

EL MUNDO DESDE CHILE¹

Claudio Fuentes
FLACSO-Chile

La mayoría de los estudiosos coinciden en que está aproximándose una nueva era en el sistema de relaciones internacionales. El fin de la guerra fría y el desaparecimiento de la Unión Soviética han planteado nuevos paradigmas señalando distintas visiones sobre el devenir de la humanidad. Para algunos significó el resurgimiento de nacionalismos que se habían ocultado en el paraguas del enfrentamiento este-oeste. Para otros una nueva era significará un choque de civilizaciones (el "clash" de Huntington) donde se enfrentarán visiones culturales y cosmovisiones diversas de la humanidad. Finalmente otros han resumido este tránsito en la relaciones internacionales como el triunfo definitivo del paradigma de una sociedad democrática acompañada de un sistema económico abierto o de mercado que se sintetiza en lo que Fukuyama ha denominado "el fin de la historia".

Aunque diversas teorías difieren en sus conclusiones, por lo general se acepta que se está en un mundo que acelera vertiginosamente sus capacidades tecnológicas y en donde se asiste a una cada vez mayor interdependencia de los sistemas políticos, económicos y culturales. Así, la crisis en un lejano país asiático pueden afectar al sistema internacional en su conjunto toda vez que es el propio sistema el que está actuando en dicha coyuntura específica.

En esta coyuntura, Chile -como casi todo el resto de América Latina- ha sido espectador-receptor de estas transformaciones en la medida en que, por una parte, no ha sido protagonista de los principales ejes de las transformaciones (disolución de los estados, generación de conflictos regionales, liderazgo económico internacional), pero por otra, ha recibido gran parte de estas tendencias de globalización económica y política lo que ha significado pensar y estructurar

respuestas a los procesos de cambio internacional.

¿Qué respuestas es posible dar ante un mundo que cambia? Las respuestas pueden ser variadas y multifacéticas. En términos políticos y económicos claramente se ha intentado consolidar una mayor participación dentro de un esquema multilateral (NAFTA, MERCOSUR, APEC, CEE), no descartando aproximaciones bilaterales significativas, sobre todo en la propia región.

¿Qué respuestas se visualizan en el ámbito de la seguridad? En la práctica, no se han producido cambios significativos en la región. Así como en otras partes del mundo no se sabe con certeza el destino del nuevo esquema de seguridad (Euroasia por ejemplo) en el caso latinoamericano no se han producido transformaciones rotundas en las acciones de los gobiernos en el ámbito de la seguridad. El nuevo escenario en la región no ha producido ni reducciones drásticas en los gastos militares ni reorientaciones significativas en los roles y misiones de las fuerzas armadas. Ellas continúan apegadas a los roles de la defensa territorial y colaboración en problemas de seguridad interna (Colombia, Brasil, Perú). La excepción podría ser Argentina que, bajo un liderazgo civil, ha fortalecido el papel de las fuerzas armadas como instrumento de su política exterior intentando colocar en la discusión el tema de la seguridad colectiva regional.

No obstante estas constantes regionales, el impacto de una transformación internacional ha provocado nuevos cuestionamientos los que se han materializado en una diversidad de análisis de distinta naturaleza. En el caso chileno desde 1990 y hasta la fecha diversos actores políticos, militares y académicos han sistematizado los cambios producidos, intentando dilucidar respuestas frente a dichos cambios del orden internacional.

Pero la discusión no ha sido sólo una reflexión académica o teórica, pues simultáneamente desde el exterior se han exigido definicio-

nes locales sobre temas tales como la participación de Chile en misiones de paz o el posicionamiento local frente a transformaciones del sistema de seguridad hemisférica. De esta forma, es relevante analizar el posicionamiento de los actores nacionales frente al mundo ya que gran parte de las decisiones que se adoptan - y las dificultades que se tienen en adoptarlas- pasan por la visualización de los actores del sistema internacional. Si no existe consenso en una visualización que se tiene del mundo, no existirá consenso en las decisiones que se adopten en política exterior.

En este contexto, el análisis del nuevo orden internacional bajo la óptica de la seguridad puede ser multifacético. Si bien existe una coincidencia en el marco general del cambio que se produce en el mundo, no existe el mismo consenso sobre las consecuencias y las respuestas que frente al mundo en transformación podrían generarse ¿Es suficiente argumento el fin de la guerra fría para reconsiderar y replantearse el papel o rol de las fuerzas armadas? ¿Qué respuestas se visualizan frente a un mundo que presenta nuevos desafíos en el ámbito de la seguridad? ¿Cómo los actores se posicionan frente al nuevo orden internacional?

El estudio de la forma en que los actores se posicionan frente al mundo no deja de ser interesante, más cuando tiene un efecto directo en la aplicación de políticas en el ámbito de la defensa y la política exterior. De esta forma, surgen interrogantes tan concretas como: ¿Se justifica una reducción de los gastos militares dado el nuevo escenario internacional? ¿Qué roles jugarán las fuerzas armadas cuando se están evidenciando procesos acelerados de integración subregional que minimizan riesgos y amenazas? ¿Pueden las fuerzas armadas consolidarse en funciones que proyecten los intereses de Chile en el exterior, a través de su participación en misiones de paz?

Las respuestas pueden ser de distinta magnitud pero todas ellas apuntan a una cuestión

más de fondo relativa a la visión de mundo que determinados actores han desarrollado. En la primera parte de este trabajo sistematizaremos algunos puntos de vista de los principales actores que han escrito sobre la materia, para luego vincular aquellas perspectivas con algunas dificultades que se observan en el proceso de toma de decisiones en el caso nacional.

El mundo cambia, pero...

Parece existir consenso en que el mundo ha cambiado. El problema que se plantea son los efectos específicos de dichos cambios y las orientaciones y/o respuestas frente a los nuevos requerimientos del mundo. Para un primer grupo de actores el problema esencial del comportamiento de los estados sigue siendo el mismo: los intereses de los estados se han transformado, pero siguen existiendo intereses contrapuestosⁱⁱ.

Las fuerzas armadas han enfatizado en sus análisis el rol particular del estado-nación en la definición de sus propios intereses. En un reciente análisis del Estado Mayor del Ejército se señalaba que la situación mundial no era mejor ni peor con el término de la guerra fría. En un mundo de cambios -opina el Ejército- "el nuevo orden esperado no aparece, la adecuación de los países a las normas de convivencia pacífica no es una realidad". Por el contrario, a juicio del Ejército han resurgido nuevos problemas que dificultan la paz (nacionalismos, luchas religiosas, falta de recursos naturales, explosión demográfica) y "aquí es entonces donde encontraremos en el futuro las causas de la violencia para generar conflictos armados y para ellos debemos estar preparados"ⁱⁱⁱ. Pero además de estas amenazas emergentes, a juicio del propio general Pinochet otros de los riesgos que había que evitar era la absorción por parte del predominio de alguna potencia hegemónica. De este modo, señaló que "hoy más que nunca se necesita claridad y estabilidad para precaverse de no ser absorbidos por potencias emergentes, y para precaverse con seguridad e

independencia, la conjugación de la estabilidad y el cambio"^{iv}.

Para las fuerzas armadas, el cambio no implicaría un orden definitivo donde predominase la paz, sino que un orden diferente en donde quedaría un espacio más amplio que antes, para el desarrollo de proyectos propios y frente a lo cual había que obrar con mayor cautela y ponderación. Adecuar instituciones de acuerdo de las exigencias de un mundo más complejo y diverso, pero sin caer en la tentación de pensar en una "ilusión de mundo nuevo en paz", sino que actuando cautelosamente en un marco de relaciones internacionales diferente. Modificar de acuerdo a las tradiciones y de acuerdo a los propios esquemas de pensamiento y no recurriendo a conceptualizaciones "foráneas".

Según esta visión, el nuevo orden ya no presentaría conflictos ideológicos como en el pasado, pero resurgirían -tal como podía observarse a diario- confrontaciones de carácter étnico, nacionalismos o problemas religiosos. A lo anterior, habría que agregar situaciones derivadas de condiciones socio-económicas precarias en algunos países, que llevarían en el futuro a generar crisis o conflictos precisamente por el acceso a productos de primera necesidad. En opinión del ex jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, Chile sufriría tensiones derivadas de las presiones de potencias hegemónicas, del conflicto en relación al narcotráfico y presiones por recursos naturales, entre otros^v.

Por ejemplo, en el caso de la Armada se ha señalado que dado el crecimiento poblacional en el mundo y la relativa escasez mundial de productos para satisfacer las crecientes demandas, los recursos marinos se constituirían en una gran fuente de alimentación para las próximas generaciones. Dado que Chile es un país marítimo, en el futuro potencias marítimas ejercerían presiones derivadas de la pesca extractiva constituyéndose este recurso en un elemento estratégico para el país. Al estar Chile inserto en las tradicionales

rutas de navegación y existir puntos de confluencia de líneas de comunicación marítima, el tráfico de drogas podría llegar a constituirse en un riesgo para la soberanía nacional^{vi}. Desde otra perspectiva, se ha señalado que la falta de equidad en las relaciones económicas internacionales constituye el nuevo horizonte de problemas de seguridad, con un alineamiento entre países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo.

Otro argumento recurrente en esta visión, se refiere a que la guerra fría más que nada respondió a una pugna de poder entre las dos grandes potencias del mundo, Estados Unidos y Unión Soviética. En este contexto América Latina, si bien se vio afectada con dicha situación, en la práctica no participó de esas tensiones y de ahí que en el período de guerra fría los conflictos que primaron en la región se refirieron a situaciones históricas vinculadas a conflictos limítrofes pendientes y demandas históricas no satisfechas (tensiones Chile-Argentina, Chile-Perú, Perú-Ecuador, Colombia-Venezuela, etc.). Por lo tanto, pese a la finalización de la guerra fría, se mantendrían las tensiones que no responden a cambios en el entorno internacional, sino que a percepciones de amenaza histórica en la región^{vii}.

Para el Estado Mayor del Ejército la integración de la región latinoamericana presenta diferentes grados de desarrollo y potencialidad "que atentan contra la tesis de la existencia de una capacidad de integración basada en una supuesta homogeneidad de necesidades e intereses"^{viii}. El Ejército planteó este tema en la última conferencia de ejércitos americanos postulando que la realidad indicaba el intento fallido de concretar el sueño bolivariano en el pasado, y que en los últimos años se había avanzado "en la línea de la complementación y cooperación basada en la diversidad, buscando la coparticipación en el desarrollo de áreas específicas en las que exista comunidad de intereses"^{ix}.

En este sentido, se adopta una postura que privilegia la cooperación en áreas donde existan intereses similares, no mostrándose partidarios de realizar compromisos de integración con países de menor desarrollo, potencias o vecinos que obliguen a nuestro país "a renunciar a su desarrollo en beneficio de terceros países"^x.

Esta perspectiva lleva a lo que algunos autores hayan destacado como un riesgo la pérdida de identidad nacional ya que el internacionalismo podría "producir más problemas y confrontaciones, con evidentes riesgos a la paz y la seguridad"^{xi}. No se critican las iniciativas de cooperación y complementación internacional en sí mismas, sino que se advierte del riesgo de la perder el sentido de lo nacional al creer que ello posibilitaría un mayor bienestar.

Ligado a lo anterior, está el problema cultural que implicaría este nuevo orden internacional que no sólo ha sido destacado por actores de las fuerzas armadas. Ellos han señalado que debería analizarse en profundidad el impacto de las transformaciones valóricas que pugnan por introducirse en la sociedad chilena. El general Pinochet por ejemplo advirtió de dos escenarios futuros probables: el primero, una sociedad multirracial y multicultural, producto de un creciente flujo migratorio internacional. Otro se refería a un mundo industrializado y rico, centrado en el hemisferio norte y colaborando al progreso del hemisferio más pobre. Para una nación como Chile estos escenarios implicarían un doble esfuerzo, por una parte el "reforzamiento de nuestra propia identidad nacional para poder preservarla de un mundo de estas características (multirracial y multicultural)" y, por otro, incorporar vastos territorios con muy baja densidad de población a través de una política demográfica^{xii}. De este modo, las fuerzas armadas se convertirían en una institución más que contribuiría a la conformación de la verdadera identidad nacional que peligraría en un mundo cada vez más interrelacionado^{xiii}.

Pero también estas visiones, reconocen la necesidad de hacer transformaciones en instancias que no son operativas en un sistema internacional que presenta problemas distintos al de la guerra fría. Para el Ejército por ejemplo se advertiría la necesidad analizar tanto los problemas que generaría la diferencia de intereses entre los estados de la región y Estados Unidos, como también la necesidad de hacer una "profunda revisión" de los acuerdos tales como el TIAR con el fin de satisfacer las necesidades e intereses compartidos en el campo de la seguridad regional y hemisférica.

La transición global fragmentada y múltiple

Una segunda perspectiva de análisis, presente en diversos actores nacional, parte de un análisis realista de las relaciones internacionales pero introduciendo una significativa diferencia respecto de los anteriores planteamientos, ya que se postula que el cambio internacional si bien plantea amenazas y riesgos, también posibilitaría la oportunidad de consolidar mayores acuerdos de integración. Más que defender las continuidades de las condiciones internacionales (lucha de poder, conflictos de intereses vigentes, etc.) se avanza en buscar nuevas respuestas a los desafíos de un mundo en transformación.

Si bien se acepta la existencia de intereses contrapuestos entre los estados y la necesidad de contar con un marco defensivo para evitar determinadas vulnerabilidades, se enfatiza que los cambios no sólo pueden ser analizados como una emergencia de nuevas y posibles incertidumbres, sino que, por el contrario, se la ve como un mecanismo efectivo para disminuir posibles amenazas. Una mayor complementación económica y política sería un primer paso la consolidación de interés compartidos en la región o subregión.

Esta visión enfatiza que el mundo experimenta un cambio cualitativo en sus relaciones y para cual se deben modernizar las estructuras de modo progresivo. El ministro de Relaciones

Exteriores Carlos Figueroa señalaba que estábamos frente a un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, pero a la vez presentaba la contradicción de que emergían conflictos locales por razones múltiples. Sin embargo, la vieja utopía de la autarquía regional o nacional se estaba dejando de lado, frente a una realidad globalizadora: "es una época que asistimos al derrumbe de las fronteras económicas" donde los espacios económicos se reorganizan dando paso a una marcada interdependencia entre las naciones, poniendo en cuestión incluso las tradicionales concepciones de soberanía económica nacional^{xiv}.

En la post guerra fría se asistiría a un cuestionamiento cada vez más profundo de los esquemas rígidos de seguridad, con entrecruzamientos a veces contradictorios entre la cooperación y el conflicto. El concepto de seguridad se torna más complejo involucrando factores militares, económicos, sociales, políticos e incluso medio ambientales. Existiría un redimensionamiento de la seguridad internacional, transformándose en un concepto más flexible, amplio e integrado, menos absoluto y más relativo, incluyendo temas de la agenda tradicional de defensa (no proliferación, regímenes internacionales) y nuevos (medio ambiente, migraciones, narcotráfico). A diferencia del enfoque anterior, se destaca en mayor medida el valor actual de la dimensión internacional de la seguridad.

Es interesante observar una gama de matices en esta perspectiva de análisis desde los más pesimistas que consideran que los cambios no son tan gravitantes como podría pensarse, hasta los más optimistas que sugieren avanzar en modernizar determinadas estructuras ante la irreversibilidad de los cambios. Tres han sido los ejes orientadores (no excluyentes entre sí) de estas aproximaciones: algunos destacan la transición que se vive en la región que plantea situaciones de continuidad y cambio; otros han enfatizado la necesidad de realizar reformas institucionales para adecuar el sistema a un

nuevo esquema donde prevalecerán las "crisis" por sobre los conflictos y en donde la cooperación e integración se irá imponiendo en el largo plazo; y otros han destacado la relevancia que adquieren las organizaciones internacionales en este contexto.

Un primer punto de aproximación es el reconocimiento que se está en una etapa de transición lo que implica incertidumbre y situaciones de cambio y continuidad, con una importante fragmentación tanto en el acceso a los recursos de poder, como en la participación de la economía-mundo. No sólo se producen diferencias entre países ricos y pobres, sino que además dentro de cada realidad local se produce una segmentación en el acceso a los beneficios de esta "globalidad"^{xv}. Para algunos, se estaría asistiendo a una superposición de situaciones y procesos que no necesariamente serán resueltos favorablemente en el futuro:

"los procesos de integración económica y política mantienen como substrato los temas pendientes en materia de seguridad, llegándose a una situación en la que se manejan dos hipótesis a la vez: una mayor integración económica, una mayor concertación de política exterior, y al mismo tiempo se visualiza al vecino como una potencial amenaza de conflicto bélico y por lo tanto lleva a armarse contra el vecino con el cual al mismo tiempo nos estamos integrando"^{xvi}.

A juicio del diputado Viera Gallo (ex presidente del Congreso y miembro de la comisión de Defensa) de acuerdo al actual esquema de relaciones, la superposición de hipótesis de cooperación y conflicto no sería del todo contradictoria, donde una superación de este esquema necesariamente pasaría por la transformación no del tipo de relaciones, sino que de las percepciones de amenaza mismas. De este modo, al modificarse los intereses de los países en interrelación se pasaría a modificar el esquema existen-

te en la actualidad en materia de seguridad y ello - a su juicio- demorará un tiempo considerable.

La mantención de los conflictos de intereses entre los estados de la región posibilitarían el desarrollo de eventuales conflictos internacionales "o más posiblemente el acaecimiento de crisis internacionales" para lo cual se requeriría un potencial de defensa que tenga la virtud del equilibrio en relación con los vecinos y que sea lo suficientemente creíble para evitar posibles agresiones. El académico Miguel Navarro por ejemplo advierte por ejemplo que "la cuestión entonces es cómo compatibilizar la creación de un sistema de seguridad colectivo con la permanencia de situaciones de conflicto de intereses de larga data entre los principales países de la zona". En su opinión, se advertiría la realidad embrionaria de avanzar hacia sistemas más colectivos que garanticen la seguridad, estimándose que primero deben establecerse equilibrios estratégicos entre los países de la región^{xvii}.

Esta situación de transición también es recogida desde la óptica económica, que ha intentado distinguir en términos de gradualidad los procesos de complementación económica, concertación e integración. Lo que sucedería en América Latina es un proceso de complementación económica e intentos pasados de concertación política que no necesariamente han dado frutos. Los últimos intentos (Grupo de Río, Contadora) estaría hablando de mayores y más complejos de concertación política-económica para enfrentar temas específicos de una forma conjunta. La integración, entendida como mecanismos e instrumentos supranacionales para la resolución de problemas en forma conjunta, implicaría - aplicando la teoría funcionalista- la existencia de determinadas etapas: zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, unión económica completa, integración política completa (política externa y de seguridad común). América Latina estaría en una etapa previa al inicio de una integración compleja, con altos niveles de complementación en algunas subregiones (Caricom, Mercosur) y con limitacio-

nes producidas por situaciones específicas de desbalances políticos aún no resueltos (Venezuela, Haití, Cuba, Perú)^{xviii}.

Este proceso de transición que se reconoce implicaría para algunas necesarias modificaciones en el esquema de seguridad e importantes desafíos políticos e intelectuales. Frente a la incertidumbre de la situación internacional no se haría aconsejable una reducción de la inversión en defensa, no obstante se insta a la racionalización y maximización de los recursos en el sector, temas que aparecen por ejemplo, claramente delineados en el programa de gobierno de la Concertación (1994-2000). Una mención especial merecería la necesidad de adecuar e integrar las estructuras de la política de defensa y exterior dado que el escenario internacional -dinámico y cambiante- exige una armoniosa integración de las variables políticas y militares^{xix}. Sobre este último punto, académicos, políticos y miembros de la burocracia estatal han escrito bastante sobre la necesidad de generar políticas coherentes, con una visión multisectorial y respondiendo al requerimiento de tener un país volcado hacia el exterior^{xx}.

En esta lógica transicional, la política generada desde la Cancillería aspira a profundizar la internacionalización de la economía, sin cerrarse en acuerdos que afecten la vinculación con otros mercados; desarrollar un clima propicio para lograr la estabilidad democrática; y, participar de modo selectivo en iniciativas tendientes a lograr la paz, la vigencia de los derechos humanos y el desarrollo en el sistema internacional^{xxi}. El propósito gubernamental es el incentivo del regionalismo abierto (liberalización comercial) como una forma de no excluirse de los mercados más importantes del mundo. En otros términos, no involucrarse en iniciativas de integración que sean excluyentes desde el punto de vista político o económico, y manteniendo un nivel de disuasión creíble y acorde con el nuevo contexto internacional^{xxii}.

Al percatarse una situación de creciente dinamismo e interdependencia los propios actores políticos y académicos se han planteado al menos dos interrogantes: ¿Qué sucederá cuando se produzcan avances sustantivos en procesos de integración subregional? y, ¿Será factible mantener tradicionales hipótesis de conflictos con países con los cuales se generan crecientes intereses compartidos? Hasta el momento la respuesta de las autoridades ha sido el mantenimiento de los niveles de disuasión creíble y acorde con el nuevo contexto internacional. Su agenda en materia de seguridad se ha centrado en la ratificación de acuerdos internacionales sobre no proliferación, limitación y control de armas, incentivo de medidas de confianza recíproca, resolución de temas pendientes en materia limítrofe y participación en los foros internacionales en materia de seguridad internacional.

Quizás el mayor esfuerzo de las autoridades por responder a la interrogante sobre las transformaciones mundiales y su efecto en la defensa, ha sido precisamente el reconocer esos profundos cambios y generar una "política de defensa explícita" que responda a dichos requerimientos, generando pautas de largo plazo que se muestren como acordes con la nueva realidad internacional. Para el ministro de defensa Edmundo Pérez Yoma "prácticamente no hay ningún problema que pueda ser resuelto íntegramente dentro de las fronteras nacionales de cada país. Siempre hubo una vinculación entre políticas internas y las externas, pero hoy esta separación se tiende a diluir más". Pero además, en su opinión el mundo del siglo XXI será un "mundo de conglomerados, en que se pondrá mucho más énfasis en las relaciones entre conglomerados de países que en las relaciones de estados nacionales tales como fueron concebidos a partir del siglo XVIII"^{xxiii}. Por estas razones las autoridades han enfatizado el desafío de generar una coordinación institucional de políticas (defensa, exterior, hacienda, otros), para hacer frente a los nuevos desafíos internacionales.

Finalmente, dentro de esta línea de análisis una tercera perspectiva, no excluyente con las anteriores, ha destacado el importante rol que juegan en este nuevo escenario global, las organizaciones internacionales, destacándose el valioso papel que estarían jugando en la resolución de conflictos que afectan al sistema internacional. A juicio del ex director de política exterior y actual embajador en México, Carlos Portales, se estaría desarrollando un nuevo multilateralismo que implicaría la utilización efectiva y el desarrollo de mecanismos de acción colectiva internacional y una cierta contención de los impulsos unilaterales. Naciones Unidas y la OEA adquieren un significado especial al ser el foro donde se plantean las principales resoluciones en casos de conflicto internacional y/o regional^{xxiv}.

Acompañando los argumentos de esta visión, el actual Canciller José Miguel Insulza sostuvo que la globalización no debe ser entendida sola y exclusivamente como un fenómeno económico ya que crecientemente además hay una política mundial y una situación estratégica mundial:

"Hay una realidad global que no es solamente la de los megamercados, o la de la creación de tres grandes bloques, sino que importa una unificación de lo políticos, lo militar y lo cultural"^{xxv}.

En síntesis, en términos generales este segundo enfoque bajo distintas perspectivas de análisis, destaca el carácter transicional de la actual coyuntura, la necesidad de reestructurar determinadas instituciones y destaca la relevancia de los organismos internacionales en el proceso de decisión. Se señala que el nuevo marco hace que sea mucho más difícil el determinar cuáles son los límites de lo nacional, de lo regional y lo global. El fenómeno de la globalización tendería borrar las fronteras de lo nacional y lo internacional. Pero además el fenómeno provoca una mayor unificación de los temas políticos y económicos. Un mundo más interdependiente requiere mayores y mejores

formas de integración de ambas variables, y tal como ya lo mencionábamos, esta nueva realidad genera la necesidad de transformar, modificar o modernizar determinadas estructuras estatales para responder a estos nuevos desafíos.

Los nuevos paradigmas de la modernidad.

Una tercera visión, aunque recoge algunos de los elementos mencionados anteriormente, enfatiza principalmente la necesidad de transformar las estructuras actuales, ya que el nuevo orden internacional reclama nuevos paradigmas. Postula la necesidad de avanzar desde las tradicionales hipótesis de conflicto a hipótesis de cooperación pensando en que las condiciones históricas son promisorias para avanzar en nuevos mecanismos de seguridad. Se señala la existencia de condiciones objetivas como el fortalecimiento de democracias representativas, las tendencias internacionales de reducción de los gastos militares, la no existencia de conflictos mayores en la región y la creciente tendencia de interdependencia económica y política.

En este contexto, quizás donde mayores desarrollos han existido en esta materia ha sido en la articulación de propuestas de carácter académico para constituir en América Latina una zona de paz. El concepto nació en el marco de la guerra fría y tuvo por objeto delimitar ciertas áreas donde las grandes potencias no se enfrentarían militarmente. Aludía principalmente a zonas o espacios marítimos o territoriales en el que se acordaba la actividad pacífica de los miembros de la comunidad internacional para promover la cooperación de los estados integrantes a fin de resolver disputas y poner en práctica procesos de desarme^{xxvi}.

Recientes análisis locales han retomado este concepto, entendiendo que posibilitaría la consolidación de las relaciones entre los países de la región. Para Mladen Yopo el concepto de zona de paz no "sólo tiene por objetivo evitar la extensión de los conflictos o la erupción de nuevos, sino que promover aquellas iniciativas,

bajo un concepto de seguridad integrada, destinadas a fortalecer la seguridad doméstica internacional". Además del fortalecimiento de las medidas de confianza mutua, el autor entiende por seguridad integrada el fomento de los vínculos económico-sociales, la concertación política, el desarrollo democrático, el respeto de los derechos humanos. El concepto es visualizado como algo dinámico e integral que incluye áreas no estrictamente militares^{xxvii}.

En una reciente publicación el investigador Carlos Contreras retoma esta idea, señalando que los problemas estrictos de la defensa (defensa territorial, problemas de insurgencia, conflictos limítrofes) son menos acuciantes en América Latina y que lo que preocupa en la región en la actualidad son más las condiciones de inseguridad económica, social, política y ecológica. Sostiene además que si se piensa en una zona de paz y cooperación, se requeriría tener una visión integral de todas las inseguridades, más cuando "todo indica que en la región disminuirán los problemas de la defensa y, en cambio, aumentarán las amenazas a la seguridad de los estados"^{xxviii}.

Aunque más alejado de la reflexión sobre la seguridad, para efectos de este análisis quizás resulte interesante citar algunos planteamientos de José Joaquín Brünner sobre la experiencia modernizadora del mundo contemporáneo. Esta última la visualiza, asociada a la crítica de las tradiciones, el discurso científico-técnico, la democracia, la industrialización, los mercados y la globalización económica, política y cultural, que plantearían nuevos desafíos a la sociedad latinoamericana.

Brünner sugiere que nuestra región estaría frente a una doble carga de explosividad: por una parte lo imprevisible de sus desarrollos que podrían generar situaciones no imaginadas, y por otra, que la región no llegue a cumplir el previsible camino que todos reconocen a través del perfeccionamiento democrático, el reforzamiento su economía y la conjugación de ambas

experiencias en una dinámica de una cultura verdaderamente moderna.

Es el último punto el que nos interesa, porque a su juicio una noción moderna de la sociedad debiera superar los esquemas tradicionales de querer aferrarse a los símbolos puros de la nacionalidad o del Estado. La internacionalización cultural modifica precisamente esos parámetros afectando los parámetros "conservadores" y "progresistas". En su opinión aferrarse a conceptos como "identidad nacional" en un mundo diversificado, interdependiente y globalizado, es pensar en la "identidad" como un objeto inmóvil e inmodificable, y no como un proceso evolutivo y en constante cambio^{xxix}.

Actores, visores y visiones

La conclusión no intenta determinar cuál de los enfoques someramente retratados es el que de mejor modo responde a la realidad. Más bien se trata de identificar los puntos de acercamiento y distancia entre diversos enfoques y los problemas que se generan al existir visiones no compartidas sobre el desarrollo de los acontecimientos internacionales.

Quizás el primer hecho relevante es el dinámico proceso de reflexión que se ha producido con el fin de buscar respuestas frente al cambio internacional. La reimplantación democrática y el las transformaciones mundiales han favorecido el debate académico y político sobre el efecto de dichos cambios. Se coincide en que se está frente a un nuevo escenario de transición pero se discrepa sobre las repercusiones que podrían tener dichas transformaciones.

La discrepancia podría deberse a un problema ya estudiado anteriormente por Graham Allison y que alude al prisma o visor de cada actor para aproximarse al mundo. Para las fuerzas armadas la inmediatez de los acontecimientos las ha llevado a buscar respuestas urgentes para entender y dimensionar

su posición frente a los nuevos desafíos del orden internacional. Su discurso ha reforzado - con algunos matices por cierto- el concepto de estado-nación buscando de paso consolidar sus propias conceptualizaciones sobre los roles y funciones que debieran cumplir en la sociedad.

Para la elite política, el cambio de escenario internacional también ha implicado una urgencia de respuestas. Sin embargo, sus respuestas no se han detenido tanto en lo específico de lo estratégico, sino que más bien han planteado el carácter global de un proceso de transición del sistema internacional. El desafío político inmediato ha sido la adecuación institucional para responder a los desafíos de un mundo más globalizado e interdependiente.

Los académicos por su parte han intentado dar respuestas de más largo plazo, tratando de imaginar escenarios posibles y generando propuestas para las nuevas condiciones emergentes.

Bajo el prisma de los actores, se observa una coincidencia más o menos generalizada en la necesidad de transformar los organismos internacionales que respondían a la lógica de la guerra fría, reemplazándolos por instancias que se adecuen a esta nueva realidad. Lógicamente la dificultad será imaginar la magnitud de dicha transformación pues para algunos involucraría ir más allá del simple remozamiento de las organizaciones hemisféricas.

Pero si parece relativamente obvia la consideración sectorial para enfocar los problemas internacionales, existe además un distanciamiento o discrepancia respecto de las visiones del cambio internacional. Una primera tensión es la imaginaria línea que existe entre autonomía nacional e integración vecinal o regional. Para un grupo de actores (que incluye a las fuerzas armadas pero que no se limita en ellas) el problema básico se refiere a que los intereses difieren entre estados y por lo tanto toda complementación y/o cooperación está limitada a la prosecu-

ción de dichos intereses. Otros plantean la integración como factor relevante en el cambio de intereses y por lo tanto en modificación de las percepciones de amenaza.

Una segunda dificultad entre las diversas visiones se refiere el carácter estructural del cambio internacional. Para unos el cambio no significa modificación alguna en la esencia del conflicto que estaría definido por la divergencia de intereses entre los estados. Para otros el cambio que recién comienza a consolidarse conlleva un cambio estructural en las relaciones entre estados que posibilitaría acuerdos de más largo plazo, y que por lo tanto, viabilizarían transformaciones de mayor envergadura en el ámbito de la seguridad. El ejemplo más recurrente es el de la Unión Europea, donde estados que hasta hace poco (cincuenta años) tenían conflictos entre sí, están en proceso de consolidar un espacio de cooperación en el ámbito de la defensa de tal naturaleza que, aunque cada país mantiene sus fuerzas armadas, resulta imposible hablar de hipótesis de conflicto entre dichos países.

Un análisis de este tipo depende mucho de la proyección temporal de la realidad con que pudiese estar observando un determinado analista. Algunos aplican una visión de corta duración, más centrada en la coyuntura específica y por lo tanto imaginan escenarios muy similares a los actuales. Otros se inclinan por una visión de larga duración que los lleva a plantear que el cambio que se está produciendo es equivalente al que inició los tiempos modernos. Un cambio de era se manifestaría con altos y bajos, con avances y retrocesos, pero donde determinadas constantes van consolidándose en el ámbito internacional.

De este modo los visores y las visiones de los actores locales determinan las decisiones que se tomen en el campo internacional^{xxx}. Por el momento podemos señalar que una vez terminado el conflicto este-oeste, se observa una relativa fragmentación de opiniones sobre la visualización del mundo, con un marcado signo

común a todas ellas de cautela frente al devenir de las relaciones internacionales. La falta de derroteros claros nos hace ser más precavidos o bien, menos arriesgados. La ausencia de "ideologías" que en el pasado nos ordenaron y presentaron un determinado devenir de la humanidad, debería provocar una búsqueda de nuevos paradigmas, nuevas maneras de ordenar el mundo que permitan hacernos pensar menos en lo inmediatez de la transición mundial y más en la larga duración de una nueva era.

1. Este documento es parte del proyecto Fondecyt No 191174, titulado "Coordinación de la política de defensa y exterior de Chile en la perspectiva de la modernización del Estado 1990-1994", desarrollado entre marzo de 1994 y marzo de 1995.
2. En palabras del comandante en jefe de la Fuerza Aérea de Chile, pese a los cambios, las posibilidades de conflicto no se eliminaban "y la razón de ello reside en una realidad que a veces se soslaya: la génesis del conflicto está al interior del ser humano". "Visión estratégica de la Fuerza Aérea de Chile" Consejo Chileno de Relaciones Internacionales, 1991.
3. Estado Mayor del Ejército "Reflexiones sobre el discurso del comandante en jefe, general Augusto Pinochet con motivo de la XX Conferencia de los ejércitos americanos". En: **Memorial del Ejército** N° 444, 1994.
4. Augusto Pinochet, "Clase magistral: Ejército de Chile, trayectoria y Futuro". 21 de agosto, 1992.
5. El vicealmirante Jorge Arancibia señaló al menos ocho factores de tensión sin contar las tradicionales hipótesis de conflicto: potencias pesqueras, desarrollo de ensayos nucleares, potencias con intereses en la polinesia, presión demográfica de países asiáticos, presiones hegemónicas de superpotencias, presiones de otros países sobre la Antártica, la amenaza del narcotráfico y el terrorismo internacional. Jorge Arancibia "Las misiones de la Armada", en Augusto Varas y Rigoberto Cruz Johnson (editores) **Percepciones de Amenaza y Políticas de De-**

fensa en América Latina. CEEA y FLACSO editores, 1993.

6. Jorge Martínez Busch "Visión Estratégica de la Armada" En **Revista de Marina**, N° 6, 1991.

7. Este argumento es ampliamente desarrollado por BGL Alejandro Medina Lois "Las nuevas dimensiones de la seguridad. Cómo definimos nuestras necesidades de seguridad". En: **Política y Estrategia**, Santiago, N° 59, 1993. Además otros autores han señalado la existencia de al menos cinco tipos de conflictos en la región (territoriales, limítrofes, sobre recursos, ideológicos y por influencia) que en el futuro podrían resurgir dado el contexto internacional. Germán García Arriagada "Transformaciones del centro y este europeo y sus repercusiones extracontinentales" En: **Política y Estrategia**, ANEPE, Santiago, N° 58, 1992.

8. Estado Mayor del Ejército, **op.cit.**, p. 15.

9. Augusto Pinochet. "Discurso del comandante en jefe del Ejército capitán general Augusto Pinochet en la XX Conferencia de Ejércitos Americanos". En: **Memorial del Ejército**, N° 444, 1994.

10. Estado Mayor del Ejército, **op.cit.**, p. 16.

11. **Ibid.**, p. 25.

12. Un análisis de contenido sobre la visión de las FF.AA. frente al nuevo orden internacional en Augusto Varas y Claudio Fuentes **Defensa Nacional: Chile 1990-1994**. Serie Libros FLACSO, 1994.

13. Vinculado a esta lógica de pensamiento está la consideración de las fuerzas armadas como reserva moral de la nación, tal como lo señala Mario Barros van Buren "Las fuerzas armadas como símbolo de la identidad nacional". En: **Política y Estrategia**, ANEPE, N° 59, 1993.

14. Carlos Figueroa. Intervención en seminario "América Latina sin Fronteras". Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. 27 de mayo, 1994.

15. Un completo análisis del nuevo marco de relaciones internacionales en Augusto Varas "La seguridad hemisférica en la post guerra fría". Area de Relaciones Internacionales y Militares, FLACSO-Chile, 1994.

16. José Antonio Viera Gallo, entrevista personal, mayo de 1994.

17. Para Miguel Navarro por ejemplo ello implicaría que una política de defensa debería reflejar la adquisición de tecnología avanzada ya que ella es "reconocida como uno de los factores de la estabilización de las relaciones estratégicas y de seguridad...(lo que) debería significar una priorización de aquellos sistemas de armas que efectivamente contribuyen al logro de una situación de equilibrio estratégico. "Equilibrios estratégicos y seguridad regional". **La Epoca**, 9 de mayo, 1994.

18. Un análisis de las teorías de integración en Frank Tressler (alumno de la Academia Diplomática de Chile) "Integración: teorías y razones de estos procesos". En: **Diplomacia**, Academia Diplomática de Chile, N° 63, 1994.

19. Basta citar el programa de gobierno de la Concertación (diciembre de 1993) y el discurso del ministro de Defensa ante la ANEPE del 12 de mayo de 1994. Desde una perspectiva académica ver Miguel Navarro "El dividendo de la Paz". En: **Fuerzas Armadas y Sociedad**, FLACSO, N° 3, 1993.

20. Sobre este punto una buena síntesis de la reforma a la Cancillería y las prioridades de Chile hacia el siglo XXI en Jorge Berguño "La Cancillería desde una visión interna". En: **Diplomacia**, Academia Diplomática de Chile, N° 63, 1994.

21. Carlos Figueroa, "Una diplomacia para el desarrollo" Discurso del ministro de Relaciones Exteriores ante la comisión de relaciones exteriores de la Cámara de Diputados, 5 de abril, 1994.

22. Carlos Figueroa, Intervención en la Academia de Estudios Políticos y Estratégicos, 12 de mayo, 1994.

23. Edmundo Pérez Yoma, Discurso del ministro de Defensa en la Academia de Guerra Naval, 5 de agosto, 1994.

24. Carlos Portales "La política exterior chilena en el nuevo contexto político y económico internacional". En: **Diplomacia**, Academia Diplomática de Chile, N° 60, 1992.

25. José Miguel Insulza, "Nuevo contenido de las Relaciones Internacionales". En: **Diplomacia**, Academia Diplomática de Chile, N° 64, 1994.
26. Un análisis sobre la experiencia de las zonas de paz en Hugo Palma "Zonas de paz, posibilidades y perspectivas para América Latina". En: **Seguridad, Paz y desarme: Propuestas de Concertación Pacífica en América Latina y el Caribe**. Estudio Estratégico de América Latina CLADDE/FLACSO, 1990/1991.
27. Mladen Yopo "Zona de Paz: un concepto vigente". En: **Notas de Paz**, Comisión Sudamericana de Paz. Abril, 1993.
28. Carlos Contreras (Compilador) **América Latina. Una realidad expectante**. Comisión Sudamericana de Paz. junio, 1994. p. 71 y ss.
29. José Joaquín Brunner, "Bienvenidos a la modernidad", Planeta, 1994.
30. Un punto no tratado en este artículo se refiere al peso relativo de cada actor en el proceso de toma decisión, lo cual es muy importante a la hora de las acciones que se ejecutan pero que será materia de un análisis posterior.