

# El Rol de la Inteligencia en los Procesos de Cooperativos Regionales

## I. INTRODUCCIÓN

No cabe duda acerca de las nuevas condiciones mundiales que caracteriza cualquier análisis asociado a los procesos de globalización que vive el mundo de hoy. Tecnología, sociedad y cambio histórico representan expresiones permanentemente utilizadas para señalar el impacto que ha tenido la globalización en sus dimensiones política (democracia) y económica (mercado), unido a la mundialización de las comunicaciones (acceso a la información en tiempo real). No hace muchos años, era usual referirse a las líneas tendenciales de la sociedad como aquellas que provenían de una visión unidisciplinaria. Hoy en día, en cambio, resulta imposible plantearse una aproximación comprensiva de la realidad sin considerar una visión interdisciplinaria e transdisciplinaria. Por ello, al denominar como proceso esta etapa histórica de las sociedades, estamos haciendo directa referencia a una multidimensionalidad y multivariabilidad del fenómeno.

En efecto, integrarse al mundo implica asumir un proceso caracterizado por la interdependencia donde la comprensión de las interacciones de los distintos actores, ya sea en una visión

<sup>1</sup> Magister en Ciencia Política de la Universidad de Chile

vertical y horizontal del Nuevo Orden Mundial, resulta esencial para entender el sentido en que la realidad evoluciona.

En términos metodológicos, la ubicación que asume el observador tiene una señalada importancia, ya que analizar un proceso desde una posición de dependencia o dominación resulta entregar una comprensión diferente del proceso de globalización, por ejemplo. En otras palabras, es diferente ser observador del mundo desde Europa o Estados Unidos que desde Chile o Brasil.

Comprender el mundo implica un acceso a la información que permita identificar las variables, los actores y los procesos que lo caracterizan. Sin embargo, ese conocimiento no tendría mayor sentido si no existe una referencia previa acerca de los objetivos e intereses que motivan la necesidad de comprensión de la realidad. Así, la capacidad de entender los procesos actuales tiene una directa relación con los futuros (deseable, probable o posibles) generados a partir de los objetivos. En este sentido, el estudio y análisis de la relación existente entre futuro y presente se convierte en un desafío metodológico insoslayable.

Es justamente en este contexto, donde se inserta el presente ensayo. Nuestro objetivo es explorar la relación entre estrategia, inteligencia y cooperación en un ámbito de integración, asumido como parte del proceso de globalización. En este sentido, el estudio de las capacidades que el estado debe poseer para interactuar en un entorno globalizado resulta ser de especial importancia.

De esta forma, nuestro objetivo específico se orientará a analizar el rol que le cabe a la inteligencia, entendida como un soporte fundamental en los procesos decisionales del Estado moderno, en la construcción de un sistema democrático dinámico, eficiente y con visión de futuro, inserto en un entorno con una alta intensidad en las interacciones y marcado por la presencia de diferentes intereses representados por los tradicionales actores

estatales y también por una diversidad de actores no estatales. De esta forma, se pretende resaltar la importancia de una visión estratégica para integrarse a los procesos políticos, económicos, sociales y de seguridad actualmente en curso a nivel mundial.

Considerando lo anterior, el desarrollo de las ideas que se presentan a continuación destacan las principales visiones estratégicas post Guerra Fría de algunos autores emblemáticos en la identificación de tendencias mundiales, para luego avanzar en la conceptualización de la cooperación, asumida como una exigencia de la globalización y, finalmente, concentrarnos en los desafíos, oportunidades y riesgos de la cooperación en su nivel estratégico, teniendo como objetivo transversal el análisis del rol de la inteligencia en esos niveles, considerando que la realidad de nuestros países es, en muchos casos, distinta.

## II. APROXIMACIONES TEÓRICAS MUNDIALES

Sin duda, una de las preguntas de mayor importancia después del derrumbe de la Unión Soviética, se refería acerca del futuro de la humanidad al finalizar la bipolaridad o el llamado conflicto este – oeste o guerra fría. A partir de este hecho, diversos pensadores estratégicos, principalmente desde la óptica norteamericana, elaboraron una visión del mundo.

Una de las visiones clásicas, que intenta explicar el comportamiento del mundo es la Escuela Realista. Sus orígenes se remontan a Tucídides, con su libro sobre “La Guerra del Peloponeso” y pasan por Maquiavelo y Hobbes. Entre sus exponentes aún vigentes destaca Hans Morgenthau (muerto en 1980), Henry Kissinger y Kenneth Waltz. El realismo plantea que los Estados, al igual que los seres humanos, compiten por obtener poder y seguridad en medio de un contexto anárquico, ya que no existe una autoridad central en el sistema mundial.

Estos objetivos, fácilmente identificables al separar y distinguir claramente la política exterior de la doméstica o interior, definen el interés nacional de los actores internacionales por

excelencia: los Estados. Los medios empleados por éstos para materializar sus intereses nacionales son el poder económico y, especialmente, el militar. Los realistas pronostican la resurrección de la competencia entre grandes potencias durante el siglo XXI. Las percepciones acerca de China es de una amenaza creciente, por sus pretensiones de obtener poder económico y bélico.

Por otra parte, los liberales o idealistas se preocupan por las consideraciones políticas y económicas que guían las decisiones de los Estados, en especial aquellas referidas a la prosperidad material y al compromiso con los valores democráticos. Los Estados cumplen esos objetivos a través de las instituciones económicas, el intercambio económico y la promoción de la democracia. Los antecedentes de esta escuela se remontan al "Proyecto de Paz Perpetua" de Inmanuel Kant.

Quienes comparten esta visión, pronostican una mayor cooperación, la expansión de los valores democráticos y la proliferación de las instituciones internacionales. Entre los exponentes actuales del liberalismo se encuentra Francis Fukuyama, autor del polémico libro "El Fin de la Historia y el Último Hombre" (1992). Allí, el funcionario del Departamento de Estado de Estados Unidos, afirmaba que el mundo evolucionaba hacia un modelo único de sociedad, definido por la democracia liberal en lo político y por el libre mercado en lo económico. Allí el mundo deviene hacia una etapa post histórica, caracterizada por la inexistencia del conflicto ideológico.

¿Qué tienen en común las guerras en la ex Yugoslavia, los ataques de Estados Unidos contra países islámicos y el conflicto entre India y Pakistán? mucho, según el profesor de historia de la Universidad de Harvard, Samuel P. Huntington, quien escribió en 1993 un artículo llamado "El Choque de las Civilizaciones" en la Revista Foreign Affairs. Huntington, y que luego convierte en un libro, argumenta que en el futuro los conflictos estarán determinados más por factores culturales que por factores ideológicos o

económicos y justifica su teoría en el aumento de las reivindicaciones indígenas, el renacimiento de movimientos religiosos y nacionalistas, así como en el creciente rechazo a la universalización de Occidente.

Según Huntington, las superpotencias de la guerra fría serán reemplazadas por los Estados centrales de las ocho civilizaciones existentes: sínica, islámica, hindú, ortodoxa, occidental, japonesa, latinoamericana y africana. Estas civilizaciones, probablemente, se enfrentarán en los lugares donde tienen sus fronteras o **líneas de fracturas**. Las guerras de este tipo podrán ser entre Estados, entre grupos no gubernamentales y entre Estados y grupos no gubernamentales. Debido a que estas disputas implicarán reivindicaciones de identidad, su resolución será a largo plazo y habrá propensión a acciones crueles, como el genocidio.

En otra perspectiva, y tras el colapso de la Unión Soviética y la victoria de la coalición liderada por Estados Unidos en Irak en 1991, se constató que sólo había una superpotencia. Analistas internacionales hablaron del "momento unipolar" que vivía el mundo en esos años. El Presidente George Bush incluso se refirió al advenimiento de **un nuevo orden mundial** basado en el liderazgo estadounidense ejercido a través de la ONU. Con el tiempo se ha cuestionado esa interpretación por los cambios en el entorno internacional, donde los centros de poder son más y más dinámicos. Estados Unidos sigue siendo la única superpotencia, por el peso de su economía, por la capacidad de **proyectar su poderío militar** a todas partes del mundo y por su influencia cultural, pero cada vez más hay más países dispuestos a desafiarlo.

Por ejemplo, se estima que alrededor de 3.000 millones viven bajo alguna clase de sanción económica de Estados Unidos. Pero ellas sólo son efectivas si terceros países las cumplen. Varias naciones latinoamericanas han roto los embargos norteamericanos impuestos contra Cuba (Ley Helms – Burton) y lo mismo hace la Unión Europea con Irán y Libia (Ley D'Amato). Las crecientes dificultades de Washington

en sus relaciones con Rusia, China e India, también permiten, según algunos, pensar en que estamos en los orígenes de un sistema multipolar.

Las guerras del futuro no tendrán lugar en el campo de batalla, sino en los mercados, donde el yen, el dólar y el euro se disputarán la supremacía mundial. Así lo sostiene el libro "La Guerra del Siglo XXI" (1992), cuyo autor, el economista Lester C. Thurow, afirma que Japón, Estados Unidos y la Unión Europea, los tres grandes actores económicos, se enfrentan en una competencia por dominar los mercados mundiales y atraer capitales.

Esta clase de rivalidad, que reemplazó a la que existía durante la Guerra Fría, implica que para que un bloque gane, los otros deberán necesariamente perder, es decir, un juego de suma cero. Según Thurow, para que los conglomerados obtengan éxito, deben diseñar políticas comerciales estratégicas, que contemplen el desarrollo de industrias que presenten altos niveles de competitividad. Otros autores, entre ellos el ex Secretario del Trabajo estadounidense, Robert B. Reich, abogan por la educación y el entrenamiento de los trabajadores, para lograr que sobresalgan entre sus pares.

Veamos otra visión. Durante años, el periodista estadounidense Robert D. Kaplan recorrió los países del Tercer Mundo. Este peregrinaje le permitió escribir los libros "Fantasmas Balcánicos", "Viaje a los Confines de la Tierra" y el artículo "La Anarquía que Viene" y concebir la idea de que los países subdesarrollados tenderán hacia el caos en el siglo XXI. El globo quedará dividido en dos zonas muy distintas. Una muy pequeña, marcada por la prosperidad económica y la estabilidad democrática, y a la que Kaplan simboliza con el interior de una limusina. El exterior estará caracterizado por la escasez medioambiental, el crimen, la sobrepoblación, el tribalismo y las enfermedades. Los ejemplos que toma para ilustrar sus conclusiones parten de su muy pesimista visión de la actual Africa subsahariana.

Kaplan busca encarnar la tesis del historiador Paul Kennedy, autor del libro "Hacia el Siglo XXI", quien pronostica una

disminución de la capacidad de los Estados para controlar su destino, lo cual traerá inestabilidad al mundo. Esto se producirá por el surgimiento de fuerzas transnacionales dadas por la nueva economía global, la automatización de los procesos productivos y la biotecnología, cuyos efectos se verán agravados por la explosión demográfica. De este proceso de cambio saldrán ganadores y perdedores, lo cual dependerá de las capacidades de las sociedades para asimilar las transformaciones.

Finalmente, hay quienes destacan que en las postrimerías del siglo XX, Estados Unidos se ha convertido en la única superpotencia mundial: ningún otro país posee un poder militar y económico comparable, ni un nivel similar de intereses globalmente comprometidos. Para mantener esta hegemonía mundial durante el siglo veintiuno, Estados Unidos necesita una estrategia adecuada a los desafíos que vendrán, afirma el ex consejero de Seguridad Nacional estadounidense Zbigniew Brzezinski en su libro "El Gran Tablero Mundial: La Supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos" (1997). Esta estrategia supone que para mantener la hegemonía mundial es fundamental controlar Eurasia.

Dado que Estados Unidos es una superpotencia que no pertenece a la región, a corto plazo debe asegurarse que no aparezca ningún Estado o coalición capaz de expulsarlo de Eurasia. A mediano plazo es necesario que Washington desarrolle una relación cooperativa con países funcionales a sus intereses. En Europa Occidental, los prioritarios son Francia y Alemania. En Europa Central y del Este, Polonia. Para Asia Central se tienen que fomentar los vínculos con Ucrania. En el caso del Este de Asia, hay que establecer un diálogo tripartito entre Estados Unidos, Japón y China. A largo plazo, en el siglo XXI, es necesario desarrollar un sistema de seguridad transeuroasiático.

Sólo hemos considerado siete visiones acerca de cómo se imagina el mundo para el siglo XXI. En todas ellas, América Latina y, específicamente, América del Sur no aparece como zona de conflicto potencial – a lo más de tipo limitado -, aunque

sí aparece como una clara zona de interés e influencia para Estados Unidos, Canadá y Asia. En este sentido, vale la pena recordar que América Latina se encuentra dentro de Occidente y queda, en consecuencia, sometida a los designios de las potencias occidentales en los aspectos políticos y económicos, como también –realizando el ejercicio de análisis inverso– es parte de la lectura de Occidente que hace Asia, Africa, India y Medio Oriente.

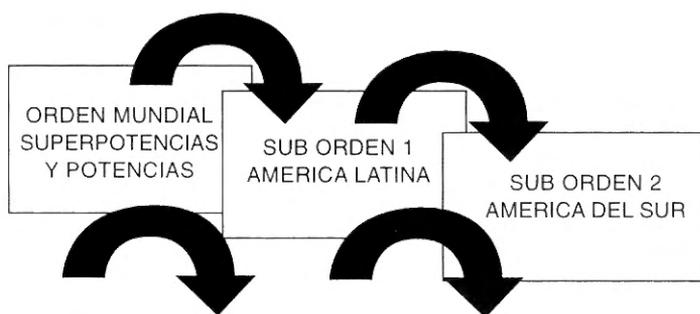
Lo anterior, nos deja bajo el siguiente esquema. En primer lugar, existe un orden mundial asociado a las superpotencias y el resto de las potencias de nivel mundial, definidas por variables económicas, políticas, militares y nucleares, destacando que cualquiera de ellas debe poseer capacidad de proyección de sus fuerzas armadas. Los procesos de modernización de las fuerzas armadas de varios países europeos (Francia, Inglaterra y España) y de Estados Unidos, dan apropiada cuenta de ello. Los países de este orden primario, poseen intereses de distinto tipo en el resto del mundo y capacidad para influir o imponer su voluntad por distintos medios, con el apoyo o no de organismos internacionales cuyo control depende del grado de consenso que puedan lograr según sus objetivos.

Debemos señalar que el primer desafío del Estado moderno y, por ende, de la inteligencia es comprender las variables e intereses que están en juego en este escenario, dado que desde ahí fluyen acciones, presiones y propuestas a los países del siguiente orden. Asimismo, debemos señalar que este desafío es básicamente metodológico, en virtud de que la capacidad de análisis está en directa relación con la superación de los esquemas cartesianos de antaño (antes de los 90), única forma de poder identificar oportunidades y riesgos.

En segundo lugar, es posible identificar un Orden Regional, definido territorialmente y bajo criterios históricos, políticos y económicos, como es el caso de América Latina, donde existen vínculos de diversa índole que se encuentran en etapa de consolidación bajo esquemas bilaterales y multilaterales o bajo el concepto de regionalismo abierto. En este esquema las alianzas o acuerdos políticos entre países son sometidos al

cedazo de las nuevas condiciones mundiales relacionadas con los intereses, la oportunidad y la flexibilidad. Ello es especialmente cierto en el caso de las alianzas militares de tipo cruzado orientadas a establecer ejes de presión sobre países vecinos. Los intereses de estos países son limitados en tiempo y profundidad, a la vez que dependientes de las vinculaciones con los países del Primer Orden.

Un tercer orden, está dado por la subregión donde la cercanía física de los países, en términos vecinales y paravecinales, asociados a un territorio definido como es el caso de América del Sur, establece condiciones políticas, económicas y sociales de tipo interdependiente, tanto en lo que se refiere a la sincronía de sus procesos como por el hecho de existir una potencia media como Brasil, que aparece en un lugar destacado de cualquier análisis estratégico que se desee realizar, con capacidad de producir influencias y turbulencias en la región.



La relación entre estos órdenes, que se presenta en la figura, es intensa, flexible, adaptativa y sometida a los más variados intereses.

La primera afirmación que deseamos hacer es que cualquier aproximación al rol de la inteligencia en los Estados Democráticos de América del Sur debe considerar la necesidad de establecer un nivel comprensivo amplio de la realidad mundial. Tal aserto se basa en la existencia de interacciones múltiples, intereses diversos, alianzas no

excluyentes y una permanente yuxtaposición de aspectos económicos, políticos y sociales que condicionan y estimulan la generación de verdaderas redes de comunicación y vinculación que no están sujetas a plazos específicos y que más bien se expresan en metas y objetivos concretos.

La noción de red, asociada normalmente al flujo de informaciones sostenida por adecuados sistemas de comunicaciones, se refleja en una mayor intensidad y frecuencia de interacción y transmisión de acciones basadas en intereses y objetivos diversos.

Esta realidad, a su vez, exige modificaciones cualitativas en la conformación de grupos de trabajo y análisis, técnicas de recolección de información y formato de trabajo de la comunidad de inteligencia de un país. Todo ello, implica aspectos metodológicos importantes a considerar, especialmente en la validación de escenarios y tendencias posibles, generando un amplio espectro de posibilidades que surgen al aceptar que cualquier problema no es sólo militar, ni sólo político, ni sólo económico, sino que existe una interrelación activa que influye permanentemente en la valoración tendencial de los hechos que las provocan y que se analizan.

En este mismo contexto, de apreciación, metodología y análisis en un esquema de red, permite afirmar que ya no se trata solamente de establecer las posibles conformaciones que puede asumir el mundo, asunto por lo demás discutible según sea la posición del observador, según ya hemos señalado, para definir amenazas específicas y concretas. Por el contrario, esa visión permite identificar riesgos, oportunidades y también amenazas, las que aparecen en virtud de los intereses nacionales, permitiendo la identificación de variables comunes y compartidas en distinta intensidad entre los países. En otras palabras, la valoración que cada sistema y/o organismo de inteligencia realice de las oportunidades, riesgos y amenazas podrá ser distinta y estar asociada a escalas de prioridad diferentes.

Es evidente que ello implica una variación metodológica en el establecimiento de los esfuerzos de búsqueda en el nivel nacional y políticoestratégico y estratégico, cuya exigencia es la de poseer elementos consistentes y fundamentados acerca de los intereses nacionales, los programas de gobierno y las misiones institucionales.

En consecuencia, nuestra primera conclusión es que el rol de la inteligencia en el Estado moderno, exige una cierta homologación en los niveles superiores de la comunidad de inteligencia y las unidades de análisis interdisciplinarios, que permitan un flujo de informaciones acerca de la validación o consensos básicos acerca de la realidad mundial, cuyos mecanismos de comunicación deben ser expeditos y fluidos.

Lo anterior, implica la identificación de los intereses específicos de cada país –obviamente asociados a sus intereses nacionales– y la consecuente definición de los intereses e información que es susceptible de ingresar a un proceso de cooperación orgánica entre organismos y/o sistemas de inteligencia. Tal ejercicio de confianza tiene real sentido al establecerse desde lo macro a lo micro, ya que permite el establecimiento de criterios acordes a la dinámica subregional y regional, evitando con ello superposiciones o situaciones de conflictos de intereses.

Desde otra perspectiva, la interrelación entre los órdenes que hemos indicado tiene un sentido de imperativo que va desde el orden mundial hacia la subregión de características más intensas y de mayor influencia, mientras que la intensidad del sentido que va desde la subregión es de menor influencia e intensidad. En este sentido, por ejemplo, es evidente que al ser menor la capacidad de influir significa de que los objetivos, materias o intereses a privilegiar por la subregión deben ser más específicos, acorde a los recursos políticos existentes en la región, los cuales se potenciarían al estar en un esquema cooperativo.

Hasta aquí nuestra visión general. Pasemos ahora a la visión subregional.

### III. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y LOS IMPERATIVOS ESTRATÉGICOS<sup>2</sup>

No cabe duda que la globalización, en los términos que la hemos descrito estimula la formación de alianzas comerciales y políticas asociadas a intereses específicos. La novedad de estas alianzas es que no son excluyentes, como eran las que se establecían durante la Guerra Fría. Las nuevas condiciones de funcionamiento de la sociedad global, regional y local conllevan la necesidad de adaptación y la de asumir la cooperación como una exigencia inevitable del proceso de globalización, del cual es tributario el proceso de integración, en tanto implica asumir alianzas que permitan aumentar la competitividad y capacidad de negociación frente a las potencias y los organismos internacionales.

En este contexto, la consolidación del MERCOSUR, el resurgimiento de la Comunidad Andina (ex ALADI) y los acuerdos comerciales y aduaneros de tipo bilateral o multilateral por una parte, y el fortalecimiento de los procesos de consolidación democrática por otra, han motivado una creciente preocupación por la definición de esquemas de seguridad bajo una aproximación hemisférica. Esta tendencia surge del imperativo proveniente de los nuevos escenarios que surgen a partir del proceso de integración y relacionados con la necesidad de superar los conflictos históricos entre los países.

Estos conflictos han desarrollado una percepción de amenaza variable en el tiempo, la cual se intenta superar por la vía de acuerdos bilaterales o por el sometimiento de los diferendos limítrofes, por ejemplo, a tribunales internacionales o, simplemente, mediante mediaciones o arbitrajes. Con todo, lo relevante es que de alguna manera los acuerdos comerciales y económicos exigen una respuesta política que no puede ser desconocida, obligando a los Estados miembros de estas iniciativas a articular una posición oficial al respecto.

<sup>2</sup> Estos aspectos se inscriben en una Investigación realizada bajo el auspicio de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, la cual ha sido desarrollada en conjunto con el Prof. Francisco Le Dantec G.

En este sentido, se ha manifestado la posibilidad de establecer "Zonas de Paz"<sup>3</sup> asociadas a estos acuerdos de integración económica, dotándolos de un componente político evidente que no puede ser desconocida por los países firmantes. Esta tendencia define, entonces, la necesidad de preocuparse por la visión estratégica del proceso de integración y establecer su situación respecto a un probable esquema de seguridad hemisférica.

Todo proceso de libre comercio y de integración supone la existencia de una interacción intensa entre los países participantes que, sumado a la identificación de los intereses y objetivos de los interactuantes, define la presencia de algún tipo de estrategia. En esta perspectiva, la estrategia emana como resultado natural de la voluntad que motiva la participación en este tipo de procesos.

Por su parte, la experiencia integracionista de América Latina desde los años sesenta y hasta bien entrada la década de los noventa estuvo supeditada al cumplimiento de ideales históricos bajo un fuerte influjo ideológico que reflejaban la pugna Este - Oeste. En tal situación, los intentos por integrarse resultaron condicionados por las opciones ideológicas, la precariedad de los sistemas económicos y por la falta de voluntad y condiciones políticas para llevar adelante un proceso de tipo complejo y total, como es la integración.

Al efecto, dichos procesos avanzaron en las áreas económica y jurídica, pero mostraron evidentes falencias en el manejo de sus efectos sociales y financieros, sin mencionar la falta de "viabilidad política" y gobernabilidad que surgía de las particulares realidades internas de cada país participante.

De esta manera, la realidad de América del Sur, en particular siempre estuvo detrás de los procesos y tendencias mundiales,

<sup>3</sup> En la Cumbre de Jefes de Estado de los países miembros y socios de MERCOSUR, efectuada en Ushuaia, Argentina, a fines del primer semestre de 1998, se estableció al MERCOSUR como Zona de Paz, comunicando tal hecho tanto a la OEA como a la ONU.

debiendo asumir cada país una estrategia propia para hacer frente a sus desafíos internos y la interacción con el sistema internacional.

En este sentido, las estrategias nacionales se desarrollaron a partir de los vínculos establecidos con determinados países líderes, desde donde se generaban las decisiones que permitían el establecimiento de interacciones con el resto de los países. Asimismo, era evidente de que gran parte de las estrategias asumían un “camino propio” orientado a superar las deficiencias estructurales en lo económico y lo social que provocaban síntomas variados de inestabilidad política en cada país.

De todo lo expresado, queda en evidencia de que la historia de América Latina, y de su Cono Sur en particular, cambia radicalmente a partir de la desaparición de la Unión Soviética y la implantación de un esquema internacional que avanza a un ritmo de tiempo completamente distinto, donde las variables visibles son de tipo económico y comercial.

Este cambio en la esfera mundial conlleva, para los países de la región, nuevos desafíos que son impuestos desde el sistema internacional. Es notable el hecho de que no son los organismos internacionales tradicionales los que imponen condiciones a los países de la región, sino que son instituciones financieras las que determinan los objetivos que cada país debe conseguir.

Así, instituciones como el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y, particularmente, el Fondo Monetario Internacional (FMI), establecen “imperativos estratégicos”<sup>4</sup> a cada país con el fin inicial de “ayudarlos” a ser viables en el sistema internacional superando sus deficiencias estructurales relativas a los principales indicadores macroeconómicos. Sin embargo, en la práctica, la influencia que estos organismos mantienen

<sup>4</sup> Este concepto surge del desarrollo del presente trabajo y su utilización se refiere a las condiciones que el sistema internacional o los países líderes exigen a otros para establecer o aceptar su participación e interacción en el sistema internacional. A su vez, conlleva una acepción de estrategia que supera las visiones y conceptualizaciones que han sido tradicionales, y que subsisten en América del Sur, donde su utilización ha estado más vinculada a cuestiones sociales o de desarrollo y de defensa.

sobre los Estados supera con mucho un mero objetivo económico, sino que se ha ampliado a las planificaciones de desarrollo interno e integración latinoamericana.

Un ejemplo de ello, es la decidida participación del BID en la evaluación y financiamiento de los llamados “Corredores Bioceánicos”, donde el impulso definitivo fue dado por este organismo internacional. De igual forma, las exigencias respecto al control de la corrupción y la necesaria implementación de reformas laborales y tributarias dan cuenta de esta realidad.

En este esquema, dichas instituciones (BM, FMI, BID) asumen y cumplen un rol que va más allá de la simple asesoría económica, pues en su gestión establecen e imponen prioridades, contratan o entregan los estudios preliminares de factibilidad política y económica, evalúan el impacto social y político de sus propuestas, sugieren alternativas específicas y, por si fuera poco, canalizan la entrega de recursos regulando el endeudamiento de los países.

En una palabra, estos organismos tienen la capacidad de decidir e imponer objetivos estratégicos a los Estados.

La constatación de esta realidad se hace aún más evidente al señalar que el único documento que se entrega a los Jefes de Estado que participan en la VI Cumbre, realizada en el mes de noviembre de 1996 en Chile, y que no fue generado por ninguna instancia preparatoria de esta reunión, fue un Programa y Plan de Desarrollo elaborado por el Banco Mundial, donde se establecían las prioridades y las acciones futuras que se esperan de cada Estado en el próximo quinquenio.

En consecuencia, al hablar de los “imperativos estratégicos”, nos estamos refiriendo a la existencia de condiciones y exigencias que emanan del sistema internacional<sup>5</sup> sobre las

<sup>5</sup> Es conveniente señalar la importancia de los actores no estatales, como referentes obligados a la hora de analizar el sistema internacional donde ya no sólo participan en forma preferente los Estados, como actores estatales privilegiados, Obviamente, desde esta realidad surge un interesante debate acerca de la soberanía de los Estados, cuestión que se mantiene en el debate académico.

cuales los Estados Latinoamericanos no poseen control alguno en su génesis. A su vez, ello implica que cualquier objetivo estratégico de un Estado supone asumir como base la presencia obligada de dichos imperativos para plantear sus acciones futuras.

Colocado de esta forma, resulta fácil analizar el sistema político de cualquier país y reconocer la evidente disociación existente entre la dinámica que observa el Gobierno en sus decisiones y la dinámica (o inmovilismo) que muestra el accionar de los partidos políticos en cada sociedad. En el caso del Gobierno, éste se ve obligado imperativamente a mantener una visión futura - aunque sea cortoplacista - que le permita dar cumplimiento a las exigencias por medio de la aceptación de las propuestas provenientes del sistema internacional. En el caso de los partidos políticos, e incluso de la sociedad civil, la preocupación se encuentra en el pasado y se agota en el presente intentando identificar las estrategias futuras que ya están definidas y cuyo impacto en la sociedad los mantienen en una constante actitud reactiva.

Todo ello define una dependencia estratégica clara e inevitable. Los objetivos del Estado sólo son comprensibles para los agentes gubernamentales y para los protagonistas privados que interactúan con el sistema así establecido. Estos últimos, los empresarios, se constituyen en el elemento legitimador de la acción gubernamental en tanto y cuanto sus intereses son coincidentes.

## A. IMPERATIVOS ESTRATÉGICOS

El Nuevo Orden Mundial está marcado por la existencia de tendencias en los más diferentes aspectos, lo que de alguna forma es indicativo de la relatividad existente acerca del futuro como tiempo medible y controlable. Del mismo modo, ello expresa la emergencia de una incertidumbre política y económica que involucra a todos los países. Sin embargo, la relación *tendencia versus incertidumbre* nos previene acerca de

la importancia de poseer mecanismos, procedimientos y sistemas decisionales en el ámbito estatal muchos más perfeccionados y acordes a las exigencias que impone el entorno internacional.

En efecto, el solo hecho de que podamos identificar estos imperativos estratégicos nos sugiere que su existencia se debe, en gran parte, a la incapacidad de los países latinoamericanos de reconocer el sentido y dirección de las tendencias mundiales donde cada país se inserta y la incapacidad de los Gobiernos de tomar decisiones oportunas para enfrentar con éxito las exigencias crecientes que provienen de la interacción con el sistema internacional.

Siendo así, los imperativos estratégicos no responden solamente a una voluntad expresa de determinado país líder o de algún organismo internacional interesado en controlar este Nuevo Orden, sino que es el resultado natural de la falta de visión y voluntad decisional de los gobiernos. No obstante, resulta obvio que al abrirse la interacción de los países a nivel mundial se definieron espacios de poder que fueron ocupados por aquellos países que pudieron visualizarlos. Por lo demás, la teoría nos informa que todo espacio de poder siempre será ocupado y aprovechado por quien tenga la capacidad de hacerlo. Obviamente, esa no es una capacidad natural de los países de América Latina.

En un nivel más teórico, los imperativos estratégicos surgen como resultado de la solución de una falsa dicotomía, como es la de Cooperación - Conflicto. Ambos conceptos están lejos de ser antónimos o tener un sentido excluyente entre sí. La solución a esta falsa dicotomía que afecta la percepción estratégica de las instituciones tradicionales pasa por la presencia de una flexibilización que permita establecer los vínculos y sus límites.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> En América del Sur, MERCOSUR pareciera tener una probabilidad alta de transformarse en un eje estratégico, si efectivamente se concreta la incorporación como socio pleno de Chile y Bolivia y la incorporación futura de la Comunidad Andina.

En efecto, la historia de los países latinoamericanos está marcada por una historia de conflictos de diversa naturaleza y tipo. Los hay desde los limítrofes entre países vecinos, hasta los de origen étnico al interior de algunas naciones. Por supuesto, los conflictos de tipo económico también se encuentran presentes a lo largo de toda la historia de nuestros pueblos.

Además, resulta evidente que los intereses específicos de los países latinoamericanos normalmente estaban disociados o en abierta oposición, siendo extraño encontrar objetivos al menos complementarios y voluntad política para desarrollo conjunto, especialmente cuando se trata de países vecinos.

En el caso de los países paravecinales, era posible hallar posiciones de complementariedad que hacían posible una cierta correspondencia en algunos temas y visiones de Estado, pero cuya practicidad estaba supeditada normalmente a la existencia de una crisis política que afectase a alguno de los países.

En este esquema la cooperación se desarrolló en un ambiente de abierta desconfianza y carente de una voluntad política manifiesta, buscando más bien la concreción de una alianza estratégica en caso de conflicto bélico. Es evidente que todo ello ha tenido un vuelco en los últimos años.

Actualmente, la cooperación resulta inevitable si se quiere mantener una cierta posición en el sistema internacional, dada la incapacidad de nuestros países para sostener en forma permanente una posición autónoma y aislada en el concierto mundial.

En esta perspectiva, cada país ha debido buscar la forma de cambiar los énfasis de sus relaciones regionales, disminuyendo los espacios e intensidad de los conflictos cultural, histórico y económico, para dar paso a una cooperación que viene a significar una actitud de sobrevivencia en el sistema internacional.

De esta forma, el primer imperativo que sirve de marco o fundamento para los restantes está definido por la

superación de esta falsa dicotomía existente entre cooperación y conflicto, que se expresa primero en el campo económico para luego desarrollarse en el plano político, social y militar.

En este marco, los imperativos estratégicos posibles de identificar son los siguientes:

## 1. EN EL PLANO POLÍTICO

**DEMOCRACIA:** La posibilidad de que un país participe e interactúe en el sistema internacional, pasa por que posea principios democráticos básicos en su sistema político, especialmente en lo referido a la existencia de varios partidos políticos, un sistema electoral que garantice los procesos electorales, una razonable transparencia en las decisiones gubernamentales y la aceptación de las responsabilidades internacionales.

**DERECHOS HUMANOS :** Una condición que emana del nuevo orden mundial como una reacción a la experiencia histórica, es la exigencia del respeto de los derechos ciudadanos. Esto debe entenderse en dos dimensiones distintas : la primera, en la sensibilidad y preocupación mundial por el respeto y protección de los derechos de las minorías y en la valoración de la persona frente al poder del Estado ; y, segunda, como el estímulo necesario que todo Estado debe entregar a cada ciudadano para evitar que emigre a otros países, otorgándole oportunidades y protección necesaria para se desarrolle en su entorno natural.

**INTEGRACIÓN REGIONAL :** Si bien este imperativo podría ser considerado sólo en su expresión económica, no cabe duda acerca de que su desarrollo y posibilidad real de concreción depende directamente de la voluntad política, y pasa a ser una necesidad para asegurar el crecimiento económico y cautelar los imperativos ya mencionados como también los económicos, sociales y de seguridad.

## 2. EN EL PLANO ECONÓMICO

**ECONOMÍA DE LIBRE MERCADO** : Todo Estado debe propender a establecer un sistema económico que sea compatible con el sistema económico mundial. Ello implica la decisión de realizar ajustes estructurales que permitan controlar las principales variables macro y microeconómicas en el ámbito estatal y privado, colocando especial énfasis en los equilibrios monetarios, en la relación deuda - reservas, en el flujo de comercio internacional, en la regulación de la inflación, en el control de las tasas de desempleo, etc. Como sea, el país que desee participar en el sistema internacional requiere mantener una economía nacional razonablemente sana y con capacidad para interactuar en un mercado mundial altamente dinámico y complejo.

Para ello, se debe contar con una élite tecnocrática capaz de asumir puestos de liderazgo y decisión alejados de las influencias políticas internas de cada país.

**REGIONALISMO** : La arquitectura de bloques comerciales exige a cada país su vinculación estrecha a la región a la cual pertenece. Este regionalismo resulta ser una condición orientada a establecer mecanismos de autorregulación entre los países de una región, como asimismo un parámetro comparativo y elemento catalizador para el desarrollo armónico de los países evitando la generación de desigualdades que puedan provocar conflictos insolubles. En otras palabras, se exige profundizar un esquema de interdependencia regional que sea compatible con los imperativos políticos.

## 3. EN EL PLANO SOCIAL

**SUPERACIÓN DE LA POBREZA** : Cada país debe establecer políticas públicas tendientes a entregar oportunidades concretas, a través de la acción estatal con la cooperación internacional, tendiente a mejorar sustancialmente los niveles de pobreza existentes en la sociedad. Ello implica, a su vez, colocar especial énfasis en el mejoramiento en la distribución del ingreso y en el fortalecimiento de las políticas

educacionales, preferentemente aquellas relacionadas a la capacitación, que permitan la integración al proceso productivo de los sectores marginados.

**FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL :** La generación de espacios de participación a nivel local y nacional que reflejen la diversidad y pluralidad de los componentes de la misma, constituye una exigencia básica para la obtención de un mayor consenso acerca del rol que le cabe al país en el concierto internacional. En este sentido, la participación social y política se relaciona con el fortalecimiento de la democracia y la participación en los procesos productivos, mejorando la comprensión de los procesos internacionales.

En similar sentido, importa mejorar los mecanismos de comunicación al interior de la sociedad y entre ésta y el Gobierno, de manera de facilitar la comprensión y participación en los procesos decisionales que importan a la sociedad civil.

#### **4. EN EL PLANO DE LA SEGURIDAD**

**AMENAZAS COMUNES :** El sistema internacional es, por definición, dependiente de la acción de los actores que participan en él. Bajo esta perspectiva, la identificación de amenazas debe hacerse a partir de aquellas con capacidad de desestabilizar el sistema. En esta aproximación, las hipótesis vecinales o de origen histórico deben regularse en su nivel mínimo, y colocar el acento en aquellas capaces de impactar a todo el sistema. En este rango se encuentra el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado y la migración, entre otras. Por tanto, la exigencia para cada país es combatir dichas amenazas u otras similares que aparezcan, donde se pueda poner en serio riesgo la seguridad democrática de los países o la estabilidad del sistema. El caso más serio lo constituye, en este momento, el narcotráfico y, en segundo lugar, el terrorismo.

**ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS :** América Latina tiene una larga experiencia de asonadas militares o de intervención

política de los militares. Frente a ello, resulta prioritario establecer la reacción internacional y la condena a los golpes de estado, como asimismo, establecer el control civil de los militares y su plena sujeción a la voluntad presidencial. Asimismo, es importante influir en su sistema de enseñanza bajo la idea de civilizar su formación y alejar la posibilidad de golpes de estado, vinculándolos al desarrollo nacional y comprometiéndolos en la protección de la democracia.

**SEGURIDAD HEMISFÉRICA :** Los procesos de integración conllevan necesariamente la necesidad de plantearse los problemas de seguridad asociados a ellos. En este sentido, cada país debe poseer políticas claras en el ámbito de la defensa, lineamientos precisos en lo referente a su desarrollo tecnológico de aplicación militar y transparencia en su proceso decisional vinculado a la defensa. Asimismo, debe desarrollar acciones específicas de acercamiento con los países vecinos y desarrollar acciones de confianza con otras fuerzas. Por otra parte, organismos internacionales u otros países podrán realizar control y verificación de armamentos y proponer medidas específicas tendientes a evitar una carrera armamentista en la región. Con este fin, las adquisiciones militares que realice cada país serán reguladas en el acceso al tipo de tecnología, estableciéndose una relación positiva entre el grado de desarrollo económico y el tipo de material bélico al cual puede tener acceso. Con todo, no se permitirá la existencia de desequilibrios evidentes entre los países de una misma región.

#### **IV. PROCESOS COOPERATIVOS EN AMÉRICA DEL SUR Y ROL DE LA INTELIGENCIA**

Cualquier proceso cooperativo exige una identificación previa de los objetivos políticos – estratégicos. Si dicho proceso involucra a países distintos, aún cuando compartan un territorio en común, como es el caso de América del Sur, es menester establecer algunas diferencias, ya que no todos los objetivos parciales que se derivan de los objetivos políticos – estratégicos pueden ser materias de cooperación.

En este sentido, entonces, y en una aproximación analítica, tenemos que los objetivos estratégicos de los países de América del Sur poseen varias componentes que influyen en la definición que cada país realice de ellas. Estas componentes se pueden clasificar en aquellas de origen externo e interno. Las primeras, a su vez, se subdividen en las que provienen de organismos internacionales, otros Estados y organizaciones no gubernamentales. Los componentes de origen interno, consideran, al menos, los intereses permanentes del Estado, el programa de gobierno y las propuestas políticas a través del Congreso.

Frente a cada una de esas componentes es posible que un país establezca los intereses en juego y la posición final que se asumirá considerando los intereses externos y los grados de consenso obtenidos internamente en el país.<sup>7</sup>

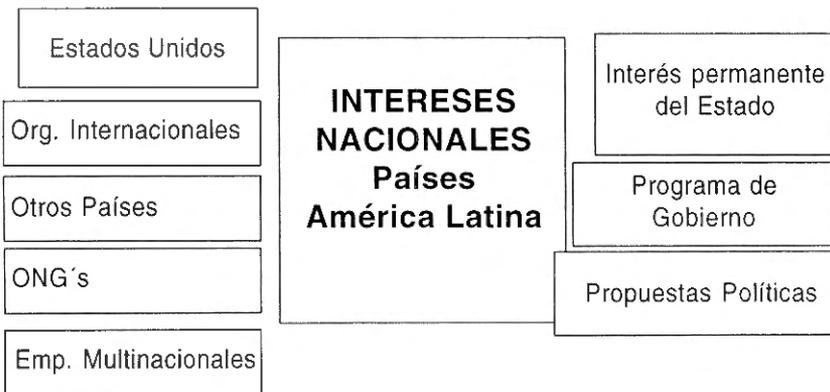
Para los efectos de la consideración de este análisis es inevitable referirse a la posición de Estados Unidos, cuya influencia no sólo es evidente sino que suele condicionar de manera importante cualquier concepción de seguridad y, por tanto, de cooperación que se desee establecer en América Latina en este ámbito. Si bien los intereses nacionales de Estados Unidos son definidos mediante procesos de toma de decisiones que se concentra en el Ejecutivo y aprobados por el Congreso mediante un complejo sistema de propuestas y contrapesos, éstos se materializan para nuestra zona a través del Departamento de Estado y el Departamento de Defensa, destacándose el rol que le cabe a su instrumento militar que para el caso es el Comando sur con base en Florida. Su misión, entre otras, según lo expone el General Charles E. Wilhelm, Comandante en Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos, es la de brindar asistencia a las fuerzas de seguridad regionales para su mejor preparación tendiente a cumplir con los

<sup>7</sup> La metodología que cada país utilice para estas definiciones puede variar, sin embargo, la valoración de los intereses de los distintos actores sigue siendo un factor primordial a considerar, el cual debe ser vinculado con los intereses nacionales en su concepción tradicional y prospectiva.

compromisos multilaterales en la lucha contra los desafíos emergentes y comunes. En este sentido, se debe resaltar que no está lejos de sus propósitos la transformación de las fuerzas armadas (fuerzas de seguridad) regionales de manera que sean coherentes con los nuevos roles que emergen a partir de las amenazas que identifica el país del norte. En síntesis, se trata de mantener, fortalecer, y expandir la cooperación de la seguridad multilateral para acrecentar la seguridad y estabilidad de la región.<sup>8</sup>

No cabe duda de que esta misión de Estados Unidos responde a sus intereses nacionales, los cuales tienen cobertura mundial, según ya se ha explicado. Por esa misma razón, resulta evidente la necesidad de que los países de América del Sur posean una adecuada identificación y definición de sus propios intereses, más allá de los tradicionales que permita establecer la interacción necesaria para establecer los espacios de negociación y acciones que correspondan.

*Esquema de influencias en la definición de los intereses nacionales de los países*



<sup>8</sup> Mensaje del General Charles E Wilhelm, Comandante en Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos, expuesto en el Simposio de Relaciones Civiles -- Militares, "Apoyando la democracia a través de la cooperación", realizado en Buenos Aires, entre el 28 y el 30 de abril de 1998.

Igualmente, no se puede dejar de lado el simple hecho de que cualquier acción de los países de Sudamérica queda supeditada a los intereses de Estados Unidos, en distintas formas, lo cual hace que dicha realidad sea inevitable.

B. En términos prácticos, los países responden a diversas concepciones para establecer las relaciones con otros países. Los hay desde quienes adhieren completamente a un sistema económico como matriz para definir el tipo, intensidad y profundidad de las relaciones, o aquellos que hablan de multilateralismo o bilateralismo<sup>9</sup>, expresando en ello la existencia de intereses distintos para cada país, aún cuando los énfasis sean más bien comerciales o económicos.

En este sentido, es posible identificar asimetrías no sólo en el grado de desarrollo económico y su crecimiento asociado, sino que también en la naturaleza de los problemas internos que cada país debe afrontar y que van desde la desigualdad de ingreso hasta el narcotráfico, por mencionar sólo dos. Asimismo, los procesos de transición y/o consolidación democrática aparecen también con elementos diferenciadores que junto a los otros, influye en la identificación y determinación de los intereses y objetivos nacionales.

Si bien, el eje principal alrededor del cual se construyen las relaciones entre los países es el mercado en su amplia gama de posibilidades, como son las propuestas de integración y cooperación, subyace la intención política de construir alianzas que incorporen aspectos políticos y estratégicos<sup>10</sup>. Con todo, dichas alianzas carecen de definiciones previas acerca de los fines de largo plazo y los intereses comprometidos. No obstante, implican un avance importante en la búsqueda de nuevos escenarios de cooperación.

<sup>9</sup> Chile, por ejemplo, ha desarrollado el concepto de Regionalismo Abierto, el cual ha estado presente en los distintos Programas de Gobierno de la Concertación y que implica una valoración de variables económicas y políticas bajo el concepto de apertura expresada en acuerdos bilaterales y multilaterales por intereses específicos.

<sup>10</sup> La voluntad política expresada por Chile y Argentina en orden a establecer una Alianza Estratégica que se exprese en temas de Política Exterior y acciones de cooperación en el ámbito de la defensa.

Lo importante de destacar es que todos los países de América del Sur se encuentran insertos en un proceso dinámico, donde uno de sus ejes más importantes es la tendencia a la cooperación expresada primero en aspectos económicos, políticos y, finalmente, militares. Ello supone que este proceso se fortalece cuando los países logran niveles de desarrollo económico sustentables y un fortalecimiento (léase gobernabilidad y estabilidad democrática) del régimen democrático, constituyéndose en las variables con capacidad de definir los grados de cooperación posibles entre los países.

Si vemos lo señalado en otra clave de aproximación, deberíamos señalar que la seguridad nacional posee hoy características novedosas que supone una mayor amplitud y una convergencia de intereses supranacionales como resultado del proceso de globalización. Es decir es más flexible, con mayor capacidad de adaptación y bajo una concepción abierta a integrar nuevas amenazas, riesgos y oportunidades que no sólo pueden afectar el país en específico, sino que pueden afectar a toda la región.

En esta aproximación más estratégica, las amenazas o riesgos, dicen relación con distintos niveles de percepción de las mismas. Así, tenemos las que son tradicionales e históricas, las que provienen de un elemental "efecto dominó", al destruirse la estabilidad política y/o económica y, finalmente, las que provienen del exterior o que surgiendo en algún país, tienen la capacidad de afectar los intereses de otros y poner en riesgo la seguridad nacional de uno o más países.

Del mismo modo, no todas las amenazas implican el uso de las fuerzas armadas como instrumento básico de enfrentamiento, generándose un espacio donde unas fuerzas armadas entrenadas, comprensivas de la realidad mundial y regional están en capacidad de interactuar al interior del Estado con otras instancias estatales y, a la vez, establecer una interacción con fuerzas de otros países.

## ESQUEMA DE AMENAZAS Y RIESGOS

Origen de la Amenaza y/o riesgo a la Seguridad Nacional	Características Principales <sup>1</sup>	Probabilidad de ocurrencia y Características básicas de la acción
De tipo Vecinal	Reivindicaciones territoriales o conflictos históricos.	Mínima. Existe una voluntad política de superación de estas amenazas por la vía diplomática, la mediación o el arbitraje. Involucra a dos países.
De tipo Regional	Afectan a países limítrofes y no limítrofes. Conllevan riesgos a la seguridad nacional y capacidad de impacto mundial. Por ejemplo, cuestiones étnicas, medioambientales, migraciones, recursos naturales, otros.	Variable. En la medida que exista consenso entre los países respecto al impacto en la seguridad nacional de cada país. Supone la existencia de intereses comunes y posibilidad de interacción e interoperatividad.
De tipo Mundial	Afectan a las potencias y, por extensión, ya sea por origen o consecuencias, involucran a países de la región. Por ejemplo, migración, terrorismo, narcoterrorismo, narcotráfico y	Alta y Variable. Exige capacidad de coordinación intraestados, interesados y un consenso acerca de los medios a utilizar para su neutralización.

Al aceptar la existencia de amenazas que superan las concepciones tradicionales, se acepta implícitamente la existencia de riesgos a la seguridad nacional que requieren una capacidad de interoperatividad de las fuerzas armadas, en cuanto supone la presencia de otros organismos nacionales e internacionales con los cuales se debe operar.

En las amenazas o riesgos de tipo regional o mundial se expresa una tendencia asociada a la virtualidad de las fronteras, las que si bien son parte fundamental de cualquier estado – nación, enfrentan amenazas que las superan y conllevan la necesidad de plantearse una visión más amplia asociada a los intereses en pugna o en juego, estableciéndose, a partir, de allí, la presencia de intereses comunes entre los países que justifica y respalda el accionar conjunto de sus instrumentos estatales, incluyendo el militar.

### a) La Seguridad y el Modelo Estratégico<sup>11</sup>

Desde 1982, después del conflicto bélico entre Argentina y el Reino Unido, las críticas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) ha sido materia de análisis respecto a su real utilidad como mecanismo de defensa frente a potenciales amenazas externas. De igual forma, a partir de 1990, el debate académico, asociado a la necesidad de contar con un instrumento regional que pueda sostener un sistema de seguridad regional o hemisférica, no ha logrado llegar a definiciones que permitan plantear una voluntad política respecto a la necesidad de contar con ella. Las posiciones van desde quienes sostienen la absoluta necesidad de construir un sistema con el fin de establecer equilibrios regionales, hasta aquellos que previenen la inutilidad de un sistema donde la hegemonía del mismo invariablemente quedaría bajo la influencia directa y decisiva de Estados Unidos. Seguramente, este tema seguirá en la agenda académica y política por un tiempo más.

Para efectos de nuestra presentación, no intentaremos definir un sistema, pero sí nos parece del caso hablar de un "ambiente de seguridad más pragmático y casuístico"<sup>12</sup>. En este sentido, el objetivo primario de este ambiente es el de asegurar la paz, estabilidad y equilibrio de la región.

Para que ello sea posible es indispensable establecer y definir los intereses comunes entre los países y los instrumentos a utilizar para enfrentar en forma conjunta o combinada las amenazas o riesgos. Ello supone la presencia de acuerdos específicos y coyunturales de tipo flexible, que no interfieran con los otros intereses de los países, esto es ni rígidos ni excluyentes.

<sup>11</sup> El concepto de modelo que utilizamos en este trabajo, debe entenderse como un concepto dinámico y flexible y, en ningún caso, como un modelo rígido y excluyente.

<sup>12</sup> GARCÍA COVARRUBIAS, JAIME, "El Desafío Estratégico y Estratégico Militar en América Latina", Publicado en Boletín de Informaciones, Ministerio de Defensa de España, Diciembre 1998, pp. 9-21.

Cualquiera que sea la forma en que se desee construir este "ambiente de seguridad", supone la preeminencia de la cooperación como actitud estatal y política, la identificación de la o las amenazas comunes y la voluntad política de una respuesta cooperativa. Es interesante anotar de que el ambiente de seguridad es consustancial al tipo de relaciones existentes entre los países.

Un hecho que ayuda a definir este ambiente de seguridad es el texto de la declaración de Santiago, suscrito por los Jefes de Estado en Abril de 1998 en Santiago de Chile. En dicha Declaración se hace expreso el interés de los gobernantes de estimular el diálogo con miras a fortalecer un sistema interamericano de seguridad y defensa y comprometer esfuerzos para que la solución pacífica se realice por medio de mecanismos con apego al derecho internacional y a los tratados vigentes y desarrollar medidas de confianza mutua que distiendan a los países con situaciones tensas y que, a la vez, generen un clima de confianza y entendimiento entre las fuerzas militares<sup>13</sup>.

En la misma Declaración de Santiago, se acuerda que "Continuarán (los gobiernos) promoviendo la transparencia en materias de política de defensa, entre otros aspectos, en lo que se refiere a modernización de las fuerzas armadas, a la comparación del gasto militar en la región y al perfeccionamiento del registro de armas convencionales en las Naciones Unidas"<sup>14</sup>.

Teniendo una claridad acerca de la naturaleza de las amenazas, una adecuada identificación de los intereses en juego para cada país y una adecuada percepción de las capacidades individuales y cooperativas, se estaría en condiciones de poder establecer los lineamientos básicos de un modelo estratégico a partir del cual establecer la cooperación en los diferentes niveles que se puede construir en términos cooperativos.

<sup>13</sup> Declaración de Santiago, II Cumbre de las Américas, Acápite "Fomento de la Confianza y la Seguridad entre los Estados", Abril, 1998., pp.15 y ss.

<sup>14</sup> Ibidem, p.16

## b) La disuasión en el contexto del Modelo Estratégico<sup>15</sup>

Tanto en el Libro de la Defensa de Chile (1998) como en textos de otros países es común encontrar la noción de disuasión cuando se desea explicitar el modelo o concepto central que orienta la conformación del instrumento militar y que se deduce de la identificación de los intereses y objetivos nacionales y sus respectivas metodologías.

En consecuencia, la primera prevención que se debe tener en cuenta es que la cooperación regional no puede ser total o esgrimirse como totalizante, y tampoco puede ser concebida como un reemplazo a la disuasión que cada país posee.

Señalemos, al pasar, que el concepto de disuasión<sup>16</sup> supone la capacidad de un Estado para mantener una imagen de fortaleza que evite ser atacado por otro o, en su defecto, deje claridad respecto a la capacidad de infringir un daño mayor en el país atacante si éste opta por el uso de la fuerza. La disuasión en el ámbito militar es la consecuencia de una actitud estratégica que tiene su correlato en otros niveles del Estado e involucra, por tanto, toda la capacidad nacional. Pretender que la disuasión existe por el sólo hecho de poseer fuerzas armadas o asumir que la inexistencia de guerra se debe a la disuasión es un reduccionismo que permite más bien la definición de una "disuasión aleatoria" y, por tanto, no está asociada a ningún diseño que pueda implicar una voluntad política nacional.

Conforme lo expone García, la disuasión precisa de algunos requisitos fundamentales: capacidad física de infringir daño, poseer un poderío visible y credibilidad, donde ésta última se obtiene con la existencia de una "voluntad política de empleo

<sup>15</sup> Una interesante reflexión sobre este punto es posible encontrarla en el artículo del Dr. Jaime García ya citado. A su vez deseo dejar expresa constancia de agradecimiento por el debate e intercambio de ideas sostenido por el autor con el Dr. García, cuyas conclusiones se encuentran en presentes en este artículo.

<sup>16</sup> El concepto original de disuasión, elaborado por el General Beaufre, se entiende como estrategia y como resultante de una respuesta a la amenaza nuclear. En América Latina el concepto se aplica sin tener como fondo el factor nuclear como amenaza, lo cual hace que sus características sean diferentes.

de la fuerza". El estratega francés (Beaufre), afirma que "la disuasión es la clave de la estrategia contemporánea—obviamente se refiere a los años sesenta— ya que mediante solamente ésta es posible mantener la paz, el statu quo territorial, limitar la intensidad y extensión de los conflictos y paralizar la acción del adversario"<sup>17</sup>.

En la región, parte importante de los países no posee un desarrollo nuclear suficiente como para convertirse en amenaza nuclear. Además, parte importante de los países ha suscrito el Tratado de Tlatelolco y el de No Proliferación de Armas Nucleares, lo cual establece una cierta condición de igualdad en este tema y de simetría respecto al impacto que podría tener en la conformación de un "ambiente de seguridad" bajo modelos estratégicos diferenciados. Sin embargo, parece pertinente indicar al menos, las características de la disuasión convencional.

En el nivel político – estratégico es posible encontrar diversas medidas, pero no hay nada que tenga mayor relevancia y que sea más disuasivo que un país cohesionado, sin divisiones internas de carácter excluyente, económicamente sólido y solvente, políticamente estable y dotados de fuerzas armadas de alta eficiencia, prestigiadas al interior y exterior del propio país<sup>18</sup>.

En el nivel estratégico, el diseño de fuerzas debe responder a las necesidades del país y a la definición de intereses y amenazas. Partiendo de la base de que existe en los países de la región, al menos, una voluntad de establecer una confianza mutua y avanzar en un proceso cooperativo, tanto vecinal, como regional y mundial, pareciera que el modelo de Fuerzas de Acción Rápida permite no sólo la proyección necesaria para cautelar los intereses nacionales, sino que también permite una mejor interoperatividad y la posibilidad concreta de acceder a mejores estándares de operación combinada cuando sea

<sup>17</sup> GARCÍA COVARRUBIAS, op. cit. Para mayor profundización sobre el tema se sugiere BEAUFRE, ANDRE, "Disuasión y Estrategia", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966.

<sup>18</sup> GARCÍA COVARRUBIAS, op. cit.

necesario. En otras palabras, este diseño permite flexibilidad, alta productividad y competitividad de sus componentes.

En términos teóricos, el modelo disuasivo debe ser capaz de prevenir conflictos, proyectar fuerzas y proteger el país. Probablemente, el concepto más novedoso sea el de protección asociado a la disuasión. Su significado es el de tener elementos de las fuerzas preparados para enfrentar las nuevas amenazas como el terrorismo o el narcoterrorismo, todo ello en una aproximación europea. Lo importante es tener presente que cualquiera sea el concepto de disuasión, éste debe contener los parámetros de diseño de fuerzas que puedan neutralizar los otros tipos de amenazas o riesgos a la seguridad nacional y/o regional.

Es justamente, en esta perspectiva, donde la cooperación encuentra su señalado lugar. Como decíamos, no se trata de una cooperación total ni abierta en forma indiscriminada, sino que de una cooperación que, estando asociada a un concepto de disuasión, permita grados importantes de interacción sin comprometer de una sola vez todos los intereses nacionales ni hipotecar la seguridad nacional.

Una cooperación regional involucra una coherencia y consistencia en la forma de ver el mundo y en la manera que se analiza la forma en que el mundo ve la región. En este sentido, la inserción de los países al mundo global mediante el envío de fuerzas militares a participar en operaciones de paz, en cualquiera de sus expresiones, supone una actitud estratégica que debe poseer su fundamento en los intereses nacionales de cada país.

En suma, la disuasión permite acceder a una metodología orientada, ordenar las visiones y los instrumentos, de manera que posibilite el entendimiento, el diálogo, la cooperación y evite el conflicto.

Aquí es donde, la inteligencia surge como una herramienta vital para establecer flujos de información, visión de los conflictos y

aportes a los procesos decisionales que definen la cooperación como un imperativo estratégico imposible de soslayar.

### **c) El rol de la Inteligencia Estratégica**

Más allá de que exista un modelo predefinido o no en el plano político – estratégico y estratégico, se tiene que la dinámica de los procesos políticos, económicos, sociales e, incluso, militares funcionan en un clima de dinamismo e interacción permanente que define grados distintos de incertidumbre. Justamente por ello, muchas acciones preventivas se orientan a la posibilidad de generar esquemas que disminuyan el grado de incertidumbre, mediante la identificación de intereses comunes que puedan hacer partícipes otras instancias dentro del sistema con el fin de cooperar al éxito en la obtención de resultados específicos de cada país.

En este cuadro de situación, la existencia de una comunidad de inteligencia en sus niveles político – estratégico y estratégico, toma una importancia singular, al erigirse como un mecanismo cierto de interacción y canal de cooperación respecto a cierto tipo de información que permita la construcción del ambiente de seguridad y confianza frente a la incertidumbre mundial.

La inteligencia política estratégica está definida por los intereses nacionales y su expresión en el ámbito amplio de la defensa y la seguridad nacional, mientras que la inteligencia estratégica se refiere a las posibilidades de cooperación del instrumento militar en determinadas situaciones que ponen en peligro o riesgo cuestiones fundamentales de la seguridad nacional.

Sin embargo, cada vez resulta más difícil y complejo pretender separar en forma precisa la inteligencia político estratégica de la estratégica. Esta dificultad se aprecia tanto en la definición del esfuerzo de búsqueda como en la producción misma de inteligencia respecto a la información residual que surge del procesamiento de la misma.

Ello nos lleva a destacar la necesidad de fortalecer la “comunidad de inteligencia”, tanto en su nivel político estratégico como

estratégico. El fortalecimiento de estos niveles debe ser por la vía de dotarlos de una mejor capacidad de análisis interdisciplinario y con mejores herramientas metodológicas de análisis. Pensamos que ese es un criterio válido, si se quiere avanzar en procesos cooperativos, sin que ello signifique desnaturalizar los organismos institucionales, los cuales están sometidos a otros procesos de reforma y modernización.

Este fortalecimiento implica generar una capacidad de análisis propia de cada Comunidad de Inteligencia, de manera que pueda servir de contrapeso a los análisis de los organismos participantes. La función de estos centros de análisis de la comunidad de inteligencia es la de construir los escenarios alternativos, sobre los cuales es posible establecer la cooperación en el ámbito de inteligencia.

Lo anterior, implica que asumir la cooperación como posible, supone que dicha cooperación debe darse en el ámbito de escenarios alternativos que representan los intereses nacionales en parte y los intereses regionales por otra, pero sin interferir en las labores propias de cada organismo de inteligencia. Asimismo, ello tiene la ventaja de establecer una mejor comunicación intraestatal con los decisores en aquellos ámbitos donde la voluntad política debe expresarse claramente.

En concreto, la cooperación se puede dar en dos ámbitos: la información y el análisis. En el primero, se trata de información procesada y en el segundo, se trata de análisis asociados a escenarios predeterminados o generados a partir del propio análisis.

Si hablamos de amenazas o riesgos provenientes de países dentro o fuera de la región, la validación nacional respecto al grado de amenaza o riesgo que conllevan será el criterio principal para establecer el grado de la cooperación por parte de la Comunidad de la Inteligencia<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> En nuestra opinión, la cooperación en inteligencia debe estar en un nivel intermedio, el de la comunidad, con el fin de lograr mejores niveles de eficacia y eficiencia asociado a los intereses nacionales y regionales, evitando con ello la "contaminación" de otras estructuras básicas de los sistemas de inteligencia.

En otras palabras, la cooperación de inteligencia requiere de una estructura ad - hoc que facilite la comunicación entre los organismos participantes por una parte y, por otra, permita la coordinación necesaria al interior del Estado y el Gobierno. No se puede obviar el hecho de que la cooperación en inteligencia tiene una probabilidad alta de transformarse en decisiones y acciones de gobierno, lo cual no puede quedar fuera del cualquier análisis.

Sin embargo, el problema no se resuelve sólo estableciendo la organización que tendría la responsabilidad de llevar adelante la cooperación, sino que un punto importante es establecer criterios metodológicos que permitan avanzar en la cooperación, dotándola del dinamismo necesario para asumir su finalidad preventiva y protectora.

Probablemente, resulte inoficioso señalar que la inteligencia se encuentra muy lejos de predecir el futuro. Lo que realmente hace es estudiar el futuro y establecer escenarios alternativos, los cuales descansan en un trabajo metodológico orientado a la identificación de variables e indicadores los que, a través del análisis de distintas situaciones, permite construir los eventuales escenarios. Sin embargo, el valor más importante es la definición de variables que determinan un escenario, pues es a partir de aquellas donde surge el análisis mas concreto respecto a las implicancias que puede tener dicho escenario con esas variables en un determinado país, permitiendo que éste pueda establecer los grados de riesgo, amenaza u oportunidad que surge de todo ello.

Así, entonces, el rol de la inteligencia en un esquema cooperativo se define a partir de la capacidad que posea la comunidad de inteligencia de cada país, pudiendo establecerse que cualquier grado de cooperación, basado en la confianza, la credibilidad y la metodología, se constituye en un aporte concreto a la validación y comprobación de los escenarios que cada país ha desarrollado.

Un estudio del Millenium Project del año 1998, establece las siguientes amenazas y oportunidades, en términos de tendencias, actualmente vigentes en el mundo<sup>20</sup>.

Amenazas Globales	Oportunidades Globales
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cambios en el significado de trabajo, desempleo, ocio y subempleo</li> <li>2. Expansión de la Pandemia del HIV</li> <li>3. Envejecimiento Global de Plantas Nucleares</li> <li>4. Beneficios y Amenazas del Crecimiento Económico</li> <li>5. Crimen Organizado como Empresa Global y sofisticada</li> <li>6. Promesas y peligros de la tecnología de Información</li> <li>7. Conflictos religiosos, étnicos y raciales en aumento</li> <li>8. Status cambiante de la mujer</li> <li>9. Crecimiento poblacional en detrimento frente a los recursos ambientales y naturales</li> <li>10. Terrorismo, aumenta en intensidad, escala y amenaza</li> <li>11. Capacidad de toma de decisiones disminuyen a medida que los problemas son más globales</li> <li>12. Aumento nuevos microorganismos y enfermedades inmunes</li> <li>13. Brecha entre pobres y ricos se torna extrema y más decisiva</li> <li>14. Agua potable escasa en áreas localizadas del mundo</li> <li>15. Población crece donde la gente menos puede permitirlo</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aceptación de perspectivas globales a largo plazo</li> <li>2. Potencial de avances en Ciencia y Tecnología</li> <li>3. Transformación de regímenes autoritarios en democracias</li> <li>4. Estímulo a la diversidad y a valores compartidos</li> <li>5. Reducción el ritmo de crecimiento de la población</li> <li>6. Estrategias en evolución para la paz y la seguridad</li> <li>7. Desarrollo de fuentes de energía alternativas</li> <li>8. Globalización de la convergencia tecnológica de información y de las comunicaciones</li> <li>9. Incrementos de avances en biotecnología</li> <li>10. Estímulo del desarrollo económico a través de economía de mercados bajo normas éticas</li> <li>11. Autonomía económica de las mujeres y otros grupos</li> <li>12. Promoción de investigación de ideas y aún contraintuitivas</li> <li>13. Continuación de proyectos espaciales prometedores</li> <li>14. Mejora de las instituciones</li> <li>15. Logro de un desarrollo sostenido</li> </ol>

Bajo esta aproximación, el rol de la inteligencia, en cualquiera de sus niveles, se define por la visión de mundo que exista y que sea compartida al interior de cada sistema de inteligencia. A partir de allí, la comunidad de inteligencia, en cada nivel, del sistema, generará los análisis que podrán estar o no en

<sup>20</sup> GLENN C. JEROME y GORDON J. THEODORE, "Estado del Futuro 1998: Problemas y Oportunidades", American Council for The United Nations University, The Millenium Project, 1998.

consonancia con las tendencias mundiales, pero que incorporará las amenazas y oportunidades que provienen de otros países o potencias, las de la región y las del propio país.

La inteligencia estratégica tiene que ver con el futuro y tiene que ver con la capacidad de coordinación intra e interestatal. A su vez, la cuestión metodológica, pasa por la forma de observar, establecer el esfuerzo de búsqueda y, principalmente, por las técnicas de análisis a utilizar, donde resalta claramente la prospectiva.

En términos de cooperación, lo primero es la forma y niveles en los cuales se da la cooperación entre los países, el consenso respecto a los escenarios posibles que deben ser monitoreados en conjunto, con clara especificación de las variables relevantes para cada país y, finalmente la información necesaria para evaluar el proceso de evolución de cada escenario alternativo.

Es importante considerar que el producto de inteligencia no necesariamente está vinculado a la definición de probabilidades de ocurrencia o no de hechos, como tampoco lo está, necesariamente, a una visión pesimista u optimista, sino que más bien se define por la adecuada identificación de los elementos (variables e indicadores) que pueden influir en un escenario determinado produciendo un efecto o impacto indeseable para un gobierno o una organización.

En este sentido, mientras más visiones diferentes existan respecto a un determinado escenario, mejor se podrán identificar las variables e indicadores que lo condicionan en sus efectos. Mal que mal, lo que importa en términos políticos es superar las crisis y los quiebres, y es justamente lo que permite la cooperación, pues es allí donde el decisor deberá tomar una decisión, expresiva de su voluntad política, para enfrentar en forma cooperativa o compartida aquellas situaciones que también implican una amenaza o riesgo a su propio país.

Finalmente, resulta imprescindible, que la Comunidad de Inteligencia, posea un canal expedito de comunicación con el

sistema nacional de inteligencia de cada país, de manera de que las visiones o escenarios donde se prevé el uso del instrumento militar, pueda ser adecuadamente evaluado, ya sea para su proyección o despliegue o para establecer un trabajo mancomunado con otros organismos o agencias del Estado.

Las decisiones ya no resultan ser sólo militares o sólo políticas o sólo económicas, como tampoco es posible sostener un escenario sin que se haya previamente analizado la situación mundial, regional y nacional. Ya nada es aislado, todo es relacionado o vinculado, generando una creciente red de poder compartido, cuyo mayor insumo es la información. De allí entonces, la importancia del procesamiento de la misma en torno a escenarios metodológicamente contruidos.

Probablemente, podemos estar o de acuerdo con las visones de Huntington, Fukuyama o Kissinger, entre otros. La verdad es que su visión estratégica responde a los intereses y a la realidad de Estados Unidos, la cual no se puede desconocer, pero sí se puede relacionar con nuestras propias visiones del mundo. Allí está el rol de la inteligencia: entregar los elementos para producir la construcción de una red donde se manifiesten los distintos intereses en juego en cada momento de los escenarios.

## V. EN CONCLUSIÓN

Construir un escenario de futuro donde las variables son cambiantes y las proyecciones poseen un alto grado de incerteza, parece ser una cuestión que no merece discusión dado que es un dato inevitable de la realidad actual, y todo hace pensar que ello no cambiará en el futuro inmediato.

Si pudiésemos graficar de alguna manera esta realidad y el rol de la inteligencia, tal vez podríamos imaginarnos un inmenso puzzle, donde las piezas están todas disponibles, imaginándonos la información necesaria para trabajar, y con el cual podemos armar distintas figuras (escenarios). En tal realidad, el rol de la inteligencia se reduce, si se quiere sin ser

peyorativo, a establecer cuál debe ser la posición de la pieza de manera tal que podamos imaginarnos la figura que se va a construir y saber las piezas sobrantes y su ubicación a partir de nuestro propio diseño.

Armar el puzzle mundial, regional o nacional, implica una metodología que debe y necesita ser compartida, tanto por la significancia que ello tiene como por el hecho de que resulta una acción eficaz en la construcción de redes de confianza e información.

No se trata tampoco de refundar el ideal de Bolívar, pero tampoco significa que no tiene probabilidad ninguna de ser algún día posible. El puzzle cambia en cada instante y son justamente los influjos externos e internos que cooperan a ese cambio los que nos interesa y donde está el acento de la cooperación en inteligencia.

El Estudio del futuro a través de una metodología clara, conocida y compartida es una forma de sumar lo que es conocido y estructurar las permanentes incertidumbres. A veces podrán ser equivocadas en sus resultados o, lo que es peor, pueden ser ignorados sus resultados. A menudo, y como resultado de la cooperación, algunos escenarios serán criticados por oponerse a visiones preferidas de otros países o bien por colocar eventos nuevos en la agenda política. Sin embargo, el trabajo cooperativo en inteligencia, correctamente concebido y efectivamente presentado puede ser una efectiva ayuda a los decisores para que tomen mejores decisiones en un futuro que contiene una mezcla mucho más compleja de amenazas y oportunidades.

