Electrónico. Master of Arts en Filosofía (The Catholic University of America, Washington DC. USA). Destacado Colaborador, desde 1996.