

Cuerpo Académico

**ELEMENTOS POLÍTICOS
Y ESTRATÉGICOS EN LAS
DECISIONES DE POLÍTICA
PÚBLICA**



**Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos
ANEPE**

HACIA UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL NOTAS PARA SU DISCUSIÓN

Miguel Navarro Meza*

Presentación

En los últimos tres años, aunque podría ser algo más, la definición de una Estrategia de Seguridad Nacional -con esa denominación u otra similar- ha pasado a constituir una cuestión de la mayor relevancia en el debate académico de la Defensa. En esto, el tema de la estrategia se aproxima a lo que, a comienzos de la Transición, fue la definición de una política de defensa explícita -materializada después en los Libros de la Defensa 2002 y 2010¹- y el reemplazo o al menos modernización del Sistema de la Ley del Cobre, tema aún pendiente.

Tal preocupación es entendible. Se percibe claramente que la sola existencia de una Política de Defensa formal, definida, no resulta ya suficiente para sustentar la seguridad exterior de la República ni, naturalmente, sus correlatos de seguridad doméstica.

* Abogado, Cientista Político. Magíster en Derecho con mención en Derecho Público, Universidad de Chile. Mphil. In War Studies, King's College London, Diplomado en Derecho Aeronáutico y del Espacio, Universidad de Chile. Graduado del William H. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington DC y del Daniel K. Inouye Asia Pacific Center for Security Studies, Honolulu, Hawaii. Jefe de la Cátedra de Estudios Internacionales de la ANEPE, profesor de la Academia de Guerra Aérea de la Fuerza Aérea de Chile y profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad Santo Tomás. Profesor invitado del William H. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University y del Daniel K. Inouye Asia Pacific Center for Security Studies, Honolulu, Hawaii.

¹ Aunque el primer Libro de la Defensa fue publicado el año 2006, fue más que nada un ejercicio en la creación de confianzas mutuas entre civiles y militares y en eso radica su verdadero mérito. Como política de defensa y expresión de un Libro Blanco quedó lejos de los estándares internacionales sobre la materia. La Política de Defensa propiamente tal solo fue definida en el Libro de la Defensa 2002 y ampliada y complementada en el Libro 2010.

Hay una ausencia de una visión única, integradora, de inserción del país en el Sistema Internacional, así como de un análisis igualmente integral de los riesgos y amenazas implícitos para la República en tal proceso. Las recientes tratativas con Perú y especialmente con Bolivia han perfilados aún más estas carencias y la necesidad de coordinar de una vez todos sus elementos de poder nacional.

Chile tiene hoy día las mejores fuerzas militares de su historia, tanto en sentido absoluto, comparadas consigo misma, como en una perspectiva regional. De igual modo, ha efectuado una contribución importante a la seguridad internacional tanto por su participación en Operaciones de Paz, fundamentalmente MINUSTAH, como por su presencia en ejercicios de seguridad en áreas de su interés estratégicos como el océano Pacífico y el canal de Panamá.

Sin embargo, persiste una cierta falta de coordinación formal y permanente entre las políticas de Defensa y Exterior, de cuyo históricamente un eslabón débil en el posicionamiento internacional de Chile y, en el fondo de todo esto, una incapacidad de generar sinergia de los factores de poder de que dispone el país. A lo anterior hay que agregar las nuevas y múltiples dimensiones del conflicto moderno. Se combinan aquí diversas formas de violencia, que se combaten en escenarios y planos distintos y que, en muchos casos, debilitan o borran derechamente las diferencias entre el conflicto armado internacional y la violencia doméstica, tenga esta finalidades políticas o meramente criminales o una combinación de ambas.

En estos escenarios, los modelos tradicionales de conducción política, diplomática y militar parecen insuficientes y no dan cuenta efectiva de las necesidades de seguridad del país. Esto se extiende tanto a su dimensión externa cuanto a su perspectiva interna Surge ahí la necesidad de integrar todos estos elementos, asumirlos en una dinámica común y otorgarles luego la proyección necesaria para la seguridad de la República. En síntesis, se perfila nítidamente la conveniencia, la necesidad de definir e implementar una Estrategia de Seguridad Nacional.

Planteamientos básicos

Desde la Antigüedad ha existido una vinculación funcional entre la actividad internacional del Estado y el empleo de sus recursos militares. Tradicionalmente, la actividad diplomática y su capacidad militar han constituido los mecanismos utilizados por los actores políticos, y desde la Paz de Westfalia por el Estado Moderno, para posicionarse en el Sistema Internacional. Esta situación fue advertida y sistematizada por Clausewitz en su ya famoso dictum que la guerra es la continuación de la política por otros medios. Ciertamente, Clausewitz no solo se refirió a la política exterior, lo que de suyo refuerza la idea que la conducción de la defensa es una cuestión fundamentalmente política pero, ciertamente, esta premisa general es válida en el ámbito internacional del Estado. Por otra parte, las limitaciones al empleo de la fuerza en las disputas internacionales, derivadas del advenimiento y perfeccionamiento del Derecho Internacional, no han afectado el valor intrínseco de este planteamiento, aunque por cierto lo han acotado sustancialmente.

Con el devenir de la Historia, los métodos de vinculación entre la actividad diplomática y militar de los Estados han evolucionado. En la Antigüedad y hasta el fin del Absolutismo, tal vinculación se efectuaba normalmente por medio del soberano; la conducción de la política exterior y el mando militar eran prerrogativas tradicionales y especiales del rey y de hecho esta última continúa siéndolo, así sea de modo nominal, en los sistemas monárquicos constitucionales. Posteriormente, en el sistema republicano tales atribuciones han sido transferidas al Jefe del Estado o al Jefe del Gobierno, según el sistema constitucional de que se trate, quien ejerce tales potestades por medio de las organizaciones burocráticas correspondientes, es decir los ministerios o secretarías de relaciones exteriores o de defensa.

Por otra parte, ya desde los tiempos bíblicos se ha entendido, a veces de modo intuitivo, que la sola coordinación entre la actividad diplomática y la acción militar del estado no siempre es suficiente para asegurar la plena consecución de sus objetivos internacionales y que lo que se requiere en realidad es un plan-

teamiento único, que vincule sus objetivos externos con toda su capacidad de acción internacional, incluyendo aquellos recursos políticos y militares, a los que posteriormente se han agregado aquellos de raigambre económica y financiera. Este es el origen del concepto de Gran Estrategia como instrumento de posicionamiento del Estado en el Sistema Internacional.

Tradicionalmente, este concepto ha sido estudiado en la perspectiva de las grandes potencias, lo que resulta congruente con la injerencia de éstas en el devenir de la Historia y su condición de artífices del Sistema Internacional. Sin embargo, las actuales complejidades de la política internacional, hacen a la Gran Estrategia crecientemente aplicable a potencias medianas y aún a algunos países menores cuya posición y/o influencia internacional les da un especial perfil en su entorno regional o aún en una óptica global. Ello sugiere analizar el concepto de Gran Estrategia desde la perspectiva de los países medios y especialmente determinar la forma cómo una Gran Estrategia y la Política de Seguridad Nacional, que es su instrumento material de aplicación, efectivamente contribuyen a una mejor inserción y posicionamiento suyo en el Sistema Internacional.

1. LA GRAN ESTRATEGIA Y LA INSERCIÓN DEL ESTADO EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Tradicionalmente, los actores internacionales han debido articular sus objetivos, intereses y capacidades para posicionarse frente a los demás en un entorno esencialmente dinámico e impredecible. Desde los albores de la Civilización, el Sistema Internacional ha evolucionado permanentemente entre la paz y la guerra, en un contexto fundamentalmente anárquico, en el sentido que no existe una autoridad central, universalmente reconocida, con poder de resolver las disputas que surjan entre sus integrantes y con capacidad de hacer cumplir lo resuelto. Este proceso ha sido una constante, en la cual los actores internacionales, con grados variables de éxito, han asumido los diversos elementos políticos, históricos, militares, económicos y sociales que inciden en el posicionamiento de cada uno en dicho sistema.

Para tal fin, los Estados han desarrollado mecanismos para integrar dichos elementos y utilizarlos coherentemente para los fines de su supervivencia y desarrollo en el Sistema Internacional. Estos procesos, genéricamente, han sido agrupados bajo el concepto de “Gran Estrategia”. Aunque tal denominación ha sido objeto de agitados debates², es evidente que la Gran Estrategia es una manera funcional de asumir, ponderar y utilizar todos los factores que inciden en la forma cómo el Estado ha de enfrentar su existencia, desarrollo y, eventualmente, su supervivencia frente a los demás países. En palabras de Edward Mead Earle, la “Gran Estrategia” es *“el arte de controlar y utilizar los recursos de una nación —o de una coalición de naciones— incluyendo sus fuerzas militares, con la finalidad que sus intereses vitales se vean efectivamente apoyados y protegidos contra sus enemigos actuales, potenciales o incluso presumibles. El más alto nivel de la estrategia es aquel que integra de tal modo las políticas y los armamentos de una nación que se le hace innecesario recurrir a la guerra o si se recurre a ella, lo hace con las mejores posibilidades de victoria”*³.

Fluye de esta definición que la Gran Estrategia es un instrumento para maximizar los elementos de poder del Estado con el fin de asegurar su existencia y el desarrollo de sus objetivos y finalidades, considerando la naturaleza del Sistema Internacional en sus aspectos de seguridad. Cabe hacer presente que, aunque el concepto de Gran Estrategia ha sido pensado fundamentalmente para las grandes potencias, y de hecho se ajusta mejor a su dinámica de posicionamiento internacional, en cuanto pueden controlar con mayor independencia sus elementos de poder, especialmente aquellos de naturaleza militar y política, en teoría no existen impedimentos para que sea aplicado igualmente a potencias medianas. En cierto sentido, la Gran Estrategia de los países medios es a la vez más compleja y más sutil que la de las grandes

² MURRAY, Williamson KNOX, MacGregor & BERNSTEIN Alvin (ed). *The Making of Strategy: Rulers, States and War*; Cambridge Univ. Press, 1999, Introducción.

³ KENNEDY Paul (ed). *Grand Strategies in War and Peace*, Yale Univ. Press, 1991, capítulo 1.

potencias. Estos Estados usualmente se desenvuelven en escenarios más restrictivos en el desarrollo de sus capacidades militares, en cuanto no son productores de sistemas de armas principales y sus recursos financieros son sensiblemente menores. Igualmente, el uso de sus recursos políticos frente a las grandes potencias es de suyo limitado. Por otra parte, los escenarios estratégicos de las potencias medias son normalmente más simples que los de los países grandes, en cuanto no tienen su mismo nivel de injerencia internacional, y pocas veces amenazan su existencia misma⁴.

La Gran Estrategia es fundamentalmente una cuestión de definiciones básicas del Estado en el Sistema Internacional y, al mismo tiempo, es la ordenación y la búsqueda del equilibrio de sus recursos de poder, domésticos e internacionales, para los fines de sus vinculaciones políticas y su seguridad externa. El Imperio romano, que fue el primer ejemplo claro y cuantificable -aunque relativamente inconsciente- de la definición de una Estrategia Nacional, desarrolló una armoniosa y flexible combinación de métodos políticos y militares para asegurar su supervivencia. Durante el siglo I A.D., su momento de mayor poder y seguridad, sus fronteras fueron defendidas por una combinación de tropas romanas y de reyes vasallos, Estados clientes y aliados políticos⁵. Simultáneamente, Roma dispuso de una capacidad militar sin paralelo en la Antigüedad, fundada primariamente en la adopción de una organización castrense adecuada específicamente a las condiciones individuales del legionario medio, creando así una formidable máquina militar⁶ y la infraestructura interna que permitía un rápido desplazamiento de tal fuerza en tiempos de crisis.

La Gran Estrategia, en su acepción moderna, implica siempre la definición de un proyecto de inserción internacional único y es-

⁴ Con todo, esta premisa ha tenido muchas excepciones históricas: así por ej. durante la década de 1930, el advenimiento del nazismo en Alemania y la consolidación del fascismo en Italia, alteraron el escenario estratégico para Hungría, Grecia y Yugoslavia en términos que afectaron su misma supervivencia; lo mismo es válido para con Israel durante la Guerra Fría.

⁵ LUTVAK, Edward. *The Grand Strategy of the Roman Empire: From the First Century A.D. to the Third*, Baltimore, 1976.

⁶ DU PICQ, Ardant. *Battle Studies, Ancient and Modern* en "The Roots of Strategy", vol. 2 Harrisburg, 1987, 8-299.

pecífico del Estado y la adecuación de sus recursos de poder, cualquiera sea la naturaleza de éstos, para apoyar dicho proyecto. De ello se sigue la necesidad de priorizar tales recursos, armonizándolos con las capacidades generales del país. Desde luego, esto es más perceptible en el caso de las potencias mayores pero su aplicación es universal. Así, para comienzos del decenio de 1870, la clase política chilena había definido un modelo de inserción internacional de la República que, en el ámbito regional, priorizaba una condición de equilibrio estratégico y disuasión para con el país que por razones geopolíticas e históricas se percibía como la mayor amenaza, el Perú, y secundariamente, para con Argentina. Con el fin de materializar tales objetivos, Chile, simultáneamente: a) mejoró su capacidad de gestión política internacional con la creación, en 1871, del Ministerio de Relaciones Exteriores como departamento específico de gobierno, b) utilizó recursos políticos y diplomáticos, especialmente aquellos orientados a fortalecer una alianza informal con el Ecuador, comenzada a mediados de los 1860, y c) desarrolló sus medios militares por medio de programas de rearme naval y militar orientados a dar al país una clara superioridad tecnológica regional. Tales programas fueron además compatibilizados con sus capacidades financieras, de modo de evitar un impacto negativo en la estabilidad económica de que entonces disfrutaba el país⁷.

Fluye de lo expresado que el desarrollo de una Gran Estrategia implica asumir los diversos ámbitos, domésticos e internacionales, que inciden en el posicionamiento del Estado en el Sistema Internacional y en el desarrollo de sus capacidades militares, de modo de asegurar su inserción pacífica en aquel o, eventualmente, ganar política y militarmente un conflicto armado. Sin embargo, el pensamiento estratégico no se genera en el vacío, ni su aplicación apunta a escenarios teóricos perfectos; a lo largo de su historia, las naciones desarrollan una cultura estratégica que se nutre de factores políticos, geográficos y sociales, peculiares a cada una y

⁷ En relación a los aspectos políticos de la actitud chilena, véase BURR, Robert N. *By Reason or Force; Chile and the Balancing of Power in South America 1830-1905*, especialmente capítulo III.

que les condicionan sus respuestas a los escenarios internacionales que deben enfrentar. Los factores culturales son especialmente complejos de aquilatar en las naciones más jóvenes, cuyas culturas estratégicas son frecuentemente una combinación de elementos heredados de la metrópoli con su propia experiencia nacional. En América del Sur por ejemplo, a partir de la Emancipación, los procesos políticos de la mayoría de los países combinaron el acervo cultural y militar de España, especialmente el del siglo XVIII, caracterizado por una constante decadencia política y militar, con la influencia francesa, en una época de resurgimiento de la cultura gala y de su poderío político y militar.

En síntesis, los Estados al definir una Estrategia Nacional de inserción en el Sistema Internacional, deben conjugar diversos factores, de naturaleza igualmente diversa. La forma en que lo hacen ciertamente es peculiar a cada uno, pero no obstante esta especificidad, convencionalmente es posible agrupar dichos elementos en tres categorías específicas:

A. Los de naturaleza preexistente e inmutable

Estos son principalmente la Geografía, que abarca tanto el tamaño como la configuración del país y su ubicación, y la Historia. La Geografía inevitablemente condiciona la cultura estratégica del país y su respuesta a los desafíos y oportunidades del Sistema Internacional; Israel, inmerso físicamente en un entorno hostil ha dado a su dimensión de seguridad una condición omnicomprendensiva, diríase única en la época contemporánea. El ejemplo contrario es Estados Unidos, cuya separación física de sus fuentes de peligro potencial permitió, en diversos periodos de su historia, el surgimiento de corrientes políticas aislacionistas y una desvinculación unilateral de los asuntos mundiales⁸.

La Historia enseña y los pueblos aprenden con la experiencia. Así, las lecciones de Pearl Harbour condicionaron buena parte del pensamiento estratégico estadounidense durante la Guerra

⁸ Estos procesos han sido peculiares a la cultura política estadounidense en varios periodos de su historia, desde inmediatamente después de su Independencia.

Fría: la necesidad imperiosa de evitar una nueva sorpresa, unida a la posibilidad que si ello ocurría bien podía estar en riesgo la supervivencia misma de la nación, impulsaron un costoso (pero muy eficaz) sistema de pronta alarma ante un ataque inminente y el desarrollo de las capacidades para asegurar la supervivencia de una significativa capacidad de represalia y de la estructura de mando político capaz de ordenarla. Aun hoy día, el Proyecto de Defensa Antimisiles, cuyo costo político para Washington parece muy alto, refleja los efectos traumáticos de la sorpresa estratégica en diciembre de 1941.

Debido a las inevitables vinculaciones entre el territorio y el comportamiento político de los pueblos, la Historia y la Geografía muchas veces actúan como un factor único, que condiciona la respuesta de la nación frente a acontecimientos específicos: la proximidad de la costa de Flandes a las Islas Británicas y el episodio de la Armada Invencible han tenido como consecuencia que, desde el siglo XVI, Inglaterra haya considerado como peligroso para su seguridad el hecho que una potencia hostil domine dicha región. Así, la circunstancia que Alemania no respetase la neutralidad belga en agosto de 1914 fue posiblemente la causal más importante que motivó el ingreso de Gran Bretaña a la Gran Guerra⁹.

La Historia y la Geografía también actúan de consuno en cuestiones más amplias de la inserción internacional de los pueblos. Gran Bretaña presenta igualmente un ejemplo en este sentido. Al ser una isla relativamente pequeña, densamente poblada y con pocos recursos naturales, Inglaterra, de un modo casi inevitable, debió orientarse al comercio y la navegación, lo que de forma natural facilitó la creación progresiva de un imperio colonial de vastas dimensiones y que le aseguró una posición hegemónica en el Sistema Internacional durante casi 100 años.

dencia hasta antes de la Segunda Guerra Mundial.

⁹ Acerca de la política exterior británica antes de 1914 y del estallido de la Gran Guerra, ver. MASSIE, Robert K. *Dreadnought; Britain, Germany and the Coming of the Great War*, Ballantine Books, New York, 1991.

B. Los elementos domésticos: la economía y la política

La definición de una Gran Estrategia está acotada, en buena medida, por los recursos económicos disponibles al país. Estos, en parte, son consecuencia de su capacidad económica general y, en parte, de las opciones definidas por la élite política: El tema financiero limita considerablemente lo que el Estado puede hacer en el Sistema Internacional, en todos los ámbitos, especialmente en el militar. Esto ha sido claramente perceptible desde la Época Moderna. De hecho, el tema del aprovisionamiento de las tropas, luego del advenimiento del Ejército Permanente en el siglo XVIII, tuvo un efecto fundamental en el desarrollo del Estado Moderno¹⁰. Por otra parte, el mantenimiento de casi cualquier forma de poderío militar es costoso y la asignación de recursos para la defensa es parte de un proceso decisonal que pone a la función de defensa en competencia con otras funciones y necesidades públicas que deben ser proporcionadas por el Estado. Tal proceso se nutre de muchos factores políticos domésticos, cuya dinámica relacional cambia con el tiempo.

Sin embargo, el gasto militar es solo parte del problema de los recursos en la formulación de una Gran Estrategia. Ésta debe apuntar a generar condiciones para un desarrollo económico enérgico o al menos a un uso racional de los recursos y capacidades económicas generales del país. La capacidad económica es un instrumento político que puede ser utilizado para fines igualmente políticos: la posibilidad de otorgar ayuda financiera es una forma de proyección de poder, aunque no sea utilizada específicamente para tal finalidad. Lo mismo es válido para con la inversión pública o privada en territorio extranjero la que puede tener efectos políticos no deseados pero que resultan in-

¹⁰ Tal vínculo se generó a propósito de la necesidad del Estado de recaudar impuestos de manera permanente y en cifras considerables, para mantener la organización militar estable. Ello impulsó el desarrollo de la burocracia estatal, en el sentido en que se le conoce hoy, uno de los fundamentos del Estado Moderno.

evitables¹¹. En la actual economía globalizada, el nivel de desarrollo es un factor político de primerísima importancia en la ubicación de un país en el concierto internacional, con toda clase de efectos políticos.

El factor económico en la definición de una Estrategia Nacional es, en síntesis, la compatibilización adecuada de los recursos disponibles para fines de defensa y seguridad con los recursos generales de la nación y la utilización racional de las capacidades económicas del país para fines de su ubicación en el Sistema Internacional.

En cuanto a los factores políticos domésticos, la Gran Estrategia debe asumir la naturaleza del sistema político y aquilatar sus efectos en la forma cómo éste contribuye a la seguridad externa del país y a su posicionamiento político internacional. De antaño se sabe que la calidad del liderazgo político es siempre un factor de poder: un liderazgo débil o tardo en la toma de decisiones casi siempre será un factor de riesgo para el país; un liderazgo excesivamente temerario, impredecible o carente de una visión armónica de las realidades internacionales, normalmente constituirá también un elemento de debilidad para éste.

La cuestión política se extiende también a las relaciones de poder al interior del Estado. Es evidente que una sociedad muy dividida complica la definición e implementación de una Gran Estrategia. Lo mismo es válido si existe una relación civil militar enrarecida; bajo ciertas circunstancias, ello puede afectar la supervivencia del país. Francia en la década del 30 es un buen ejemplo de lo aseverado¹².

¹¹ Entre muchos ejemplos, se tiene el caso del efecto de la explotación de las guaneras y salitreras ubicadas en territorio boliviano por capitales chileno. La crisis con Bolivia de diciembre 1878-febrero de 1879 fue consecuencia directa de tal situación.

¹² Quizás si el ejemplo más significativo del período fue la reacción de la mayor parte de la clase política francesa frente a la publicación del libro *Vers l'Armee du Metier* escrito en 1935 por el entonces poco conocido coronel de Gaulle. Debido a que las divisiones blindadas allí preconizadas no contemplaban conscriptos, solo especialistas profesionales, se temió que ellas fueran un instrumento político para presionar al gobierno. También fueron rechazadas por el mando militar, pero allí por un exceso de conservatismo. Ver CARTIER,

Aun dentro de este tópico, se tiene que el nivel de cultura política de la nación respecto de su entorno de seguridad es un componente relevante en la formulación de una Gran Estrategia. La manera como la sociedad percibe su entorno, especialmente el de seguridad y como se percibe a sí misma en relación a tal entorno, es fundamental en la forma en que definirá sus estrategias nacionales. Lo mismo es válido respecto de la actitud de dicha sociedad acerca del uso de la fuerza en la consecución de sus objetivos nacionales. El contraste entre la reacción de la nación japonesa y de la nación italiana frente a la entrada de sus respectivos países en la Segunda Guerra Mundial constituye un buen ejemplo en tal sentido. En opinión de Burr la cultura política de la nación chilena, aunque definida sí con otra denominación, fue esencial en la consolidación de Chile como potencia hegemónica en el América del Sur en la década de los 1890¹³.

C. El escenario internacional: la diplomacia, el poder militar y el uso de la fuerza

La Diplomacia y la Defensa constituyen, obviamente, elementos absolutamente indispensables de la Gran Estrategia. Ambos, además, cierran el ciclo del posicionamiento del Estado en el Sistema Internacional. Históricamente, constituían las dos caras de la moneda de presentación del país frente a los demás actores internacionales. En la actualidad, su relevancia no ha disminuido, pero han sido complementadas con las variables económicas y comerciales, ya analizadas en cuanto integrantes del concepto de Gran Estrategia.

La diplomacia mejora y promueve la posición general del Estado en el Sistema Internacional. En el ámbito de la seguridad, fortalece al país tanto en su condición individual, por medio del uso de recursos políticos directos, como el prestigio internacional, cuanto por la creación de alianzas y otros esquemas de seguridad

Raymond. La Segunda Guerra Mundial, tomo primero, París Match-Larousse, 1966.

¹³ BURR. Op. Cit. Cpts. IX y X.

colectiva. Durante la guerra, la diplomacia atrae nuevos aliados y genera las condiciones para una paz más efectiva y quizás justa. Cuando la Primera Guerra del Golfo, en 1990—91, el forjamiento de la improbable alianza en contra de Saddam Hussein fue una obra enteramente diplomática, de extrema complejidad y gran sofisticación, y de singular éxito.

Una diplomacia eficiente es fundamental para un país y es parte de una Gran Estrategia igualmente eficiente y eficaz: a comienzos del siglo XX, Francia, merced del uso hábil de la herramienta diplomática, fortaleció su alianza con Rusia, debilitó la relación de Alemania con Italia y convirtió a Gran Bretaña, un adversario tradicional desde el siglo XI, en un aliado confiable. Ello le permitió equilibrarse con Alemania, que desde 1870 era mucho más fuerte en tamaño, población y capacidad militar. Por el contrario, una diplomacia basta o errática produce el efecto inverso. El mismo periodo proporciona un ejemplo en este sentido: la actitud bombástica e impredecible de la diplomacia germana de Guillermo II contribuyó poderosamente al desenlace fatal (especialmente para Alemania) de la crisis de julio—agosto de 1914.

La capacidad militar del Estado constituye el último elemento de la Gran Estrategia. Aun en la actualidad, toda la estructura de poder internacional descansa en buena medida en las capacidades militares de los países. Solo en casos excepcionales un país podrá prescindir de la fuerza como apoyo de sus relaciones exteriores; ello ocurrirá normalmente cuando sus proyectos de inserción internacional impliquen la delegación, real o virtual, de una cuota considerable de su soberanía y capacidad de gestión política exterior en beneficio de otro Estado, una forma moderna de vasallaje.

En los demás países, sus capacidades militares deben estar acordes con su modelo de inserción política, en términos de constituir un genuino apoyo a sus objetivos internacionales: en 1973 en plena Guerra del Yom Kippur, la fuerza militar de Egipto estaba muy bien estructurada para cumplir su objetivo de guerra —forzar una acción militar masiva pero limitada contra

Israel, sin posibilidades de una victoria decisiva— y en plena concordancia con su finalidad política, romper el *statu quo* en el Sinaí para forzar una solución diplomática. Un ejemplo en el sentido inverso se aprecia en la Primera Guerra del Golfo, en cuanto los designios de Saddam Hussein en la región no estaban adecuadamente sustentados en el plano militar, considerando el escenario político y estratégico que tales objetivos inevitablemente crearían.

En la situación de seguridad de la Postguerra Fría, la esencia de la capacidad militar de los países gira alrededor del concepto de “Dinámica de la Defensa”, en su vertiente de política exterior. Este concepto, originalmente desarrollado por Buzan¹⁴, implica que debe existir una relación entre la capacidad tecnológica general de un país y la tecnología disponibles a sus fuerzas militares. Extrapolada esta ecuación al ámbito de seguridad internacional, se tiene que la capacidad militar de un país debe estar acorde con la posición que dicho Estado ocupa en el concierto internacional; si no existe tal concordancia, ese país puede convertirse en una fuente de inestabilidad internacional, regional o global.

Esta es una cuestión fundamental. Uno de los aspectos más relevantes del concepto de Gran Estrategia es que proporciona un mecanismo proactivo, objetivo e independiente para determinar qué cantidad de fuerza militar requiere un Estado. A su turno, esto permite el dimensionamiento humano y tecnológico de sus fuerzas militares y la determinación de su despliegue operacional. En suma, una Gran Estrategia aplicada por medio de una Política de Seguridad Nacional, implica la determinación de los requerimientos estratégico–militares que emanan del posicionamiento del Estado en el Sistema Internacional y de la consecución de sus objetivos internacionales, integrados en una visión unitaria del país. A su turno, tal determinación orienta su nivel de gasto militar y la forma de asignación de tales recursos, así como los fundamentos de sus políticas de adquisiciones militares.

¹⁴ BUZAN, Barry C. *An Introduction to International Relations; Military Technology and International Relations*; International Institute for International Relations/MacMillan, London, 1991.

Desde otro punto de vista, el poder militar de un país incluye la capacidad de su dirigencia política para entender el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y, en consecuencia, tomar decisiones oportunas y pertinentes. Este se relaciona con la forma del gobierno y con su relación con la institución militar; en Grecia y en Roma, los paradigmas de la cultura política occidental, el ejercicio del gobierno y lo militar estaban íntimamente relacionados: la polis ateniense debatía la estrategia y elegía a los jefes militares (los *strategoí*), lo que permitía que sus decisiones reflejaran la actitud general del pueblo hacia la seguridad externa y la guerra. En la República romana el ocupar cargos militares era requisito indispensable para una carrera política exitosa; ello aseguraba una permanente interacción entre los ciudadanos y la defensa. Estos principios vinculantes se han mantenido inalterables y tienen plena vigencia aunque, desde luego, las formas de materializarlos han evolucionado conjuntamente con las concepciones del Estado y la representatividad política.

Con todo, este es uno de los aspectos potencialmente débiles de una Gran Estrategia. Aunque esta permite, y de hecho requiere, determinar la cantidad y características de la fuerza militar de que debe disponer el Estado para sus fines internacionales, existen numerosos ejemplos que demuestran que, en ocasiones, la dirigencia política es incapaz de utilizar este potencial. Así, países que históricamente han desarrollado una Gran Estrategia o que han utilizado sus criterios básicos, no siempre han sabido estructurar adecuadamente su capacidad militar, influyendo en ello, normalmente, elementos de política doméstica. Gran Bretaña en los años 60 y Australia en los 70 son ejemplos en este sentido.

Finalmente, cabe destacar que la diplomacia y la defensa en cuanto componentes de la Estrategia Nacional, sea esta inconsciente o racional, están desde luego indisolublemente ligadas, pero no se compensan la una a la otra; por ello no es posible reemplazar las capacidades de defensa con la eficacia de la diplomacia más allá de ciertos límites. Esta puede hacer menos onerosa

la defensa, tanto en lo político como en lo financiero, pero no la sustituye. Con todo, este es un error frecuente en las definiciones estratégicas, especialmente en las potencias medianas.

La Definición de una Gran Estrategia

En la actualidad, la Gran Estrategia es la consecuencia de un proceso deliberado de decisión política, que involucra la ponderación armónica de los factores de poder aludidos en los párrafos anteriores. Tal proceso ha evolucionado paulatinamente desde mediados del siglo XVI, a la par con el desarrollo general de las instituciones públicas y de sus métodos políticos. Desde luego, los factores indicados son categorías teóricas de análisis; de ello se sigue que la forma como influyen en la definición de una Estrategia Nacional específica varía considerablemente de un país a otro; es posible incluso que, en algunos casos, la Gran Estrategia resultante carezca de uno o más elementos, o que éstos sean asumidos de una manera errónea: el caso de Francia en la década de los años 30 es un ejemplo en este sentido, en este caso respecto de la forma de encarar el elemento militar de su estrategia nacional.

Por otra parte, en ocasiones, la Gran Estrategia ha sido más bien el resultado de procesos decisionales paulatinos y relativamente aislados, sin que la élite política del país las asuma como una estrategia nacional coherente. Es posible que el caso chileno en la época inmediatamente anterior a la Guerra del Pacífico represente una manifestación de este fenómeno¹⁵.

¹⁵ El general Edgardo Mercado Jarrín, en su obra *Política y Estrategia en la Guerra con Chile* (Lima-Perú, 1979) sostiene que Chile desarrolló, paulatinamente, una Estrategia Nacional coherente y deliberada para alcanzar la hegemonía en la costa Occidental de América del Sur, en perjuicio de los intereses peruanos. Sin embargo, aunque Chile efectivamente tomó providencias coordinadas en el plano político y militar durante la década de 1870, no parece que su élite gobernante las concibió como parte de una Gran Estrategia en el sentido pleno del concepto, sino como una reacción natural a lo que percibía como una amenaza creciente de parte del Perú. Incluso durante las primeras etapas de la Guerra del Pacífico hubo fuertes y fundadas críticas de la clase política respecto de la conducción del conflicto y de la aparente falta de una estrategia militar coherente. Ello fue finalmente subsanado con el nombramiento de Sotomayor como Ministro en Campaña.

Cualquiera sea la forma de definir una Gran Estrategia, sin embargo, ello implica un diseño básico de inserción del Estado en el Sistema Internacional y una forma de asumir la posición que éste ocupa, o desea llegar a ocupar, en la estructura de poder propia de este Sistema.

2. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GRAN ESTRATEGIA: LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

La Gran Estrategia es un conjunto de principios y directrices coherentes, pero necesariamente generales, dirigidas a orientar el devenir internacional del Estado. Es, básicamente, un diseño general de inserción del país en el Sistema Internacional y un curso de acción. La materialización de sus principios y directrices y la implementación de tal diseño se manifiestan en el campo de la política doméstica e internacional y, en consecuencia, giran en torno a definiciones políticas específicas que se implementan por medio de políticas públicas igualmente singulares. Estas políticas, una vez definidas, tienen una dinámica y vigencia propias, dentro de las orientaciones generales de la Estrategia Nacional del Estado.

Habida consideración que la Gran Estrategia está orientada fundamentalmente a asegurar la existencia del Estado en el Sistema Internacional y la consecución de sus fines, su implementación en lo externo se estructura, de antaño, en dos políticas públicas específicas: la política exterior y la política de defensa. Ambas abarcan las formas más clásicas de actuar del Estado y constituyen los instrumentos primarios de su posicionamiento en el sistema internacional. En sentido estricto, el instrumento primario es la política exterior, en cuanto canaliza la relación del país con los demás integrantes del sistema; de hecho, tal integración se desarrolla en una amplia gama de materias que van desde lo estrictamente político a lo valórico y cultural, sin descuidar la actividad económica y comercial. En consecuencia, la política exterior y la diplomacia, que es su manifestación concreta, trascienden con mucho el tema de la seguridad; y sin embargo, la contribución de la actividad diplomática a la seguridad exterior de los países es

absolutamente imprescindible. Las prácticas de la relación entre ambas políticas son conocidas desde la Antigüedad. Así, cuando a mediados de 597 a.C, Nabucodonosor, rey de Babilonia, inició su expedición contra el reino de Judá, envió paralelamente una embajada al Faraón Nekao, advirtiéndole que solo se trataba de una acción de castigo contra un vasallo rebelde y no de un nuevo intento de expansión hacia el Oeste invitándole, en consecuencia, a mantenerse fuera del conflicto. Tal acción fue correcta; el hecho que los babilonios hubiesen contenido el expansionismo egipcio unos años antes, generaba profundas sospechas en la corte del faraón ante cualquier nueva iniciativa política de Nabucodonosor. La advertencia fue acogida y Nekao no intervino contra las operaciones babilónicas.

Dada la naturaleza del sistema internacional, especialmente su condición anárquica, la seguridad de los Estados soberanos es en definitiva responsabilidad de cada uno de ellos. Waltz lo describe como un sistema de autoayuda: pese a los organismos internacionales y a los sistemas de alianzas, los países en definitiva dependen de sí mismos para su seguridad en un entorno actual o potencialmente hostil. Por tal razón y para materializar la Gran Estrategia, los Estados usualmente definen una Estrategia de Seguridad Nacional, orientada a identificar los intereses básicos y permanentes del país y los instrumentos destinados a preservarlos.

En el plano estrictamente internacional, la Estrategia de Seguridad Nacional usualmente utilizará los recursos de la política exterior, especialmente los puramente diplomáticos y, además, orientará a la política de defensa para aplicar los medios más puramente militares de la seguridad. Así, esta política identifica los requerimientos estratégicos que se derivan de su posicionamiento en el sistema internacional y la forma de satisfacerlos, determina e imputa los recursos que el país destinará a tales efectos y, como toda política pública, define mecanismos de control de eficacia. Esta política se concreta, a su turno, en políticas específicas.

La esencia de la Estrategia de Seguridad Nacional es el uso armonioso e integrado de los recursos de la política exterior, en su ámbito, y de la política de defensa, en los suyos, como mani-

festación material de los principios de la Gran Estrategia definida por el país. La integración entre ambas es un proceso constante y fluido lo que, desde luego, impide una división tajante entre ellas, ni aun en lo referente a las organizaciones involucradas. Los Estados, para los fines de su seguridad, utilizan constantemente y de modo alternativo o simultáneo los medios diplomáticos y militares, dependiendo de los escenarios en que actúen. Durante la Crisis de Munich, en septiembre de 1938, Alemania utilizó fundamentalmente el recurso diplomático pero sustentado en todo momento en la posibilidad de empleo del instrumento militar, que estaba efectivamente alertado para tal fin. La relación entre ambas políticas es, además, reversible; el mismo acontecimiento ejemplifica la forma cómo la política exterior puede apoyar a la de defensa: aunque hoy día se discute hasta qué punto el tiempo ganado en Munich favoreció a Francia e Inglaterra, es un hecho que la política de apaciguamiento de Daladier y Chamberlain para con Hitler estuvo en buena medida motivada por los retardos en los procesos de rearme de ambos países y su percepción exagerada de la capacidad militar alemana, lo que a la postre resultó favorable para, al menos, Gran Bretaña.

Aun en los escenarios diríase rutinarios de las relaciones internacionales del Estado su política exterior descansa, en último término, en disponer de una capacidad militar real y esto es comparativamente muy relevante en su voluntad de emplearlo en caso de necesidad. El apoyo inminente, aunque muy remoto, de la fuerza sustenta la actividad diplomática del país. Esta premisa, aunque válida y permanente, admite por cierto gradaciones; éstas dependerán de la naturaleza de sus actuaciones y sobre todo de la posición del Estado en el concierto internacional, es decir de su poder relativo. Así, mientras mayor sea el poder del país y, por consiguiente, más globales sus compromisos y responsabilidad internacionales, más concretas e inmediatas serán las relaciones entre su política exterior y su capacidad militar.

En el caso de las potencias medias tal relación, aunque permanente, se manifiesta fundamentalmente en sus relaciones con su entorno regional o aun meramente vecinal. Con todo, en la medi-

da que algunas de dichas potencias están adquiriendo responsabilidades de seguridad más amplias, la complementación material de sus políticas exteriores y de defensa se hace igualmente más sofisticada y perceptible.

En los últimos decenios el concepto de Gran Estrategia ha experimentado una significativa evolución. Mientras que en su acepción clásica asumía casi exclusivamente los objetivos y riesgos internacionales del Estado y armonizaba y coordinaba sus recursos de poder para tal fin, su desarrollo actual se orienta a la incorporación de una mayor cantidad de amenazas y riesgos, muchos de raigambre doméstica o de origen difuso, dentro del proceso genérico de ampliación de la Agenda de Seguridad.

Desde el fin de la Guerra Fría ha existido un interesante debate intelectual acerca de la naturaleza y la extensión del concepto de seguridad y de sus componentes. Para los neorrealistas, la cuestión sigue girando en torno a los usos, empleos y control de la fuerza militar y a elementos estrechamente ligados a ésta¹⁶. Para otras corrientes de opinión, la concepción de seguridad no abandona ni abjura de su contenido militar tradicional, pero se extiende a una pluralidad de componentes no directamente relacionados con lo militar, las denominadas nuevas amenazas, muchas de las cuales no son enteramente nuevas aunque sí lo es su intensidad y sus efectos sobre la estabilidad e incluso la integridad del Estado. También incluye formas distintas de hacer la guerra, con características igualmente diferentes a las más convencionales¹⁷. El debate está aún abierto, pero su evolución sugiere una aproximación ecléctica al tema: un equilibrio entre los componentes

¹⁶ Ver por ejemplo WALTZ, Stephen. The renaissance of security studies. En: "International Studies Quarterly" 35, 2. WIRTS, James. A New Agenda for Security Studies en BAYLIS, J.J., WIRTZ, J & GRAY C. (ed). <<Strategy in the Contemporary World>> Oxford University Press, 2010. KANE, Thomas and LONGSDALE, David J. Understanding Contemporary Strategy Routledge, 2012, especialmente Definition and Context.

¹⁷ En esta corriente ver BUZAN, Barry. Rethinking security after the Cold War. En: <<Cooperation and Conflict>> 32, 1, 1991 o BUZAN, Barry & HANSEN, Lene. The Evolution of Contemporary Security Studies Cambridge University Press, 2009.

“clásicos” de las estrategias de seguridad nacional, asociados al conflicto internacional, y sus elementos modernos, constituidos primariamente por las nuevas amenazas, el que es esencialmente variable, flexible y dependerá primordialmente del escenario político, estratégico y geográfico del país específico de que se trate, siendo aun en este caso mutantes en el tiempo. La evolución actual de las estrategias de seguridad nacional dan cuenta de esta flexibilidad.

La Estrategia de Seguridad Nacional en cuanto construcción teórica está orientada fundamentalmente a asegurar la existencia del Estado en el Sistema Internacional y la consecución de sus fines. Como se ha expresado, su implementación, en lo externo, se estructura en dos políticas públicas específicas: la política exterior y la política de defensa. Ambas abarcan las formas más clásicas de actuar del Estado y constituyen los instrumentos primarios de su posicionamiento en el sistema internacional. En sentido estricto, el instrumento primario es la política exterior, Por otra parte, dada la naturaleza del Sistema Internacional, especialmente su condición anárquica, varias veces mencionada, la seguridad de los Estados soberanos es en definitiva responsabilidad de cada uno de ellos, en una suerte de sistema de autoayuda: pese a los organismos internacionales y a los sistemas de alianzas, los países en definitiva dependen de sí mismos para su seguridad en un entorno actual o potencialmente hostil. Por tal razón y para materializar la Gran Estrategia, usualmente utilizará los recursos de la política exterior, especialmente los puramente diplomáticos y, además, orientará a la política de defensa para aplicar los medios más puramente militares de la seguridad. Así, esta política identifica los requerimientos estratégicos que se derivan de su posicionamiento en el sistema internacional y la forma de satisfacerlos, determina e imputa los recursos que el país destinará a tales efectos y, como toda política pública, define mecanismos de control de eficacia.

En esta lógica, una genuina Estrategia de Seguridad Nacional define los objetivos internacionales de un Estado y describe la forma como aquel asume los factores externos –y crecientemente, internos o de origen difuso- que pueden afectar su existencia, in-

dependencia, soberanía y sistema e instituciones políticas, coordinando, armonizando y logrando sinergias de todos sus elementos de poder, políticos, diplomáticos, económicos, sociales, culturales y naturalmente militares, de modo de precaverse de dichas asechanzas. En muchos casos las estrategias, además, aluden a las estructuras formales del sistema político y administrativo del Estado encargado de su definición e implementación.

La definición de estrategias de seguridad nacional ha tenido un notorio incremento comparado en los últimos años. Antaño concepto solo aplicable a las grandes potencias, las realidades de la política internacional han extendido su aplicación a muchas potencias medianas. El fenómeno es explicable; desde luego, no existe ninguna limitación teórica para que actores intermedios del Sistema Internacional definan una Estrategia de Seguridad Nacional; es fundamentalmente una cuestión de magnitud respecto de aquellas definidas por las grandes potencias. Luego el fenómeno de la difuminación del poder en el Sistema Internacional y, paralelamente, la mayor responsabilidad de muchas potencias medianas en los asuntos mundiales, estimulan -y en ocasiones hacen imprescindible- la definición de tales estrategias. Incluso el menor poder relativo de las potencias medias facilita la definición de su estrategia de seguridad nacional en cuanto tienen menos elementos que considerar en su formulación. Esto especialmente perceptible en sus magnitudes geográficas, económicas y militares. En cierto sentido, la Gran Estrategia de los países medianos es a la vez más compleja y más sutil que la de las grandes potencias. Estos países usualmente se desenvuelven en escenarios más restrictivos en el desarrollo de sus capacidades militares, en cuanto no son productores de sistemas de armas principales y sus recursos financieros son sensiblemente menores. Igualmente, el uso de sus recursos políticos frente a las grandes potencias es de suyo limitado. Por otra parte, los escenarios estratégicos de las potencias medias son normalmente más simples que los de los países grandes, en cuanto no tienen su mismo nivel de injerencia internacional, y pocas veces amenazan su existencia misma. Por esta misma razón, las estrategias de seguridad nacional varían considerablemente de contenido y aproximación; además, tienden a dar cuenta de

la ampliación de los conceptos de seguridad¹⁸. Una cuestión importante es la tendencia a incorporar amenazas de origen difuso, cual es el caso del terrorismo y en algunas estrategias, a eliminar la diferencia entre amenazas externas -“clásicas”- de aquellas domésticas, asumiendo una visión integral de la protección del Estado frente a todas ellas. Todo esto es relevante en el caso de Chile.

3. CHILE Y UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

Chile no ha estado ajeno a la definición de formas básicas y primitivas de una Gran Estrategia. En su tiempo, Diego Portales comprendió sagazmente las implicancias geoestratégicas que hubiese tenido para el país la consolidación de la Confederación Perú-Boliviana y arbitró las medidas para neutralizarla. Luego, la clase política desarrolló, paulatinamente, una forma de estrategia nacional sustentada en la idea de Equilibrio de Poder¹⁹. En su forma más básica, esta visión preconizaba la existencia en la región de un cúmulo de países de similar poder nacional, de modo de generar estabilidad natural en sus relaciones recíprocas. Posteriormente, evolucionó a una supremacía militar, coincidente con el término de la Guerra del Pacífico para retornar, hacia fines del siglo XIX a una forma más clásica de equilibrio estratégico entre los tres principales actores regionales, Brasil, Argentina y Chile. Este diseño estratégico derivó de Portales su inspiración política y recibió su contenido jurídico de Andrés Bello²⁰.

¹⁸ En relación a este último punto, ver por ejemplo DOCKENDORFF, Andrés y DUVAL, Tomás. Una mirada a la seguridad internacional a la luz de las estrategias de seguridad nacional, revista <<Estudios Internacionales>> 176, 2013.

¹⁹ BURR. Op. Cit. Chapter III.

²⁰ Andrés Bello fue Oficial Mayor de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores del Ministerio de Interior entre 1834 y 1852. Dicho departamento de gobierno fue el responsable de la gestión diplomática de Chile hasta 1871 cuando se creó el Ministerio de Relaciones Exteriores. Andrés Bello en sus 18 años de desempeño dio a la diplomacia chilena el sello de respeto al Derecho Internacional que ha constituido uno de sus principios más fundamentales.

La idea de equilibrio estratégico, aunque primitiva e intuitiva, sirvió bien a los intereses chilenos durante la segunda mitad del siglo XIX, cuando la República debió enfrentar las aspiraciones territoriales de Bolivia y Argentina. Hacia 1860, el concepto estaba arraigado en la clase dirigente chilena, aunque no era particularmente perceptible en la superficie del proceso político del país. Su carácter más bien intuitivo y el exceso de actividad política doméstica explican tal efecto. Además, su aplicación concreta se vio atenuada por el espíritu americanista que permeó a buena parte de la clase política y las elites intelectuales nacionales en aquel periodo y por la poca comprensión de las dinámicas regionales de algunos de sus dirigentes. Sin embargo, cuando hacia comienzos del decenio de 1870 Chile se vio amagado por las cuestiones fronterizas, su clase política reaccionó conforme a los principios del equilibrio de poder mejorando sustancialmente sus capacidades militares y diplomáticas.

En esta lógica, no fue coincidencia que tanto la decisión de comenzar el rearme militar cuanto la de crear el Ministerio de Relaciones Exteriores se adoptasen en la misma primera sesión de gabinete del presidente Errázuriz Zañartu, inmediatamente después de su inauguración en 1871²¹. Luego del término de la Guerra del Pacífico, la idea de equilibrio de poder se orientó a formas más clásicas, centrada en la relación con Argentina, por entonces el principal referente de seguridad de Chile. Hacia fines del siglo XIX, la delimitación fronteriza, la cuestión de la Puna de Atacama

²¹ El rearme comenzó con la orden de construcción de dos buques blindados en Gran Bretaña –que llevarían los nombres de Cochrane y Blanco Encalada– y de una cañonera, la Magallanes, especialmente adaptada para el servicio en el extremo sur del país. Esta adquisición, especialmente la de los blindados, dio a Chile una clara superioridad naval, la que había perdido frente al Perú el decenio anterior. Pero luego y en la medida que obedecía a una concepción estratégica amplia, la modernización se extendió igualmente al Ejército, el que a partir de 1873 comenzó a recibir armamento moderno desde Europa y Estados Unidos. Así, cuando comenzó la Guerra del Pacífico y pese a algunos avatares políticos y financieros durante la Administración Pinto, Chile estaba en una condición de superioridad respecto de Perú y Bolivia, especialmente en el plano naval. Esto es, en general, reconocido por la historiografía chilena y peruana.

y en el fondo de todo esto, una competencia geopolítica por la supremacía en el Cono Sur, complicaron las relaciones entre ambas naciones. La dirigencia política chilena hizo frente a la nueva situación. Se produjo una carrera armamentista con Argentina, especialmente en el plano naval, la primera de su tipo en el mundo y que se extendió entre 1892 y 1902²² y amagos de guerra en 1896 y 1898. En definitiva, ambos países aceptan una división de zonas de influencia y poder sancionadas en lo diplomático por el Abrazo del Estrecho entre los presidentes Errázuriz Echaurren y Roca en febrero de 1899 y en los Pactos de Mayo de 1902 que pusieron fin a la competencia naval.

La situación cambió durante el siglo XX. En la medida que, progresivamente, la clase política perdía el interés por los asuntos de defensa, resultó virtualmente imposible definir una Gran Estrategia que respondiese a las necesidades de seguridad externa del país. Se comenzó a producir un divorcio creciente entre la política exterior y la diplomacia por una parte y la función de defensa por la otra, que afectó la forma de enfrentar los retos que se plantearon a la República²³. Los grandes ejercicios militares y navales de 1912 en la zona del río Zama y aguas adyacentes, en momentos de gran tensión con el Perú, y la Movilización de 1920 fueron las últimas oportunidades en que el estamento político en su conjunto –Ejecutivo y Congreso- utilizó de manera coherente y coordinada sus recursos de poder diplomático y militar, en la forma en que eran entendidos en aquella época.

Durante el resto del siglo XX solo es posible avizorar destellos de una visión más unitaria del posicionamiento internacional del país, pero fueron esfuerzos aislados, esporádicos y que invariablemente se anclaron en el sector defensa. Algo de esto puede encontrarse en la creación del Consejo de Defensa Nacional en

²² HUNTINGTON, Samuel P. Arms Races; prerequisites and results. En: ART, Robert J. & WALTZ, Kenneth N. (ed). <<The Use of Force: Military power and international politics>> Rowman & Littlefield publishers, 2009.

²³ NAVARRO Meza, Miguel. Política de Defensa y Política Exterior, una cercanía esquivada <<Revista Política y Estrategia>> N° 114, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2009.

1906, del Consejo Superior de Defensa Nacional, CONSUDENA, por medio de la Ley N° 7.144 de enero de 1941 y luego, y muy especialmente, en la activación del Consejo Superior de Seguridad Nacional, CONSUSENA por el D.F.L N° 181 de 1960²⁴. De igual modo, ciertos esbozos de una visión más integrada del posicionamiento del país y una coordinación de sus recursos de poder se encuentran en algunos documentos de la Junta de Gobierno a comienzos del régimen militar, específicamente a propósito de la necesidad de un <<Proyecto Nacional>> referido como una imagen factible y deseable para la República, mirando su evolución a largo plazo y considerando la utilización eficiente de sus capacidades reales. Pero aquí nuevamente y de modo diríase inevitable, tienen un fuerte componente castrense y se orientan más bien a la vinculación entre seguridad y desarrollo que a una visión estratégica profunda²⁵.

Ya en el siglo XXI se efectuó un intento más coordinado, aún no enteramente resuelto y ciertamente algo controvertido: la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa, la ENSYD presentada por la primera Administración del presidente Piñera. Aunque sus orígenes conceptuales son algo oscuros²⁶, en definitiva, el concep-

²⁴ El CONSUSENA estuvo integrado, además del Presidente de la República, del que era su órgano asesor, por los ministros del Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Hacienda y Economía, por los Comandantes en Jefe del Ejército, Armada y la Fuerza Aérea y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Respecto de la integración del CONSUDENA ver nota 25. Ambos cuerpos colegiados fueron eliminados por la Ley N° 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional y sus funciones asumidas por diferentes estructuras de dicho departamento de gobierno.

²⁵ Declaración de Principios del Gobierno de Chile, 11 de marzo de 1974, Capítulo III.

²⁶ El Programa de Gobierno del entonces candidato Sebastián Piñera aludió a una “estrategia de seguridad del país”, pero solo en el plano militar, como parte de la modernización de “los procesos de la Defensa”. Según el programa, la estrategia debía revisarse cada cuatro años, presumiblemente para permitir que cada nuevo gobierno tuviese que actualizar su visión de la Defensa Nacional. En esta perspectiva, la idea de una estrategia de seguridad pareció constituirse más bien como un mecanismo de reemplazo de la política de defensa definida en los Libros de la Defensa de 1997, 2002 y 2010. En todo caso, la “estrategia de seguridad del país” en realidad solo aludía a la defensa y en tal sentido manifestó, desde sus comienzos, una cierta debilidad y confusión

to se incorporó en el proyecto de ley de Financiamiento de Capacidades Estratégicas de la Defensa Nacional (Boletín N° 7.678) ya referido, destinado a reemplazar el actual Sistema de la Ley del Cobre. Allí, la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa no se define conceptualmente, pero de la forma en que es aludida es posible inferir que se trataría de un instrumento para orientar el logro de las capacidades estratégicas y la determinación de los grados de alistamiento de la Defensa. Sería aprobada por el Presidente de la República, a propuesta del Ministro de Defensa Nacional, previa opinión de la Junta de Comandantes en Jefe y de las Comisiones de Defensa y Hacienda de ambas Cámaras. Así definida, tendría una vigencia de 12 años, pero cada presidente debería actualizarla dentro del primer año de su mandato, siguiendo las mismas ritualidades.

Paralelamente con su inclusión en el referido proyecto de ley, el Ministerio de Defensa preparó la primera versión de la ENSYD la que fue presentada por el Presidente de la República, con cierta fanfarria, en junio de 2012. Inmediatamente, el documento fue fuertemente criticado, desde distintos puntos de vista, por diversos actores y por diferentes razones²⁷. Entonces, el gobierno lo calificó de <<borrador>> -aunque no sin antes haberlo distribuido a todas las representaciones diplomáticas de Chile en el extranjero y a las representaciones extranjeras en Santiago- y emitió una nueva versión en el mes de agosto, la que luego el presidente sometió a consulta al Senado, el que hasta ahora (diciembre de 2017) no se ha pronunciado²⁸.

doctrinal. Ver "Programa de Gobierno para el Cambio, el Futuro y la Esperanza, Chile 2010-2014", Capítulo III, apartado "Por una Defensa Moderna".

²⁷ En relación a esta materia se sugiere RIVAS Prado, Pablo. Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile; sistematización de sus críticas y alcances <<Estudios de Seguridad y Defensa>> N° 4. Diciembre de 2014.

²⁸ La emisión de dictámenes en respuesta a consultas efectuadas por el Presidente de la República es una atribución exclusiva del Senado establecida en el artículo 53 N° 10 de la Constitución. Es una facultad antigua, aunque rara vez usada por los Jefes de Estado y está concebida como una suerte de asesoría del Senado al Presidente, en su condición de Cámara de Estado. Los dictámenes del Senado no son vinculantes para el Primer Mandatario.

Una de las críticas más acertadas y profundas a la Estrategia aunque de menor impacto mediático y que fue planteada más que nada en círculos académicos restringidos, aludió a su contenido doctrinal. Oficialmente fue esgrimida como una estrategia “de seguridad y defensa” pero su finalidad real –expresada en su inclusión en el proyecto de ley de reemplazo de la Ley del Cobre– fue orientar el financiamiento de las capacidades estratégicas de la “defensa”, es decir, abarcó un espectro sensiblemente menor que la “seguridad” en el entendido que entre ambos conceptos existe una relación de continente a contenido; la defensa es parte de la seguridad, pero esta última abarca aspectos más amplios y diversos que aquella. Así concebida, la ENSYD no podía ser un instrumento idóneo para los fines que se proponía en cuanto no estableció bien la relación entre sus componentes de seguridad con los de defensa y, además, estos últimos, que deberían constituir su esencia, no parecían suficientes ni en profundidad ni en extensión, como para constituir el necesario soporte político y técnico de la inversión de capital de la Función de Defensa del alistamiento estratégico de las Fuerzas Armadas.

En definitiva, la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa quedó en una suerte de limbo; la Administración de la presidenta Bachelet no la ha retirado del Senado por lo que jurídicamente éste debería pronunciarse a su respecto. Paralelamente, sigue estando incluida, al menos como concepto, en el proyecto de reemplazo de la Ley del Cobre, que actualmente, y desde hace bastante tiempo, se encuentra en el Senado, en segundo trámite constitucional. En varias oportunidades, autoridades superiores del Ministerio de Defensa han manifestado su intención de presentar indicaciones sustitutivas al proyecto, especialmente relacionados con el mecanismo plurianual de inversiones y sus montos mínimos -lo que por lo demás sería concordante con lo expresado en el acápite de Defensa Nacional del programa de gobierno de la actual Administración²⁹- mas no se han pronunciado respecto de una eventual sustitución de la ENSYD en su articulado.

²⁹ Ver Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018, acápite Defensa, p. 148 y siguientes.

REFLEXIONES FINALES

La definición e implementación de una Gran Estrategia ha sido, en mayor o menor medida, un instrumento conocido y funcional de las grandes potencias, desarrollado paulatinamente desde la Antigüedad, bajo la forma moderna de Estrategia de Seguridad Nacional. En la actualidad, sin embargo, la cuestión central en torno a este concepto es su aplicabilidad a las potencias medianas y su viabilidad como instrumento de posicionamiento de estos países en el Sistema Internacional así como su ampliación a los aspectos de seguridad doméstica e híbrida presentes en el Sistema Internacional.

Desde luego, en principio no existe un impedimento para tal aplicación. Es efectivo que las potencias medias tienen un menor grado de control de sus recursos de poder y que éstos son de espectro más limitado; así mismo es un hecho aceptado que los países medianos tienen una injerencia en el Sistema Internacional que su vulnerabilidad de los cambios y avatares que éste experimenta. Igualmente, es correcto asumir que los escenarios políticos y estratégicos de las potencias medianas son, en general, más simples y acotados que los de los grandes países. Pero, por otra parte, los escenarios políticos y de seguridad propios de la Postguerra Fría hacen indispensable que muchos países medianos definan mecanismos de integración internacional más efectivos, coherentes y funcionales. En esta perspectiva, la definición de una Gran Estrategia, implementada por una Política de Seguridad Nacional, surge como una alternativa factible y viable.

Esto es fundamentalmente una cuestión de magnitud. Prácticamente todas las potencias medianas -y muchos países menores- tienen los mismos elementos potencialmente formadores de una Gran Estrategia que las grandes potencias. La cuestión central para aquellas es entonces adaptar a sus objetivos internacionales las magnitudes de los elementos formadores de una Gran Estrategia Nacional y asumir los procesos políticos domésticos implícitos en tal ejercicio.

En esta perspectiva, es posible identificar tres elementos básicos que inciden en la definición de un Gran Estrategia en las potencias medianas:

1. Cambio de mentalidad de las elites políticas

El desafío aquí es de orden puramente intelectual. Tradicionalmente, las elites políticas de estos países han tenido una autopercepción limitada de su rol y posición en el Sistema Internacional; en consecuencia, no han pensado sistemáticamente en términos de una integración sinérgica de sus recursos de poder, especialmente los de naturaleza política y militar, los que tienden a considerar como muy limitados o excéntricos al posicionamiento del país en el Sistema Internacional. Sin embargo, la Globalización constituye aquí un estímulo importante en cuanto aquellos Estados que han adoptado modelos de desarrollo económico abierto, han debido incorporar la dimensión económica y financiera en sus relaciones exteriores, compatibilizándolas y coordinándolas con las más tradicionales formas de vinculación diplomática lo que, a su turno, facilita la incorporación de las variables políticas y de seguridad. Así, las elites dirigentes pueden y deben asumir la nueva situación y modificar su percepción de la realidad internacional y la forma de inserción en éste de su país³⁰.

2. Modernización general de la gestión pública

La definición y ejecución de una Estrategia de Seguridad Nacional implica, en muchos casos, una acción gubernamental más efectiva y coordinada en todas las áreas de la gestión pública. Es evidente que tal estrategia no implica solo factores diplomáticos y militares, sino que requiere aunar y sistematizar los demás recursos de poder del Estado, según contribuyan a su ecuación de po-

³⁰ La Globalización ciertamente ha estimulado reflexiones acerca de la posición internacional y la seguridad exterior en varias potencias medianas, incluso en Chile. Un ejemplo local fue el seminario que dio origen a publicación del Centro de Estudios del Desarrollo *¿Hay Patria que Defender?*, Centro de Estudios del Desarrollo/Ediciones del Nuevo Centenario, Santiago de Chile, 2000.

der. Un desarrollo teórico relevante en este ámbito es el de Joseph Nye a propósito del concepto de Soft Power³¹. Todo esto implica procesos de modernización amplia del sector, tanto en su vertiente estructural cuanto en su variable decisional; estos procesos se han desarrollado o están en vías de ejecutarse en varios países, como parte de la implementación de políticas de seguridad nacional eficientes y funcionales³².

3. Relaciones político–militares modernas y convergentes

Usualmente la definición de una Estrategia de Seguridad Nacional requiere de relaciones político–militares funcionales que aseguren la existencia de una estructura jerárquica del sistema de defensa del Estado, con potestades específicas para cada una de las agencias estatales involucradas. En las relaciones político–militares contemporáneas, uno de los grandes temas es la forma cómo las autoridades civiles ejercen el control sobre los militares; hoy día se reconoce la validez intrínseca de los postulados de Huntington en relación a este tema, especialmente su planteamiento del “control civil objetivo” que enfatiza el profesionalismo de los oficiales como forma de mantenerlos apartados de la política contingente³³. Pero, al mismo tiempo, se reconoce la necesidad de generar una dinámica de colaboración entre el nivel político y las fuerzas militares, dentro de sus respectivas esferas de competencia, pero bajo el liderazgo y la conducción general de la autoridad civil³⁴. La existencia de un esquema de relaciones

³¹ NYE, Joseph S. *SOFT POWER The means to success in world politics* Public Affairs Publisher, New York, 2004.

³² Así, en el caso chileno, la definición de una Estrategia de Seguridad Nacional se ha facilitado por la eliminación de los denominados “Campos de Acción” cuya extrema sectorialización y especificidad conspiraban contra la fluidez de las relaciones de poder al interior del sistema estatal, especialmente en el ámbito de la seguridad. Los Campos de Acción fueron eliminados con la derogación del D.F.L. N° 181 de 1960, por medio de la Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional.

³³ HUNTINGTON, Samuel. *The Soldier and the State* Harvard University Press, Cambridge, Massachussets, 1957

³⁴ Esta aproximación ha sido desarrollada fundamentalmente por SCHIFF, Re-

político–militares de este tipo es fundamental en la definición de una Gran Estrategia, en cuanto genera una unidad de propósitos entre el estamento civil y el nivel castrense que va más allá de las vinculaciones formales que establecen los órdenes constitucionales y que, en definitiva, facilita grandemente la integración de los factores militares y de seguridad en dicha estrategia.

Se advierte así que no existen limitaciones reales a la implementación de una Estrategia de Seguridad Nacional por parte de las potencias medianas. A lo anterior es necesario agregar que en los esquemas actuales de seguridad internacional, muchos países medios han incrementado su nivel de responsabilidad en la consecución de la estabilidad internacional y no le resulta posible aludir su mayor perfil en este escenario. Así, para muchas potencias medianas, la definición de una Estrategia de Seguridad Nacional es una alternativa viable -y, en algunos casos, posiblemente indispensable- para asumir en plenitud sus posiciones y responsabilidades en el Sistema Internacional contemporáneo y para afianzar su estatura estratégica. Chile se encuentra entre estas.

beca. *Civil–Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance*. En: *“Armed Forces and Society”* 22:1, 7-24.

Referencias bibliográficas

- BURR, Robert N (1967) *By Reason or Force. Chile and the Balancing of Power in South America 1830-1905.*
- BUZAN, Barry C. (1991). *Military Technology and International Relations* Mc.Millan, London.
- BUZAN, Barry C. & HANSEN, Lene (2009). *The Evolution of Contemporary Security Studies*, Cambridge University Press.
- CARTIER, Raymond (1966). *La Segunda Guerra Mundial*, Paris-Match Larousse.
- DOCKENDORFF, Andrés y DUVAL, Tomás (2013). *Una mirada a la seguridad internacional a la luz de las estrategias de seguridad nacional en revista Estudios Internacionales* N 176. Santiago de Chile.
- DU PICQ, Ardán (1987). *Battle Studies, Ancient and Modern en "The Roots of Strategy"* Harrisburg.
- HUNTINGTON, Samuel P. (2009). *Arms Races; prerequisites and results* en ART, Robert J. & WALTZ, Kenneth N. (ed). *"The Use of Force: Military power and international politics"* Rowman & Littlefield publishers.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1957). *The Soldier and the State* Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- KANE, Thomas and LONGSDALE, David J. (2010). *Understanding Contemporary Strategy* Routhledge.
- KENNEDY, Paul (ed) (1991). *Grand Strategies in War and Peace* Yale Univ. Press.
- LUTVAK, Eduard (1976). *The Grand Strategy of the Roman Empire: From the First Century AD to the Third.* Baltimore.
- MASSIE, Robert K. (1991). *Dreadnought: Britain, Germany and the Coming of the Great War*, Ballantine Books, New York.
- MERCADO Jarrin, Edgardo (1979). *Política y Estrategia en la Guerra con Chile*, Lima, Peru.

- MURRAY, Williamson, KNOX, MacGregor & BERNSTEIN, Alvin (ed) (1999). *The Making of Strategy: Rulers, States and War*; Cambridge Univ. Press.
- NAVARRO Meza, Miguel (2009). *Política de Defensa y Política Exterior, una cercanía esquivada*, <<Revista Política y Estrategia>> N° 114, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).
- NYE, Joseph S. (2004). *SOFT POWER The means to success in world politics* Public Affairs Publisher, New York, 2004.
- RIVAS Prado, Pablo (2014). *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile; sistematización de sus críticas y alcances* <<Estudios de Seguridad y Defensa>> N° 4. Diciembre.
- WALTZ, Stephen. *The renaissance of security studies en "International Studies Quarterly"* 35,2.
- WIRTS, James A. (2010). *New Agenda for Security Studies en BAYLIS, J:J:, WIRTS, J. & GRAY, C. "Strategy in the Contemporary World"* Oxford Univ. Press.