

LA ARMADA EN LA SEGURIDAD NAVAL Y MARÍTIMA

Fernando Thauby García *

Introducción.

La falta de *seguridad* para las personas, los bienes, la infraestructura y los procesos, y la falta de *estabilidad* política, económica, social y jurídica son perjudiciales para los negocios.

El temor y la incertidumbre desalientan las inversiones; traban el progreso y en último término, dañan a las personas, directa o indirectamente.

Los estados integralmente seguros y estables tienen ventajas sobre los que carecen de algún tipo de seguridad o generan percepciones de inestabilidad.

Los estados que poseen seguridad están en condiciones de “exportarla” mediante su participación internacional y por esa vía reforzar y potenciar sus propias ventajas competitivas, y los que carecen de ella deben “importarla” desde otros actores internacionales, de buen grado o por la fuerza.

La seguridad es pues una forma de riqueza, un nuevo recurso: transable, escaso y por consiguiente de alto valor.

Cabe preguntarse: qué tiene esto que ver con Chile en circunstancias que:

- Nuestros vecinos parecen no abrigar intenciones de atacarnos;
- nuestro comercio marítimo transita por aguas lejanas a nuestras costas;
- el terrorismo no parece particularmente interesado en nuestro país.
- Nuestra propia insignificancia internacional parece ponernos a salvo de los peligros y dejarnos fuera de los problemas que amenazan a los demás estados.

La cuestión que debemos dilucidar es, si realmente es así.

Enfrentaré la revisión de nuestro problema de seguridad actual analizando:

- Primero la situación de seguridad internacional y los compromisos de Chile al respecto.
- Continuaré con la Guerra contra el terrorismo y revisaré nuestros intereses en juego.
- Luego veré el caso de las “amenazas tradicionales”; las llamadas “nuevas amenazas” y las características del problema militar-policial para enfrentarlas con eficacia, en una perspectiva regional y nacional
- Concluiré con una descripción de la aproximación de la Armada a la solución de este problema y la descripción de la estrategia que está empleando para dar seguridad integral al desarrollo de Chile, en el mar.

Situación de Seguridad Internacional y los Compromisos de Chile al respecto.

La naturaleza y características de la situación de seguridad global es motivo de ardua polémica en la cual podemos reconocer dos posiciones básicas:

- La *norteamericana*, que señala que el multilateralismo propiciado por la Unión Europea es más una forma para tratar de controlar y acotar el poder norteamericano, que un compromiso efectivo con la conservación de la paz y estabilidad global. Lo que se necesita son acciones y resultados, no declaraciones de intención.

EE.UU. se siente seriamente amenazado por el terrorismo; no delegará en ninguna instancia multilateral el combate a este flagelo y actuará unilateralmente cuando sea necesario.

- La posición *européa*, descrita por el Canciller francés *De Villepin*, por el contrario, sostiene que su experiencia les ha enseñado que el respeto a las estructuras jurídicas internacionales, la moderación en el uso de la fuerza militar y el multilateralismo en el proceso de toma de decisiones políticas es más efectivo como forma de administración del sistema internacional.

Ambas alternativas tienen elementos de validez y no es este el momento para su discusión pero, sin perjuicio del mayor o menor peso y valor de cada propuesta, la realidad de la vida internacional muestra que *es la posición norteamericana la que ha prevalecido* y que los recientes acuerdos sobre el manejo de la pos guerra de Irak confirman que la supremacía norteamericana, -al menos en los asuntos políticos y de seguridad internacional- son incontrarrestables.

Pese a lo anterior, es evidente, y no lo debemos olvidar, que *ambas partes comparten muchos más intereses* que los que los separan y que uno de esos intereses es *la conservación de la seguridad y estabilidad internacional*.

De lo expresado hasta aquí podemos sacar *dos conclusiones: la primera*, que señala que sea en el marco unilateral norteamericano de alianzas ad-hoc, o en el esquema multilateral europeo que privilegia la acción a través de la Organización de las Naciones Unidas, los compromisos de Chile con unos y otros nos ponen en la *primera fila de los llamados a participar* en la conservación y restauración de la paz internacional.

En este sentido nuestros compromisos, *libre y voluntariamente adquiridos*, surgen de tres fuentes: el Tratado Comercial, Político y de Seguridad con la Unión Europea; el Tratado de Libre Comercio con los EE.UU., y nuestra pertenencia y obligaciones contraídas con la Organización de las Naciones Unidas.

Una *segunda conclusión* que podemos sacar es que si bien hemos llegado a esas tres instancias principalmente en busca de ventajas comerciales, en la actualidad y en forma ineludible, la conservación de esas ventajas está condicionada *a la toma de posiciones*, la asunción de responsabilidades y la ejecución de tareas militares y de seguridad, *en la línea que nuestros socios esperan*.

Estados Unidos está en guerra y Chile está involucrado.

Los EE.UU. están en guerra. En una *“Guerra Global contra el Terrorismo”*.

El 12 de septiembre del 2002, el gobierno norteamericano hizo pública su *estrategia de seguridad nacional*, en la cual señala:

- “Las grandes luchas del siglo XX entre la libertad y el totalitarismo terminaron con una victoria decisiva para las fuerzas de la libertad - y en *un sólo modelo sostenible de éxito nacional: libertad, democracia y libre empresa*.”
- La guerra contra el terrorismo de alcance global, es *una empresa mundial de duración incierta*. Estados Unidos *ayudará* a aquellos países que necesiten de nuestra colaboración para combatirlo. Y Estados Unidos *hará responsables* a aquellos países comprometidos con el terrorismo.
- Estados Unidos se guía por la convicción de que *todas las naciones tienen responsabilidades importantes*. Las naciones que disfrutaron de libertad deben combatir activamente al terrorismo. *Las naciones que dependen de la estabilidad internacional deben ayudar a impedir la propagación de las armas de destrucción masiva. Para que la libertad prospere, se debe esperar y exigir la rendición de cuentas*.
- *En todos los casos, los estados deben tomarse en serio las obligaciones internacionales. No se las debe asumir simbólicamente con el fin de obtener apoyo para un ideal, sin promover su realización”*.

La participación de *nuestro hemisferio* en esta estrategia fue delineada por el Secretario de Defensa de los EE.UU. Donald Rumsfeld durante su visita a Santiago a comienzos de noviembre recién pasado, con motivo de la V Reunión de Ministros de Defensa de las Américas, en que *señaló los dos grandes conceptos ordenadores* de la acción estratégica norteamericana en nuestra región: soberanía efectiva y amistad duradera, para cuya ejecución *considera la participación activa* de los miembros de la región.

El primer concepto, *soberanía efectiva* declara que, a juicio de los EE.UU., la soberanía de los estados no es sólo un derecho, sino que también es un deber. Los estados deben controlar *efectivamente* sus territorios y las actividades criminales y terroristas que se desarrollen en ellos.

El segundo concepto, *amistad duradera*, propone un sistema de seguridad naval y marítimo regional para el control de los accesos oceánicos a nuestro continente, en el cual asigna tareas mayores a los países con más capacidades y que *más se benefician* de la paz y estabilidad mundial.

En breve, en la organización de la defensa nacional de los EE.UU. contra el terrorismo, nuestra región está incluida en su doble condición de fuente de peligros para los EE. UU. y de escenario para las acciones contra esas amenazas.

Sin duda en esta distinguida audiencia debe haber una amplia variedad de opiniones respecto a las políticas de seguridad norteamericanas y la participación de nuestra región en ella; sin embargo, quiero destacar algunos elementos de realismo que me parece no deberíamos olvidar:

- Los principios y valores promovidos por los EE.UU. son, en general, *coincidentes* con los nuestros. A veces diferimos en la forma de promoverlos pero no en su contenido.
- El terrorismo que combaten los EE.UU. *también afecta a nuestra seguridad y prosperidad*. En este sentido estamos del mismo lado.
- Chile *no es un miembro cualquiera* de la comunidad hemisférica. Hemos luchado por y obtenido un Tratado de Libre Comercio con los EE.UU., es decir, a nuestra solicitud *nos hemos involucrado en forma mucho más estrecha* con el destino económico, político y de seguridad de ese país.
- Nosotros asumimos nuestra responsabilidad en el combate a la corrupción, la pobreza y las actividades terroristas y delictuales en nuestro territorio y *es necesario para Chile* que los demás países asuman las suyas.
- Dependemos del transporte marítimo para nuestro comercio y muchas otras actividades, por lo que *la seguridad naval y marítima hemisférica es un interés fundamental para Chile*.

Para apreciar correctamente el compromiso que los EE.UU. esperan de Chile, me parece que es fundamental comprender la forma en que ese país entiende y organiza su acción internacional: desde el Acta de Seguridad Nacional de 1947 la acción exterior de los EE.UU. *es una sola e integral*, en sus aspectos políticos, económicos y militares, organizada en forma sinérgica bajo el nombre de Estrategia de Seguridad Nacional, la última de las cuales fue hecha pública en septiembre del 2002.

En este sentido, el TLC recientemente firmado, entre Chile y los EE.UU., para ese país, constituye “una alianza estratégica”.

La prensa de hace algunos días así lo consigna al dar cuenta de la entrevista entre el Secretario de Estado Colin Powell y el Presidente de Chile, el día lunes 9 de junio que señala que a la salida de la reunión, Powell destacó: “No dedicamos nuestro tiempo a hablar de Irak sino del futuro, y no simplemente de temas comerciales, sino también de temas estratégicos que afectan todos los aspectos de nuestras relaciones hemisféricas: la seguridad, la democracia, el comercio, los derechos humanos, el narcotráfico, todos temas en los cuales tenemos interés común”.

De lo dicho podemos *concluir* que EE.UU. está en guerra contra el terrorismo y otras fuerzas que se le asocian; que Sudamérica es parte del diseño defensivo de esa potencia, y que Chile, a los ojos de esa potencia, en su triple condición de socio estratégico, es beneficiario directo de la paz y

estabilidad regional y país estable, próspero y responsable, y *tiene obligaciones de seguridad regional que asumir en este diseño.*

Seguridad en el ámbito político regional, las “amenazas tradicionales” y las “nuevas amenazas”.

Las *amenazas o riesgos “tradicionales”*, son las derivadas de las disputas fronterizas con nuestros vecinos y quiero decirlo con claridad: me parece muy poco probable que en el futuro próximo dos países de la región vayan a la guerra entre sí por adquirir o conquistar territorios.

Actualmente no es el territorio lo que hace ricos a los países, son atributos mucho más sutiles: la gobernabilidad; la solidez de las instituciones; el buen gobierno; la armonía interna; la existencia de visiones compartidas sobre el tipo de país que se quiere.

Es evidentemente necesario que todos los países tengan planes y capacidades para defender su territorio, proteger la vida de sus habitantes y cuidar el honor y la dignidad nacional, pero no son esas las razones que más seguramente nos llevarán al uso de la fuerza militar en el futuro mediato.

Un conflicto armado “tradicional” requerirá una preparación y desarrollo que será detectado y que dará oportunidad para hacer funcionar medidas políticas y diplomáticas para su reducción y control. Más aún cuando este tipo de situaciones va frontalmente en contra de los intereses de todos los estados de la región, incluido los EE.UU.

Los riesgos y amenazas a la seguridad de Chile, a nivel regional, no surgen de estados fuertes, agresivos o expansionistas, sino de la existencia de estados débiles, incapaces de controlar efectivamente sus territorios o de dar respuesta a las demandas de sus ciudadanos, y este tipo de situaciones nos lleva a lo que parece será la mayor fuente de nuevas amenazas; *el descontrol y los conflictos internos* de los países, ya que sus efectos permean las fronteras y afectan a toda la comunidad.

La guerra de Colombia no nos es indiferente; la ampliación de la acción guerrillera de las FARC hacia Brasil, Perú, Bolivia o Panamá también nos involucran y afectan nuestro desarrollo y comercio, y en último término nuestro progreso y desarrollo nacional y personal.

Específicamente, *en el ámbito marítimo* estamos enfrentando *antiguas amenazas*: la pesca ilegal; el contrabando común; el robo y la piratería y también *nuevas amenazas*: el narcotráfico; el contrabando de armas; la inmigración ilegal; el transporte de sustancias o materiales prohibidos y nocivos y las catástrofes ambientales, situaciones que, combinadas, se potencian entre sí y configuran amenazas reales a nuestra seguridad.

Ambos tipos de amenazas -tradicionales y nuevas- exceden con mucho la capacidad de nuestro país para contenerlas por sí solo, lo que nos lleva a la necesidad de aceptar que en este ámbito, nuestra seguridad transite por la participación en alianzas con otros países con los que compartimos los mismos intereses y aquí volvemos a coincidir con la estrategia de seguridad norteamericana para la región: *soberanía efectiva y amistad duradera.*

Podemos *concluir* que nuestras acciones de defensa y seguridad, insertas en el esquema de seguridad hemisférica de los EE.UU., produce una feliz combinación de *cumplimiento de nuestros compromisos y protección de nuestros intereses.*

Pero enfrentamos también un problema nuevo, la delimitación entre la función defensa y la función seguridad.

En efecto, los roles tradicionales de las FF.AA. nacen del ordenamiento estado-céntrico en que *las FF.AA.* estatales fueron establecidas para *conformar el poder político externo de los estados; para luchar contra las fuerzas militares de otros estados rivales* y para hacerlo fueron dotadas de marcos jurídicos apropiados y de doctrinas operativas militares ad-hoc. Las *Policías* por su parte, fueron

creadas como parte del *poder político interno del estado, para luchar contra la delincuencia interna* dando cumplimiento a la parte gubernamental del “pacto social”.

Es así que las *FF.AA. fueron configuradas originalmente para combatir “horizontalmente” contra fuerzas militares organizadas y armadas en forma equivalente*, sujetas a reglas de comportamiento internacionalmente acordadas y reconocidas.

En tanto que las Policías lo fueron para actuar enfrentando “verticalmente” las amenazas a la *seguridad interna del estado*, es decir, para actuar contra las amenazas desde la “superioridad” en cuanto a legalidad, legitimidad y *en cuanto a la capacidad para el empleo coercitivo de la fuerza*, contra delincuentes que a su vez, hacen uso de las armas *para atemorizar o violentar a sus víctimas* normalmente desarmadas e indefensas, *pero no para desafiar o enfrentar “sistemáticamente” a las policías*.

Esta forma de concebir y diferenciar el rol de unas y otras fuerzas *en base a categorías políticas y administrativas*, ha dejado de dar cuenta de la realidad actual.

En efecto, los grupos y organizaciones que amenazan la seguridad internacional de los estados y de las personas ya no se dejan encasillar en las categorías tales como criminales o militares, o intraestatales o internacionales, las trascienden y se desplazan entre ellas según su conveniencia, poniendo a los gobiernos y a sus organizaciones de seguridad -militares, policiales- ante situaciones cuyas estructuras y marcos políticos y legales no pueden manejar con la necesaria fluidez y eficiencia.

Un caso ejemplar es el de las FARC que simultáneamente emplean la lucha militar regular; la acción terrorista urbana; el bandidaje terrorista rural; y los crímenes comunes, materializados en secuestros, chantajes y asesinatos cometidos por sicarios e incorporando a su acción el negocio de la droga.

En las FARC podemos ver una organización que cubre todo el espectro, político, militar, económico y jurídico, poniendo al total del estado Colombiano -ejecutivo, legislativo y judicial- y a sus fuerzas militares y de seguridad -FF.AA. y Policías-, ante *situaciones jurídicas ambiguas, mutantes y generalmente desventajosas* para el gobierno, para actuar contra un enemigo sin reglas ni amarras de ningún tipo que no sea el de lograr la mayor eficacia en la obtención de sus objetivos.

Cabe entonces preguntarse *¿Cómo situar los roles de las fuerzas de seguridad, encuadradas en marcos políticos, territoriales y jurídicos que no tienen ninguna relación con los de su oponente?, ¿Cómo aplicar límites, jurisdicciones, leyes, doctrinas y procedimientos operativos concebidos para operar en situaciones completamente diferentes?*

Dado que la amenaza es adaptable y flexible en sus métodos y medios, para combatirla eficazmente, las fuerzas de seguridad de los estados deberían también tener la capacidad para *seguirlas en sus mutaciones*.

Esta aproximación exige la existencia de un ámbito de superposición, de refuerzo o de apoyo especializado que constituye un nuevo desafío a la interoperabilidad.

Es necesaria entonces la existencia de normas y procedimientos para que medios, recursos y capacidades militares específicas concurren en apoyo a las fuerzas policiales para ayudarlas a contrarrestar capacidades o a proveerlas de la superioridad necesaria para controlar actos criminales, sin que ese apoyo cambie su característica de acción policial, y en sentido inverso, para que medios, recursos y capacidades policiales concurren en apoyo de las 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 general de la situación.

Esta interoperación, para cubrir el total del espectro y aún así mantener su característica de proporcionalidad y legalidad, tiene que incluir *la capacidad de que FF.AA. y Policías puedan actuar conjunta y simultáneamente* en diferentes momentos, lugares y formas de acción de la amenaza,

actuando cada tipo de fuerzas encuadradas en las normas, legalidad, espacios y procedimientos propios, pero teniendo un objetivo común y de acuerdo a una estrategia única, es decir, combatiendo a la amenaza conjuntamente, sucesivamente o segmentando el campo de batalla, de manera de mantener la acción de los diferentes tipos de fuerzas de seguridad del estado dentro de los márgenes de resguardo de la seguridad humana, incluyendo el respeto a los derechos humanos y al derecho humanitario.

Ya que las amenazas a la seguridad del estado son flexibles y adaptables a las conveniencias de la situación, para combatir las eficazmente, los estados deben equivalerla y una forma de hacerlo es dándose la libertad para emplear los medios de combate y coercitivos a su disposición en la forma más eficaz, es decir, de acuerdo a sus capacidades y a la necesidad de prevenir y controlar amenazas en cualquier escenario o combinación de ellos.

La Armada y la función de Seguridad en el Territorio Marítimo.

La Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, autoridad marítima y organización operativa naval, constituye un modelo particularmente feliz de “interfase” entre “desarrollo”, “defensa” y “seguridad”, que a modo de bisagra permite articular la acción sucesiva o simultánea de fuerzas policiales, de seguridad marítima y fuerzas navales de combate, permitiendo la conformación de fuerzas aptas para enfrentar y batir una amplia gama de amenazas a la seguridad y a las actividades económicas en el mar. En este sentido, aplicando el concepto de “capacidad militar equivalente”, la existencia de esta organización permite al estado de Chile seguir las mutaciones de las organizaciones terroristas, delictuales y depredadoras.

Actúa también en el ámbito de la protección medioambiental marítima y terrestre en conjunto con una amplia gama de organismos estatales y privados especializados.

En este sentido, la Armada, mediante el conjunto formado por la Dirección del Territorio Marítimo y las Zonas Navales, en su acción nacional e internacional, de seguridad y de defensa, de prevención e imposición de la ley y de apoyo a las actividades marítimas productivas, ha configurado una organización particularmente “moderna” y adaptada a las necesidades y características de la seguridad actual.

Un diplomático chileno, asistente a la Primera Conferencia APEC sobre Comercio Seguro - STAR- en Tailandia, recientemente consignaba: “se percibió que la centralización de las responsabilidades en la protección del territorio marítimo y sus puertos en organizaciones especializadas, como la Armada, constituye una clara ventaja competitiva que posee Chile frente a otras economías miembros de la APEC, al momento de tomar medidas concretas en el contexto del combate al terrorismo, principalmente en la dimensión que afecta a los flujos de comercio y personas”.¹

Estrategia Institucional “de los tres vectores”.

La Armada, a partir de las situaciones señaladas, ha estructurado una *estrategia institucional* en la cual su accionar no se agota con la defensa del territorio nacional, sino que se relaciona con cualquier tipo de acciones que tiendan a la promoción y avance de los intereses nacionales, para lo cual está en condiciones de concurrir en su defensa o promoción donde quiera que se encuentren, previendo su empleo en tres tipos de escenarios, cada uno de los cuales corresponde a un “vector estratégico”:

El primer vector, de naturaleza conjunta, lo constituye la defensa directa de nuestro territorio nacional, de su soberanía, de sus ciudadanos, de sus bienes. En este ámbito, la Armada de Chile es parte de *un sistema militar nacional*, que en conjunto con el Ejército y con la Fuerza Aérea, actúan para detener y rechazar a quienes nos ataquen y para castigar a quienes nos causen daños.

El segundo vector lo constituye la defensa y protección de nuestro espacio marítimo, en el cual el peso de la responsabilidad recae sobre la Armada de Chile ya que es un espacio donde sólo la Armada está presente en forma permanente e integral.

Para dar respuesta a este vector, la Armada de Chile necesita poseer una *naturaleza naval y marítima*. En condiciones normales y de paz, la *naturaleza marítima* de la Armada de Chile está representada principalmente por la Dirección General del Territorio Marítimo y por las Zonas Navales, y en circunstancias especiales, *-y esta es una fortaleza de primera magnitud y que no todos los países tienen,-* estas organizaciones pueden recibir el apoyo y actuar integradas con cualquier unidad de combate de la Flota, sin alistamiento previo, de inmediato y con completa unidad de doctrina. Ante la amenaza de delincuentes armados o terroristas, están en condiciones de aplicar la fuerza en forma graduada y proporcionalmente hasta someterlos a la voluntad del Estado de Chile.

El *tercer vector* lo constituye el ámbito internacional combinado, en el que actúa junto a fuerzas navales extranjeras en beneficio de la estabilidad internacional.

En este ámbito las doctrinas, procedimientos y capacidades, están orientados a operar con unidades y fuerzas navales de otros países. Lo anterior, permite actuar formando parte de coaliciones de mayores dimensiones y que compartan nuestros intereses, en cualquier lugar del mundo y combatir amenazas que serían imposibles de enfrentar sólo con los medios propios.

Este tercer vector constituye la participación de la Armada de Chile en la defensa y protección de un interés nacional prioritario y fundamental, materializando su contribución a la cooperación para la seguridad internacional: la participación en la conservación y restablecimiento de la paz, la seguridad, la estabilidad y el orden internacional en el mar, es decir a la defensa de las condiciones internacionales que permiten nuestro comercio, desarrollo y progreso seguros.

Conclusiones.

Esta es una situación estratégica nueva para Chile y requiere que sea comprendida a cabalidad por cada uno de nosotros.

En efecto, hasta hace pocos años, nuestra vida transcurría más o menos alejados de lo que sucedía en el resto del mundo, lo que nos permitía mantenernos ajenos a los problemas de la seguridad internacional; ya no es así, somos parte del mundo.

Cada día somos más intensamente parte del mundo.

La opción de marginarnos, de no participar en él, ya no es posible. Tampoco podemos limitarnos a participar de lo bueno, a recibir los beneficios de la globalización sin aportar nada, tenemos responsabilidades y es nuestro deber asumirlas. Nuestro gobierno así lo entiende y esa es la razón por la cual se ha comprometido en diversas instancias internacionales a participar con fuerzas navales en la conservación y restablecimiento de la paz y la seguridad; es la razón por la cual nuestro país ha firmado Tratados que lo comprometen a asumir parte de las cargas de la seguridad marítima global y es la razón por la cual anualmente unidades de la Armada de Chile participan y se entrenan con buques de otras armadas en diferentes partes del mundo, para estar en condiciones de efectuar operaciones navales en conjunto con ellos.

Entendemos nuestro aporte al desarrollo en una perspectiva del siglo XXI para lo cual estamos creando los instrumentos materiales y conceptuales adecuados.

La Armada de Chile reconoce y enfrenta los cambios estratégicos con entusiasmo y creatividad, tratando de adelantarse a los problemas para poder prestar un servicio cada día más eficiente al desarrollo y bienestar de nuestra querida Patria.

* Capitán de Navío IM. Oficial de Estado Mayor. Director Ejecutivo del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. Magno Colaborador, desde 1999. Ponencia presentada en el Seminario “La Marina en el Contexto del Comercio Seguro”, organizado por la Academia de Guerra Naval y la Universidad Diego Portales, Santiago 20 de junio de 2003.

1. Artaza, Mario, Coordinador APEC, Ministerio de Relaciones Exteriores, El Mostrador, “Hacia un comercio seguro en la región APEC”.