



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES EN  
GEOPOLITICA, DEFENSA Y SEGURIDAD



USAL

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR



MASTER EN DEFENSA  
Y SEGURIDAD HEMISFERICA

# La elaboración de las políticas de defensa

La preparación de los líderes para su formulación

Grl. Div. Evergisto de Vergara (MSc)

Buenos Aires - 2005

## LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DEFENSA.

*La preparación de los líderes para su formulación.*

### INDICE

<u>TEMA</u>	<u>PAGINA</u>
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>II. LOS DIFERENTES CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y DE DEFENSA</b>	<b>5</b>
<b>III. LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA DEL ESTADO</b>	<b>7</b>
<b>IV. BASES PARA CONDUCIR A UN ESTADO EN POLÍTICAS DE DEFENSA.</b>	<b>9</b>
<b>VI. ANÁLISIS DE LAS VARIABLES</b>	
<i>LOS FINES, LOS VALORES, LOS INTERESES Y LOS OBJETIVOS NACIONALES.</i>	<b>11</b>
<i>LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA DEFENSA. EL CONTEXTO GEOESTRATÉGICO</i>	<b>16</b>
<i>LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD DEL ESTADO.</i>	<b>19</b>
<i>LOS MEDIOS. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA.</i>	<b>21</b>
<i>EL ANÁLISIS CONSTANTE Y OBJETIVO DEL CONTEXTO LA OPORTUNIDAD – LOS COSTOS Y LOS RIESGOS.</i>	<b>22</b>
<b>VII. LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DEFENSA.</b>	
<i>LOS MÉTODOS DE RAZONAMIENTO ESTRATÉGICO</i>	<b>24</b>
<i>EL ESQUEMA CONCEPTUAL.</i>	<b>33</b>
<b>VIII. LAS POLITICAS DE DEFENSA SOMETIDAS A PRUEBA.</b>	<b>36</b>
<b>IX. CONCLUSIONES.</b>	<b>38</b>

# LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DEFENSA

*La preparación de los líderes para su formulación.*

*Por Evergisto de Vergara. MSc*

## I. INTRODUCCION

Mucho se habla en el mundo de la necesidad del control político sobre lo militar. Esto no es nada nuevo ya que Clausewitz hace mucho tiempo dijo que la guerra era la continuación de la política por otros medios. En esencia, este control político sobre lo militar significa que una sociedad y su brazo armado no deberían dejar llevarse por la violencia irracional, porque tal uso de la violencia debería responder a una finalidad política. Por tanto, es el poder político quien la debe regular conforme al estado final de cosas que quiere lograr.

El control civil sobre lo militar deseable en un gobierno democrático, representativo y republicano se compone de varias acciones: *definir y conducir la relación política primaria entre el Gobierno y las fuerzas militares, definir y ejecutar la Política de Defensa, aprobar la estrategia militar nacional y supervisar su conducción, proveer y asignar los recursos financieros de la defensa y resolver y dirigir el empleo de medios militares como instrumentos de política interior del Estado.*<sup>1</sup> Para poner un ejemplo de la importancia del control político sobre lo militar, veamos el caso práctico de las reglas para el uso del poder letal de las armas, conocidas por *Rules of Engagement* (ROE), que comenzaron a tener auge en las Operaciones Militares de Paz, aunque ahora algunos países también las usan para regular el uso del poder letal de las armas de las Fuerzas de Seguridad en la seguridad interior. Las ROE restringen el uso de ese poder y del accionar militar para asegurar que las fuerzas armadas de un país no involucren al país contribuyente mas allá del deseado por la autoridad política de sus gobiernos.

Como puede verse, el control civil sobre lo militar excede en mucho el repetido concepto que es un tema exclusivo de sociólogos que estudian las relaciones cívicas – militares en una sociedad. Por esas raras coincidencias de la historia, pasó igual en España. “*El principal problema con el que nos enfrentamos es la escasa atención prestada en España a la historia militar. Casi todas las contadas publicaciones disponibles son de carácter monográfico, muchas están dispersas en diversas obras de referencia y la mayoría de ellas se suele centrar en las relaciones ejército-sociedad, con especial incidencia en el intervencionismo político*”.<sup>2</sup>

Otra de las causas probables por la cual se descuida este aspecto de liderazgo político en defensa, es una confusión en el concepto de estos dos términos, a los que el personal no especializado considera sinónimos. Por tanto, se deduce erróneamente que la seguridad y la defensa son problemas militares y de ello deben encargarse los militares. Este es un concepto

---

<sup>1</sup> Navarro Meza, Miguel: La conducción política de la defensa.

<sup>2</sup> Puel de la Villa, Fernando, Política de Defensa y Política Militar en el S XX, artículo publicado en *Claves de la España del siglo XX. Estudios*, Valencia, Sociedad Estatal España Nuevo Milenio, 2001

erróneo. Lo militar es solo un instrumento en manos de la política y sólo un componente más para lograr los fines del Estado. Y un adecuado control de lo civil sobre lo militar significa estar capacitado para ello. De tal manera, deberíamos hablar propiamente del *liderazgo político* sobre lo militar, antes que el *control político* de lo militar. Eso requiere estudio y planeamiento, porque no hay seguridad sin una estrategia y no hay defensa sin una estrategia. De la diferencia conceptual entre seguridad y defensa hablaremos un poco mas adelante.

Esta preparación civil para controlar lo militar no debe entenderse como un entrenamiento para hacerse cargo de una nueva posición o nombramiento en el sistema de seguridad y defensa, sino en educar a líderes capacitados para pensar crítica y creativamente sobre los problemas de la seguridad y defensa nacionales que van a tener que enfrentar a lo largo de los años. Pero además y como ya dijimos, esta educación no sólo debe estar dirigida a los políticos y miembros de las Fuerzas Armadas, sino también a los miembros de la Cancillería y a cualquier otro ciudadano que se desempeñe en otros organismos relacionados con la seguridad y la defensa. El liderazgo civil debe tener un conocimiento profundo sobre un tema en el que tiene la responsabilidad de dar dirección estratégica. De manera tal que un programa de estudios debe ser conjunto y relacionado entre todos los sectores implicados. El resultado a obtener será que el Estado disponga de funcionarios de jerarquía capaces de sintetizar – componer, colocar juntos y armoniosamente – todos los instrumentos del potencial nacional para lograr los intereses y los objetivos nacionales.

Como se puede deducir, esta formación de líderes para manejar la seguridad y defensa nacionales en su misma naturaleza va a exceder la ideología de un partido político. Podrán existir formas diferentes de implementar según sea cada partido político, pero el objetivo final debería ser el mismo.

Las Políticas de Defensa deben ser *políticas de estado*, en el sentido que no deben estar sujetas a los vaivenes de la política de oficio, sino que deben tener un consenso entre los partidos políticos. Si una nación no tiene políticas de estado de defensa, las cambiaría con cada gobierno electo y ello significaría para el resto de los países que quien las cambie a cada minuto, no sería predecible en sus reacciones y por tanto, no sería confiable. A un Estado con tales vaivenes ocasionales, nadie lo elegiría como aliado para ningún emprendimiento de mediano o largo alcance. Es más, develaría que sería sumamente vulnerable a cualquier tipo de presión o coerción. El consenso partidario permitirá lograr *políticas de estado* que serán *sustentables*, vale decir equilibradas, con objetivos claros que puedan mantenerse y ser alcanzados en el tiempo. En los hechos, no tener esta clase dirigente en seguridad y defensas preparadas se reflejará en numerosos vaivenes, marchas y contramarchas que no irán más lejos que un período de gobierno. Los Estados que adopten esta postura, van a ser relegados a papeles secundarios y a ser manejados por aquellos otros que tienen claro donde llegar.

Cuando empecemos a tratar en profundidad el tema, deberemos poner mucha atención al significado que convendremos para cada palabra. De no ser así, caeremos en discusiones eternas y sin solución. Para poner un ejemplo sencillo, si decimos que las políticas de defensa deben ser *políticas publicas*, se puede dar lugar a dos interpretaciones: que deben ser conocidas por todo el mundo, o bien que son políticas adoptadas y convenidas por el gobierno de un Estado, y por lo tanto pertenecen al todo el pueblo, aunque puedan ser abiertas o veladas. El concepto universalmente aceptado es el segundo, en la misma acepción

que se da cuando se dice *vía pública*, por calle. Por tanto, decir *políticas públicas* o *políticas de estado* es lo mismo.

El liderazgo político de la seguridad y defensa nacionales debe estar capacitado para formular las políticas de defensa. Esta clase persigue la preparación del liderazgo civil para la formulación de políticas de estado de defensa.

Veremos a continuación los diferentes conceptos de seguridad y defensa, en qué consiste la seguridad y defensa de un Estado, el contexto internacional dentro del cual estas políticas de defensa deben ser elaboradas, las bases fundamentales sobre las cuales deben asentarse estas políticas, el análisis de cada uno de los elementos componentes (intereses y objetivos nacionales, amenazas, costos y riesgos, oportunidades, medios) y diversos métodos de razonamiento estratégico que pueden usarse para formular políticas de defensa.

Al finalizar este artículo, se esbozará un esquema conceptual de razonamiento, que permitirá revisar las políticas de defensa vigentes. Las políticas de defensa no son eternas ni inmutables, por lo que el estratega deberá estar preparado para calcular permanentemente los costos y los riesgos que las pondrán a prueba. Si las políticas de defensa han sido finamente elaboradas, resistirán los embates de cualquier situación no esperada que pueda presentarse en su aplicación.

## II. LOS DIFERENTES CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA.

Se habrá notado que hasta aquí hemos usado indistintamente las palabras *seguridad* y *defensa*. Como esta clase se da a personas provenientes de diferentes países de América, los conceptos de seguridad y defensa difieren, por lo que es necesario primero que comprendamos los diferentes conceptos, y segundo, que independientemente de lo que cada país opine, y sin cuestionarlos en su validez, los estudiantes tomen un concepto uniforme en vistas al ejercicio práctico que desarrollaremos mas adelante.

Lo primero a notar es que el concepto de *seguridad*, no es igual al concepto de *seguridad humana*, ni al concepto de *seguridad interior*, ni al concepto de *seguridad nacional*. La *seguridad* es un concepto amplio y abarcador. Respecto a la palabra *seguridad*, es difícil encontrar una definición que no comience diciendo *en principio*, puesto que es un término relativo antes que absoluto. *Seguridad humana* significa una vida libre de amenazas profundas a los derechos de las personas, a su seguridad o incluso a sus propias vidas. Es un concepto dirigido más al individuo que a la sociedad. De *seguridad nacional* hay muchas definiciones diferentes, porque se refieren a la percepción de la amenaza. Y *seguridad interior* se refiere a lo que ocurre dentro de las fronteras del Estado. Nosotros nos vamos a referir a la *seguridad nacional*.

Aunque esta frase no fue ampliamente usada hasta después de la II GM, los graduados de Yale debatieron el asunto “¿Depende la *seguridad nacional* de mejorar la economía?” en los alrededores de 1790. Las discusiones sobre las prioridades del interés nacional y la política exterior de América (N del R: EE.UU.) tenían un componente económico en los 1930s, y uno de los argumentos consensuados antes de 1941 para ir a la guerra con Alemania y Japón

fue que, haciendo eso permitiría a EE.UU. mantener su acceso a los mercados externos y evitar que la industria se estrangulase.<sup>3</sup>

Alguien podría rastrear la etimología moderna de la frase hasta Agosto de 1945 durante una audiencia el Senado de EEUU. El Secretario de la Marina James Forrestal dijo: “La seguridad de nuestra nación puede solamente ser asegurada en un frente amplio y abarcador”, y agregó “Estoy usando aquí la palabra *seguridad* consistente y continuamente en lugar de *defensa*”, a lo que el Senador Edwin Johnson replicó: “Me gusta sus palabras “seguridad nacional”. Aparentemente Forrestal tenía en mente una construcción más amplia de la frase que la que sugirió su comentario, porque en la misma audiencia dijo: “El asunto de la seguridad nacional no es meramente un asunto del Ejército y la Marina. Tenemos que tener en cuenta nuestro potencial entero para la guerra, nuestras minas, industria, recursos humanos, investigación y todas las actividades que son propias de una vida civil normal...”<sup>4</sup>

Quiere decir que en este caso, el concepto de seguridad se asociaba a lo nacional, era abarcador de todos los medios del potencial nacional, y el concepto defensa se refería exclusivamente a las fuerzas armadas. El patrón divisorio que se tomaba para hacer la diferencia era los *componentes* del poder que se empleaban: la *seguridad* incluía todos los medios nacionales, y la *defensa* solo los medios armados.

Después de la década del 70, apareció otro concepto que era una consecuencia de la lucha contra la guerrilla marxista que asoló Centro y Sudamérica. Como la derrota de la guerrilla marxista era un asunto de *seguridad nacional* para los Estados Unidos, y este país apoyó abiertamente este combate que se llevó a cabo en cada país, las facciones guerrilleras y algunos medios políticos comenzaron a hablar en forma negativa de la “*doctrina de la seguridad nacional*”, oponiéndose así al interés de los Estados Unidos.

Con el advenimiento de las democracias, en muchas de ellas se dividió el concepto de seguridad y de defensa con la única finalidad de no permitir en el futuro el accionar interno de las fuerzas armadas. En esos casos, se definió *seguridad interior* diciendo que era *la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardados la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional*. Las Fuerzas Armadas eran concretamente excluidas como parte del sistema de *seguridad interior*, asignándoseles responsabilidades de apoyo logístico. A lo sumo, se le daba roles subsidiarios excepcionales diciendo que *siendo una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas*. (lo resaltado es nuestro). Esto significa que para el eventual caso de emplearse en seguridad interior con las restricciones mencionadas, las Fuerzas Armadas deberán improvisar.

Por su parte defensa nacional es definida como *la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el*

<sup>3</sup> Joseph J. Roomm, “Definiendo a la Seguridad Nacional”, Council of Foreign Relations Press, New York, 1993, P.2.

<sup>4</sup> Ibidem.

*empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo. Se aclaraba que la defensa nacional tenía por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes. (Lo resaltado es nuestro)*

Quiere decir que en este concepto, lo que es abarcador es la *defensa* en cuanto incluye a todos los componentes del potencial nacional, y cuando se habla de *seguridad* se hace referencia exclusiva a la interior. El patrón distintivo que se toma es el del *ámbito*: ámbito interno fuerzas de seguridad, ámbito externo fuerzas armadas.

Que las Fuerzas Armadas se empleen prioritariamente para las agresiones de origen externo es un concepto casi universal, y las Fuerzas de Seguridad se empleen prioritariamente para la seguridad interna de un Estado también lo es. Lo que podría objetarse es que una división taxativa de jurisdicciones entre las Fuerzas Armadas y de Seguridad desde época de paz las haría incompatibles para enfrentar un enemigo común, como sería el caso de las amenazas transnacionales. Esto surgió claramente en el 11-S, cuando la realidad mostró la incompatibilidad de los sistemas de inteligencia de la CIA y el FBI., que resultaron incompatibles para enfrentar un enemigo común. Este aspecto es lo que se está discutiendo hoy en EE.UU.

Para que el lector aprecie los problemas académicos con que se puede enfrentar si no se toman conceptos similares, nótese que el documento *Estrategia de Defensa de los EEUU* habla en realidad de la seguridad interior de los EEUU. El significado de la palabra *defensa* en este documento es el más literal: prevenciones y acciones tanto externas como internas contra un ataque dentro de un mismo país: el del terrorismo.

Para los efectos del ejercicio, tomaremos la acepción que predomina mundialmente: seguridad es un concepto abarcador de defensa, y defensa se refiere únicamente al empleo de las fuerzas armadas en sus roles principales y subsidiarios.

### **III. LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA DEL ESTADO.**

¿Qué es la seguridad del Estado? ¿Cuál es el aspecto abarcador de todos nuestros esfuerzos? En palabras de Arnold Wolfers, “la seguridad, en un sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas a los propios valores; en un sentido subjetivo, es la medida de la ausencia de temores que esos valores sean atacados”. La seguridad del Estado también tiene muchas dimensiones; no sólo tiene una dimensión militar, sino también dimensiones económicas, políticas, diplomáticas y sociales. La palabra seguridad tiene un significado ambiguo. La ambigüedad de “seguridad nacional” según Joseph J. Romm viene de la subjetividad inherente en determinar amenazas a la seguridad de cualquier nación. Las definiciones que le siguieron solo enfatizaron la ambigüedad del concepto.<sup>5</sup>

<sup>55</sup> Walter Lippmann (1943): “Una nación tiene seguridad cuando no tiene que sacrificar sus intereses legítimos para evitar la guerra y es capaz si se los desafía, de mantenerlos recurriendo a la guerra”.

Un elemento clave en el análisis estratégico en el nivel nacional es el ordenar las ideas sobre la constitución y funcionamiento del sistema internacional. Los estrategas de todo el mundo generalmente se ubican en dos corrientes principales. La *escuela realista* y la *escuela idealista*.

La *escuela realista* que pone énfasis en la geopolítica, que tiene una visión acerca de la distribución del poder entre los Estado – Nación del mundo, y observa el equilibrio del poder entre esos estado – nación. El autor mas conocido de esta escuela es Morgenthau.

La otra es la denominada *escuela idealista*, o también moralista y es la que pone énfasis en las relaciones transnacionales existentes entre los actores estatales y no estatales; esta escuela tiene una visión más pacífica y sostiene la concepción de un mundo que funcione en base a principios morales con raíces en la seguridad colectiva.

Ninguna de estas escuelas es totalmente independiente en sí misma, pero juntas ofrecen dos perspectivas útiles y fundamentales. Sin embargo, no todo es blanco y negro en las relaciones internacionales. Algunos autores dicen que los países de primer orden han sucumbido muchas veces a la *escuela neoconservadora*, también denominada *liberal autoritaria*. Esta escuela tiene tintes de la escuela idealista, en cuanto trata de difundir valores culturales para que sean aceptados universalmente, en el concepto que ellos van a traer la paz y la felicidad al mundo. Pero por otro lado, en su parte de pragmatismo, están decididos a imponer por la fuerza esos valores para que sean aceptados.

En cuanto nos interesa a nosotros, y de cualquier forma o escuela se trate, para tener éxito en el logro de la seguridad se requiere un plan, una estrategia. Existe un esquema frecuentemente usado para analizar los problemas estratégicos. Este diagrama, iniciado por el profesor Terry Deibl, puede sintetizarse en el esquema conceptual de la Figura 1, que también es de utilidad para formular un plan estratégico esquemático.

---

*Consejo Nacional de Seguridad* (1950s): “Preservar a EE.UU. como una nación libre con nuestras instituciones fundamentales y valores intactos”.

*Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales* (1968): “La habilidad de una nación para proteger sus valores internos de las amenazas externas”.

*Amos Jordan y William Taylor* (1981): “La seguridad nacional, sin embargo, tiene un significado más amplio que protección de un daño físico; también implica protección, a través de una variedad de medios, de intereses vitales económicos y políticos cuyas pérdidas pueden amenazar valores fundamentales y la vitalidad del estado”

*Charles Mayer* (1990): “La seguridad Nacional.(...) se define mejor como la capacidad de controlar esas condiciones externas e internas que la opinión pública de una comunidad dada cree necesario para disfrutar su propia determinación, autonomía, prosperidad y bienestar”.

*Joseph J. Romm* (1993): “Una amenaza a la seguridad nacional es lo que amenace significativamente (1) degradar la calidad de vida del pueblo, o (2) limitar el alcance de las opciones políticas disponibles al gobierno”, o “El objetivo de la seguridad nacional es sostener la propia libertad de dictados foráneos y mejorar el standard de vida en un ambiente sostenible”.

*Comité de Desarme de la ONU, A/40/553, 1986, “Conceptos de Seguridad”,* “En principio, seguridad es una condición en la cual los Estados consideran que no hay peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de tal modo que sean capaces de buscar libremente su propio desarrollo y progreso” y agrega más adelante “No obstante, la seguridad es un término relativo antes que absoluto”.

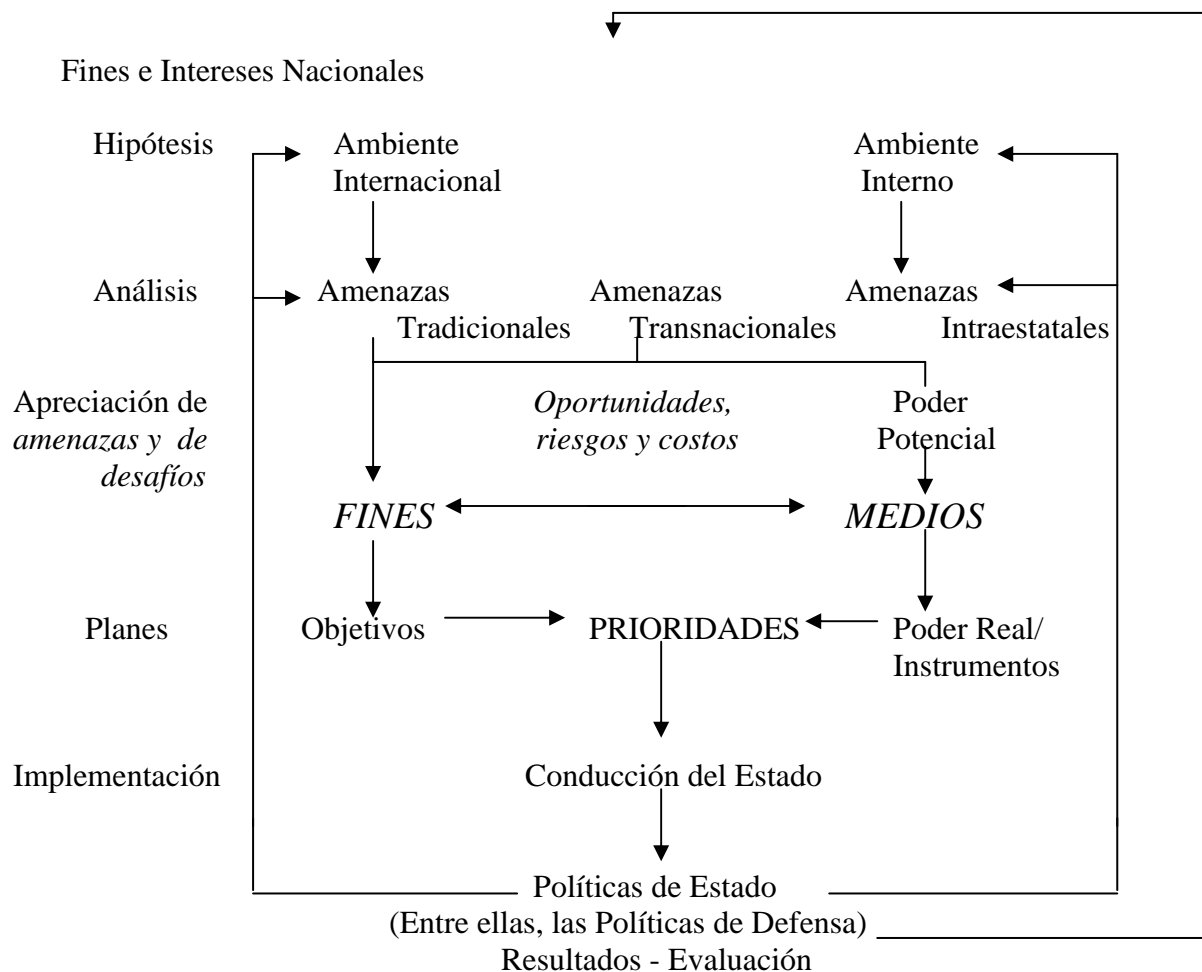


Fig. 1

#### IV. BASES PARA CONDUCIR A UN ESTADO EN POLÍTICAS DE DEFENSA.

El Estado debe conducir a la seguridad y dentro de ella al sector que corresponde a los medios violentos a disposición del poder político, que es la defensa. Esta conducción política de la defensa incluye, entre otras ya mencionadas, la definición de las *políticas de defensa*.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, política es "orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado". Es la franja donde el decisor se debe mover y dentro de donde debe encontrar solución a los infinitos problemas que se le pueden presentar sobre un tema, los que deberá resolver dentro de esa política.

Las políticas de defensa son directrices de orden político, que orientan y dan previsibilidad a los actos de gobierno de un Estado. Como deben ser políticas de Estado, exigen cierta continuidad entre los gobiernos de turno, reflejan un consenso entre los partidos políticos, y resaltan el rol del país dentro de la comunidad regional e internacional. No deberían alterarse fácilmente a lo largo de diferentes gobiernos, para que pueda preverse adecuadamente los recursos fiscales en diferentes presupuestos.

Definir la política de defensa tiene más limitaciones que las que afectan a las demás políticas de estado, porque muchas de ellas no dependen enteramente de la propia voluntad política, por ejemplo el poder relativo del Estado, su ubicación geográfica, su superficie y el tamaño de su población. Las limitaciones o condicionantes a la política de defensa provienen del contexto externo como del contexto interno. Las del ámbito externo provienen del contexto geoestratégico.

Las políticas de defensa se elaboran en el nivel estratégico. *El nivel estratégico es el nivel del conflicto en el cual la nación determina sus objetivos nacionales y desarrolla y usa sus recursos nacionales para alcanzar dichos objetivos. Incluye el establecimiento de los objetivos de cada uno de los componentes del poder, inclusive los militares, define los límites y evalúa los riesgos de emplear los instrumentos del poder, incluso los medios militares y otros, desarrolla planes para cada componente del poder y proporciona los medios acordes con el plan estratégico.*

El primer punto crucial en la formulación de políticas de defensa es encontrar el punto de equilibrio entre la defensa real que necesita un Estado y la defensa posible en función de sus recursos. Para eso, hay que evaluar el grado de amenaza previsible o potencial sobre los propios intereses. Pero de esa brecha entre lo real y lo potencial surgirán riesgos que habrá que asumir, debiendo la autoridad política estar preparada para responsabilizarse de los costos pertinentes.

Pero como en todos los órdenes de la vida, habrá muchas cosas que hacer, y los recursos serán escasos. Por eso el segundo punto crucial será definir las prioridades. La implementación de las políticas de defensa se realiza en el marco de una estrategia, y al respecto, es interesante la opinión al respecto de Henry Kissinger: “El desafío más grande de quien debe diseñar una política en relaciones exteriores es establecer prioridades. Un diagrama conceptual – que relaciones eventos – es una herramienta esencial”.

Definida la política de defensa, corresponde dar lugar a la Estrategia Militar, que diseñara y adecuará los medios para obtener logros. Nótese que acá se concreta la adecuación de medios con fines: si la Estrategia Militar nota que lo que se le requiere está mucho más lejos de los medios que dispone, hará que la política de defensa sea menos ambiciosa y viceversa.

Esta tabla que relaciona las políticas, estrategias y planes ayudará a poner un poco de orden en los pensamientos. Debe tenerse en cuenta que no todos los países consideran necesario arribar a objetivos de defensa. Cada objetivo nacional se cumple con la suma de todos los componentes del poder, por tanto se piensa que es una fragmentación innecesaria formular objetivos de defensa que se desprendan de los objetivos nacionales.

*Relaciones entre Niveles, Estrategias, Objetivos y Política de Defensa*

Nivel Estratégico	Estrategia Nacional	Valores e Intereses Objetivos Nacionales
	Estrategia Militar	Objetivos de Defensa
Nivel Operacional	Estrategia Operacional	Objetivos Operacionales
Nivel Táctico	Táctica	Objetivos Tácticos

Fig. 2

Esto nos ayudará a definir lo que es *política de defensa*: la parte de los objetivos nacionales que el poder militar debe ayudar a obtener o debe obtener por sí mismo. Una vez logrado lo que se perseguía con el uso del poder militar, continúan otros componentes del poder.

Finalizados los conceptos básicos para manejarnos en el tema, veamos ahora por separado las variables que deberemos analizar para formular las políticas de defensa. La primera de ellas es: los Intereses y Objetivos Nacionales.

**V. ANÁLISIS DE LAS VARIABLES.**

***LOS FINES, LOS VALORES, LOS INTERESES Y LOS OBJETIVOS NACIONALES.***

Estos términos se usan indistintamente, pero su significado es diferente. En teoría, es fácil diferenciarlos. No es tan fácil en la práctica, porque cada país se refiere a ellos dándoles un concepto diferente.

1. Los *fines nacionales* son posturas ideales a alcanzar por cada Estado y expresan la razón por la que se han constituido. Normalmente son todos similares para todos los países y se encuentran mencionados en los preámbulos de las respectivas Constituciones o Cartas Magnas, por ejemplo “la paz y felicidad de todo el pueblo”, “la defensa común”, “el bienestar general”, “asegurar los beneficios de la libertad”, etc.
2. Los *valores nacionales* son un “conjunto de convicciones profundas y fundamentales, asumidas por la mayoría de los ciudadanos, que manifiestan su identidad, tanto en su vida interna como en su relación con el exterior”. Son principios o formas de vida que rigen la vida de los pueblos en comunidad, que aseguran propia individualidad y son necesarios para su existencia y subsistencia. Estos valores nacionales guían a los ciudadanos a comportarse y actuar conforme a un estilo de vida al que adhieren voluntariamente. Por ejemplo, son valores de una sociedad el pluralismo, la igualdad ante la ley, el respeto a la persona humana, el cumplimiento de la ley, la libertad de expresar las ideas, o el derecho al disenso. Vale

acotar que muchas veces las naciones se ven enfrentadas ante el dilema *valores vs. intereses*: la escuela idealista da más importancia a los valores y la escuela realista da prioridad a los intereses.

3. Los *intereses nacionales* son temas amplios y duraderos referidos a la seguridad del Estado. En algunos países se los denomina *objetivos nacionales permanentes*, para dar una idea que son duraderos y no cambian con facilidad.

Los intereses nacionales son los fines nacionales y los valores nacionales llevados a la realidad, pero sin una circunstancia particular de tiempo, lugar y oportunidad. Son mucho más concretos y particularizados, por ejemplo “un país libre e independiente”, “una economía saludable”, “fomentar la economía regional”, “fomentar la promoción de nuestros valores en el exterior”, “lograr un mundo más estable y seguro”, o “la cooperación política con países aliados”.

Algunos dividen los *intereses nacionales* en *intereses vitales* cuando involucran la existencia misma del Estado (por ejemplo la integridad del territorio, la seguridad de los ciudadanos, el abastecimiento de energía, la disponibilidad de agua potable, el espacio vital), *intereses importantes* (regiones donde tienen intereses económicos o compromisos con aliados, protección del medio ambiente contra daños severos y crisis con potencial de generar grandes flujos de refugiados; y *otros intereses humanitarios*, que son los que demandan sus valores (apoyo a la democracia, protección de los derechos humanos, ayuda humanitaria, etc.).

Hay otras divisiones metodológicas referidas a la *intensidad* de los intereses nacionales. Hans Morgenthau decía que existían de dos tipos de intereses nacionales: *vital* cuando involucraba la existencia del Estado y *secundario*, cuando no representa amenazas a la soberanía y por lo tanto es posible buscar una solución pacífica.

Por su parte, Donald Nuechterlein dividía los intereses nacionales según su intensidad en *de supervivencia* cuando era un peligro inminente y de gran credibilidad a la existencia de un Estado, *vital* cuando existía probabilidad de un daño serio, *mayor* cuando sólo existía la potencialidad de un daño serio y *periférico* cuando el daño que se podía causar era poco, o solo dañar a ciertos sectores de la sociedad. Según este mismo autor, los intereses nacionales eran cuatro: la defensa de la Patria, el bienestar económico, el orden mundial favorable y la promoción de los propios valores.

Los *intereses nacionales* son determinados por élites intelectuales restrictivas – los *think tank* de los anglosajones, o líderes fuertes – los *caudillos* de la raza hispana y luego son legalizados por actores sociales y estatales en proceso de consulta, o Asambleas Constituyentes en conformidad con los principios del Estado de Derecho.

4. De los *intereses nacionales* surgirán los *objetivos nacionales*. Otros países los denominan *metas nacionales*. Vale aclarar que en algunos países se los denomina *objetivos nacionales temporarios* o *actuales*, para dar a entender que pueden cambiar.

Los *objetivos nacionales* son los *intereses nacionales* llevados a una circunstancia particular de tiempo, lugar y oportunidad y son claramente identificables y obtenibles en su relación

medios – fines y costos – riesgos. Los objetivos nacionales a alcanzar se armonizan con el potencial real del Estado, se le asigna un orden de prioridad, se establece qué componente del poder del Estado es el que lleva el esfuerzo principal y de ello surgen las Políticas de Estado.

Alcanzar los *objetivos nacionales* es algo concreto y tangible. Al igual que las políticas de defensa, en su expresión comienzan por verbos en infinitivo, para enunciar los objetivos en términos de los resultados perseguidos. Ellos dan la base para organizar los esfuerzos y los recursos.

Vamos a ver las dos modalidades enunciadas. La primera dice que establecidos los Objetivos Nacionales, cada uno de ellos necesita de la acción de los componentes del poder del Estado. Donde se requiere el poder militar, se pasa de lleno a enunciar la *política de defensa*.

*El caso de la Estrategia Nacional de Seguridad de EEUU 1994*: La Estrategia de Seguridad Nacional de 1994 manifestó que los "tres componentes centrales" de la estrategia de "empeñamiento y expansión" eran: "Mantener una fuerte capacidad de defensa y promover la seguridad cooperativa"; "La apertura de mercados y expansión del crecimiento económico"; y "Promover la democracia en el exterior". Estos son claramente los *objetivos nacionales*. Para los propósitos de los estrategias económicas, "La apertura de mercados y expansión del crecimiento económico" significó "Impulsar el Tratado de Libre Comercio con las Américas" y "Bajar las tasas de interés para fomentar la inversión productiva". Para los propósitos de los estrategias militares, "Mantener una fuerte capacidad de defensa" los condujo a los niveles inferiores de descripciones, conocidos como "Presencia Confiable en Ultramar", "Recuento de armas de destrucción masiva", "Contribución a las operaciones de paz multilateral", "Apoyo a los acciones antiterroristas" y el "Mantenimiento de fuerzas para ayudar a combatir la agresión en dos conflictos regionales simultáneos". Estas son las *políticas de defensa*.

Sin embargo, otros países desprenden Objetivos de Defensa de los Objetivos Nacionales, como paso previo a formular sus *políticas de defensa*.

*El caso del Reino de España*: El Libro Blanco de la Defensa e España establece que los Objetivos básicos de la defensa son 1) *consolidar la presencia en las organizaciones internacionales*, 2) *mejorar la eficacia de las fuerzas armadas*, y 3) *impulsar una mayor participación de la sociedad en las tareas de la Defensa*. De cada uno de estos objetivos desprende las políticas de defensa:

1. En cuanto a consolidar la presencia en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa, las políticas de defensa son:

- Contribuir a la definición de una política europea común de seguridad y defensa en la Unión Europea.
- Contribuir a la defensa colectiva mediante nuestra plena participación en la Alianza Atlántica, y dentro de ella, apoyar la identidad europea de Seguridad y Defensa, bajo el principio de no duplicación innecesaria de esfuerzos.
- Participar en las Fuerzas Multinacionales Europeas constituidas para la ejecución de operaciones de Petersberg y también a disposición de la OTAN.

- Impulsar el diálogo y la cooperación como medidas más apropiadas para garantizar la estabilidad internacional, con especial atención al Diálogo Mediterráneo.
  - Apoyar y participar en las iniciativas conducentes al mantenimiento de la paz y la estabilidad mundiales, promovidas y auspiciadas por las Naciones Unidas.
  - Participar activamente en la puesta en práctica de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad promovida por la OSCE.
  - Respalda las iniciativas de desarme, piedras angulares de la seguridad europea, y apoyar la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva y6 de sus medios de proyección.
  - Procurar la armonización de nuestra especial relación con los EEUU, que sustenta el actual convenio de Cooperación para la Defensa, con nuestra nueva situación en la Alianza Atlántica.
  - Impulsar las relaciones bilaterales y multilaterales con los países del Centro y Este de Europa, de la región mediterránea y con los países iberoamericanos y demás naciones con las que mantenemos vínculos históricos.
2. En relación con la potenciación de las Fuerzas Armadas.
- Completar el proceso de profesionalización del personal de tropa y marinería no mas tarde del 31 de diciembre de 2002.
  - Continuar con el proceso de modernización, dotando a las Fuerzas Armadas del material necesario para su plena eficacia en línea con las tendencias que impone el escenario estratégico.
  - Proceder a una revisión profunda de las actuales estructuras aplicando criterios de agilidad, flexibilidad, funcionalidad y óptimo aprovechamiento de los recursos.
3. En relación con la sociedad española.
- Transmitir a la sociedad Española la necesidad de inversión en Defensa, porque esto es un bien público que no tiene alternativa.
  - Fomentar en la opinión pública el interés por los temas de la defensa, elevando en lo posible el nivel de información y aplicando siempre el concepto de máxima transparencia.
  - Conseguir que la sociedad española se identifique con el esfuerzo de defensa que se está realizando, en el convencimiento que se trabaja en la dirección correcta.

*El caso de la Republica Federativa del Brasil:* en el Libro Blanco de la Defensa, se definen los objetivos de defensa nacional: 1) garantizar la soberanía, como la conservación de la integridad territorial, del patrimonio y de los intereses nacionales; 2) garantizar el Estado de Derecho y de las instituciones democráticas; 3) conservar la cohesión y de la unidad de la Nación; 4) salvaguardar a las personas, los bienes y los recursos brasileños, o bajo jurisdicción brasileña; 5) conseguir y mantener los intereses brasileños en el exterior; 6) proyectar al Brasil en el concierto de naciones y su mayor incorporación al proceso decisorio internacional; y 7) contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad en el ámbito internacional. De estos Objetivos de Defensa desprende lo que llama *directrices*, que no son otra cosa que las políticas de defensa:

Para lograr los objetivos de la Política de Defensa Nacional, se establece que se deberán observar las *directrices* siguientes, por ejemplo:

1. Contribuir activamente a la creación de un orden internacional fundamentado en el estado de derecho, que propicie la paz universal y regional y el desarrollo sostenible de la humanidad;
2. Participar más activamente en los procesos internacionales pertinentes de toma de decisiones;
3. Perfeccionar y aumentar la capacidad de negociación del Brasil en el plano internacional; Promover la posición del Brasil que favorece el desarme mundial, condicionado al desmantelamiento de los arsenales nucleares y otras armas de destrucción masiva, en el marco de un proceso acordado multilateralmente;
4. Participar en las operaciones internacionales para mantener la paz, de acuerdo con los intereses nacionales;

*El caso de Chile:* en su Libro Blanco de la defensa, se enuncian como Objetivos Nacionales los siguientes: 1) La permanencia de la Nación chilena; 2) La conservación y enriquecimiento de su identidad y patrimonio cultural; 3) La manutención de su independencia política; 4) La manutención de la soberanía del Estado de Chile; 5) La manutención de la integridad del territorio nacional; 6) El logro y la manutención de un desarrollo económico alto, sostenido y sustentable; 7) El logro de un desarrollo social acorde con el desarrollo económico, sobre la base de la capacidad individual e iguales oportunidades para todos; 8) La manutención de una convivencia ciudadana pacífica y solidaria; 9) La proyección internacional; y 10) La manutención de buenas relaciones internacionales.

Como objetivos de la defensa nacional, se enuncian los siguientes: 1) Conservar la soberanía e independencia del país; 2) Mantener la integridad territorial de Chile; 3) Contribuir a preservar la institucionalidad y el estado de derecho; 4) Resguardar, fortalecer y renovar nuestra identidad histórica y cultural; 5) Crear las condiciones de seguridad externa fundamentales para lograr el bien común de la Nación; 6) Contribuir a desarrollar equilibrado y armónicamente, el Poder Nacional; 7) Fortalecer el compromiso ciudadano con la defensa; 8) Apoyar la proyección internacional de Chile; y 10) Contribuir a la manutención y promoción de la paz y seguridad internacionales, de acuerdo con el interés nacional.

Para cumplir con los objetivos de defensa, el Libro Blanco de la Defensa de Chile dice que la política de defensa es *en el plano político-estratégico, de carácter disuasivo, y su orientación fundamentalmente defensiva*. Dice que se enmarca en unos principios generales, que son las políticas de defensa de Chile:

1. Alcanzar los Objetivos Nacionales con el mejor aprovechamiento de lo que el país posee, considerando que Chile no abriga propósitos agresivos contra ninguna Nación del orbe, ni tiene reivindicaciones territoriales con el ámbito nacional.
2. Proteger a su población, defender sus intereses nacionales, salvaguardar su independencia política, su soberanía nacional y su integridad territorial.
3. Estructurar un poder nacional homogéneo y consistente, en el que la capacidad militar guarde proporción y congruencia con el resto de las capacidades nacionales. Ello significa evitar un poder excesivo en relación a ellas, así como un poder militar insuficiente de modo que no pueda preservarse.

4. Contribuir a la defensa y promoción de la paz internacional, de acuerdo al interés nacional.

En la historia de la humanidad siempre ha sucedido que si bien los fines de los Estados son similares, los valores difieren de acuerdo a las culturas, los intereses son sobre recursos escasos, o por simple instinto de dominación de unos sobre otros, ocurre que los intereses y objetivos de los Estados se contraponen. Ello da lugar a rivalidad o competencia entre Estados y cuando tal rivalidad lleva implícito el uso de la fuerza, se lo denomina conflicto y es tratado por la rama de la ciencia denominada *polemología*.

De tal manera que es deber de todo Estado organizado, analizar cuales son los peligros que pueden impedir el logro de sus objetivos nacionales, no solo para prepararse para un eventual conflicto, sino también para evitarlo. Estos peligros se denominan genéricamente *amenazas*.

Finalmente, hay que estar alerta que probablemente puedan encontrarse escritos en un papel los objetivos nacionales de un Estado, pero que muchas veces los reales intereses pueden encontrarse ocultos o velados. Esto puede ocurrir porque en la naturaleza humana, los intereses pueden ser altruistas o egoístas. O bien, ser altruistas pero *comenzar por casa*.

Sin perder de vista los intereses nacionales, llega el momento de ver el escenario donde van a actuar.

### **LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA DEFENSA: EL AMBIENTE INTERNACIONAL - EL CONTEXTO GEOESTRATÉGICO**

Como observó Nietzsche, la forma más común de la estupidez humana es la de involucrarse tanto en lo que se está haciendo, que se olvida lo que se está tratando de hacer. En relaciones exteriores, esto se aplica en la definición de los intereses nacionales y los objetivos, porque no es una tarea simple. Un problema permanente de los líderes de un Estado es determinar qué es lo que es verdaderamente vital fuera de sus fronteras, en su relación con otros países. Y con el auge de las democracias electorales y la importancia consiguiente de la opinión pública, sucede muchas veces que ella es la que controla la política exterior de las democracias. En conclusión, definir los intereses nacionales y los objetivos para lograrlos dentro de un contexto geoestratégico, se torna una tarea extraordinariamente difícil y compleja.

De acuerdo a Walter Lippmann, “una política exterior consiste en equilibrar los objetivos de la nación con el poder nacional, manteniendo un margen de poder razonable en reserva” – en otras palabras, combinar adecuadamente los fines con los medios. Invariablemente esto nos lleva a los alrededores de la economía, porque aunque hablemos de múltiples elementos del poder nacional, todos están intrínsecamente unidos con la economía. Una economía anémica, dirigida por las deudas, debilita la diplomacia, hace más dificultoso asegurar

acuerdos de comercio favorables y compromete la habilidad para financiar acciones esenciales de los componentes del poder.

Pero esta teoría se encuentra insertada en un contexto de países, donde la realidad es que haya pocos Estados muy poderosos y otros que reciben parte de la distribución de poder. Esta relación entre Estados ya había sido notada por Clausewitz, cuando decía que un conflicto no solo involucraba a dos Estados, sino que también iba a afectar los intereses de terceros Estados. Este aspecto no debe descuidarse y se llama el *contexto geoestratégico*.

El contexto geoestratégico es importante: como ya dijimos arriba ya lo había dicho Clausewitz, cuando expresaba que ningún Estado podía involucrarse en una guerra, - por extensión, entrar en colisión de intereses con otro Estado o Estados - sin analizar previamente el efecto que esa guerra iba a tener no solo en el Estado contrincante sino en terceros Estados.

El contexto geoestratégico es cambiante a lo largo de los siglos. Pero como característica común, siempre han existido un o más centros de poder del cual derivan o reparten cuotas de poder a otros países. Los imperios nacen, llegan a un cenit y luego desaparecen. Esa es al parecer la historia de la humanidad. Pero el estratega, que si hay algo en que no debe fallar es en el manejo de la realidad circundante, no puede nunca ignorar su real ubicación en esta distribución de poder. Eso será clave para que sus políticas de relaciones internacionales y defensa tengan éxito.

La realidad de la Política Internacional es un factor determinante para la formulación de las Políticas de Defensa. Ellas buscan ubicarse mejor en la distribución del poder entre Estados. Esta distribución del poder es consustancial al sistema internacional, en cuanto éste tiende a reflejar los intereses de aquellos miembros más poderosos. Cualquier sistema social, incluyendo para estos efectos el internacional, puede ser definido en términos de beneficios para sus integrantes, pero cuya distribución será inevitablemente desigual. De ello se sigue que aquellos inicialmente menos favorecidos, con el tiempo intenten alterar el sistema de modo que sus propios intereses se vean mejor reflejados. Este proceso será usualmente el resultado de una nueva distribución del poder al interior del sistema internacional que altere la relación funcional que existía anteriormente.<sup>6</sup> Como puede verse, es una balanza que tiende a desequilibrarse en todo momento. También hay que notar que en este ámbito de la Política Internacional, el poder está repartido regionalmente y en forma desigual dentro de cada región, así que se ponen en juego equilibrios regionales que se tornan inestables si algunos de sus miembros pretende ocupar un rol preponderante en su propio beneficio, lo que es natural que ocurra.

Otro de los factores limitantes en la elaboración de las propias Políticas de Defensa son los compromisos internacionales contraídos, por ejemplo, el adherir a la Carta de las Naciones Unidas supone que el firmante se ha comprometido en “librar a las generaciones futuras del flagelo de las guerras”,<sup>7</sup> o en lo referente a cuestiones del medio ambiente, desarrollo nuclear con fines pacíficos u otras del Derecho Internacional.

---

<sup>6</sup> Navarro Meza, Miguel: *Políticas de Defensa, Parámetros de la decisión*.

<sup>7</sup> Carta de la ONU, 1er párrafo.

Y si por suscribir a obligaciones el sistema de seguridad colectiva impone limitaciones a la propia política de defensa, más lo hace el adherir a un sistema de seguridad cooperativa puesto que supone un sistema complejo de consultas y decisiones políticas y militares. La seguridad cooperativa requiere definición de amenazas comunes, medios simétricos para enfrentarlas e interoperabilidad estratégica, sin la cual no se puede llegar a la interoperabilidad operacional, táctica o técnica.

Todo esto hace necesario que exista una coordinación estrecha entre las políticas de defensa y la política exterior. Es una política de defensa porque requiere de una estructura de objetivos, fines y medios y es una política exterior porque es una proyección del poder nacional fuera de las fronteras. Esta unión entre ambas políticas (de defensa y exterior) requiere de una buena coordinación: ambos ministerios responsables deben tener niveles similares de desarrollo, ambos deben contar con medios de ejecución sobre el mismo tema, y ambos ministerios deben entender mutuamente cómo funcionan los mecanismos del otro. Esta coordinación va a facilitar el proceso de decisiones.

### ***EL AMBIENTE INTERNO***

Pero si los factores externos de la política internacional son orientadores, los factores de la política interna son mucho más limitantes. Lo es la geografía, sobre todo para la defensa del propio territorio. Las políticas de defensa serán diferentes en países según tenga mucha o poca profundidad estratégica, o muchos o pocos recursos naturales. Por otro lado, la historia es una carga afectiva que acarrear los pueblos y que frecuentemente limitan las políticas de defensa. En cuanto a la asignación de recursos para la defensa, los Estados menores siempre se debaten en el dilema de dedicar pocos recursos a muchas actividades, eligiendo muchas veces dar prioridad a otras áreas antes que defensa. Pero hay que ser consciente que esta área requiere de una inversión previa y que las imprevisiones en defensa se pagan muy caras y generan efectos casi irreversibles. Por eso, los países menores deben desarrollar una especial capacidad de anticipación de los hechos con adecuados sistemas de inteligencia estratégica, porque desarrollar estructuras de fuerzas fuera de los presupuestos habituales es difícil. A menos que ocurran situaciones de necesidad y urgencia, los presupuestos de defensa tienden a ser estables y en períodos de paz, propenden a disminuir en términos reales.

Lo que es un compromiso muchas veces difícil de lograr es el acuerdo político (el consenso) para que todas las fuerzas políticas independicen la política de estado de la lucha partidaria. El uso de la fuerza armada, ni su preparación, debe improvisarse. El poder político debe asumir que la voluntad política de participar requiere a veces una inversión previa, y esto no se logra de un día para otro. Tener una fuerza no preparada puede llegar a ser un acto de incalculables costos políticos internos y externos si se da la ocasión que la fuerza sea empleada efectivamente.

También influye mucho el contexto psicosocial nacional. La opinión pública es voluble y cambia rápidamente conforme a las circunstancias, pero siendo los sistemas democráticos a elección de mayorías el consenso público es determinante en las luchas internas de poder. Habrá que informar adecuada y ampliamente a la prensa de tal manera que se genere máxima

transparencia en la decisión pública. El apoyo de la opinión pública y el respaldo de las mayorías en este tipo de decisiones son determinantes.

### **LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD DEL ESTADO.**

Se encontrará que indistintamente se refiere a *amenazas* como *amenazas a la seguridad*, o *amenaza a los intereses*, o simplemente *amenazas*. Amenaza es la actitud o la acción de significar que se desea hacer algún daño y debiendo ser los intereses del Estado un todo coherente con la seguridad del Estado, es indistinto mencionarlas de cualquiera de las dos formas.

Desde siempre – tradicionalmente – el uso de la violencia entre Estados lo fue entre Estados aislados, o entre alianzas – concepto de permanencia –, o coaliciones – concepto de empleo transitorio para lograr un objetivo común.

#### 1. Las *amenazas tradicionales*.

Para analizar racionalmente las *amenazas tradicionales*, podemos recurrir a la metodología de Clausewitz. Decía que para que sobreviniese una guerra, debían darse en conjunto tres circunstancias: los gobiernos, que eran los que ponían el ingrediente racional; los pueblos, que eran los que ponían las emociones y la pasión; y los ejércitos, que eran los que ponían la fuerza. Agregaba que sería un gran error pensar que las guerras son producto únicamente de actos racionales de los gobiernos, dando a entender que el uso de la violencia entre Estados era una mesa de tres patas.

Pero el sistema internacional cambió mucho desde el colapso del imperio soviético. Uno de los aspectos más importantes del cambio fue el número y la influencia creciente de actores no estatales y la prevalencia e importancia creciente de desafíos transnacionales – que atraviesan las fronteras de las naciones y las soberanías. Estos no son desafíos tradicionales a la seguridad de los estados y probablemente y como consecuencia, van a requerir aproximaciones estratégicas no tradicionales.

Lo que se dice ahora *amenazas tradicionales* – violencia entre Estados - quedó relegado a un segundo plano, cuando apareció la frase *nuevas amenazas*. Debe quedar claro que la aparición de las *nuevas amenazas* no ha anulado a las *amenazas tradicionales*. Al respecto, la Secretaría General de la OEA fue muy clara en su informe cuando escribió: “El porcentaje de los Estados [americanos] que incluyen en sus respuesta nuevas amenazas como uno de los principios rectores actuales de la seguridad hemisférica, es equivalente al 100%. Ello no quiere decir que se esté preparando el obituario del concepto de las amenazas tradicionales”.

<sup>8</sup> El 54.5% de las respuestas de los países hicieron explícita la necesidad de incorporar las amenazas tradicionales al nuevo enfoque. Estas amenazas tradicionales pueden ocurrir con países dentro del mismo Hemisferio, o con países de fuera de nuestro Hemisferio.

---

<sup>8</sup> Análisis de las Respuestas de los Estados Miembros al Cuestionario sobre los Nuevos Enfoques a la Seguridad Hemisférica, solicitado por la Presidencia de la Comisión de Seguridad Hemisférica, OEA/Ser. G. CP/CSH-430/02 rev. 1. add 1, 10 Octubre 2002, Original: Español, Punto1. párrafo final.

Y después del colapso del imperio soviético y la aparición del nuevo orden internacional, surgió la necesidad de asegurar la *estabilidad* para preservar la paz y seguridad internacionales. Una de las maneras en que el mundo trata de atenuar las posibilidades de un conflicto tradicional es mediante medidas de confianza mutua entre países limítrofes, como transparencia en gastos de defensa y publicación de *Libros Blancos de Defensa*, para hacer públicas todas las políticas, estrategias y recursos de defensa de un país.

Pero las *nuevas amenazas* que habían sido anticipadas en la década del 90 luego del colapso del imperio soviético, tomaron inusitada fuerza con el atentado terrorista 11-S del 2001. Allí, los Estados Unidos y el mundo occidental vieron la necesidad de montar un sistema de valores compartidos para luchar contra las amenazas no tradicionales.

## 2. Las *nuevas amenazas* – las *amenazas transnacionales*.

Lo que se considera globalmente como *nuevas amenazas* son metodológicamente clasificables en dos tipos: las que tienen por agresor a un componente no estatal – aunque en algunos casos pueda estar apoyado abierta o encubiertamente por otro estado – que se denominan amenazas transnacionales y las amenazas que se originan dentro de un mismo Estado y que al afectar la gobernabilidad hacen que aparezcan los denominados Estados fracasados, a los que se define como *aquellos que no se pueden proporcionar gobernabilidad básica, seguridad y oportunidades para sus pueblos, generando potencialmente conflictos internos, migraciones masivas, hambrunas, enfermedades epidémicas, desastres ambientales, asesinatos masivos y agresión contra Estados vecinos o grupos étnicos, eventos que pueden amenazar la seguridad regional y la estabilidad*. Algunos autores incluyen esta clasificación como amenazas intraestatales por el fracaso del Estado.

Las amenazas transnacionales son: *lavado de dinero, inmigración ilegal, terrorismo, crimen internacional, tráfico de drogas, tráfico ilícito de armas, migraciones incontroladas de refugiados y daños ambientales, aunque pueden agregarse otras como terrorismo cibernético, extorsión, corrupción, tráfico de inmigrantes, tráfico de personas, falsificaciones, fraude con tarjetas de crédito y otros fraudes financieros, robo de propiedades intelectuales, y sus asociaciones*.

## 3. Las *nuevas amenazas* – las *amenazas intra estatales*.

Cuando el mundo en la década del 90 se hace unipolar, todos creían que los conflictos al menos decrecerían. La realidad mostró que se multiplicaron los conflictos dentro de los mismos Estados y por lo tanto creció la inestabilidad.

Las *amenazas intra estatales* reciben varios tipos de clasificación, la más acertada en mi opinión es la proporcionada por el *Conrad College*, a través de su proyecto *Ploughshares*, que distingue tres tipos de conflictos de tipo intraestatal:

- los *conflictos por el control del Estado*: las luchas protagonizadas por los movimientos revolucionarios, las pugnas de las elites por la transferencia del poder o las campañas de descolonización son ejemplos de esta categoría. En estas luchas suelen inmiscuirse también motivaciones religiosas, étnicas o comunales.

- Le siguen los *conflictos por la formación del Estado*, que tienen que ver con la forma del Estado mismo y generalmente involucran a regiones particulares de un país que pugnan por diversos grados de autonomía, por el derecho de decidir mediante un plebiscito la posibilidad de escindirse, o por una lisa y llana secesión.
- Finalmente, existen los *conflictos por el fracaso del Estado*: la pugna se conforma tras la ausencia de un control efectivo por parte del gobierno. Los investigadores del Conrad College dicen que, en este caso, "el error primario es una incapacidad para proveer seguridad humana mínima a los ciudadanos individuales". Dentro de las amenazas intra estatales en Latinoamérica, la mayoría son por el *fracaso del Estado*. Allí encontramos la *falta de educación, la desnutrición y las enfermedades, la degradación ambiental y la polución, la explotación descontrolada de los recursos naturales, la fragilidad democrática, los abusos de los derechos humanos, los desastres naturales, la inestabilidad económica, la pobreza extrema, las obligaciones insostenibles de los servicios de la deuda externa, la corrupción de la clase política y los sistemas judiciales corruptos y no efectivos*.

Vale aclarar que algunos – en especial los países altamente desarrollados - consideran estos aspectos como *riesgos y desafíos de las democracias*, en lugar de considerarlos *amenazas*. En realidad son riesgos y desafíos pero de tal magnitud que muchos de ellos pueden exceder la capacidad de un gobierno para solucionarlos y así cumplir los fines del Estado y por tanto pasan en esos Estados a la categoría de *amenazas*.

Pero como en la neutralización de las amenazas y la obtención de los objetivos nacionales es necesario ser proactivo y no reactivo ante los hechos, entra en juego un concepto nuevo: la *oportunidad*. Esto se entiende como la acción de hacer pensadamente que concurran las circunstancias para avanzar en la obtención de los objetivos nacionales. Es lo que se quiere significar cuando del inglés se traduce *window of opportunity*: ahora y no antes ni después.

Pero así como en el nivel táctico el conductor se mueve dentro de los parámetros de tiempo y espacio, en el nivel estratégico es necesario agregarle un tercer vector: la *oportunidad*, entendida como la ocasión que debe ser creada y aprovechada en un momento justo, para lograr los propios objetivos. Es un juego de ajedrez.

## **LOS MEDIOS. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA**

Dada una clara visión del interés nacional y sus objetivos y la capacidad de movilizar el poder del estado, el arte de manejo del estado está en condiciones de diseñar formas (estrategias) para usar los medios disponibles y apropiados (instrumentos de política) para lograr nuestros fines (intereses y objetivos nacionales). Con respecto a las formas y medios, podemos crear un espectro grueso de aproximaciones estratégicas genéricas, como puede verse en la columna de la izquierda abajo y luego distribuir los instrumentos básicos de la política a lo largo de este espectro, oscilando entre los menos a los más coercitivos, como se muestra en la columna de la derecha.

<b>Estrategias</b>	<b>Instrumentos de política</b>
Diplomacia Diplomacia pública Información	Persuasión diplomática
Negociación con incentivos Ayuda exterior	Organizaciones Internacionales
Diplomacia coercitiva Amenaza de uso de la fuerza	Sanciones económicas Operaciones militares

Fig. 3

### **LA OPORTUNIDAD.- LOS COSTOS Y RIESGOS**

#### ***El análisis constante y objetivo del contexto***

En cierto sentido, *amenaza* es un concepto opuesto a *oportunidad*. Amenaza es un daño probable a nuestros objetivos nacionales y oportunidad es una ocasión para obtener los nuestros. Esto quiere decir que es tan importante en un Estado determinar las amenazas, como determinar las oportunidades.

En la reacción – las *amenazas* –, como en la proacción – las *oportunidades*, hay *costos* y *riesgos* que asumir. Estos costos y riesgos deben ser cuidadosamente calculados y asumidos, porque van a servir en la determinación de prioridades y en la asignación de recursos. Esta apreciación de *riesgos* determinará el grado de probabilidad – alto, medio o bajo - del éxito o fracaso en la obtención de los objetivos nacionales, en tanto que la apreciación sobre *costos* incluirá las consecuencias más probables de alcanzar o no alcanzar los objetivos nacionales, así como el estado probable de nuestro poder real al obtener el objetivo político en vista al desarrollo que se puede esperar de los hechos.

Una vez determinadas las *amenazas*, las *oportunidades* y analizados los *costos* y los *riesgos*, el poder político deberá analizar el entorno en forma constante y objetiva para darles una prioridad. Esto va a permitir determinar las capacidades y limitaciones propias, identificar posibles colisiones de intereses con otros Estados y determinar si existen o pueden crearse circunstancias coyunturales para modificar el entorno en forma favorable a nuestros intereses.

Las capacidades y limitaciones propias era lo que en la Figura 1 habíamos referido como Poder Real del Estado, eran los *medios* disponibles. Los *finés* eran los Objetivos Nacionales.

Nótese que hasta aquí, lo que hemos hecho es Estrategia: determinado nuestros *intereses*, analizado el entorno para determinar *amenazas y oportunidades*, hecho un análisis de *costos y riesgos* y hemos determinado los *objetivos nacionales*, adecuando nuestros *medios* con nuestros *finés*. Ahora habrá que establecer las *políticas* para alcanzarlos, y así conducir al Estado.

## VII. LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DEFENSA

Establecidos los *objetivos nacionales*, ha llegado el momento de formular las *políticas de estado* y dentro de ellas, las que corresponden a las fuerzas armadas: las *Políticas de Defensa*. Para enfrentar cualquiera de las tres amenazas a la seguridad de los Estados – *tradicionales, no tradicionales e intra estatales* –, se requieren *Políticas de Defensa*. La formulación de políticas de seguridad y entre ellas las de defensa, como ya hemos visto, corresponden al nivel estratégico.

Ya hemos visto como algunos países pasan de los Objetivos Nacionales a las *políticas de defensa*, y otros formulan previamente los *objetivos de la defensa*. Llegado a este punto, y para evitar confusiones, debemos resaltar que las *políticas de defensa* no deben ser confundidas con las *políticas militares*. Estas se relacionan y desprenden de las políticas de defensa. Ya dijimos arriba que las políticas de defensa pasan a la estrategia militar, porque le dan pautas de estructura de fuerzas, preparación operacional, empleos probables y equipamientos consecuentes. Cada uno de estos aspectos generará *políticas militares*.

Veamos ahora unos ejemplos acerca de cómo se elaboran coherentemente y se relacionan desde los intereses y objetivos nacionales a las políticas de defensa, y las políticas militares:

Caso 1:

- Interés Nacional: *Un mundo más seguro y estable*
- Objetivo Nacional: *Presencia del país en los organismos regionales de seguridad y defensa.*
- Políticas de Defensa: *Fomentar Acuerdos de Seguridad Regionales para OMP.*
- Política Militar: *Lograr la Interoperabilidad combinada*

Caso 2:

- Interés Nacional: *Explotación racional de los recursos.*
- Objetivo Nacional: *Proteger los recursos marítimos nacionales de la depredación ilegal.*
- Política de Defensa: *Ejercer control efectivo sobre la Zona Económica Exclusiva.*
- Política Militar: *Priorizar los recursos operacionales para el patrullaje marítimo.*

Caso 3:

- Interés Nacional: *Evitar el tráfico aéreo de drogas proveniente del exterior del país.*
- Objetivo Nacional: *Ejercicio pleno de la soberanía en el espacio aéreo.*
- Políticas de Defensa: *Mejorar sustancialmente el sistema de vigilancia aéreo sobre el propio territorio.*

- Política Militar: *Estructurar la fuerza con predominio de medios para el patrullaje aéreo.*

Esta política de defensa dará lugar finalmente a la estrategia militar, que indicará *qué hacer, cómo hacerlo y con quién hacerlo*. El proceso interactivo entre estos aspectos estará dado por los permanentes ajustes que deberán hacerse para determinar el *cómo hacerlo*: ajustar los fines (qué hacer) y los medios (con quién hacerlo) y en todos los casos, calcular los riesgos.

Todo esto es fácil de comprender, pero para llegar al resultado final habrá que hacerlo ordenadamente. Para eso se necesitan de ciertos *métodos de razonamiento estratégico*.

### **LOS MÉTODOS DE RAZONAMIENTO ESTRATÉGICO.**

El ambiente estratégico es un caos y la primera preocupación de los estudiosos es ponerle orden. Además, para los que recién se inician en el tema, siempre hay ansiosos que buscan la fórmula o el modelo que los ayude a razonar, pero debe aclararse que ésta no es la situación ideal: el éxito está en la creatividad y no en la fórmula.

Como ya dijimos en otra parte, la estrategia equilibra fines con medios y calcula costos y riesgos. Además, se diferencia de la táctica en que no sólo hace cálculos de tiempo y espacio, sino que toma ventaja de las oportunidades ya sea porque aparecieron solas o fueron creadas las circunstancias. También dijimos que en su acepción original, estrategia es la disposición de medios y el uso de los resultados de su uso para lograr un fin, y esta definición también se ajusta a la táctica.

Existen varias definiciones de estrategia, de acuerdo al momento en que se la tome. En un primer momento, establecidos los objetivos nacionales por alcanzar, el estratega hace un cálculo riguroso de medios y fines, de costos y riesgos y formula su plan: el plan estratégico. A partir de allí, quedan dos caminos: o el estratega queda pacientemente esperando los hechos – el reactivo –, o se pone a generar circunstancias favorables en el entorno, para obtener lo que quiere – el proactivo. Esta parte es una etapa eminentemente racional de la estrategia. La buena lógica nos indica que un estratega no se quedará esperando los hechos fortuitos, sino que tratará de conformar un entorno favorable para obtener lo que quiere. Para algunos – los idealistas – deberán primar aquí las condiciones morales. Para otros – los realistas – primarán aquí los intereses, las conveniencias. Solo pido al lector que piense si un jugador de ajedrez espera simplemente que sucedan los movimientos de las piezas, o las va colocando como él quiere para poder ganar el partido.

Pero de repente suceden los hechos y lo normal es que vayan para donde quieren y no para donde el estratega quiere. Aquí el estratega deberá ajustar medios y los fines, acercando o alejando éstos de acuerdo a como hayan evolucionado sus medios y deberá calcular nuevamente los costos y los riesgos de las nuevas acciones. Esta es un etapa racional en cuanto al ajuste de los medios y fines, pero también creativa en tanto signifique la

formulación de nuevos modos de acción y/o la generación de nuevas circunstancias favorables. Acá también habrá un tironeo entre idealistas y realistas.

Llegará el momento en que las acciones terminen. Dijimos arriba que estrategia incluía también el uso de los resultados. Para el estratega no importa si obtuvo victoria o derrota. Como en el ambiente del conflicto predomina la psicología, lo que aquí importa es lo que hará el estratega con la victoria o con la derrota. Existen en la historia varios ejemplos de cómo un estratega de una derrota operacional hizo una victoria estratégica. Esta es una parte eminentemente creativa.

Una antigua frase sostiene que la estrategia es un arte, no una ciencia. Específicamente, la estrategia es el nexo entre los fines y los medios. Es un "plan de juego" que plantea cómo se deben emplear los recursos para lograr objetivos concretos. Una estrategia coherente es la clave del éxito institucional; es tan importante para los negocios y las universidades como para los países. Los profesionales en estrategia provienen de una amplia variedad de disciplinas académicas y de estudios profesionales. Algunos tienen determinados conocimientos especiales de geopolítica; otros tienen una gran experiencia en economía, diplomacia y cargos políticos. Muchos han pasado años en tareas militares operacionales. Algunos se manejan cómodamente en los conceptos teóricos y otros prefieren la práctica. El desafío está en combinar estas perspectivas y aproximaciones de tal manera de desarrollar las mejores estrategias y capacidades en pos de los objetivos de seguridad de una nación.

A continuación se presenta un modelo simple sobre las variables principales del arte de la estrategia y el planeamiento de fuerzas. Se hace hincapié en decisiones acerca de los fines, medios y estrategias; identifica las discordancias potenciales entre las variables, repitiendo el proceso tanto como sea necesario. Los expertos prácticos en estrategia luchan constantemente para lograr un equilibrio entre muchas variables que compiten. El arte de la estrategia se hace evidente en la manera cómo se resuelven las tensiones inevitables entre estas variables. En su artículo "El Arte de la Estrategia y el planeamiento de fuerzas", Henry C. Bartlett<sup>9</sup> propone el siguiente método:

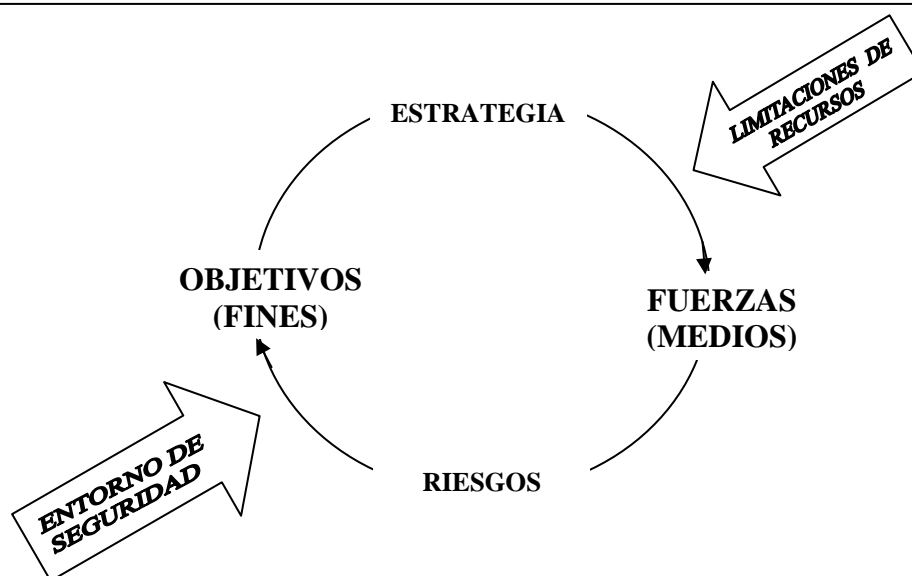
**Las Variables Claves.** El "modelo de Bartlett" en la figura 4 ilustra este proceso dinámico.

Este puede ser utilizado para estudiar controversias sustantivas y para facilitar el proceso de decisiones en la seguridad nacional. El modelo revela la interacción entre lo que nosotros consideramos las variables claves y por lo tanto representa una aproximación global al desarrollo de la estrategia.

---

<sup>9</sup> Los profesores Bartlett, Holman y Simes son miembros del departamento de Toma de Decisiones de Seguridad Nacional del Colegio de Guerra Naval. Enseñan y llevan adelante investigaciones sobre temas de seguridad global, estrategia militar nacional y requerimiento de las futuras fuerzas militares. Parte de este artículo fueron tomadas del libro de Henry C. Bartlett, "Métodos del planeamiento de la fuerza", "Fundamento del planeamiento de la fuerza" del Departamento de Planeamiento de la Fuerza (Prensa del Colegio de Guerra Naval, 1990), paginas 443-453

**Figura 4 - Modelo de Bartlett**



1. **Variable clave Objetivos (los fines).** Los estrategas piensan usualmente en términos de niveles de objetivos. En el nivel más alto están los intereses nacionales, que se consolidan a través del tiempo y exigen amplio apoyo. La supervivencia del país y una economía saludable son intereses que aparecen en cualquier lista de ese tipo. Los estrategas generalmente también están de acuerdo sobre lo deseable de la paz global, aunque pueden discrepar sobre el impacto de cualquier conflicto específico sobre el interés nacional. Menos tangible - y por lo tanto más controversial - los objetivos surgen de la preocupación sobre ciertos valores tales como la democracia y los derechos humanos. A veces, cuando se trata de un Estado repartidor de poder, algunos de estos objetivos puede transformarse en un instrumento de dominación de Estados satélites.

Las metas de nivel inferior deben estar de acuerdo con estos intereses nacionales del más alto nivel. Los objetivos globales deben ser mensurados comparándolos con las metas regionales y las metas de largo plazo confrontadas con las de corto plazo. El asegurar tal coherencia exige un alto grado de rigor intelectual y disciplina por parte de todos los estrategas. Como ejemplos, los compromisos de un país con la preservación de mercados abiertos y la libertad de los mares son objetivos de largo plazo que fluyen del interés nacional y del bienestar económico. Otros, como por ejemplo evitar que otros Estados dominen recursos claves, pueden ser más sensibles a cambios rápidos.

Con los objetivos claramente determinados, es decir con el estado final de cosas a lograr definido, el estrategia comienza a analizar las variables claves.

2. **Variable clave Ambiente de Seguridad:** La evaluación del ambiente de seguridad es una de las tareas más difíciles de los estrategas. Cambios repentinos en el ambiente de seguridad pueden alterar radicalmente los objetivos nacionales en determinadas regiones del mundo. Una evaluación del ambiente de seguridad debe incluir una amplia gama de consideraciones, tales como cambios de los centros internacionales de poder, tendencias dominantes, incertidumbres críticas, evolución de la interdependencia económica entre países y regiones, requerimientos de cambio internos, tendencias culturales, religiosas y demográficas, guerras étnicas, desafíos ecológicos y tecnologías de avanzada. Todas estas tendencias y otras consideraciones, son los factores que determinan el ambiente de seguridad de una nación.

3. **Variable clave Estrategias** se entienden a menudo como " planes de juego " para alcanzar los objetivos nacionales deseados con medios limitados. El arte del estratega no es tan solo seleccionar el mejor plan entre las distintas alternativas sino de asegurar que el juego valga la pena de ser jugado y que no se transformará en un asunto estéril. En el nivel más alto del pensamiento nacional, este plan de juego se conoce como Gran Estrategia, Estrategia Política o Estrategia de Seguridad Nacional. El plan refleja la estructura de las relaciones internacionales, no solo en el sentido de quiénes son los rivales y aliados de un país sino también acerca de sus fuerzas, debilidades y la capacidad del cuerpo político de aceptar esos desafíos. La gran estrategia debe proporcionar un concepto claro de cómo los instrumentos económicos, diplomáticos y militares de un poder nacional, van a ser utilizados para alcanzar las metas políticas y nacionales.

Los niveles más bajos de la estrategia son más prescriptivos en cada uno de los principales instrumentos del poder nacional. Una estrategia económica debe explicar, por ejemplo, cómo un país intenta cambiar su índice de crecimiento o su papel en el mercado del mundo. Una estrategia diplomática debe describir cómo una nación espera implementar sus objetivos más altos a través del diálogo directo con gobiernos extranjeros y con los foros internacionales. Finalmente, una estrategia militar debe apoyar a las otras, explicando cómo y bajo qué circunstancias, el instrumento militar del poder nacional será utilizado para lograr influencia, disuasión, defensa o persuasión.

4. **Variable clave Los Medios.** Los disponibles para ejecutar la estrategia elegida, comprenden teóricamente, el total de los recursos del país. En la práctica, sin embargo, los estrategas y los planificadores de fuerzas usualmente piensan en un conjunto básico de tres herramientas. Los instrumentos económicos del poder nacional incluyen acuerdos comerciales, ayuda exterior, suministro de dinero, impuestos, gastos de gobierno, subsidios y sanciones. Entre los medios diplomáticos están el alineamiento, las alianzas, las coaliciones "ad hoc", los tratados, buenos oficios y negociaciones de todo tipo y complejidad concebibles. Los instrumentos militares comprenden a todo el despliegue del poder militar, desde la capacidad para la guerra nuclear y la guerra convencional en gran escala hasta la reconstrucción de las estructuras de una nación. El ambiente cambiante de la seguridad mundial modificará la utilidad relativa de estos instrumentos y agregará otros. Diversos instrumentos de poder ya afectan los intereses internacionales y locales. Algunas autoridades enfatizarán la psicología, la cual refleja la capacidad de los líderes nacionales para emplear su discurso en dominar los medios de comunicación y por lo tanto movilizar la opinión pública local e internacional. Otros incluyen la tecnología, la informática, el medio ambiente,

lo social, lo cultural, lo étnico y otras formas de interacción e influencia. Los estrategas no deben pasar por alto estas variaciones adicionales de influencia.

5. **Variable clave Recursos.** Casi siempre se quieren exceder los recursos del gobierno como así también los recursos de los particulares. Cualquier país debe elegir entre demandas opuestas y alternativas mutuamente excluyentes. Las fuerzas armadas compiten por los recursos contra muchas otras agencias gubernamentales, contra demandas no gubernamentales y contra otras, especialmente cuando un país democrático se encuentra en paz. Como resultado, la estrategia exige la asignación de recursos para decidir cuáles son los objetivos y los cursos de acción más importantes, para así establecer las prioridades.

6. **Variable clave Riesgo de Fracasos.** La incertidumbre es la característica dominante de los ambientes de seguridad locales e internacionales. Como resultado, los estrategas deben confrontar sus esperanzas de éxito contra las posibilidades de fracaso. Esto se logra volviendo a examinar el ambiente de seguridad, metas, estrategias, recursos disponibles y herramientas necesarias para alcanzar los objetivos esperados. Es un proceso interactivo continuo. Quizás la evaluación de riesgo más importante es que da lugar a un esfuerzo constante de identificar y corregir los desequilibrios entre las variables dominantes. Los estrategas, por ejemplo, tienden a concentrarse en los desequilibrios entre los fines y los medios ya que generalmente éstos hacen que los propósitos referentes a los objetivos nacionales no lleguen a ser demasiado ambiciosos de acuerdo a los recursos disponibles.

Analizadas las variables, los datos de la realidad continúan cambiando, de manera tal que lo que corresponde hacer es una **Realineación de las variables dominantes**. Mientras los estrategas reflexionan acerca del siglo XXII, tienen que enfrentar una necesidad constante de adecuar sus pensamientos. El modelo sugiere que un cambio en una variable dará como resultado la modificación de otras y por consiguiente un desequilibrio. Para restablecer el equilibrio, los estrategas deben estar listos para realinear las variables dominantes y para eso hay una gran cantidad de maneras de hacerlo, como se expresa a continuación:

a. **Modificación de fines.** En un mundo racional, los estrategas evaluarían primero el ambiente de seguridad internacional en términos del desplazamiento de los centros de poder, tendencias dominantes e incertidumbres críticas; luego articularían los objetivos específicos nacionales. Por lo tanto, el lugar más lógico para comenzar a corregir una discordancia entre el ambiente de seguridad y los medios es reconsiderar los objetivos nacionales.

b. **Cambio de medios.** Las alteraciones políticas pueden generar cambios substanciales en los medios disponibles. Tales cambios son a veces cuantitativos; la guerra de Corea, por ejemplo, produjo grandes aumentos en los gastos de defensa de los EE.UU. a comienzos de 1950, mientras que el colapso de la Unión Soviética produjo declinaciones tajantes. Un cambio cualitativo en los medios puede hacer necesario el cambio de prioridades de algunos instrumentos del poder nacional a otros. Consideremos dos ejemplos de un ajuste en los medios llevado a cabo por cambios recientes en el ambiente de seguridad. El primero es que mucho de los observadores creen que en un mundo interdependiente las herramientas económicas para alcanzar los objetivos nacionales han llegado a ser más eficaces que las militares, por lo tanto se debe prestar gran atención al uso estratégico de algunos medios como el boicot, el estatus de la “nación más favorecida”, los acuerdos de libre comercio y ventajas tecnológicas. El segundo ejemplo es que en ambos esfuerzos de la Post Guerra Fría

de ajustar los medios militares a los fines de seguridad, los medios militares de Occidente fueron ajustados antes de que fuera desarrollada una nueva estrategia militar.

c. **Revisión de la estrategia.** La “contención”, la gran estrategia que guió a Occidente durante la Guerra Fría, no se aplicó más desde 1994. Reemplazarla fue difícil. Algunos estuvieron a favor de una estrategia de seguridad colectiva, con amplio apoyo de instituciones internacionales como las Naciones Unidas. Otros se abocaron a una estrategia de empeñamiento selectivo, concentrándose en las amenazas críticas a los intereses nacionales de Estados Unidos. Cualquiera fuera el resultado último, como constituyó un cambio en la estrategia de Estados Unidos, tuvo mayor efecto en todas las otras variables. En teoría, hay muchas formas de lograr los objetivos con los recursos disponibles pero el estratega debe elegir la mejor.

d. **Reevaluación de los riesgos de fracaso.** Es inevitable que los analistas de seguridad nacional estén en desacuerdo acerca de los riesgos. Como ejemplo, un planeador de fuerzas que asuma que una brigada de la Guardia Nacional puede ser movilizada y completamente entrenada en poco tiempo, verá de poco riesgo reducir unidades del ejército permanente. Un estudioso que rechace esta hipótesis de rápida movilización y entrenamiento de las reservas le será difícil entender tales reducciones. Otra fuente de disconformidad es el poder de las “vallas de la guerra”, entendiéndose como tales a los obstáculos que hacen imposible un curso de acción vital. Por ejemplo, en la próxima década las restricciones logísticas podrían frustrar planes y estrategias brillantes. Finalmente, el grado de confianza depende crucialmente de la naturaleza de las amenazas y de los intereses nacionales en juego. Las armas de destrucción masiva, por ejemplo, tendieron a crear más ansiedad que el terrorismo o los conflictos convencionales, hasta el 11-S. Tales ejemplos sugieren que el riesgo, como es usado en este modelo, no pueda ser cuantificado; al contrario, es el “nivel de comodidad” que experimentan los planeadores superiores mientras evalúan las variables claves.

Esto que hemos visto es un método general. A continuación se enumeran otros métodos. No necesariamente deberá estudiarse uno sólo, sino que podrán estudiarse varios y luego comparar sus resultados. *Cada método se centra en una variable o aspecto, a costa de otros.* Estas alternativas han evolucionado a través de los años y han dado diverso énfasis en diferentes sectores de la evaluación de la seguridad nacional y en el proceso de tomas de decisiones.

1. **El método descendente, o de “arriba hacia abajo”.** En este método, la variable que prevalece es: *los objetivos nacionales* a obtener. Los objetivos nacionales “conducen” el método descendente. Este, en determinado momento, se concentra principalmente en la *gran estrategia, estrategia política o estrategia de seguridad.* Este medio es estrictamente jerárquico y dominado por una corriente descendente de documentos claves a través de los sucesivos niveles en la toma de decisión. El método descendente tiene varias ventajas. Primero, ayuda a los estrategas a concentrarse en los fines. En segundo lugar, proporciona una manera sistemática de pensar a través de los requerimientos desde una perspectiva amplia o “macro”. Tercero, promueve las relaciones entre los instrumentos de apoyo del poder nacional - económico, político y militar – donde cada uno de ellos requiere de su propia estrategia para lograr los más altos objetivos.

Una gran virtud del método descendente es que los estrategas pueden separar en distintos conjuntos los “descriptores” claves. Si estos descriptores son seleccionados correctamente, son más que meras etiquetas. Estos descriptores claves deberían cristalizar la manera cómo será ejecutada la estrategia, usando solamente unas pocas palabras que tienen que ser lo más precisas posibles. Los “descriptores” de alto niveles deberían servir como criterios para las opciones de menor nivel. De esta manera se crean los “descriptores” de menor nivel. Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos de Norteamérica, la estrategia de seguridad nacional de 1994 fue efectiva en dos importantes *descriptores*: “empeñamiento y expansión”. Estas palabras fueron elegidas para reemplazar el concepto descriptor de “contención” de la Guerra Fría y reflejaron meses de intensos debates dentro de la administración Clinton. Como anécdota, se dice que de esa edición de la Estrategia Nacional de Seguridad se hicieron 17 borradores.

Hay ciertos peligros latentes acerca de este método.

- 1) Generalmente considera las posibles restricciones solamente en las últimas fases del proceso de planeamiento. Por lo tanto, cuando son aplicadas las políticas monetarias o financieras, la tecnología u otras limitaciones, la distancia entre los deseos y las limitaciones tiende a ser tan grande que son necesarios mayores ajustes entre los fines y los medios.
- 2) Es un método rígido. Debido a que el método es jerárquico, puede guiar a los planeadores de niveles inferiores a tomar como válidos los objetivos y estrategias del nivel superior –aún cuando estos objetivos y estrategias de nivel superior sean discutibles.
- 3) Un problema final es el grado de apertura o conocimiento público de las estrategias de seguridad nacional. Por un lado las exposiciones públicas y debates son necesarios para lograr el consenso y el apoyo en una democracia; éstas son inclusive legalmente un mandato del Congreso. Al mismo tiempo los detalles específicos pueden ser tan sensibles que por razones de seguridad no pueden ser dados a conocer públicamente.

Además, el método descendente puede ser fácilmente aplicado si el Estado es repartidor de poder y no por Estado satélites, puesto que el primero tiene el poder suficiente para guiar la evolución de los hechos, en tanto que los segundos deberán ajustar sus propios objetivos al ambiente en que están insertos. Por ejemplo, si el Estado repartidor de poder tiene como objetivo “Evitar la proliferación nuclear”, será difícil que un Estado satélite exprese públicamente como objetivo “Desarrollar un plan de autosuficiencia nuclear”, a menos que esté dispuesto a asumir los costos y los riesgos que puedan devenir.

2. *El método Ascendente, o de “abajo hacia arriba”*. En este método, la variable que prevalece son las capacidades reales existentes. Las capacidades existentes llevan al método “ascendente” para el planeamiento. Tiende a enfatizar esas capacidades reales y da preeminencia a los asuntos relativos al estado actual de las cosas.

Una ventaja importante del método ascendente es que enfatiza “el mundo real”. Los estrategas están obligados a concentrarse en la manera cómo los potenciales competidores pueden ser enfrentados con los medios existentes; de esta manera se actúa en contra de las capacidades futuras presumibles que pueden no concretarse jamás. Concentrarse en las capacidades actuales puede también mejorar estrategias y planes.

Pero este método tiene algunas debilidades:

1. Poner demasiado énfasis en el método ascendente puede resultar en no darle importancia al futuro y puede llegar a frustrar los objetivos de largo plazo o la creatividad.
2. Otra dificultad es la tendencia de perder de vista el "gran marco", es decir "ver el árbol y no ver el bosque"; por lo tanto, en este método las consideraciones locales pueden tender a prevalecer, cuando en realidad se requiere una visión global integradora.
3. **Método del Escenario.** En este método prevalece la variable de la situación esperada en el mediano plazo. El método de "escenario" está dirigido por esta estimación de la situación futura. Los planeadores comienzan con un conjunto bien definido de condiciones en el nivel nacional, regional, o global y *luego plantean un problema o crisis*. Un escenario desarrollado completamente, usualmente combina una gran cantidad de información actual del mundo real con supuestos o hipótesis. Éstas frecuentemente incluyen advertencias, niveles del propio potencial esperado y cuando sean apropiado, intenciones que se pueden esperar de potenciales adversarios.

El método del escenario tiene tres fortalezas claras. La primera es su especificidad y concentración en lo concreto. Una ventaja adicional es que impulsa prioridades claras; los intereses nacionales indican que algunas regiones, o países sean considerados más importantes que otros. Una tercera fortaleza es la naturaleza dinámica del escenario, en el cual los eventos son secuenciales y los lineamientos en tiempo son específicos.

Sin embargo este método tiene limitaciones.

1. El mundo rara vez satisface las expectativas de un planeador. Como dijimos antes, los hechos tienen su propia estrategia. También los escenarios tienden a tener su propia vida.
  2. Luego de todo el trabajo que involucra planearlos, hay una renuencia natural de dudar de la racionalidad básica de los escenarios imaginados.
  3. Por lo tanto hipótesis claves como tiempo de alerta, o potencial propio esperado, o grados de bienestar económico esperado, pueden llegar a transformarse en absolutas e hipótesis acerca de los potenciales adversarios pueden ser tratadas como hechos reales.
  4. Finalmente los escenarios tienden a ser retrospectivos, reviviendo crisis antiguas en lugar de explorar nuevos desafíos.
- .
4. **El método de la Amenaza.** Como su nombre lo indica, este método pone énfasis en la variable amenaza. El método de "amenaza" involucra identificar oponentes potenciales y la evaluación de sus capacidades. El punto de partida es a menudo una evaluación del equilibrio de las capacidades entre adversarios. Los cambios recientes en el ambiente de seguridad hacen que el método "de amenaza" usado durante la Guerra Fría sea más difícil. Para los Estados repartidores de poder, han cobrado vigencia las llamadas "amenazas transnacionales", en tanto para los países en desarrollo han cobrado inusitada importancia las "amenazas intraestatales", provenientes de los llamados *estados fracasados*. Actualmente,

este método se ha puesto en duda por la llamada *guerra molecular* o *guerra asimétrica*, o *guerras de cuarta generación*, entendiéndose por tales aquellas en las que un adversario con mínima fuerza puede causar grandes daños usando métodos inesperados.

La fortaleza de este método son tres: primero, que se concentra en adversarios o competidores potenciales. En segundo lugar considera el nivel “macro” del equilibrio global del poder y el nivel “micro” de las situaciones específicas del conflicto. Finalmente, el método recuerda a los estrategas que las capacidades son importantes durante un conflicto y por lo tanto, estas capacidades deben ser seriamente evaluadas y los escenarios que se determinen deben ser realistas.

De sus desventajas, la más importante es la dificultad de determinar qué constituye una amenaza válida. Tal vez ningún otro aspecto en el arte de los estrategas sea tan controversial. Para tratar este desafío, se han usado otros términos, tales como “peligro” que se emplea en el método descendente. El planeamiento basado en la amenaza es en esencia reactivo y los analistas pueden tener graves dificultades en adaptarlo a cambios repentinos en un ambiente internacional. Un problema adicional de las técnicas dirigidas por la amenaza radica en la tendencia hacia la información cuantitativa, tales como número de gente, productos brutos y *per cápita*, unidades de energía o los tipos y las cantidades de los sistemas de armas. Estos números pueden confundir los términos y esta tendencia puede dar lugar a pasar por alto o a sobrestimar factores cualitativos importantes como la experiencia, el liderazgo, la moral, la influencia del asunto en otros estados, o la propia estrategia. Una falla muy frecuente es el conteo superficial de las fuerzas militares, o la comparación de los presupuestos de defensa, porque los números engañan. Cualquier conflicto es una interacción compleja y extraordinaria de gente, equipo y organizaciones. Pero las evaluaciones y las estadísticas, a menudo emplean comparaciones simples de amenazas numéricas, tales como tanques-contratanques o presupuestos contra presupuestos. La pregunta subyacente es si quien gasta más en presupuesto militar es quien puede causar mayores daños. Aquí tienen gran validez las mencionadas *guerras moleculares*.

Pero la mayor desventaja es que frecuentemente se ven las cosas como se quiere que sean y no como realmente son. Ni qué decir cuando por razones ideológicas se seleccionan amenazas no prioritarias, en desmedro de las amenazas reales.

Otros métodos que menciona Bartlett son más de aplicación para el planeamiento de la estructura de fuerzas militares, como el *método de la misión*, el *método de equilibrio de riesgos*, el *método basado en la tecnología* y el *método fiscal*, según sea el presupuesto que se asigne. Pero los prácticos en estrategia deben ser cuidadosos con las fortalezas y debilidades de cada uno de estos métodos. El punto focal de la variable elegida en los diversos métodos tiende a brindar distintas soluciones y opciones. El entender éstas diferencias puede ayudar a los estrategas a estar en contacto con la realidad.

El modelo Bartlett es un método de razonamiento simple pero poderoso para ayudar a los estudiantes de estrategia. El modelo tiene muchas ventajas: su simplicidad lo hace fácil de recordar; se concentra en las variables más importantes y ayuda en sus análisis; y finalmente, hace hincapié en la naturaleza interactiva del proceso de toma de decisiones de la seguridad nacional. El segundo propósito ha sido considerar algunos de los métodos de estrategia y planeamiento que actualmente son usados por los prácticos. Cada uno de ellos han sido

tratados por separados para hacer mas claros sus ventajas individuales y limitaciones. Sin embargo durante un ciclo de planeamiento actual, varios o todos los métodos podrían usarse probablemente para llegar a las decisiones. El uso adecuado de este modelo y sus medios puede constituir un arte real de desafío.

En definitiva, los estrategas y planificadores deben tener en cuenta un número práctico de principios:

- La idoneidad profesional es un ingrediente crucial en el proceso de toma de decisiones.
- Es útil usar conceptos descriptores claves para llevar a buen término una elaboración de una política de defensa.
- Las Políticas de Defensa selecciona las herramientas militares del poder nacional, pero no es la única herramienta para obtener los objetivos nacionales,
- Es importante que se establezcan prioridades, para resolver demandas sobre recursos y eliminar incongruencias.
- Hay que tener en cuenta los riesgos de fracasos y el estado final del potencial nacional luego del éxito o el fracaso.
- No hay que atribuir a otros países o actores posturas que convienen a la propia situación. No es necesario que se compartan las decisiones de otros países; es necesario que se comprenda con anticipación cual es la postura probable que adoptarán de acuerdo a sus propios intereses.

Que la estrategia y su consecuente planeamiento es un arte, es una realidad que vale la pena recordar. Esto implica que los estudiantes, prácticos y teóricos deben reconocer que hay más de un método para formular estrategias y tomar decisiones acerca del futuro. En segundo lugar, resalta el hecho que diferentes métodos pueden conducir a soluciones alternativas. Usando el modelo Bartlett y las otras ideas descriptas, puede conducir a una mejor estrategia de seguridad, planes, decisiones y opciones.

Así habremos concluido la primera fase de la estrategia: la preparación de los medios conforme a los fines y el cuidadoso cálculo de los costos y los riesgos que deberán ser asumidos. Pero ocurre que los sucesos devienen y escapan a nuestro control. La realidad normalmente va en la dirección que quiere, lo que los expertos dicen “las cosas generan su propia estrategia”. Entramos así en la adecuación de los medios y de los fines y en el recálculo de los costos y de los riesgos.

### ***EL ESQUEMA CONCEPTUAL.***

Hasta aquí el estudiante probablemente esté un poco confundido. Quizás su aspiración sea un modelo más sencillo que le permita iniciarse en este arte. Yo soy renuente en dar modelos o formatos porque el estudiante puede comenzar inadvertidamente a ajustarse más a las formas que al fondo, y así perder mucho de creatividad. Pero siempre que no se ponga el

carro delante del caballo, los modelos son en cierto sentido beneficiosos. Todo va a depender de quien los aplique.

Así como en la estrategia de seguridad de los Estados y la estrategia militar, la formulación de políticas coherentes y un análisis efectivo de los temas regionales requieren de un esquema conceptual. Acá se dará un esquema conceptual para arribar a Políticas de Defensa racionalmente elaboradas.

Se dará pero con tres advertencias previas. Primero, esto es lo que se denomina pensamiento complejo, que *sustituye la visión de un universo estable, determinado por otro en transformación permanente, donde se conjugan el orden y el desorden, el equilibrio y el desequilibrio, lo previsible y lo imprevisible, lo programable y las bifurcaciones aleatorias.*

Segundo, que los métodos de razonamiento son lógicos y la naturaleza humana (y por tanto su acción) no lo es, por lo que no puede esperarse que siempre la lógica acompañe a la realidad. Por tanto, por muy lógico que sea un razonamiento estratégico, no significará que tenga más probabilidades de ser acertado. Finalmente, el elaborar Políticas de Defensa no es un sistema lineal, vale decir que tiene un comienzo y hay varios pasos secuenciales a seguir hasta llegar al final. Por el contrario, es un sistema no-lineal, donde cualquier parte puede ser el inicio y cualquier otra parte puede ser el final, según la variable a la que se de prioridad. Por eso, cada método de análisis va a dar prioridad a alguna variable *en desmedro de otras*, así que los resultados cambiarán de acuerdo a la variable a la que se de prioridad. Es por ello que se menciona especialmente el análisis permanente y objetivo del entorno.

Este modelo comienza – y por tanto da prioridad – a los fines: los intereses nacionales, por lo que se concentra en ellos. Luego, se planea por el método estratégico *descendente*, o *de arriba hacia abajo*. Es una prueba de un sistema no-lineal, porque de acuerdo a la variable con que se comience, se darán diferentes prioridades. Por ejemplo, si se comienza a analizar por los intereses y objetivos nacionales, se estará aplicando el método *descendente*; si se comienza por los instrumentos de la política vigentes, se está aplicando el método *ascendente*; si se comienza por el contexto, se estará aplicando el método del *escenario*; si se comienza por el estudio de los desafíos, amenazas, oportunidades, costos y riesgos, se estará aplicando el método que lleva ese nombre;

El esquema conceptual formula preguntas, pero ello no significa que se incluye a todas las posibles, porque cambiarán de acuerdo a las circunstancias. De allí el riesgo de atarse *autrance* a él.

1. **Intereses:** ¿son enunciados o están implícitos? ¿son cooperativos o competitivos? ¿son coherentes? ¿son sustentables u ocasionales? ¿tienen consenso interno? ¿tienen competencia externa? ¿tienen sustento ideológico?

2. **Objetivos Políticos (Fines):** ¿cuáles son los intereses que los originan? ¿qué prioridades les vamos a dar? ¿nuestras actuales políticas los reflejan? ¿tienen consenso o son imposiciones del presente gobierno? ¿tienen respaldo de la opinión pública? ¿son sustentables (es decir con objetivos que se pueden cumplir a lo largo del tiempo)? ¿son aceptados por los países regionales/ globales, o es de esperar algunos contenedores? ¿cuáles son las restricciones en el logro de estos objetivos políticos? Nuestros objetivos políticos,

¿son cooperativos o competitivos? ¿cuáles son los objetivos políticos suma 0? ¿Qué parte de los objetivos políticos pueden ser responsabilidad total/parcial del componente militar?

3. **Instrumentos de la Política (Medios):** ¿cuál es el poder real? ¿cuáles son las hipótesis del poder potencial propio y de eventuales competidores? ¿puede determinarse un potencial relativo? ¿qué componente del poder enfrenta prioritariamente el problema? ¿por cuánto tiempo puede sustentarse el objetivo con el potencial real? ¿existen objetivos intermedios, o de máxima/ mínima?

4. **Contexto:** ¿cuál es el contexto regional? ¿en qué contexto global estamos insertados? ¿Cuáles parecen ser las situaciones en curso y tendencias políticas, económicas, sociales, culturales y militares? ¿Cómo van a afectar el ambiente de seguridad del Estado? ¿cómo va a afectar el ambiente de seguridad de otros Estados? ¿puede alcanzarse interoperabilidad estratégica con otros estados en algunos de los objetivos políticos?

5. **Desafíos, Amenazas y Oportunidades:** ¿Cuáles son las amenazas, cuales son los desafíos y cuales son las oportunidades? ¿Están reconocidas en las políticas actuales? ¿se puede enfrentar por sí solo los desafíos, o se requieren alianzas? ¿Se requiere de motivaciones internas?

6. **Costos y riesgos:** ¿los beneficios que se esperan obtener, están en relación con los medios a emplear? ¿qué se deberá sacrificar del bienestar interno para obtener los objetivos? ¿qué debilidades y vulnerabilidades se tienen en el contexto interno o externo?, si hay pérdidas, ¿cual es el límite de las pérdidas aceptables? ¿cómo quedaremos en la relación entre estados si las cosas van bien, regular o mal? ¿hay objetivos alternativos? ¿está preparada la sociedad para asumir algún costo? ¿existe estrategia de salida para los medios militares? ¿Es aceptable para la opinión pública? ¿se han determinado claramente los *puntos límites* del empleo del poder militar?

7. **Opciones para la conducción del Estado en políticas de defensa:** ¿Cuáles medios de influencia/ poder están disponibles? ¿Qué herramientas para la conducción del Estado están actualmente en uso? ¿Cuál combinación de instrumentos podría ser más efectiva? ¿Cuáles requieren el uso de las fuerza armadas? ¿Qué parte de los objetivos es responsabilidad de las fuerzas armadas? ¿cuáles son los condicionantes externos? ¿cuáles son las limitaciones externas? ¿las políticas de defensa seleccionadas son sustentables?

De esta manera habremos arribado teóricamente a las políticas de defensa del Estado.

Pero probablemente la próxima pregunta del estudiante sea ¿cómo se formula sintácticamente una política de defensa, como se redacta? Las políticas de defensa tienen un lenguaje particular, lo que algunos llaman ampulosamente el *discurso*. Al igual que los objetivos, comienzan por un verbo en infinitivo porque lo que se indica es la acción general a emprender, y le sigue un objeto directo, que responde a la pregunta *¿Qué cosa?*

Los estudiantes de habla latina siempre tienden a hacerlos ampulosos, largos y confusos. En realidad, cuanto más breve y claro, será mejor entendido por quienes tienen que encarrilar su acción dentro de ella. Además, redactándola muy larga corre usted el riesgo de hacerla tan maleable que no oriente ninguna acción, y que deba aclarar el alcance de cada palabra. Por

ejemplo, se puede decir “Ejercer una disuasión creíble”, o bien “Disuadir todo tipo de agresión y coerción sobre el Estado y el gobierno nacional, su pueblo e instituciones”. La práctica hará las cosas más fáciles para el estudiante, y después de un tiempo entenderá si lo que se enuncia es un interés, un objetivo o una política. Por ejemplo, si alguien dice “disuasión creíble” es claramente una política aunque no comience por un verbo. O bien, se puede formular un objetivo sin comenzar necesariamente por el verbo, por ejemplo decir que un objetivo nacional es “La conservación y enriquecimiento de la identidad y patrimonio cultural” es lo mismo que decir “Conservar y enriquecer la identidad y el patrimonio cultural”.

## VIII. LAS POLÍTICAS DE DEFENSA SOMETIDAS A PRUEBA

Tenemos las políticas de defensa ya elaboradas, producto de estudios en el gabinete. Sabemos que estas políticas, como toda política de estado, deben ser sustentables. Sustentable significa, como ya dijimos, con objetivos claros y esfuerzo de sostenimiento que pueda mantenerse en el tiempo. Por lo tanto, es muy deseable que estas políticas de estado de defensa no se alteren por hechos en curso. Por eso, es deber del planeador estratégico someter a prueba de laboratorio a esas políticas de defensa elaboradas, para confirmar su validez y pertinencia y de tal manera, verificar que sean sustentables.

Hasta aquí, basándonos en varios aspectos teóricos, podríamos reafirmar que *estrategia* es el cuidadoso cálculo de costos y riesgos y de medios y fines, para lograr los objetivos nacionales. Pero hemos estado inmersos en una primera fase, donde todo ha sido de laboratorio, de manera tal que ha prevalecido la parte racional del ser humano.

Ocurre ahora que los hechos se desencadenan y las cosas y los hechos generan su propia estrategia. Van para cualquier dirección, menos para aquella que estaba planeada. Aparecen los fenómenos de la incertidumbre y de la permanente incapacidad de la inteligencia para captar los hechos determinantes. El líder político deberá entonces dar paso a una parte eminentemente creativa: ajustar medios y fines y recalcular costos y riesgos.

El punto de inflexión entre la parte racional de la estrategia y la parte creativa pueden ser un cambio en las circunstancias previstas en la primera fase de la estrategia, o unos eventos inesperados que se denominan *crisis*. Según el diccionario de la Lengua Castellana, *crisis* es un momento decisivo y peligroso en la evolución de las cosas. En medicina, es el punto en que sobreviene una mejoría o un empeoramiento notorio en el paciente.

Las crisis son cambios de circunstancias con urgencias de tiempo para resolverlas. Por tanto, siempre es deseable prevenirlas o anticiparlas, aunque muchas veces generarlas previo a un cálculo de costos y riesgos otorga muchas ventajas. Las políticas de defensa que se adopten deben estar en condiciones de sobrellevar los cambios de circunstancias que puedan anticiparse, es decir anticipar las crisis.

Pero sería tonto esperar que se produzca una crisis real para ver si la política de defensa escogida sirve, siendo que podemos hacer un juego de simulación de crisis probables y verificar si las políticas de defensa son adecuadas.

Como se dijo antes, planear usando el método del escenario significa someterlos a situaciones de probables crisis. Así, en un juego de gabinete, las políticas de defensa pueden probarse en su validez y pertinencia antes de ser adoptadas. En el ejercicio práctico que realizaremos a continuación, probaremos la validez y pertinencia de las políticas de defensa a las que hayamos arribado, usando el método del *escenario*.

Las políticas de defensa se elaboran con determinada percepción de la realidad y a futuro. A los hombres les gusta dar plazos: decimos que deben ser válidas "a mediano plazo". Ocurre que las cosas tienen su propia estrategia y van para donde quieren y muy pocas veces para donde se había planeado. Por eso es que la puerta de la "reconsideración" de la política de defensa - y de cualquier otra política - siempre debe quedar entreabierta.

Las políticas de defensa pertenecen al nivel estratégico. El nivel estratégico se refiere a la estrategia política o "gran estrategia" - y las estrategias sectoriales de cada componente del poder, entre ellas la Estrategia Militar. Las causas para cambiar una política de defensa pueden provenir del nivel estratégico político o de alguna de las estrategias sectoriales de los componentes del poder. Por ejemplo: del nivel estratégico psicosocial, la tolerancia de bajas por parte de la sociedad; del nivel estratégico económico, los compromisos militares generados por alianzas económicas y comerciales fuertes; del nivel estratégico militar, la falta de logística de sostenimiento para sostener el esfuerzo de las operaciones militares.

Pero también un reacomodamiento de las políticas de defensa puede venir del nivel operacional. Existen circunstancias en las que hechos que ocurren en el nivel operacional impactan severamente en la opinión pública y los gobiernos se ven obligados a cambiar las políticas de defensa para mantenerse en el poder. En las democracias occidentales, la opinión pública es uno de los factores que más frecuentemente hacen cambiar a las políticas de defensa, aunque esta influencia difiere con las culturas políticas de cada nación..

Otro ejemplo de la influencia del nivel operacional y aún del nivel táctico en las políticas de defensa en Operaciones de Paz es lo que se denomina "*mission creep*", el "*escalamiento de la misión*". Supongamos que se convoca a una operación Capítulo VI. Los países contribuyentes aportan los contingentes bajo ese compromiso: medios pacíficos.

Pero una tropa para Capítulo VI es diferente que para Capítulo VII. Si bien Capítulo VII no significa "guerra", significa "preparados para imponer la voluntad por la fuerza si fuera necesario". Esto traducido a los medios, significa que son mejores medios, más instruidos, en más cantidad, mejor equipados, con logística de sostenimiento de eventuales uso de la fuerza y dispuestos a aceptar los costos políticos de involucrar al país en una guerra. De manera que difícilmente si los países han sido convocados para Capítulo VI, se les diga en el terreno que de repente han pasado a Capítulo VII, porque cada autoridad nacional de cada país contribuyente puede objetar: para eso no había contribuido con tropas.

Por lo expuesto, esto difícilmente ocurra. Lo que es más normal que suceda es lo que se llama "*mission creep*". Inadvertidamente, la fuerza de los hechos lleva a la imposición de la voluntad por la fuerza. Ejemplo, UNPROFOR en la ex Yugoslavia, donde inicialmente era Capítulo VI *mantenimiento de la paz*, luego se ordenó *ayuda humanitaria*, después se incluyó el *desarme forzoso de facciones*, luego la *protección de los convoy de ayuda humanitaria*, luego *asegurar la libertad de movimiento de los convoy* y finalmente *defender*

por la fuerza las áreas declaradas "seguras" (*safe areas*). Y así fue que el mundo vio que también podía haber tanques trabajando por la paz.

Así fue como surgieron las *operaciones 6 y medio*, que significa *a mitad de camino entre 6 y 7*. Se transforman en operaciones esquizofrénicas, porque por un lado mientras las fuerzas terrestres que mantienen la paz llevan ayuda humanitaria a los bandos en pugna, por otro lado las fuerzas aéreas de la misma fuerza de paz bombardean a esos mismos bandos en pugna para que cumplan lo acordado.

Ahora bien, si aplicado el método del escenario para probar la validez y pertinencia de las políticas de defensa todas ellas se demuestran como válidas, eso significa dos cosas: o el planeamiento ha sido excepcionalmente bueno, o que las políticas de defensa escogidas son tan amplias que satisfacen todo, pero que en realidad no son políticas puesto que no da directrices reales.

## IX. CONCLUSIONES

Las Políticas de Defensa nos deben dar margen para actuar con cierta libertad de acción. Por eso, la elaboración de las Políticas de Defensa es un proceso creativo del más alto nivel de la conducción política de un Estado. Requiere de expertos civiles que comprendan que el Estado no puede usar la violencia más allá de lo que se persigue políticamente. Estos líderes civiles también deben comprender que no todos los objetivos nacionales se consiguen con el uso de la violencia, sino que hay otros medios que según las circunstancias pueden ser más eficaces. Y también requiere de expertos militares, de tal manera que el asesoramiento a la autoridad política llegue por dos vertientes: la vertiente política – de expertos civiles en el Ministerio de Defensa - y la vertiente militar – materializada por el Estado Mayor Conjunto.

Ya hemos visto que las políticas deben ser estables, es decir deben permanecer en el tiempo. Esta es una condición deseable en cualquier Estado, porque revela el consenso del liderazgo político sobre el destino deseado del país. Un Estado que modifica políticas de Estado por algún hecho fortuito puede significar, o que las políticas fueron mal analizadas, o dejar al descubierto que carece de políticas de estado, o mostrar diferencias profundas en una misma sociedad, o denotar la ausencia de un proyecto político en común. Cualquiera de esas posibilidades coloca a tal Estado en la categoría de impredecible o no confiable, falta grave en su relación con otras naciones. Aunque este cambio de políticas por hechos no previstos no es deseable, ocurre. Si el método del escenario fue bien concebido, estos riesgos no pueden ocurrir, aunque muchas veces la historia demostró el error de los intelectuales. ¿Qué intelectual predijo la caída del muro de Berlín?

Siempre es bueno aplicar diferentes métodos a una realidad, para constatar si los resultados obtenidos al finalizar cada uno de ellos son iguales. Pero ningún estudiante de estrategia y por tanto profundo conocedor de la naturaleza humana, dará al mismo equipo de estudio que aplique otro método sobre el mismo asunto, porque por naturaleza humana lo más probable que ocurra es que los resultados finales que se obtengan sean iguales. Al ser humano no le gusta mostrar que estaba equivocado.

Como fue dicho al inicio de este apunte, es necesario que el control civil sobre lo militar supere el estudio detallado de las relaciones de lo militar con la sociedad. Se requiere

funcionarios civiles capaces de dar visión estratégica, dirección estratégica y conducción estratégica en la formulación de políticas de estado de defensa.

Esta brecha es la que esta clase ha intentado disminuir, encarándolo de la manera más científica posible.