

**CLASE MAGISTRAL DE LA
MINISTRA DE DEFENSA NACIONAL
SEÑORA MICHELLE BACHELET JERIA
EN LA
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA**

Santiago de Chile, 12 de noviembre de 2003

Agradezco la oportunidad que me ha ofrecido el Rector de esta Universidad, Sr. Miguel Avendaño Berríos, para compartir con ustedes algunas reflexiones sobre el tema “Políticas Públicas y Defensa Nacional”.

Este tema se vincula directamente con aspectos conceptuales propios del sector que me corresponde conducir y constituye una de las tres áreas en que hemos organizado la agenda de la Defensa, siendo las otras dos la modernización institucional del sector y el desarrollo del ámbito internacional de la Defensa, particularmente de la cooperación.

En lo conceptual, hemos recorrido un largo camino y hoy podemos exhibir avances en el desarrollo de los aspectos doctrinarios de la Defensa Nacional. A juicio de muchos estudiosos, ésta fue una asignatura pendiente durante el siglo XX, y a la que en nuestro país no habíamos dedicado mucha reflexión a partir de nuestra propia realidad, explicando así, en parte, la gravitación que alcanzaron los conceptos de “Seguridad” y “Defensa” desarrollados internacionalmente en el contexto de la Guerra Fría.

Esto claramente ha cambiado. Ha habido una maduración conceptual importante, en un escenario diferente y más fluido, donde diversos conceptos e instituciones que se dieron durante la Guerra Fría han sido desafiados, no sólo por el término de la configuración bipolar del Orden Internacional, sino también por la aparición de fenómenos globales de distinta naturaleza, que han llevado a nuestro país a buscar la reformulación conceptual de su Defensa para adecuarse a estos cambios.

I. EL CAMBIO INTERNACIONAL

Cuando se observa la década de los años '90, puede concluirse que el panorama mundial se caracterizó por un deterioro de la seguridad y estabilidad internacionales, especialmente fuera de los márgenes de nuestra región. Ésta, sin duda, fue una primera paradoja. Al finalizar la Guerra Fría se pensó que el mundo asistiría a mayores niveles de estabilidad y seguridad. Sin embargo, ocurrieron dos fenómenos peculiares: por una parte, para que la estabilidad pudiera ser viable y plasmarse, a lo menos en ciertas regiones del mundo, fue necesario un duro período de reacomodación de naciones y entidades políticas. Es lo que ocurrió, específicamente, en los Balcanes. Si bien aún subsisten focos de eventual inestabilidad, la perspectiva para esta región es hoy la de una mayor estabilidad. Se trata de países que, en su gran mayoría, están postulando a ingresar a la Unión Europea y a la OTAN, tras sufrir no sólo procesos políticos de democratización, sino también procesos de transformación de doctrinas y medios de defensa.

Un segundo rasgo, inicialmente no imaginado, aunque quizás intuido, surgió en el curso de ese mismo conflicto de los Balcanes, donde se observaron claros signos de debilitamiento del principio de multilateralidad y de las instituciones que la han encarnado a partir de la Carta de San Francisco, que fundó la Organización de Naciones Unidas. Este proceso de debilitamiento llegó a su máxima expresión este año a raíz del conflicto de Irak, pasando el tema a ser parte del debate en el propio seno de la ONU, tal como quedó de manifiesto durante la reciente visita de Kofi Annan, su Secretario General, a nuestro país.

Éste es un típico tema actual que requiere de reflexión, en el sentido de cómo fortalecer el principio del multilateralismo en un Orden Internacional unipolar, donde, por definición, habían aparecido fuertes incentivos para el fortalecimiento del principio del unilateralismo en desmedro del principio del multilateralismo.

Otro rasgo determinante de la situación mundial en los últimos años es el de la globalización, el cual es un fenómeno curioso, que todavía aún no acabamos de absorber en todos sus aspectos. Sólo a título de ejemplo, pareciera claro que la globalización económica puede encontrar formas de asociación afines con diversos regímenes políticos. En tal sentido, la República Popular China es el mejor ejemplo a la mano.

Sin embargo, la dimensión política de la globalización –es decir, la expansión de la democracia– no presenta la misma ductibilidad para adaptarse a sociedades distintas de las occidentales. Lo anterior levanta la duda no sólo de si eso es posible, sino si Occidente tiene el derecho a forzar la expansión de la dimensión política de la globalización, entendida como el régimen democrático de bases representativas y constitucionales.

Asumo que éstas son ideas audaces. Al respecto, me hago eco de preguntas y problemas que aparecen en el debate internacional, y que están vinculados a diferentes campos de la actividad humana, incluidas la Diplomacia y la Defensa.

La situación se hace todavía más difícil de abordar y absorber cuando se tiene en cuenta que la globalización ha introducido nuevos actores a la arena de los asuntos mundiales, los que inciden con diversas capacidades y desde lógicas y enfoques antes desconocidos en el sistema internacional.

Otro tanto ocurre con la revolución tecnológica que acompaña al fenómeno de la globalización. De hecho, las tecnologías de la información han impactado las modalidades de la política internacional, incluyendo el uso de la fuerza, con lo cual se han producido transformaciones tanto en la forma en que se expresa el conflicto como

en las estrategias que se utilizan.

Probablemente, los rasgos y tendencias que he mencionado estarán presentes por un cierto período de tiempo en el mundo, creando una situación internacional compleja y muy dinámica. Estamos, entonces, frente a un desafío importante que demanda un gran esfuerzo en el sentido de reformular conceptos y prácticas de la política internacional, especialmente en el ámbito de la seguridad.

Este esfuerzo es sano y bueno, pero, a la vez, nos obliga a ser prudentes, puesto que el cambio internacional, con los rasgos y tendencias ya descritos, genera conceptos que, a menudo, están en proceso de elaboración o adaptación en el debate internacional, y ya no sólo nacional.

Los conceptos no son otra cosa que construcciones abstractas de la realidad, que nos ayudan a intercambiar opiniones sobre ella para tratar de comprenderla. Si esa realidad es dinámica, entonces la posibilidad de fijar un concepto de manera definitiva es más escurridiza.

II. LA ADECUACIÓN CONCEPTUAL EN CHILE

Si el siglo XX fue para nosotros una época de inercia en el terreno doctrinario, el siglo que estamos comenzando es más bien una época de dinamismo.

Con esta expresión quiero destacar, en primer lugar, el esfuerzo realizado para pensar la Defensa Nacional a partir de una visión de Chile en la cual nuestro país ya no es percibido como una entidad cerrada sobre sí misma, relativamente aislada por una monumental cordillera y la vastedad del océano, sino como un Estado deseoso de insertarse profundamente en el sistema internacional, de participar en sus decisiones, de asumir compromisos cooperativos y de aprovechar las condiciones internacionales para obtener el mayor rendimiento de sus decisiones en materia de apertura económica e impulso comercial.

Una segunda razón para hablar de dinamismo en la materia que

nos ocupa es la existencia de una voluntad gubernamental para hacer una “Gestión Política de la Defensa”. Es decir, asumir que la Defensa no es un sector público que funciona con “piloto automático”. La idea es tratar de actuar para disponer de una política de Defensa, formular todas las políticas que se desprendan de ella y ponerlas en práctica. Ello tiene una serie de supuestos: la conciencia de que los alcances de la política de Defensa son de largo plazo –lo que le confiere el carácter de política de Estado– y la convicción de que la Defensa debe recibir un tratamiento semejante al que recibe cualquiera de los sectores públicos de un Estado democrático –lo que la convierte en una política pública, entre otras.

Es posible mencionar también como supuestos de una “Gestión Política de la Defensa”, la existencia de una masa crítica de expertos civiles y militares capaces de materializarla, trabajando integradamente, a lo que se suma la identificación de nichos de participación para permitir la concurrencia de actores sociales a la formulación de políticas del sector.

El objetivo de hacer una “Gestión Política de la Defensa” ha cambiado el contenido de las funciones de gobernar y administrar el sector. Durante el siglo XX, en un contexto básicamente de inercia, primaba un ejercicio más bien rutinario de ambas funciones y, en parte, paralelo al sentido general en que marchaban las demás políticas públicas.

En virtud de los requerimientos que impone el dinamismo de la época a nuestro sector, el gobierno y la administración de la Defensa demandan un ejercicio impulsado por la iniciativa y la creatividad, como también muy integrado con el resto de las políticas públicas, particularmente la política exterior.

Éste ha sido un cambio deliberadamente perseguido durante los últimos años, y al cual mi gestión ha querido aportar perfeccionando lo que hemos llamado “la Agenda de la Defensa” y priorizando sus tareas, con énfasis en aspectos específicos de la modernización de las instituciones de la Defensa.

Con todo, es conveniente destacar que una de las herramientas más eficaces para impulsar el cambio en el ejercicio del gobierno y la administración del sector fue el proceso de elaboración y la publicación de nuestro “Libro de la Defensa Nacional”. Esta iniciativa, en sus versiones de 1997 y 2002, ha contribuido a cimentar una nueva forma de pensar y gestionar la Defensa.

De dicha iniciativa han surgido ideas fundamentales. Por ejemplo, el Libro de 1997 acuña un concepto de Seguridad Nacional, compartido entre civiles y militares, que condiciona la acción del Estado para proveer seguridad a la primacía de la justicia y la dignidad humana. Tal noción, recogida también en el Libro de 2002, permitió superar la antigua doctrina de Seguridad Nacional generada por la Guerra Fría en esta parte del mundo.

Asimismo, quisiera recalcar que al enfoque defensivo-disuasivo dado a nuestra Defensa en el Libro de 1997, se añadió en el Libro de 2002 la dimensión cooperativa que se ha desarrollado con ímpetu en la Defensa, en el sentido de seguir profundizándola y fortaleciéndola tanto en el plano bilateral como multilateral.

No obstante lo conseguido con los Libros de la Defensa, es claro que la naturaleza de las tendencias dinámicas que se perciben en el sistema internacional, del cual somos parte, no nos permite concluir que la tarea de la reformulación conceptual de nuestra Defensa pueda darse por finalizada. Más bien sucede lo contrario. Ésta es una tarea de reflexión y actualización permanente, que nos ha obligado a dotarnos de los expertos necesarios, civiles y militares, y a evaluar la capacidad de las organizaciones de que disponemos para sostener este esfuerzo continuo.

III. LA ADECUACIÓN CONCEPTUAL EN LA REGIÓN

En general, el esfuerzo por hacer una “Gestión Política de la Defensa” no se ha dado sólo en Chile, sino que corresponde a una tendencia en expansión por los países americanos y del Caribe. Al igual que en nuestro país, esta creciente tendencia ha estado asociada tanto al proceso de institucionalización y consolidación democrática,

como a la necesidad de los eEstados de responder a los fenómenos globales que han surgido tras el fin de la Guerra Fría.

Una primera consecuencia conceptual de lo anterior es el tránsito desde una visión uniforme de la región, en especial de América Latina, a la hora de confrontar problemas de seguridad, hacia una visión más atenta a los matices y diversidad que han caracterizado a este rincón del mundo tras la extinción de la amenaza común con el término fin de la Guerra Fría.

En este sentido, el conjunto de la región reconoce hoy que, pese a poseer un sustrato cultural e histórico común y a compartir valores sobre la organización política de nuestras sociedades, somos países distintos, enclavados en subregiones con problemáticas no necesariamente homogéneas. No poseemos las mismas fortalezas ni idénticas debilidades, tampoco tenemos los mismos problemas ni iguales instrumentos para resolverlos. Hay una variedad de factores, desde la ubicación geográfica hasta el tamaño, que nos hacen diversos y que nos llevan a ordenar nuestras prioridades de modo específico, quizás parecido, pero no igual.

Cabe destacar que Con todo, tal esta diversidad, que en la actualidad hoy todos reconocemos, no nos impide asociarnos y trabajar juntos por objetivos y beneficios comunes.

ERecientemente, tuve oportunidad de subrayar que en el campo ámbito de la asociación asociación, la región también ha sido rica en iniciativas, impulsando y que hemos entendido la posibilidad de construir asociaciones en diferentes planos planos diversos: bilaterales, subregionales, regionales regional y , hemisféricos.

DichaEsta riqueza tiene un significado por sí misma. Riqueza en diversidad, pero acompañada de riqueza en asociatividad. Es decir, existen muchos problemas que sin duda trascienden la diversidad, pero son comunes sólo a dos o tres países. Hay; hay bastantes problemas que trascienden la diversidad y son comunes a una subregión completa y, en fin, hay solamente pocos problemas que trascienden la diversidad y son comunes al conjunto de la región o del

hemisferio.

Cada uno de estos niveles genera su propio nivel de asociación. A y a cada nivel de asociación, los distintos países concurren con sus peculiares diversas capacidades y desde sus distintas diferentes realidades.

El terrorismo y el narcotráfico son dos problemas comunes al conjunto del hemisferio y el nivel de asociación que demandan es muy amplio. No obstante, existe consenso en que las capacidades de los distintos diferentes estados americanos y caribeños son diversas, como lo son también los instrumentos y las perspectivas a partir de los cuales desde que cada país concurre a cooperar en la lucha contra ambos flagelos.

Un segundo cambio conceptual importante en la región tiene que ver con lo que hemos denominado la “arquitectura flexible” de seguridad en las Américas.

En pocas palabras, este concepto —adoptado por la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, realizada a fines del 2002 en Santiago— significa que hoy tenemos un sistema institucional de seguridad más complejo y, pero, a mi juicio, más equilibrado, que el que se generó bajo la vigencia del orden de la Guerra Fría y sus conceptos de bipolaridad y áreas de influencia.

Durante la Guerra Fría, la seguridad de una región se plasmaba en alianzas que suponían una respuesta colectiva de los países dentro de un área de influencia frente al ataque o amenaza de ataque contra uno de los miembros de la alianza.

En nuestro continente, así como también en Europa, la arquitectura institucional de seguridad que se desarrolló generó a partir de por aquella lógica continúa vigente. Sin embargo, hoy hemos sido capaces de generar formas o regímenes de cooperación cooperación, de naturaleza más plástica, ya que funcionan no por una fuerza vinculante, sino por el entendimiento compartido de que estas formas de cooperación producen beneficios para todas las partes involucradas,

ya se trate de regímenes de cooperación multilaterales o bilaterales.

Disponemos, entonces, de una arquitectura flexible que combina estructuras regidas por el vínculo colectivo con estructuras regidas por el vínculo cooperativo. Es una mezcla de instituciones basadas en el principio de la fuerza vinculante con instituciones basadas en el principio de los beneficios comunes.

Todo esto tiene efectos prácticos. No se trata sólo de una cuestión de nombres sin significado concreto. La acción bajo el principio de la fuerza vinculante es coactiva, mientras que la acción bajo el principio del beneficio común es, más bien, proactiva. La actividad de una alianza bajo el principio de la fuerza vinculante tiende, en regiones periféricas como la nuestra, a mantenerse congelada (—en stand by)— a lo largo del tiempo. La actividad de países asociados en un régimen cooperativo, que se rigen por el principio del beneficio común, tiende a traducirse en una constante búsqueda de iniciativa y en una permanente, en una constante preocupación por ampliar la cooperación.

Si mantuviéramos hoy una estructura de seguridad rígida, basada en el principio de la fuerza vinculante, es probable que hubiera acciones colectivas a las que algunos países estarían obligados, pero que en la práctica no podrían simplemente asumir, dadas sus capacidades y realidades nacionales.

Finalmente, hay un tercer cambio conceptual compartido por los países de la región.

En la reciente Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica, realizada en Ciudad de México a fines de octubre pasado, los países continentales y caribeños coincidieron en interpretar la seguridad como un concepto multidimensional. Esto significa, primero, que la defensa es sólo una parte de la seguridad y que, por lo tanto, otros problemas a los que el Estado se enfrenta pueden ser también dimensiones de la seguridad.

Lo normal es que cuando el Estado identifica problemas serios, o carencias susceptibles de transformarse en problemas graves, los

enfrente generando una determinada política pública. La consecuencia práctica del enfoque multidimensional del concepto de seguridad tiene que ver con la identificación del umbral a partir del cual el fracaso de una política pública —o de sucesivas políticas públicas— hace que el problema pase a ser un problema de seguridad.

Lo importante del nuevo enfoque es que acota prácticamente la amplitud del concepto de seguridad, y que asumiendo que no todas las dimensiones o problemas de seguridad se resuelven por medios militares.

Está demás decir que el fracaso de una política exterior, y sucesivamente de la política de Defensa que la respalda, puede significar la transformación de una amenaza en un conflicto, ya sea como crisis o como guerra.

De aquí que en el dinámico mundo del siglo XXI, al que he tratado de describir en esta Clase Magistral, haya adquirido tanta importancia la “Gestión Política de la Defensa” o, si se prefiere, lo que es su expresión más concreta: la formulación y aplicación de una política de Defensa.

En síntesis, el interés por definir una política de Defensa ha acompañado, en nuestros países, al desarrollo de los procesos de democratización inmersos en el dinamismo del sistema internacional vigente. Dado que los rasgos de este sistema internacional hacen difícil establecer su permanencia en el tiempo, la política de Defensa requiere de una continua adecuación. Sin perjuicio de esto, ésta la política de defensa debe contener componentes que la sujeten a la preeminencia de la democracia, con el objeto precisamente de resguardar el respeto a la justicia y a la dignidad humana, debiendo . Los más básicos de ellos son que la política de Defensa debe desenvolverse en una relación de subordinación de lo militar a lo político y donde que los criterios de modernización militar se deriven de los objetivos de la política de Defensa, en consistencia con la política exterior.

Todo lo expuesto nos permite concluir que la política de Defensa

es un instrumento de conducción gubernamental esencial para el Estado contemporáneo, y que debiendo ser formulada y aplicada a partir de nociones englobadas bajo la denominación de “políticas públicas”. Por cierto, La generación y mantención de los consensos necesarios para la adecuada gestión del sector Defensa exigirán a los futuros gobiernos de nuestro país actuar bajo criterios de pluralismo y visión de futuro, junto a una capacidad de conducción civil y política.

Quiero terminar estas palabras agradeciendo a la Universidad Tecnológica Metropolitana la gentileza y el honor de haberme permitido compartir estas reflexiones con ustedes en esta ocasión.

Muchas gracias.