



LOS IMPERATIVOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA: LA PERSPECTIVA NAVAL

Óscar Manzano Soko*

Introducción.

Perteneciendo a una generación que vivió gran parte de su carrera profesional en un mundo dividido en dos grandes bloques rectores con una fuerte componente ideológica asociada, agradezco esta invitación a este seminario, por cuanto lo considero una excelente oportunidad de aportar a la clarificación de conceptos que son trascendentes para la vida nacional y que por encasillamientos derivados de los escenarios antes mencionados, en oportunidades, son presentados con un manto interesado de confusión. Felizmente los hombres y las sociedades evolucionan y la nuestra, gracias a Dios, no ha sido la excepción de esta dinámica.

Hoy, cuando la guerra fría ha quedado atrás y nuevos escenarios de política y economía determinan las relaciones internacionales, Chile y sus instrumentos de Seguridad y Defensa orientan sus esfuerzos a neutralizar nuevas amenazas de diverso origen y diferentes a las tradicionales que nos acompañaron en toda nuestra etapa de consolidación soberana y aprovechando la comunidad de objetivos, acortamos distancias con quienes fueron precisamente nuestros potenciales adversarios en los conflictos del pasado, desarrollando operaciones que contribu-

yen a la política exterior de los respectivos países, de integración regional, de seguridad internacional y alineamiento consecuente con las alianzas de libre comercio establecidas. Son estas acciones los mejores argumentos para identificar y reconocer los aportes de la seguridad y la defensa al desarrollo nacional.

Por otra parte, el extenso mar de Chile como fuente de múltiples recursos naturales y medio imprescindible para el intercambio de nuestro comercio con el mundo, hoy también es medio de vinculación con amenazas no convencionales, factores que sumados, configuran un desafío de magnitud para la Armada, realidad que ha condicionado nuestras estrategias de acción y planificación de desarrollo.

*Defensa, Seguridad y Desarrollo.*¹

Como lo indica el Libro de la Defensa Nacional de Chile, la relación de la defensa con la seguridad y el desarrollo es una de las más complejas que existen.

La seguridad de la nación debe ser considerada como un producto del conjunto de actividades que el Estado realiza para avanzar hacia el logro de sus objetivos y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias importantes.

* Vicealmirante. Oficial de Estado Mayor. Licenciado en Ciencias Navales y Marítimas. Magíster en Ciencias Navales y Marítimas. Ponencia de la Armada de Chile en el Seminario "Seguridad y Estado de Derecho: Los Nuevos Desafíos", organizado por la Academia de Guerra Naval y la Universidad Diego Portales, realizado el 25 de junio en el Auditorium de la Facultad de Ingeniería, Santiago.

¹ Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002, pág. 24.

En este sentido, la seguridad consiste en una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los del desarrollo social y económico. El temor y la incertidumbre desalientan las inversiones; traban el progreso y en último término, dañan a las personas directa o indirectamente.

La seguridad nacional se obtiene mediante funciones estatales bien definidas: la seguridad exterior se logra, primordialmente, a través de la Diplomacia y de la Defensa; la seguridad interior se obtiene mediante el accionar de Fuerzas de Orden y Seguridad, y la seguridad ante catástrofes se consigue con organizaciones de "Protección Civil y Ambiental".

Aunque la seguridad y la defensa están íntimamente relacionadas, esta última es un concepto más específico; ella no produce por sí sola la condición de seguridad deseada, pero sin duda es uno de los factores esenciales para obtenerla.

La defensa contribuye a la seguridad del país por medio de la disuasión y de la cooperación internacional. Esta última materializada, entre otras actividades, por la participación en operaciones de paz (como las que actualmente realizamos en Haití y Chipre), por intercambios

militares y en ejercicios combinados multinacionales, que se insertan en el variado abanico de las medidas de confianza mutua.

Nuevas Amenazas.

Lo que se ha dado en llamar "nuevas amenazas", corresponde a lo que hoy en día se conoce también como "amenazas emergentes, asimétricas o no convencionales";² éstas corresponden a situaciones que se caracterizan por no tener necesariamente vínculos de Estado. Muchas corresponden a situaciones de orden social y de carácter transnacional.

Entre las "amenazas asimétricas" se consideran:

- El Terrorismo.
- Drogas y Narcotráfico.
- Tráfico ilegal de personas y mercaderías.
- Piratería.
- Invasiones migratorias.
- Destrucción del Medio Ambiente.

La existencia de estas amenazas introduce un factor de dificultad conceptual, ya que se mezclan aspectos de seguridad interior con otros propios de la seguridad exterior, o inciden en el ámbito nacional de los países y desde allí se proyectan al plano internacional. En efecto, los grupos y organizaciones que amenazan la seguridad de los Estados y de las personas, ya no se dejan encasillar en las categorías clásicas, policiales o militares; éstas, hoy, se desplazan según su conveniencia poniendo a los Gobiernos y a sus organizaciones de seguridad, ante situaciones cuyas estructuras y marcos políticos y legales, no se pueden manejar con la necesaria fluidez y eficiencia. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) son el mejor ejemplo de lo anterior, ya que emplea simultáneamente la lucha militar regular, la acción terrorista urbana, el bandillaje terrorista rural y la criminalidad común



LST "Valdivia" en Puerto Príncipe, Haití.



Integrantes de las FARC colombianas.

en secuestros, chantajes y asesinatos propios del negocio de la droga.

Esto supone la necesidad de definir claramente el papel que las Fuerzas Armadas deberían desempeñar en esta materia.

Al respecto, en Chile hay consenso en torno a la idea de que las amenazas no convencionales constituyen, en general, problemas de seguridad interior más que de Defensa; por lo mismo, corresponde enfrentarlas por medio de las Fuerzas de Orden y Seguridad. El papel reservado a las Fuerzas Armadas en esta materia, es el de integrar una comunidad de Inteligencia y prestar su apoyo a las autoridades del Estado y a las fuerzas policiales, de acuerdo con el ordenamiento legal vigente.

En el plano internacional, la Política de Defensa apoya a la Política Exterior del país, en orden a enfrentar estas amenazas por medio de la cooperación entre los Estados y en virtud de los acuerdos que se establezcan.

En el debate sobre estas amenazas, que ha estado en curso en la región durante los últimos años, sobresalen los siguientes aspectos:

➤ Éstas no afectan a todos los Estados de la misma manera o con la misma intensidad y el impacto para cada país es distinto según la perspectiva de cada uno. Es complejo fijar prioridades comunes, ya que las amenazas

emergentes tienen diferente urgencia o prioridad para cada país.

Para enfrentar los diferentes tipos de amenazas, los Estados adoptan políticas públicas, destinadas a prevenir y a combatir cada una de las situaciones posibles de detectar en los ámbitos descritos, actuando con organismos especialmente adocotrados para materializar los procesos de toma de decisiones y de ejecución de las mismas.

En este intercambio de experiencias y operaciones de seguridad multinacional, hemos tomado conocimiento de nuevos procedimientos para enfrentar estas amenazas asimétricas, algunos contenidos en las llamadas "Operaciones Militares Distintas de la Guerra", de los cuales destacamos los siguientes:

- Control de Armas: Para verificar, eliminar o reducir el número, o tipo de armamento de las partes en conflicto.
- Combate al Terrorismo: Comprende las acciones de:
 - Antiterrorismo: medidas defensivas orientadas a reducir la vulnerabilidad ante actos terroristas.
 - Contraterrorismo: medidas ofensivas para prevenir, disuadir y responder al terrorismo. Entre estas operaciones se incluyen las preventivas, de represalia y de rescate.
- Imposición de Sanciones y Operaciones de Interdicción Marítima (MIO): Empleo de medidas coercitivas para impedir el tránsito de ciertos elementos, hacia o desde un Estado o área específica.

Estas operaciones son variables en su organización y magnitud, pudiendo ser realizadas por una Fuerza Multinacional, bajo el amparo de la ONU, con el fin de interceptar el tráfico mercante que transita por una determinada área de interés y considerando las normas del derecho internacional, o bien, ejecutadas por una unidad nacional sobre un buque mercante particular, en cumplimiento a lo dispuesto por la autoridad superior



Misiones de Paz en Chipre.

y conforme a la legislación vigente del país.

En ellas se distinguen las siguientes fases para su desarrollo:

- Vigilancia, detección e identificación.
- Interrogación, interceptación y detención.
- Abordaje, visita y registro. En cualquier caso el desvío del tráfico marítimo se podrá producir en forma voluntaria, involuntaria o con resistencia, generándose de esta forma los denominados Buques Cooperadores y No Cooperadores, que determinan, de alguna manera, los medios necesarios para su interdicción.

Sin perjuicio de lo anterior, el uso de la fuerza siempre estará controlado y regulado a través de las Reglas de Enfrentamiento que no son otra cosa que una guía por la cual la autoridad nacional fija al comandante la operación, los límites de sus facultades de fiscalización y empleo de su potencial represivo.

- Imposición de Zonas de Exclusión: Impedir determinadas actividades (vuelo, navegación) en un área específica.
- Asistencia Humanitaria: Operaciones destinadas a mitigar el efecto de desastres o condiciones endémicas, naturales o artificiales sobre la población civil.
- Apoyo a otro Estado y a Contrainsurgencia: Operaciones de apoyo civil o militar a otro país en su territorio, en tiempo de paz, crisis, emergencia o guerra, cumpliendo acuerdos bilaterales.
- Protección al Tráfico Mercante: Operaciones para proteger naves, o ciudadanos (incluso a bordo de buques de otra bandera) y su propiedad.

Incluye operaciones de Control del Mar (cobertura y escolta), Defensa de Puertos, Seguridad de Instalaciones Portuarias, Contraminaje y Protección al medioambiente.

- Operaciones de Ataque e Incursiones: Operaciones ofensivas para dañar, incautar o destruir un objetivo; también operaciones rápidas de pequeña escala para obtener información, confundir al enemigo o destruir instalaciones.

Escenarios del siglo XXI.

Existe consenso y preocupación por el hecho de que, en el nuevo siglo que recién comienza, lejos de disminuir los riesgos, éstos aumentarán. Específicamente en esta oportunidad, se tratará de destacar lo que tiene relación más directa con el comercio internacional, el incremento del tráfico marítimo y la tarea permanente de la Armada en este ámbito de acción.

La Globalización puede ser apreciada como el aspecto que mejor define este período pos Guerra Fría en el sistema internacional. Sus efectos tales como la construcción de alianzas para enfrentar el terrorismo internacional y las crisis económicas como las registradas en Asia y otros lugares, son testimonio claro de su trascendencia para el relacionamiento entre Estados y sus proyecciones en los ámbitos comerciales y económicos.

La globalización tanto como proceso o como sistema, implica cambios significativos y fluidos en el escenario de seguridad internacional que sugieren la necesidad de nuevas respuestas a estos cambios.

Estos cambios podrán ser evidenciados también, en efectos directos e indirectos de la globalización, sobre el ambiente marítimo y sobre las fuerzas militares que en él operan, a pesar de que los océanos son, por naturaleza, sujetos definitivamente globalizados; de hecho desde hace más de cien años existe el Derecho Internacional Marítimo.

El transporte marítimo es el medio que hace posible la globalización, dado que más del 90% de la carga mundial lo emplea; sin embargo, en la mayoría de las personas, no existe la conciencia de lo que esto significa y casi no es mencionado dentro de los efectos de la globalización. La seguridad ciudadana es de fácil percepción de las personas, sin embargo la seguridad del transporte marítimo y sus consecuencias, empleando una expresión gráfica, "no le quita el sueño a nadie" y esto constituye un desafío comunicacional relevante para las organizaciones relacionadas con el desarrollo de los intereses marítimos y las instituciones encargadas de su protección.

Seguridad de las Comunicaciones Marítimas.

La apertura y globalización de las economías están determinando un creciente incremento del empleo de las comunicaciones marítimas especialmente en las rutas de intercambio del Océano Pacífico, escenario al que pertenecemos, y que constituye hoy, factor de los mayores potenciales de nuestro comercio exterior y consecuente desarrollo económico. La seguridad de estas comunicaciones sigue siendo una necesidad relevante y hoy también en el mar, emergen o retornan amenazas como la piratería, el terrorismo internacional, tráfico de drogas, contaminación ambiental, explotación ilegal o irresponsable de recursos naturales etc., todo lo cual puede dañar y/o interrumpir esta importante vía de transporte.

¿Cómo afecta esto a Chile?

Analistas internacionales confirman que el transporte por mar seguirá incrementándose entre un 2% a un 4% anual, pero no sólo eso; el tránsito de naves por el Estrecho de Magallanes y por el Cabo de Hornos, que constituyen hasta ahora pasos subutilizados, está también creciendo debido entre otras cosas a: las

limitaciones del Canal de Suez y Canal de Panamá (por calado y tamaño a naves menores de 75.000 toneladas); a que la nueva tecnología de construcción de naves está reduciendo los riesgos de la navegación en altas latitudes y a que ciertas cargas, como el Gas Natural Licuado u otros líquidos, requieren de naves de gran tamaño y rutas exentas de riesgo.

Siendo Chile un país insular y de una economía globalizada, está claramente demostrada la directa relación entre la situación económica y el transporte marítimo desde y hacia Chile, lo que representa una creciente responsabilidad. A esto habrá que agregar el más que probable incremento de carga proveniente de o destinada a países del Cono Sur de América, en la medida que esas economías se recuperen y les sea conveniente utilizar terminales chilenos en su comercio con las grandes economías del Pacífico.



Nave gasera LNG "Puteri Zamrud" de 130.000 m³.

Es así que enfrentamos la gran responsabilidad de ser capaces de garantizar la seguridad de este creciente transporte marítimo en las jurisdicciones tanto nacionales como aquellas derivadas de nuestros compromisos con organizaciones marítimas internacionales. Toda nave que transite por estas aguas o recale en nuestros terminales marítimos, debe recibir nuestra cobertura de seguridad marítima. A contar del 10 de

julio, Chile cumplirá con el Código internacional (ISPS) para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias, un paralelo marítimo al estándar de calidad ISO que se le exige a las empresas y que otorgará importantes ventajas comparativas a nuestros terminales; esta norma fue acordada en el ámbito de la Organización Marítima Internacional OMI con sede en Londres.

La Armada y el Poder Marítimo frente al Conflicto Asimétrico.

Al analizar conceptualmente las amenazas asimétricas, pudimos identificar que éstas no se materializan por medios homólogos al poder desafiado y por lo tanto en la eventualidad de que los organismos de seguridad se presenten militarmente inferiores, requerirían sumar a su accionar el potencial de las Fuerzas Armadas, como una forma de alcanzar una "capacidad militar equivalente", factor que debiera ser considerado en los desafíos de una nueva jurisdicción para estos escenarios.

Trasladando esta situación al ámbito marítimo, que es nuestra área de acción, el combate a las nuevas amenazas en la mar es un problema de coordinación e interacción entre la Policía Marítima y las Fuerzas Navales. Aplicando el concepto señalado anteriormente, su combate caería bajo el control de uno u otro tipo de Fuerzas según fuera la capacidad militar equivalente de la amenaza y para ello se requiere una capacidad clave, que conocemos como interoperabilidad, que permita un accionar rápido y eficiente ya que los potenciales a enfrentar, sólo se conocerán al momento de la acción.

Diversas configuraciones han sido adoptadas en las Marinas; algunas tienen ambas fuerzas bajo un solo mando y orgánica institucional, como felizmente acontece en nuestro caso nacional y otras en que las organizaciones tienen dependencia jerárquica de diferentes autoridades; en estas últimas,

la coordinación y complementación de capacidades operativas, es un desafío de consideración y hacen grandes esfuerzos políticos por alcanzar la fusión de ellas.

En la Armada de Chile, con la facultad legal de la autoridad marítima representada por el Sr. Director General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, medios marítimos y navales se integran con celeridad en Organizaciones de Tarea, bajo un mando operativo común y con su accionar nacional e internacional, de defensa y seguridad, de prevención e imposición de la ley y de apoyo a las actividades marítimas productivas, han configurado una organización moderna y adaptada a las necesidades y características de la seguridad actual.

Más aún, estos nuevos escenarios están produciendo cambios notables en los diseños de los planes de desarrollo de las Armadas donde, para conciliar los factores de costo/efectividad, se conciben unidades multirrol con especificaciones de menor exigencia a las militares en su compartimentaje y propulsión, pero dotadas de sistemas de vigilancia e intercambio de información modernos con empleo de helicópteros y un armamento que otorgue persuasión al accionar de fiscalización.

De esta forma, a futuro podremos ver coexistiendo en una misma marina, fuerzas navales con capacidad tradicional de proyección estratégica y fuerzas de litoral oceánicas orientadas básicamente a la fiscalización y protección de la explotación de nuestros recursos y con capacidades de accionar simultáneo en tareas de seguridad frente a las amenazas ya analizadas.

Seguridad y Defensa. Estrategia y perspectiva de la Armada.

Las naciones marítimas -como Chile- desde siempre han utilizado el mar, para proyectar su poder conforme a los intereses superiores de la nación, constituyendo este Poder Marítimo, un

instrumento fundamental de apoyo a la política exterior del Estado y un factor clave para su desarrollo económico, por la vía de la protección del comercio exterior que por sus aguas transita.

Nuestra Armada, entendiendo perfectamente cómo el Poder Marítimo contribuye a la Seguridad, Defensa y Desarrollo de la nación, ha desarrollado, con este propósito, una Estrategia de Acción, que procura ejercer un grado de control e influencia sobre los comportamientos y actividades de los actores nacionales e internacionales en el ámbito de tres particulares escenarios:

- El espacio marítimo que se relaciona directamente con la seguridad de áreas terrestres de interés estratégico.
- El espacio marítimo que tiene interés específico para Chile, ya sea por su valor económico intrínseco o por actividades industriales o de investigación que se desarrollen en él.
- El espacio marítimo internacional que interesa en cuanto a interacción política, económica y de seguridad multilateral.

La identificación de los citados escenarios da lugar a la particular aplicación de la mencionada estrategia marítima, la que contempla diferentes acciones que la Institución desarrolla en cada uno de los espacios descritos.

El concepto "Control del Mar", razón de ser de nuestro quehacer marítimo, y el rol de nuestra Armada en el ámbito internacional, constituyen los fundamentos de esta estrategia. El objeto de la Estrategia Marítima es el Control del Mar, representado por el establecimiento de un cierto grado de control sobre las actividades que se desarrollan en un determinado espacio marítimo, durante un cierto período de tiempo, con el propósito de usar los océanos en beneficio propio, mientras se niega o dificulta su uso al adversario.

Este Control del Mar presenta dos condiciones: en tiempo de paz, el énfasis

estará en que nuestra actividad marítima se desarrolle libre de interferencias y restricciones; mientras que en situación de conflicto, se orientará a que nuestras fuerzas puedan operar libres de amenazas. En ambas circunstancias la Fuerza Naval es imprescindible, variando sólo su modo de empleo.

Chile se integra a un conjunto de países dentro de una comunidad internacional comprometida con el libre comercio y con la estabilidad y seguridad internacional, y consecuentemente, es parte interesada en las reacciones que se adopten ante hechos o situaciones que pongan en riesgo esta visión compartida de las relaciones interestatales.

La Armada, entonces, debe estar en condiciones de asumir la responsabilidad que al Estado le corresponde, dado que también usufructua de los beneficios que ofrece la globalización mundial, participando en Fuerzas Multinacionales para ejercer el Control del Mar.

Este imperativo de cooperación internacional se hará más latente en la medida que se implementen los nuevos acuerdos políticos y económicos alcanzados con la Unión Europea, con el Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico, con los Estados Unidos de América y, recientemente con Corea del Sur; y en un futuro cercano, aquellos que se encuentran en estudio con India, China, Japón, Nueva Zelanda y Singapur.

Esta Estrategia nos permitirá acentuar y consolidar nuestro prestigio como Armada oceánica, alcanzar un mejor posicionamiento entre las marinas del Pacífico y contribuir en mejor forma a la política exterior del Estado de Chile y, consecuentemente, a la obtención de sus Objetivos Nacionales.

Conclusiones.

1. Los nuevos escenarios propios de la globalización que son dinámicos y complejos, presentan innumerables beneficios para el desarrollo



Rimpac 2004.

socio-económico de los países, pero también han generado nuevas amenazas, que legitiman y potencian la estrecha vinculación de Seguridad y Defensa, como funciones trascendentes del Estado.

2. En el marco de las nuevas amenazas, conocidas como amenazas asimétricas, resulta imperativo desarrollar un esfuerzo para buscar una estructura y figura jurídica que permita la adecuada coordinación y complementación entre los organismos de Defensa y los de Orden y Seguridad pública en los ámbitos de Inteligencia y, even-

tualmente, en el ámbito operativo, toda vez que de esta forma se obtendría la capacidad de respuesta equivalente necesaria para su oportuna neutralización.

3. En el ámbito naval, la neutralización de estas amenazas requiere además de un proceso de preparación y entrenamiento específico, asegurar la coordinación e interoperabilidad en el ámbito regional e internacional, dado que la trascendencia e impacto de estas amenazas tiene una incidencia en la Seguridad y Estabilidad Global.

4. Asegurar el libre y fluido transporte marítimo de gran parte de nuestro comercio exterior inserto en un escenario globalizado, es una responsabilidad prioritaria del Estado y dicha tarea recae en nuestra institución y autoridad marítima. La actual configuración orgánica de la Armada, con medios navales y marítimos bajo una estructura orgánica y mando común, resulta un factor fundamental para enfrentar con éxito, estos nuevos desafíos de la Seguridad y Defensa, tanto en el ámbito nacional como internacional.

* * *

