

# CONSTRUYENDO ESTRATEGIAS DESPUÉS DE LA HAYA

Jorge Balaesque Walbaum \*

*La protección de la integridad territorial es en todas partes del mundo considerada como un interés vital del Estado. Nunca ha sido asunto simple, son diversas variables que deben considerarse por expertos en diversas artes y no será la última vez en que Chile se vea obligado a enfrentar situaciones complejas.*



Estas breves reflexiones pretenden comentar –desde la perspectiva de la estrategia y de la experiencia- las implicancias del fallo para los escenarios futuros de Chile y algunas sugerencias para mejor enfrentarlos. Como estrategia entendemos al arte de lograr objetivos, mediante unos medios dados siguiendo el mejor camino posible, en este caso referido al nivel más alto o nacional.

La derrota sufrida en La Haya debe servir de dura lección. El éxito de la maniobra peruana –porque eso fue y se notó por años la utilización coordinada de todos sus campos de acción– estaba asegurado desde el momento que Chile acepta ir a La Haya y considerar el asunto “por cuerdas separadas”. Perú no tenía absolutamente nada que perder. Todo lo que recibiera era ganancia neta y pérdida chilena, además de las ganancias políticas para quienes plantearon el problema ¿Habrán sido una estrategia correcta la chilena?

Por cierto que no hay dudas en cuanto a que el desafío fue manejado como asunto de Estado y muy bien defendida la opción legal. Nos preguntamos eso sí –mirando el futuro– si fue la única alternativa de solución analizada. Mediante los comentarios se pretende destacar lo que se considera interesante tener en cuenta a futuro.

## Consideraciones para desarrollar estrategias

En pocas palabras se requiere: Intereses Nacionales bien definidos, un conocimiento de los escenarios probables presentes y próximo futuros que los afecten y un sistema capaz de producir alternativas de acción, de acuerdo al poder nacional existente, para que el Ejecutivo pueda mejor decidir y después conducir las acciones necesarias.

## Intereses nacionales y los objetivos para llegar a ellos

Existe consenso en que para iniciar cualquier análisis sobre situaciones que puedan afectar a un país, es fundamental conocer cuáles son los intereses nacionales y los objetivos nacionales que de ellos se derivan. En el caso nacional, hasta que los intereses nacionales fueron establecidos en la Estrategia de Seguridad y Defensa del 2012 (ENSyD), se hablaba –incorrectamente–

\* Contraalmirante. Profesor de Estrategia Marítima de la Academia de Guerra Naval.

de Objetivos Nacionales Permanentes y de Objetivos Nacionales Actuales. Más allá de la denominación, el problema es que los intereses deben representar lo sustantivo, es decir, lo que se desea lograr. Los objetivos por su parte deben ser específicos, son lo concreto, lo que hay que hacer y obtener para satisfacer los intereses. Los primeros objetivos nacionales conocidos datan del Gobierno del Presidente Frei Montalva, fueron de categoría secreta y por tanto muy poco conocidos. El Gobierno Militar los hizo públicos y posteriormente en los tres Libros de la Defensa fueron reeditados en términos muy similares. Su principal inconveniente siempre fue ser demasiado generales, incompletos, nada precisos y por ende, muy poco útiles u orientadores al momento de utilizarlos en análisis o para planificar. Otro problema fue que al provenir del sector de la defensa, fueron poco conocidos y menos considerados por otros actores. Parece lógico pensar que los intereses y objetivos deberían ser propuestos por un ente, no solamente diferente a defensa, sino por sobre los distintos instrumentos del Poder Nacional y aprobados por los Presidentes. Lo anterior conseguiría legitimarlos y transformarlos realmente en un instrumento orientador a todas las políticas del Estado. Parece extraño, por decir lo menos, que en estos momentos coexistan intereses nacionales definidos en la ENSyD e intereses de la política exterior de Chile.

### **El desinterés chileno y la ignorancia de los medios**

Otro punto importante a considerar es la poca importancia que los chilenos en general dan a los asuntos internacionales que tengan relación con el país. Los medios de comunicación ya casi no contienen análisis internacional y la mayoría de las veces reproducen íntegramente noticias del exterior, muchas veces equivocadas y mal intencionadas, sin hacer comentario informado alguno. Esto puede ir creando distorsiones de la verdad de ciertos asuntos de interés relevante para el país. Afortunadamente existe también una élite culta que escribe sus opiniones en diarios, revistas e incluso libros sobre estos temas, pero que lamentablemente no llega a la gran masa. ¡Los diez días antes del fallo de La Haya, la noticia logró competir en la TV con el fútbol! Incluso

algunos comentaristas demostraron haberse preparado debidamente. ¿Cómo habría sido un público correctamente informado desde el comienzo del problema conocido desde hace más de veinte años?

### **Escenarios internacionales**

El mundo es como es y no lo podemos cambiar, pero sí tenemos la obligación de conocer –con el más alto grado de certeza y oportunidad- de lo que está pasando y que nos pueda afectar. A veces las palabras pueden producir rechazo al parecer exageradas en su significado. Así es conveniente diferenciar lo que es un “riesgo” de una “amenaza”, a pesar de ser sinónimos en castellano. Para algunos “crisis” es algo terrible, casi a un paso de la guerra. Sin embargo si empleamos una de las mejores definiciones de crisis internacional no es más que “un cambio en la situación internacional con probables efectos sobre la seguridad nacional”. Con respecto a lo último, para que esta crisis no llegue a un nivel inmanejable es conveniente, conocer los métodos probados para “manejarla” acertadamente y no resultar maniobrado.

### **Escenarios relativamente fáciles de predecir**

Son los que han sido aceptados internacionalmente, de los cuales no todos -afortunadamente- afectan actualmente a Chile, pero de algunos es necesario precaverse como son el terrorismo internacional, el narcotráfico, las migraciones incontroladas, las amenazas a la estabilidad en Asia y otros. Todos ellos merecen atención oportuna y una resolución de como deberán ser enfrentados. Para uno de los países más globalizados del mundo como Chile los efectos de ciertas situaciones, como inestabilidad o crisis económicas lejanas que aparentemente nada tienen que ver con Chile ya nos ha afectado a nuestra economía en casos recientes.

### **Cambios imprevistos**

Son los que más atención requieren. Nadie, ni siquiera los países con los mejores servicios de inteligencia, pudieron anticipar en 1989 la caída del muro de Berlín en que la simple levitación de unas barreras hizo caer a la URSS, la invasión de

Kuwait, o el ataque asimétrico a las torres gemelas. La observación y análisis por expertos provenientes del servicio exterior y economía y no solamente de algunos especialistas de inteligencia con apoyo de los servicios de las instituciones armadas y de Carabineros, potenciaría enormemente la difícil labor de la Agencia Nacional de Inteligencia. En Gran Bretaña el MI 6, uno de los mejores servicios de inteligencia del mundo, depende directamente del Foreign Office.

## Tiempo para reaccionar

Dependerá principalmente del momento en que la situación de riesgo para los intereses chilenos es advertida. Como se mencionó para el caso de La Haya se dispuso de más de veinte años a lo menos desde conocidas las intenciones peruanas (entre las advertencias varios artículos de esta misma Revista de Marina), lo que a todas luces es tiempo más que suficiente para desarrollar una estrategia para enfrentar el desafío. El problema con Bolivia es ya más que centenario. El caso del islote Snipe de 1958, sin embargo fue una sorpresa total y de altísimo riesgo de escalada. También fue imprevista la reacción de Argentina frente al Laudo Arbitral de 1977 que casi culmina en guerra. O la invasión a las Malvinas de 1982, por sus posibles implicancias hacia Chile. La mención de los casos anteriores debe ser recordada como ejemplos de esas situaciones no deseadas, que están fuera de nuestro control, que podrán ocurrir en el futuro y nos afectarán y que deberemos enfrentar de inmediato.

## Métodos, estructuras apropiadas y conocimiento para analizar y proponer alternativas

Los asuntos –no sólo los problemas– internacionales, si bien son llevados por la diplomacia, deben ser enfrentados por el país mediante una visión holística de los mismos, lo que implica especialistas expertos, con experiencia y representantes de todos los instrumentos del poder nacional: políticos de distintas tendencias, diplomáticos, científicos políticos, economistas, militares y analistas internacionales entre otros.

## La toma de decisiones

Los participantes en equipos de toma de decisiones requieren una fuerte base teórica,

muy bien apoyada por el conocimiento y estudio de casos. Esto es especialmente destacado por diversos autores al momento de efectuar sus análisis. Un clásico en este tema es el libro de Allison “Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis”, utilizado por años en la Academia de Guerra Naval. El autor plantea tres modelos para explicar la toma de decisiones: El racional, el del proceso organizacional y el del proceso político. A estos tres modelos se agrega el modelo “cognoscitivo” propuesto por Farrel y Chaloupka y que complementa a los anteriores al profundizar en el tema de la mente humana ante la decisión. Estos cuatro modelos o perspectivas facilitan tanto el análisis de hechos pasados así como la proyección de situaciones futuras. A su vez, si se profundiza en el análisis acerca de cómo se toman las decisiones en el sistema de defensa o seguridad tanto propios como de otros actores internacionales, se podrá obtener herramientas claves para generar estrategias, optimizar los procedimientos, e interpretar las decisiones tal como son y no como “parecieran ser”.

## Conocer la historia

No es un asunto menor el que estos expertos ya mencionados deban conocer a cabalidad la historia propia y la que nos rodea para conocer las raíces muchas veces profundas de las desavenencias, las que a veces exacerbadas por motivos políticos oportunistas pueden hacer aparecer problemas donde no los había.

## Concepto de poder nacional

“Capacidad para influenciar eventos...”, es una de las definiciones más simples y más certeras de poder nacional, citada por John Richard Hill, lo describe como constituido por lo diplomático, lo económico, lo militar y el poder de las ideas de un país. Este poder si no se emplea no sirve de nada. No debe ser considerado como que siempre se deberá actuar por coerción, muy por el contrario su aplicación racional y coherente debe comenzar por la persuasión, enviando señales claras en medio de las negociaciones. No es coherente ni claro el mensaje al aceptar “cuerdas separadas” e imponer condecoraciones a quien insulta gratuitamente, cuando se está tratando de impedir una acción legal ¿o será tal vez que nunca se intentó una

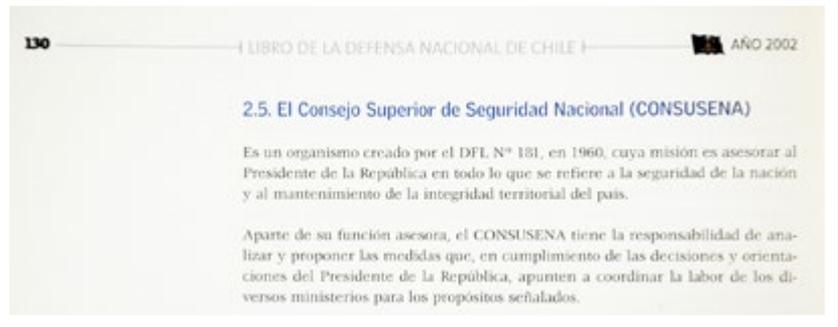
opción distinta? por un asunto que afectaba un interés vital (integridad territorial) que en ningún caso nos favorecía. El mensaje enviado fue que no nos importaba "tanto" el asunto frente a lo económico o

lo político, sin perjuicio de que nos asistía la convicción de, tal como lo demostró la Corte, de estar en la razón frente a una disputa inventada y años después aprovechada políticamente por dos mandatarios. Precisamente los asuntos económicos, de tremenda importancia, son una herramienta importantísima de negociación para hacer ver lo que se puede ganar de desistir o de perder de persistir con intensiones indeseadas y francamente inamistosas. ¿Habrá que ser muy perspicaz para asegurar que este problema zanjado a su manera por los jueces -y que Chile por supuesto respetará- no dejará heridas como "aquí no ha pasado nada"?

Hoy el llamado "poder inteligente" se orienta hacia la selección de herramientas del poder nacional para lograr los intereses, logrando la necesaria libertad de acción para accionar y no solamente reaccionar a los estímulos foráneos.

### Dirección superior

Se hace evidente la necesidad de contar con una estructura permanente, de nivel superior, que contenga los especialistas provenientes de los diferentes instrumentos del poder nacional, que puedan apreciar los escenarios, riesgos, amenazas y oportunidades respecto a los intereses nacionales y presentar alternativas de solución debidamente evaluadas a la consideración del Presidente y, posteriormente, una vez recibida su resolución, coordinar la acción de los instrumentos del poder nacional seleccionados. La Ley 20.424, que constituye sin duda un avance importante en la organización de la defensa, lamentablemente, al derogar el DFL 181 de 1960, eliminó también el Consejo Superior de Seguridad Nacional y los



■ **Libro de la Defensa Nacional de Chile.**

Campos de Acción, entre otras cosas debido a que se consideró que correspondía a "una etapa superada de la Guerra Fría" (extrañamente el National Security Council norteamericano de cuya normativa fue traducido casi literalmente el articulado para el DFL chileno, goza de muy buena salud y es intensamente utilizado por los Presidentes norteamericanos cotidianamente para hacer frente a todo tipo de problemas). El DFL 181 seguramente necesitaba de una actualización de su articulado para ponerlo a tono con el mundo del siglo XXI, estaba muy orientado al conflicto. Sin embargo su funcionamiento -probablemente subutilizado- efectivamente fue la instancia superior que hoy se echa de menos para enfrentar ordenadamente los desafíos que inevitablemente se presentarán.

### Para concluir

La protección de la integridad territorial es en todas partes del mundo considerada como un interés vital del Estado. Nunca ha sido asunto simple. Son diversas variables que deben considerarse por expertos en diversas artes. No es la primera ni será la última vez que Chile se vea obligado a enfrentar situaciones complejas. La oportuna consideración de las alternativas de maniobra, con una buena resolución y el inteligente empleo del poder nacional disponible, será posible revertir situaciones indeseadas.

Se hace evidente la revisión de ciertas normas legales para reforzar algunas y contar nuevamente con un organismo superior permanente de asesoría al Ejecutivo.

\*\*\*