

El futuro de la conducción del sector defensa en América Latina: un nuevo modelo estratégico y su impacto en el diseño de las fuerzas armadas

Jaime García C.

Center for Hemispheric Defense Studies, EE.UU.

Resumen

En el año 2001, con motivo del inicio de los estudios del Libro de la Defensa en su segunda versión, en un artículo en esta misma revista el autor propuso una metodología estratégica para Chile que conciliara disuasión y cooperación bajo una conducción política fundamentada en la política exterior. El objetivo, que la política exterior y de defensa se constituyeran en un solo instrumento en función de los intereses, necesidades y compromisos del país. Cuatro años después el autor aborta este tema considerando que este modelo será la tendencia que se privilegiará en el continente latinoamericano durante el presente siglo.

El Libro de la Defensa chileno publicado en 2003 en algún sentido coincidió con esta idea, pero aún subsiste entre los académicos del sector un debate teórico sobre el significado de la disuasión y cooperación, asimismo como de los grados de énfasis de una y otra. Este artículo pretende abordar esta temática y entregar una visión sobre el futuro de la conducción del sector defensa en América Latina¹.

Palabras claves: América Latina, Fuerzas Armadas, Estudios Estratégicos.

INTRODUCCIÓN

Desde finales de la década anterior, América Latina se encuentra asumiendo decididamente nuevas definiciones en el campo de la defensa nacional. El proyecto que plasma esta iniciativa son los llamados libros de la defensa nacional, textos que intentan recoger los planteamientos del sector, orientaciones para su funcionamiento, definiciones conceptuales, organigramas de las FF.AA., aspectos relativos al gasto en defensa, modelo estratégico y otras medidas que cada país define de acuerdo a sus particulares intereses. Estos libros ya aparecidos en Chile, Argentina y Ecuador –más allá de los resultados internos en cada país– se han constituido en una muy buena medida de confianza mutua para sus vecinos y una interesante iniciativa a imitar por el resto de los países.

1 Se hace presente que las opiniones emitidas en este artículo son eminentemente personales por lo que no comprometen a ninguna organización o país donde el autor cumpla tareas profesionales.

El eje pilar del libro de la defensa, es el *modelo político-estratégico* que el país elige para fundamentar todas las conductas que asumirá en este sector, asimismo como el *diseño* de sus fuerzas militares.

Por ejemplo, Chile asumió en su libro de la Defensa Nacional 1997 a la disuasión y en el libro versión 2002 a la disuasión, cooperación y el empleo coercitivo de la fuerza militar². Argentina en su libro Blanco de la Defensa Nacional también asume a la disuasión³.

Lo fundamental en esta materia es que el diseño de las fuerzas armadas (FFAA.) dependerá de la elección del modelo estratégico ya que es muy diferente la estructura militar que se necesita cuando se pretende ser integralmente disuasivo, esencialmente cooperativo, con énfasis en el control del narcotráfico, con prioridad en las operaciones internacionales o bien con la combinación de todos los requerimientos anteriores. También difiere si se opta por un despliegue cuantitativo territorial o bien cualitativo con mayor acento en la ubicación estratégica de la fuerza operativa. Hoy, en América Latina las misiones de las FFAA. se inscriben en las siguientes áreas de misiones: Misiones tradicionales (tendientes a resolver hipótesis vecinales); Misiones no tradicionales (resolución de nuevas amenazas); Compromisos estratégicos (operaciones internacionales), y Misiones en el desarrollo (conforme a la normativa y tradición de cada Estado).

¿QUÉ ES LA METODOLOGÍA ESTRATÉGICA DINÁMICA?

El Estado moderno debe ser una especie de cuerpo similar al humano, donde todas las estructuras tengan una interconexión interdependiente o relacionada. En tal sentido la política de defensa deberá servir a la política exterior, y las FFAA. deben ser el instrumento que el Estado tiene para apoyar sus intereses internacionales. Lo central es que ambos sectores (exterior y defensa) son interdependientes y por lo tanto deben ser conducidos en consecuencia.

Hoy los escenarios posibles serán guerra, crisis y paz, a la que agrego el apellido de “relativa” ya que las circunstancias actuales impiden pensar en un estado de “paz definitiva”. En esta paz relativa incluyo las llamadas “nuevas amenazas” ya que son éstas son las que marcan la diferencia entre la antigua

2 Libro de la Defensa Nacional, 1997, p. 89, y Libro de la Defensa Nacional, 2000, pp. 84-91.

3 Libro Blanco de la Defensa Nacional de Argentina, 1999, p. 81.

paz que conocimos en décadas pasadas y la angustiante situación actual en la cual no se sabe si se volverá con vida a la casa después del trabajo.

La MED es una modalidad político-estratégica que pretende conciliar la disuasión y la cooperación. En pocas palabras se trata de distribuir cuánta disuasión y a quién y qué cooperación y con quién. Esto es, que se basa en la idea de que la disuasión y la cooperación son contradictorias y opuestas. Donde hay disuasión no puede haber cooperación en el mismo nivel o intensidad. Lo anterior por los siguientes motivos:

- La cooperación se basa en la sinceridad, confiabilidad y competencia⁴.
- La disuasión se basa en crear desconfianza y temor al potencial adversario.

Lo contrario, es decir intentar colocar un poco de ambas, sería engañarse ya que no es lógico deteriorar una limitada capacidad disuasiva, enfocándola en suma a “todos y ninguno”. Las cooperaciones/integraciones, a su vez, deben ser sinceras pero asumirlas con el criterio de colaborar o integrarse por un lado y de atemorizar o disuadir por el otro, al mismo país con el que se están fijando objetivos comunes, me sugiere inadecuado y en nada colabora con la mantención de la paz en la región y con el límite de las carreras armamentistas.

Por su parte, las medidas de confianza mutua (MCM), que son las que en definitiva plasman una distensión y marcan el inicio de un proceso de cooperación, tienen diferentes grados de acercamiento, por lo que hay de primera, segunda o tercera generación, constituyéndose estas últimas en medidas de integración real. Por lo tanto, habrán MCM de primera generación, como visitas protocolares entre países, hasta otras de mayor alcance o de última generación, como maniobras conjuntas o desarrollo de industria militar en forma integrada.

Hoy, la tarea es racionalizar los objetivos estratégicos que las FF.AA. deberán cumplir. Frecuentemente, se habla de racionalizar el instrumento militar para que sea más eficaz y eficiente, pasando por alto la obligación de que para lograr lo primero es vital proceder a racionalizar también los objetivos estratégicos y adecuarlos al tamaño, capacidad y calidad del instrumento operativo.

4 Rojas, Francisco. 1995. “Medidas de confianza mutua: un instrumento útil para la seguridad del hemisferio occidental”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 10 (3), p.10.

En el futuro lo probable es que simultáneamente se observen y hasta se combinen los tres escenarios estratégicos citados anteriormente. En este contexto, tanto la política exterior como las FF.AA. deben estar en condiciones de afrontar estas alternativas por lo que la organización y capacidades de estas últimas deben estar plenamente desarrolladas para afrontar la ocurrencia de estos eventos.

En efecto, esto implica organizar unas fuerzas armadas de mayor contenido cualitativo que cuantitativo, capaces de cambiar los centros de gravedad con mucha facilidad y con gran sentido de la flexibilidad. Es posible que las estructuras de cuerpos de ejércitos y de divisiones hayan definitivamente caducado frente a esta idea, que obliga a privilegiar las denominadas fuerzas de tarea, nunca más allá del tamaño de una brigada. Asimismo, de las fuerzas terrestres, navales y aéreas deberá surgir un concepto conjunto que tendrá que materializarse progresivamente en más comandos conjuntos.

En otro ámbito, no se deben omitir las misiones de carácter internacional que deben estar en condiciones de cumplir las nuevas FF.AA. a partir de este instante. Para participar de estas tareas hay que dotarlas del material necesario como asimismo preparar convenientemente al personal de oficiales, suboficiales y empleados civiles. De lo anterior, se deriva que las organizaciones militares deben pensarse con algún grado de interoperatividad no solamente interinstitucional (lo que es básico) sino que también con los ejércitos de países que comparten intereses comunes o que están en procesos de integración. La búsqueda de la interoperatividad, será el gran tema militar en los próximos años.

Además, se deberá dejar muy en claro cuáles serán los límites entre el empleo de las fuerzas policiales y las FF.AA. o la eventual interoperatividad entre ellas. Esto, obviamente, es un fenómeno interno y dependerá de cada país. En el caso de Chile, a diferencia de Argentina, las fuerzas policiales pertenecen al MD, por lo que las funciones de estos organismos son de responsabilidad de este ministerio. Esta opción de mantener a las fuerzas policiales bajo el alero de la Defensa facilita –en mi opinión– una mejor coordinación para un eventual accionar conjunto en el caso del antiterrorismo.

En mi opinión la Metodología estratégica dinámica tiene varios beneficios que serán tangibles en el corto plazo; mencionaré algunos:

- Es una modalidad político-estratégica que entrega al Presidente de la República el control de la definición político-estratégica ya que es el único que puede definir las necesidades de cooperación y de

disuasión del país. Lo anterior, porque la conducción de los dos sectores (exterior y defensa) se hará como un todo. Obviamente, el parlamento cumplirá el papel que cada constitución le especifique pero hay que recordar que en AL los sistemas son básicamente presidencialistas.

- En tal sentido reedita la autoridad del control político sobre la defensa. Normalmente, en AL los sectores políticos ven la subordinación militar solamente bajo ciertos parámetros simbólicos o de carácter administrativo como control de ascensos militares, nombramientos, etc... dejando de lado aspectos mucho más substantivos como participar en la definición del despliegue estratégico o empleos eventuales.
- Es una modalidad que vincula efectivamente al Ministerio de Defensa con el Ministerio de RR.EE. y los obliga a trabajar en forma moderna, coordinada e interdependiente.
- Dota de libertad de acción al conductor político para ir optando, según los requerimientos de la política exterior, por diferentes opciones, ya sea de disuasión o de cooperación.
- Tiene mejor imagen que la sola disuasión ya que supone una “disuasión controlada”, no provocando la carrera armamentista que produce la disuasión pura y simple. Además, racionaliza la disuasión, lo que evidentemente la potencia. Ningún país de Latinoamérica está en condiciones de disuadir a más de un adversario. Pretender esto último es ridículo e irreal⁵.
- Exige desarrollar un rasgo disuasivo y uno cooperativo en las FF.AA., lo que permite iluminar y fundamentar todo proyecto de modernización o transformación militar.

La MED funcionaría acorde con el sistema de planificación de cada país, partiendo básicamente con una orientación presidencial, luego la Directiva Político-estratégica y finalmente con la Directiva estratégica del sector Defensa⁶.

5 Probablemente Brasil podría disuadir a más de un potencial adversario.

6 La orientación presidencial podrá surgir del mensaje anual del Presidente u otro documento. De allí, vendrá la Directiva Política-estratégica de la Presidencia que determinará las necesidades de cooperación y disuasión y finalmente la Directiva de Defensa con la modalidad estratégica a cumplir. Los nombres de los documentos pueden cambiar porque lo esencial es el contenido.

Hay quienes estiman que se puede efectuar disuasión y cooperación simultáneamente ya que no serían contradictorias. Mi opinión en esta materia es tajante ya que quienes señalan esta postura olvidan u omiten lo siguiente:

- Que existen diferentes niveles de conducción y que la disuasión corresponde al nivel político estratégico, pudiendo existir aspectos de cooperación en niveles menores pero en ningún caso equivalentes.
- Que las medidas de cooperación de carácter menor pueden no afectar a la disuasión global, pero se trata de niveles de cooperación bajísimos e intrascendentes. Por ejemplo, un país que está aplicando disuasión solamente podrá tener proyectos de cooperación con el disuadido sobre intercambios de cursos de aplicación militar muy menores o en desarrollar actividades de poca trascendencia. A su vez quien desee asumir una cooperación plena no podrá (ni deberá) tener desplegada en la frontera unidades con capacidad ofensiva real.
- Que para que exista realmente disuasión ésta debe ser político-estratégica, esto es fuerza militar y voluntad política de empleo de la fuerza militar. En esas circunstancias la voluntad política de empleo de la fuerza pasa por anular las confianzas y destruir los afanes de cooperación.
- Que la disuasión para que sea disuasión debe aplicarse en un 100%.

Sin embargo, para definir el modelo estratégico es menester determinar previamente el Horizonte estratégico del país. Veamos en qué consiste.

EL HORIZONTE ESTRATÉGICO

Tradicionalmente, y esto es común a casi todos los países, las Fuerzas Armadas se construían por evolución a través de los años, con un diseño inalterable y sólo mediante reemplazos de material. Hoy, en cambio, la gestión de la defensa está expuesta a la crítica de la opinión pública, exactamente igual que el resto de la administración del Estado. Periodistas especializados, básicamente, en tecnología militar, permanentemente realizan reportajes muy ilustrados e interesantes. Asimismo, un creciente número de académicos y militares en retiro han conformado una comunidad de defensa crítica y opinante, con base en las universidades. En suma, no es posible entonces pretender que la gestión de la defensa se pueda mantener al mar-

gen de la opinión pública, ni siquiera apelando al viejo “secreto militar” que es menester respetar por “razón de Estado”. Este es uno de los impactos concretos y efectivos que tiene la modernidad en la función militar.

En Europa, en los círculos académicos se está manejando un concepto que es muy interesante y pertinente porque su definición permite elegir el modelo estratégico e indicarnos el tipo, tamaño e incluso misión del instrumento militar⁷.

El horizonte implica mirada futurista, esto es hacia adelante ya que no hay horizontes hacia atrás. El horizonte lo va conformando o sea ampliando o disminuyendo uno mismo, en la medida que avanza o retrocede. Lo mismo ocurre con el modelo “estratégico” que aparte de la connotación de mover fuerzas en pos de un objetivo en la batalla, también se acepta como una acción futura y planeada. Por lo tanto, la definición del “horizonte estratégico” es un proceso de toma de decisiones en el sector defensa.

Por su lado, el dibujo del “horizonte estratégico” se mueve entre percibir como significativo para la seguridad lo que ocurre al interior de un área geográfica y una vertiente funcional que considera ciertos acontecimientos como más relevantes que otros. Es importante resaltar que al valorar el “horizonte estratégico” es preeminente la percepción de los componentes sobre la importancia objetiva de éstos. Esto es que la influencia real no es lo que importa mayormente a las elites sino el modo como éstos se perciben. Por ello es que estos fenómenos son incluso captados en forma inconsciente o han dejado su huella en generaciones. Para Ortiz, las estructuras de defensa en América Latina se organizaron para hacer frente a tres hipótesis de conflicto. Las crisis por delimitación de fronteras, tensiones por hegemonías regionales y amenazas de intervención de potencias extranjeras. Es muy importante de subrayar que conforme a esta idea las alianzas más importantes se fundamentaron en una lógica de enfrentar una rivalidad común y no como un proyecto de largo plazo con algún sentido integracionista. Esto es absolutamente cierto e incluso aún, hoy, a la hora de las integraciones, priman entre nuestros países, criterios y lógicas de conflictos del pasado.

Está clara entonces, la necesidad de determinar el horizonte estratégico del país, pero ¿qué debemos tomar en consideración? A mi modo de ver, estudiando, analizando, evaluando y compatibilizando los siguientes ele-

7 Ortiz, Román. 2000. “Ampliación del Horizonte estratégico y reforma militar en América Latina”, *Revista FASOC*, Año 15 (1), pp. 3-12.

mentos: En primer lugar, el desafío político estratégico del país. En segundo lugar, las amenazas potenciales, latentes y urgentes. En tercer lugar, las disponibilidades presupuestarias. En cuarto lugar, los preceptos constitucionales vigentes, y, quinto y último, las exigencias de los pactos de integración⁸.

Todos estos aspectos tratados en conjunto, nos arrojarán como resultado el horizonte estratégico del país, el que estará expuesto al escrutinio y a la opinión pública. Con este antecedente en la mano se podrá resolver posteriormente el modelo estratégico.

¿ES POSIBLE COMBINAR LA DISUASIÓN Y LA COOPERACIÓN SIMULTÁNEAMENTE?

El problema radica en la necesidad de tener disuasión⁹ y de avanzar al mismo tiempo en la cooperación militar. Convengamos en que los avances en la cooperación militar son parte de un proceso mayor de orden político y económico. En consecuencia, son resultado o efecto del proceso mencionado. Sin embargo, la interrogante es: ¿Es posible avanzar en la colaboración militar disuadiendo en forma simultánea al mismo actor? Afirmando rotundamente que no. Hay especialistas que sugieren que es posible; claro, todo es posible, pero no es ético ni correcto engañar a la contraparte. La cooperación se manifiesta mediante medidas de confianza mutua (M.C.M.), las que deben ser estudiadas y acordadas entre las partes. Estas MCM que tienen diferentes niveles de intensidad se basan en tres consideraciones esenciales, cuales son: Sinceridad, confiabilidad y competencia¹⁰, requisitos que como podemos apreciar no aceptan doble lectura, puesto que son sumamente claros. Por otra parte, la disuasión se fundamenta en crear desconfianza y temor al eventual adversario, justamente, lo inverso a lo estipulado para la cooperación militar.

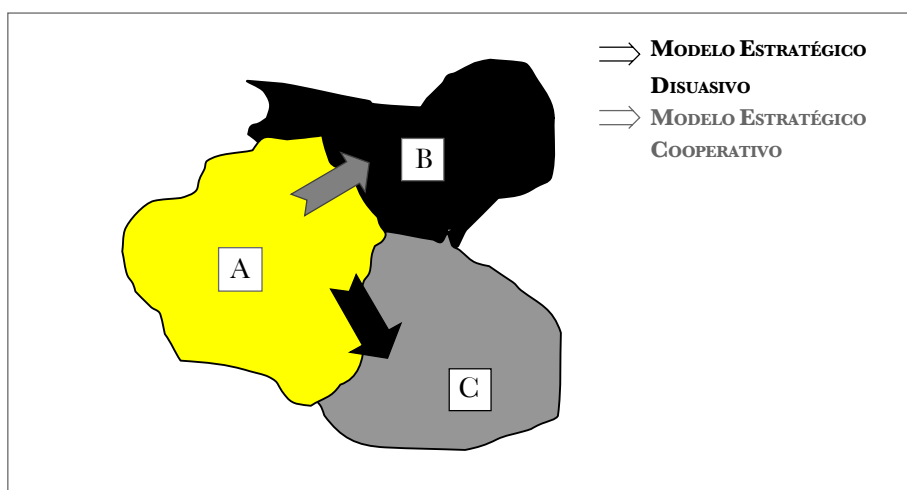
Veamos en figura N°2 un ejemplo. Supongamos un escenario con un país A que tiene una frontera noreste con país B y suroeste con país C. País

8 García, Covarrubias Jaime, en artículo titulado “Modernidad, globalización y horizonte estratégico” en artículo del *Diario La Tercera*, Tendencias y Debates, 15 de septiembre del 2000.

9 Richard, Kugler. 2002. “Dissuasion as a Strategic Concept”, in a *Strategic Forum*, Institute for National Strategic Studies (NDU), Num. 196, December.

10 Competencia, significa que el Estado que se compromete en llevar a cabo MCM tiene la capacidad política, independencia, autoridad y estabilidad como para asegurar que el Acuerdo se cumplirá.

A tiene una situación de tensión con país B y con país C mantiene relaciones normales. País A decide aplicar un modelo estratégico disuasivo a país B y un modelo cooperativo a país C. Esta solución estratégica es perfectamente factible y lógica, optar por la disuasión con un país y por la cooperación con otro. Lo que no es posible es aplicar simultáneamente disuasión y cooperación en grado equivalente a un mismo país. Por ejemplo, que país A resolviera cooperar y disuadir simultáneamente, a país B. De elegirse este camino una de las dos opciones anularía parte de la eficacia de la otra. Una buena cooperación pasa por anular a la disuasión y viceversa. Ambas son opuestas.



Por su parte, la seguridad cooperativa (expresión institucionalizada de la cooperación militar) está destinada a prevenir la guerra, eliminando o mejor dicho neutralizando los instrumentos de agresión. La seguridad colectiva, por su lado, se fundamenta en la Disuasión y en la respuesta militar. Esta última de carácter solidaria. Esto implica que, si un país del grupo es agredido, todos los otros países miembros se comprometen a reaccionar contra el agresor.

A la hora de colocar en práctica la seguridad cooperativa, hay que tener presente ciertos basamentos que son centrales ya que son los que le conceden sentido. Estos son:

- Cooperación militar,
- Defensa como fin del Estado y como actitud estratégica,

- Reducción / limitación de armamentos, y
- Desarrollo de medidas de confianza mutua (MCM).

Estos propósitos deben ser francos y abiertos en razón de que está comprobado que son los países vecinos los que provocan los equipamientos militares¹¹. Por lo tanto, al igual como la Disuasión debe ser creíble por su voluntad política de empleo de la fuerza, la seguridad cooperativa debe ser creíble, básicamente, por el cumplimiento de sus ya mencionados requisitos fundamentales.

Por lo tanto, reitero y subrayo: la seguridad cooperativa debe descartar, por principio, a la Disuasión. Esta es la gran diferencia con respecto a la seguridad colectiva. Repito, la Disuasión no es compatible con la seguridad cooperativa, en razón de que indefectiblemente desencadenará un proceso armamentista.

En suma, no se puede pretender participar de una seguridad cooperativa con propósitos disuasivos ocultos. Con esta conducta se destruye la colaboración y no se cumple con el primer precepto de las medidas de confianza mutua, cual es la sinceridad.

Sin embargo y como lo expusimos en el ejemplo precedente, si bien es cierto que la seguridad cooperativa es opuesta a la seguridad colectiva, no es excluyente. Esto significa que pueden combinarse ambas. Por ejemplo, un grupo de países asociados puede optar por una seguridad cooperativa entre ellos y participar en conjunto de un esquema colectivo, hacia el exterior de los mismos.

Ahora bien, dependiendo del modelo estratégico elegido, las FF.AA. deberán desarrollar los perfiles adecuados, los cuales serán los que en definitiva les dotarán de las capacidades requeridas.

11 En esta década se ha desarrollado el concepto de defensa no ofensiva (DNO). Se trata de asumir la defensa como fin y desarrollar un instrumento de guerra que carezca de capacidades para la ofensiva. Se le ha subdividido en defensa territorial, defensa territorial selectiva y defensa de avanzada.

EL RASGO COOPERATIVO

La cooperación militar es uno de los caminos que se observan hacia el futuro y es imprescindible que las FF.AA. de la región vayan asumiendo esta condición. Sin embargo, hay que cuidar que el grado de desarrollo cooperativo no anule el disuasivo sino que se equilibre adecuadamente.

La cooperación militar entre países puede tener diferentes propósitos ya que posee –como lo vimos anteriormente– dimensiones diferentes. Por una parte, países que se colaboran entre ellos disminuyendo las desconfianzas y tradicionales amenazas y por otra parte esos mismos países pueden ejecutar una estrategia disuasiva hacia un tercero, integrándose entre ellos en una seguridad colectiva.

Para desarrollar los rasgos cooperativos hay una consideración que es previa y es el hecho de que tanto la sociedad como las FF.AA. deben avanzar hacia una mentalidad abierta y dispuesta a la relación con sus congéneres de otros países, incluso, con los que se ha tenido problemas históricos o guerras en el pasado. Esto es superar las desconfianzas, las que ocurren fundamentalmente con los países vecinos. En suma, la cooperación militar con los vecinos es la más difícil y compleja y por lo tanto, más necesaria.

Muchas veces al profesional militar le cuesta superar ese distanciamiento histórico y no le es fácil en corto tiempo transitar desde enemigo a adversario para finalizar siendo amigo y copartícipe de proyectos conjuntos.

Hay, asimismo, muchas circunstancias que influyen y dificultan los procesos de acercamiento, entre otros, los entrenamientos militares diarios, que tienen como aspecto motivacional simular eventuales confrontaciones con los vecinos. Por ello, a través de los años se va generando una mentalidad de distanciamiento y de confrontación con las FF.AA. del país vecino. Esta realidad es transversal a los países de la región y todos en mayor o menor medida la viven.

Tal cual existe un rasgo disuasivo del instrumento armado, también existe un rasgo cooperativo. Este último no es fácil de lograr y está compuesto por varios factores, entre los que destacamos los siguientes:

- **Mentalidad abierta a la globalización:** Esto implica entender que las guerras son fenómenos coyunturales y que tienen que ver con una determinada época y circunstancias. Se hace fundamental aceptar que la guerra con un vecino no es permanente y que es menester buscar fórmulas de acercamiento.

- Interoperatividad: Este rasgo implica evolucionar hacia una organización que permita integrar fuerzas militares con los eventuales aliados. Esta es una decisión mayor y normalmente es muestra de un avance sustantivo en el proceso de integración.
- Comprensión de las operaciones internacionales: Esta cualidad es esencialmente formativa y se alcanza mediante la aceptación de este tipo de tareas y el conocimiento de los procedimientos que deben emplearse.
- Conocimiento de la realidad e idiosincrasia de los otros países. Lo precedente, también entra dentro de la parte formativa del militar, quienes deberán interiorizarse de las características de las FF.AA. con las cuales se integrarán además de entender la idiosincrasia del pueblo a que estas FF.AA. pertenecen. En el caso de participar en operaciones internacionales se deberá conocer profundamente las costumbres y caracteres del país donde se trabajará.
- Dominio de idiomas: Esta habilidad tiene vinculación con la participación en operaciones internacionales.
- Simetría en la formación y cursos: La formación de los profesionales castrenses tendrá que tener aspectos comunes previamente acordados y se deberá permitir el acceso a cursos en el vecino país. Asimismo, otra iniciativa interesante es organizar institutos de estudios estratégicos integrados.
- Prepararse para participar en estados mayores integrados para tareas específicas: Este rasgo no es fácil de lograr, porque implica perfeccionar esta habilidad, lo que solo se alcanzará con una preparación homogénea en los cursos de estado mayor y quiebre de las desconfianzas.

Ahora bien, cuáles serían los pasos para afianzar una cooperación militar entre dos países vecinos:

- Creación de un estado mayor integrado para llevar a cabo ciertas tareas de planificación sobre estudios y materias que competan a ambos países. Por ejemplo, estudios para determinar amenazas conjuntas, desafíos estratégicos, pasos tendientes a mayor integración y otros.
- Medidas de confianza mutua, fundadas en aspectos operativos y logísticos.

- Creación de cursos integrados e idealmente de un centro de altos estudios militares y estratégicos, que estudie y delimite un pensamiento estratégico moderno, útil y coherente con los países que se integran.
- Desarrollar una metodología común que rijan los gastos militares de los países.
- Organización de unidades de combate integradas para que participen en operaciones internacionales.
- El paso mayor es elaborar libros de seguridad y defensa común. Esta medida corresponde a países que hayan resuelto estructurar una alianza estratégica.

EL RASGO DISUASIVO

Vamos a definir el “rasgo” disuasivo, como las capacidades mínimas que debiera tener el instrumento operativo para llevar a cabo una efectiva disuasión. Este rasgo contempla en el plano operativo, velocidad, fuerza y potencia, con un adecuado apoyo logístico y un estado mayor eficiente y de rápidas decisiones.

Al inclinarse por la Disuasión como modelo político estratégico, será elemental que las fuerzas armadas desarrollen un adecuado rasgo disuasivo (capacidades militares), el que será integrado con la disuasión que se efectúa en la dimensión política, esto es voluntad política de empleo de la fuerza, estabilidad política y desarrollo económico. Ambas “disuasiones parciales” (la política y militar) conforman a la Disuasión, como modelo político estratégico.

La primera capacidad que deben tener las FF.AA. para lograr rasgo disuasivo, es capacidad ofensiva. En efecto, la disuasión en términos concretos es la factibilidad potencial de emplearse ofensivamente, causando como mínimo efecto, “daño” a infraestructura vital del adversario. De esa forma, se les reconocerán las consabidas capacidades de “represalia” y de “respuesta” al daño infligido. Por ello, las fuerzas deberán contar con el material necesario y suficiente, de manera que por su sola existencia, refleje aptitud e intención ofensiva. Asimismo, la organización y el balanceamiento de las fuerzas deben indicar la capacidad que mencionamos. Entre el material con que deben contar unas FF.AA. que esperan tener rasgo disuasivo, se encuentran los blindados e infantería mecanizada, aviones de un radio de

acción tal que sean capaces de batir objetivos a distancia y buques con capacidad de ataque y de destrucción de la fuerza naval enemiga. Todos, ingenios netamente ofensivos. Correlativo a esta primera capacidad es el desequilibrio tecnológico, como nuevo principio de la guerra, propio de los conflictos modernos. Efectivamente, si un ejército logra poseer una potencia militar superior al contrincante derivada de una alta tecnología y sofisticación material, no habrá ninguna posibilidad de equipararle.

La segunda capacidad, es el apoyo social. Esto significa que las FFAA. para tener rasgo disuasivo deben gozar de prestigio social y contar fehacientemente con el reconocimiento y respeto de la sociedad. Cuando las FFAA. de un país están deterioradas en su imagen ante la opinión pública, esto se proyecta ante los eventuales agresores, quienes al poseer ambiciones expansivas o de otra naturaleza, podrían agilizar políticas agresivas. El prestigio de las instituciones de la defensa frente a su propia población es un requisito fundamental para lograr rasgo disuasivo, ya que asegura continuidad en un esfuerzo bélico.

La tercera capacidad es tener un adecuado desarrollo logístico, que además pueda ser garantizado con recursos económicos y materiales del propio país. La potencialidad logística es el fundamento y respaldo de la capacidad ofensiva, por lo que, de tenerse, reforzaría innegablemente la necesaria credibilidad ofensiva.

La cuarta capacidad que deben tener es un estado de alistamiento y de despliegue tal, que le permita pasar rápido desde sus estructuras de paz a la guerra, logrando capacidad ofensiva en el más breve plazo y en forma flexible y célere.

La quinta capacidad es la mentalidad ofensiva de los mandos en los distintos niveles, acompañada con instrucción en guerra moderna. Por ejemplo, esta característica evidenciaba desde antes de la II guerra mundial, que los alemanes asumirían actitudes ofensivas y los franceses, por ejemplo, defensivas.

Sin lugar a dudas, se podrían agregar más requisitos, pero me parece que los nombrados son los mínimos indispensables y engloban a los demás.

Esta circunstancia me lleva a pensar que, en el futuro, todos los Estados que asuman a la disuasión convencional como estrategia o modelo, tendrán que estructurar sus ejércitos bajo estas premisas. Esto es, con alguna modalidad de capacidad de proyección similar a las denominadas fuerzas de acción rápida o de despliegue rápido.

Afortunadamente para el mundo, los hechos han dado la razón en que la disuasión nuclear y su “equilibrio por el terror”, impide los conflictos. No obstante, no podemos decir lo mismo de la disuasión convencional ya que no ha sido posible evitar las guerras en los últimos cincuenta años, más aun, a diario observamos cómo proliferan con mayor intensidad. Lamentablemente, el dramático resultado de la destrucción bilateral sigue siendo el gran “argumento” de la disuasión. Sin embargo, creo que la disuasión clásica en los términos que la enuncié, esto es, basada en un instrumento que opere lejos, fuertemente y rápido, puede constituirse en un factor que tienda a neutralizar o disuadir a un adversario equivalente.

En la región, las FFAA. no se han dibujado para cumplir tareas disuasivas como modalidad político-estratégica, sino que han mantenido las mismas estructuras históricamente más allá de tal o cual circunstancia. Si ha habido disuasión ha sido más bien en forma aleatoria.

Subrayo la necesidad de profundizar en el estudio de la disuasión convencional en América Latina ya que es la que nos compete, puesto que las referencias de la disuasión nuclear no son enteramente vigentes para la clásica. Observo cómo muchas veces los parámetros teóricos de la disuasión nuclear se usan con mucha liviandad para fundamentar la disuasión convencional, lo que constituye un error conceptual.

CONCLUSIONES

En América Latina es fundamental definir claramente los modelos estratégicos, los que deben tender idealmente a la cooperación y no a la confrontación. Sin embargo, reconocemos que esta es una situación propia de cada país. No obstante y pese a existir aún desconfianzas históricas latentes, se observa, sin perjuicio de “nubarrones” que ojalá sean coyunturales, una tendencia general a la cooperación.

Queda como asignatura a resolver, aclarar bien lo que es disuasión para medir bien sus riesgos, beneficios y dificultades. La disuasión no puede ni debe materializarse contra el mismo país con que se están desarrollando proyectos de cooperación serios y reales. Enfatizo que lo deseable es la cooperación, la que debe avanzar sin claudicaciones, pero la disuasión fatalmente la frena. Esta contradicción es real y debe asumirse y comprenderse.

Por otra parte, no hay que confundir los niveles, esto es que la disuasión es siempre político-estratégica, en cambio las medidas de cooperación

militar pueden realizarse también en rangos menores (esto es en el nivel táctico, técnicos, capacitación etc...) o incluso puede ser simbólica. Pero, pretender disuadir a un país con el que se lleva a cabo un proyecto de cooperación amplio y real, es absolutamente contradictorio.

El diseño de fuerzas del país dependerá del modelo político estratégico que se elija ya que no es económicamente posible para países como los de Latino América, generar FF.AA. sin parámetros estratégicos previos, afirmándose en la sola tradición. Asimismo, mantener FF.AA. aptas para una disuasión global y permanente es simplemente un despropósito.

La conciliación entre disuasión y cooperación es la gran apuesta estratégica moderna, básicamente por su realismo y porque evita en cierta medida las carreras armamentistas descontroladas.

REFERENCIAS

Ministerio de Defensa de Chile. 1997. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, Ministerio de Defensa de Chile.

_____. 2002. *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002*, Ministerio de Defensa de Chile.

Libro Blanco de la Defensa de Argentina, Edición 1999.

Rojas, Francisco. 1995. “Medidas de Confianza Mutua: un instrumento útil para la seguridad del hemisferio occidental”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 10 (3).

Ortiz, Román. 2000. “Ampliación del horizonte estratégico y reforma militar en América Latina”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 15 (1), Enero–Marzo.

García Covarrubias, Jaime. 2000. “Modernidad, Globalización y Horizonte estratégico”, en artículo en *Diario La Tercera*, Debates y Tendencias, 15 Septiembre.

_____. 2001. “Bases para una nueva modalidad estratégica”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 16 (1), Enero–Marzo.

Richard, Kugler. 2002. Disuasion as a Strategic Concept, in *Strategic Forum*, in Institute for National Strategic Studies (NDU) Num 196, December.

Autor

Jaime García Cobarrubias es Doctor en Ciencia Política y Sociología y especialista en temas estratégicos con estudios en España, Francia y Chile. Brigadier (r) del Ejército de Chile, donde entre otros cargos ejerció el de Director de la Academia de Guerra. Actualmente es profesor en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa en Washington DC. Entre sus últimas publicaciones destacan: “La Disuasión Convencional”, *Revista Military Review*, April-May 2001. “El Militar Posmoderno en América Latina”, *Revista Seguridad y Defensa*, CHDS, Summer, 2002. “Estructuras y Mecanismos para enfrentar las nuevas amenazas: La reestructuración del instrumento militar”, *Revista Seguridad y Defensa en las Américas: La búsqueda de nuevos consensos*, FLACSO, Chile, 2003.

E-mail: garciaj@ndu.edu