Conceptos de Seguridad Nacional

Capitán de Navío
Juan Quesada Chiarella

En el mundo globalizado que se construye en torno nuestro es preciso que cada Estado tenga definidos los objetivos, políticas y estrategias más adecuadas para alcanzar el bienestar para su población, procurando evitar caer en antagonismos que provoquen conflictos y guerras.

El Estado, como sociedad organizada jurídica y políticamente asentada sobre un territorio, busca alcanzar en los Objetivos Nacionales su finalidad suprema que es llevar a cabo una política de bienestar, y al hacerlo experimenta oposiciones e incluso amenazas, que pueden ser tanto internas como externas, que debe superar aplicando una política de seguridad integral.

Para alcanzar el bienestar deseado en un ambiente de seguridad, el Estado debe aplicar la totalidad de los medios que dispone, comúnmente conocidos como el Potencial Nacional. Dicho potencial requiere ser desarrollado de manera planificada, en todos los campos, neutralizando o venciendo lo que se oponga a ese desarrollo, y garantizando la libertad de acción propia para orientarlo e impulsarlo.

En el presente artículo abordaremos algunos conceptos que se refieren a los elementos centrales de una política de Seguridad Nacional, tales como intereses nacionales, objetivos nacionales, gran estrategia y amenazas.

El Estado surge cuando la sociedad se organiza y da a sí misma una estructura jurídica, con un órgano de gobierno y un territorio concreto sobre el cual ejercer su acción. Comprende al ente político constituido en un territorio definido, que a través de un proceso histórico crea nexos económicos, lingüísticos y culturales

uniformes, bajo un ordenamiento jurídico soberano. Conforme señala Max Weber, "el Estado, al igual que toda entidad política, es un enlace de dominio de individuos sobre individuos, sostenido mediante la legítima violencia". Esto permite afirmar que uno de sus propósitos primarios es brindar seguridad y bienestar a los que viven bajo su soberanía. El Estado es un hecho social de naturaleza política, que incluye una sociedad establecida en un territorio que le pertenece, regida y estructurada por un orden jurídico creado, aplicado y sancionado por un poder soberano, con objeto de obtener el bien público de toda la comunidad.

El Estado está compuesto por los siguientes elementos:

- Pueblo: integrado por los individuos que se asocian política y jurídicamente y se asientan en un espacio físico definido.
- Territorio: espacio físico donde se desarrollan las relaciones e interacciones humanas de las esferas política, económica, social y militar.
- Poder político: se deriva del hecho de que toda asociación de intereses necesita una dirección que conduzca al grupo a la realización de sus objetivos.
- Soberanía: es el ilimitado ejercicio de la dominación hacia el interior y exterior del estado-nación, consiste en girar órdenes definitivas en el fuero interno y reafirmar la independencia frente al mundo exterior.
- Gobierno: asociación o conjunto de acciones de dirección por medio de las cuales la autoridad, a través de los órganos de mando político, impone una línea de conducta a los individuos integrantes del estado. Además, puede entenderse como el conjunto de órganos mediante los cuales se ejerce autoridad.

En el Estado todas las actividades que se relacionan con su funcionamiento se formulan a través de un lenguaje único, llamado política. La política afecta la vida moderna en todos sus aspectos, siendo esencial para mantener la vida organizada de los individuos que forman una comunidad. Es la acción dirigida al logro de objetivos definidos, así como expresión simbólica de un patrón de vida, ritual de conocimientos y reconocimientos recíprocos de una identidad colectiva. Por lo tanto, la política nacional debe estar orientada a la supervivencia de la nación y a la búsqueda de su desarrollo, basándose en el conocimiento de la realidad nacional, en el aprendizaje de los errores del pasado y las posibilidades que tiene para el futuro. Para esto último

es necesario tener objetivos claros que permitan orientar los esfuerzos de la nación y eviten que caigamos en improvisaciones, identificando previamente las aspiraciones e intereses de la sociedad y su gobierno.

El Colegio de Defensa Nacional de México define las aspiraciones nacionales como las pretensiones o deseos de una comunidad o nación con el propósito de lograr su bienestar y seguridad; mientras que los intereses nacionales reflejan las pretensiones o deseos del gobierno o de ciertos sectores políticos, económicos, religiosos o culturales, que por lo regular se refieren a actividades o inversiones de las que se espera obtener provecho, utilidad o beneficio. Las aspiraciones e intereses nacionales "sirven de guía a los autores de decisiones de un Estado para determinar la política nacional. Estos incluyen la autoconservación, independencia, integridad territorial, seguridad militar y bienestar económico".

Para el general Mercado Jarrín, los intereses preceden a las aspiraciones nacionales, y al contrastarlas con la política general de un gobierno podemos establecer criterios de evaluación de la política general del Estado. El interés nacional se presenta como la preocupación inmediata del gobierno y se expresa en términos de objetivos, políticas, estrategias y metas programadas y presupuestadas. Los factores de necesidad, urgencia, capacidad real, etc, pasan a ser decisivos. Algunas veces se programan como objetivos máximos y mínimos. Naturalmente, los primeros se aproximan a las aspiraciones. Asimismo, indica que el interés es la expresión de un deseo generado por una necesidad material o espiritual y que cuando un interés asume un nivel de expectativa por encima de los deseos comunes, pasa a constituir una aspiración; definiendo a los intereses nacionales como la expresión de los deseos colectivos despertados por las necesidades materiales y espirituales de toda la nación.

Por otro lado, el mismo autor define las aspiraciones nacionales como la integración y proyección de los intereses nacionales en la conciencia nacional. No todos los intereses nacionales llegan a ser aspiraciones, pues es posible que la importancia de algunos de ellos no haya sido percibida por el conjunto de la nación y no hayan llegado a un grado de interiorización generalizada. En consecuencia, los objetivos nacionales no sólo incorporan los intereses que hayan asumido la calidad de aspiraciones, sino también aquellos cuya importancia y demanda justifique tal incorporación.

Los intereses nacionales tienen dos niveles:

a) aspiracional, traducido en objetivos a largo plazo (influyen en factores históricos e ideológicos); y
b) operacional, que es la preocupación inmediata del gobierno.

De acuerdo a los Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos de la Defensa Nacional, del CAEM, los intereses nacionales son la "expresión de los deseos colectivos despertados por las necesidades materiales y espirituales de toda la nación; mientras que las aspiraciones nacionales son la integración y proyección de esos intereses en la conciencia nacional".

Para Frederick Hartmann, los intereses nacionales son "aquellas cosas que los Estados tratarían o podrían tratar de proteger y lograr frente a otros estados". Cambian en el tiempo y son producto de una interacción compleja y no del todo racional, entre las lecciones que el pueblo absorbe del medio exterior que lo rodea y la naturaleza de su propia sociedad.

Para Francis Fukuyama, los intereses nacionales son "aquellas aspiraciones que los miembros de un estado nacional desean alcanzar y que les permitirá desarrollarse en su conjunto". Mientras que para John Collins son abstracciones muy generales que reflejan los deseos y las necesidades básicas de cada Estado, siendo difíciles de determinar por no estar bien delimitados. Para él, casi todos los intereses nacionales están referidos, en mayor o menor grado, a la seguridad nacional, cuyo único interés vital es la supervivencia del Estado. Finalmente, para la Brookins Institution el interés general de una nación es la finalidad general y continua que la nación persigue, mientras que los intereses de la nación son los que el poder ejecutivo considera importantes para ella.

Como vemos, los autores no se ponen de acuerdo en cuál es el orden de precedencia ni en un único concepto para aspiraciones e intereses nacionales, lo que puede llevarnos a un escenario algo confuso, añadiéndose a ello que el Diccionario de la Real Academia Española define aspiración como "acción y efecto de pretender o desear algún empleo, dignidad u otra cosa", mientras que señala que el interés es una conveniencia o beneficio en el orden moral o material.

Sobre la base de estas definiciones podríamos decir que las aspiraciones nacionales son los deseos o pretensiones interiorizadas por el colectivo de la nación para lograr el bien común y su bienestar; mientras que los intereses nacionales son las aspiraciones y necesidades de la nación.

Cada Estado vela por su supervivencia y desarrollo, cuidando

de sus elementos fundamentales como son el territorio, la población y la autoridad o gobierno, pues la ausencia de uno de ellos implicará su desaparición. Esto hace que los citados elementos sean vitales para los Estados, pues de su conservación depende su supervivencia. Tal como hicimos al abordar el tema de anterior, veremos comó entienden diversos autores el tema de los intereses vitales.

Para Mercado Jarrín dichos intereses tienen carácter imperativo, "pues reposan en valores trascendentales y perdurables, y se relacionan con las propias condiciones existenciales de la sociedad". Precisa que hay intereses nacionales opcionales, los mismos que reposan en valores renovables, pudiendo postergarse su atención sin perjuicio apreciable para la nación.

Para José Bayardi, los intereses vitales nacionales "se relacionan con el bienestar general y la seguridad nacional pilares del bien común y propósito último del Estado". Ese tipo de intereses son amplios y duraderos, y deben contar con amplio respaldo y legitimación social, pues son la fuente de donde "deben emanar los Objetivos Nacionales y la Gran Estrategia Nacional". Señala que estos intereses tienen las siguientes características:

a) refieren a necesidades no negociables;
b) pueden ser permanentes (inmutables), transitorios (cambiantes) o complementarios;
c) deben ser priorizables;
d) pueden ser genéricos o específicos; y
e) pueden ser clasificados según su intensidad, la cual permite graduar el nivel de respuesta que un país está dispuesto a dar en su defensa si el mismo está en juego.

Donald Nuechterlein clasifica los intereses nacionales según su intensidad en:

- De supervivencia: pone en peligro la propia existencia del Estado Nación.
- Vital: probabilidad de daño serio.
- Mayor: potencial de daño serio.
- Periférico: poco o nulo daño general, aunque podría dañar segmentos de la población.

Sobre la base de estas definiciones, podemos decir que un interés vital, es aquel que requiere ser protegido para evitar que amenace la existencia de cualquiera de los elementos constitutivos del Estado.

No siempre estos intereses están arraigados en la conciencia de la comunidad, ni los gobernantes están en condiciones de identificarlos o apreciar su importancia, pero no por ello pierden su vigencia. Muchas veces estos intereses son conservadores, tendiendo a preservar lo que el Estado ya posee. Los intereses vitales imponen

a la comunidad y a sus gobernantes llevar a cabo los máximos esfuerzos para su conservación o potenciamiento; incluso empleando medios violentos ante una eventual agresión, provenga ésta desde el exterior o desde el interior del país. Es decir, los "Intereses Nacionales son Vitales para una nación cuando está dispuesta inclusive a ir a la guerra o luchar con las armas para defenderla o conseguirla realizando el máximo esfuerzo de que puede ser capaz".

En contraposición, hay intereses que no son vitales, y son priorizados de acuerdo a las circunstancias y a los medios disponibles, pudiendo ser postergados porque no afectan la supervivencia del Estado. Esta condición permite incluso que los gobernantes puedan negociar en el ámbito internacional según la precedencia y necesidad.

Ejemplos históricos

- Aspiración Nacional. En 1821, antes de la independencia, la mayoría de la población aspiraba a que el Perú sea libre e independiente. Era un sentimiento interiorizado. Al igual que hoy es la salida al mar para Bolivia, reflejando un anhelo interiorizado en sus pobladores.
- Interés Nacional. En 1821 era un



En el Perú, antes de 1821, la independencia era un anhelo interiorizado

interés nacional el reconocimiento de la independencia; tal como fue hasta hace poco para muchos bolivianos la exportación de su gas a EE.UU. y a México. En 1873 el interés nacional llevó al Perú a firmar con Bolivia un tratado de alianza de carácter defensivo, con las repercusiones internacionales ya conocidas. Un tema actual es el referido a la delimitación marítima con Chile, que eventualmente podría derivar en un conflicto.

- Interés Vital. En 1941 y 1995 el Perú defendió su soberanía ante sendas invasiones ecuatorianas de su territorio, viéndose obligado a usar la fuerza para restablecerla.

Para poder satisfacer los intereses nacionales, y por lo tanto alcanzar el bien común deseado, se requiere traducir esos intereses a metas u objetivos concretos, hacia las cuales el gobernante debe orientar los esfuerzos de su nación. Es decir, los intereses nacionales deben ser traducidos a objetivos nacionales, como expresión formal de las necesidades y aspiraciones de la nación.

La fijación de los objetivos es tarea del gobernante, luego de un proceso de identificación e interpretación de los intereses de la nación. Los objetivos así determinados se irán alcanzando en función de los medios, es decir del Poder Nacional, y de la naturaleza de las metas que consideren. Si bien hay metas concretas alcanzables en un corto o largo período de tiempo, también hay metas abstractas, que deben ser satisfechas en forma permanente. La fijación de objetivos es cíclica, puesto que la identificación e interpretación de los intereses nacionales le debe permitir al gobernante confrontarlos con la política nacional en desarrollo, reorientándola en la medida en que cambia el entorno de la nación.

Para el Colegio de Defensa Nacional de México, "la política de un país establece los objetivos nacionales, que ya revisten el aspecto de postulados o principios básicos permanentes, que definen modos de vida, las aspiraciones máximas de la nación, estables en el tiempo y cuyo logro redunda en beneficio de los intereses nacionales". Dichos objetivos se subdividen en permanentes y coyunturales.

- Permanentes: son fines o metas perennes que una nación desea conservar para garantizar su sobrevivencia (libertad, soberanía, independencia o integridad territorial); o desea alcanzar para disfrutar mayores estándares de bienestar (desarrollo, justicia, paz o seguridad pública).
- Coyunturales: son realizaciones concretas a obtener en sucesivas etapas, se refieren exclusivamente a la satisfacción de las necesidades más apre-

miantes de la sociedad para eliminar o reducir las presiones dominantes.

Para Mercado Jarrín, los objetivos nacionales constituyen formas de concreción de las aspiraciones nacionales y como tal son susceptibles de hacerse realidad a través de un proceso de decisión, programación y acción política. Indica además que son las metas concretas que se establecen para proteger y promover determinado interés de la nación.

Según el Centro de Altos Estudios Militares, los fines del Estado se concretan en objetivos que la nación debe alcanzar, constituyéndose en objetivos nacionales. Estos deben expresar las aspiraciones o intereses de naturaleza histórico-políticos de la nación, teniendo en cuenta sus necesidades, situación, posibilidades y peculiaridades. "Por las características de los fines, los objetivos nacionales engloban dos finalidades, materializándose, entonces, en los objetivos de bienestar y de seguridad".

En 1999 la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) expresó que los objetivos nacionales "son la expresión de los intereses y aspiraciones vitales u opcionales, que la Nación busca satisfacer en determinado periodo de existencia". Dichos objetivos son el resultado de la forma de interpretar el concepto abstracto de bien común, en correspondencia con las peculiaridades propias del país; marcan el inicio de la Política Nacional y orientan la acción de los gobiernos, que de esta manera disponen de las grandes metas que traducen los intereses y aspiraciones vitales de la Nación, a las que deben confluir todos los esfuerzos. De acuerdo a esa percepción de la SEDENA, no es posible establecer plazos para el logro de los objetivos nacionales, aun cuando pueden ser actualizados o replanteados en atención a circunstancias justificatorias.

Por otro lado, el Instituto de Estudios Estratégicos de Colombia define los objetivos nacionales como las aspiraciones y propósitos de la idea de nación que tiene la comunidad, siendo producto de su proceso histórico y cultural, y de sus necesidades e intereses. Finalmente, Collins señala que un objetivo es aquello que un país esta tratando de lograr, a lo que también se le denomina meta, fines o propósitos y que pueden ser de corto, mediano y largo plazo.

En síntesis, los objetivos nacionales son la expresión de los intereses y aspiraciones que la nación busca alcanzar. Se estructuran a partir de los hechos y valores comunes de una nación (realidad nacional) y deben tener en cuenta el consenso de la mayoría para que se constituyan en los elementos rectores del Estado.

Según el manual de la SEDENA, los objetivos nacionales tienen dimensión nacional, abarcan todo el territorio nacional; deben permanecer en el tiempo mientras no sean alcanzados; deben ser difundidos y aceptados por la población; deben ser concretos, claros y debidamente definidos; y tienen que tener un rol orientador para los gobiernos en su consecución.

Su formulación requiere cumplir con las siguientes fases:

1. Estudio histórico-cultural de la nación
   - El hombre peruano y la sociedad en que vive;
   - El medio físico que le sirve de circunstancia;
   - El comportamiento de las instituciones que han intervenido e intervienen en el desenvolvimiento histórico de la nación;
   - El contexto internacional
2. Identificación de las necesidades generales;
3. Identificación de los intereses nacionales;
4. Identificación de las aspiraciones nacionales;
5. Formulación de los objetivos nacionales;

Para el investigador brasileño Eliezer de Oliveira los objetivos nacionales pueden quedar determinados por el demos, elites restrictivas (intelectuales y militares en las escuelas superiores de guerra); una asamblea constituyente, en representación de la ciudadanía y de conformidad con los principios de un estado de derecho; y por diversidad de actores sociales y estatales en un amplio proceso de consulta.

Si bien las características y las fases para la formulación de los objetivos nacionales son adecuadas a nuestra realidad, la metodología propuesta por el Centro de Altos Estudios Nacionales es un buen comienzo así no se siga el procedimiento mencionado o se formule al revés. Lo importante es que el gobierno que las formule trate de cumplir con todas las cualidades y características que este proceso conlleva.

Finalmente, los objetivos nacionales son la conjunción y asimilación de los intereses y aspiraciones nacionales, tarea que corresponde a la política nacional, por ello la importancia de que estén plasmados en la Constitución o en el Acuerdo Nacional, para que adquieran el carácter de permanentes, se plasmen como principios fundamentales y se separen de los objetivos de gobierno que tratan de solventar situaciones coyunturales.

Establecer los objetivos nacionales debe ser el resultado de un proceso de interacción entre el pueblo y el gobierno, donde este último, en calidad de legítimo representante

de la mayoría, debe interpretar y analizar los intereses y aspiraciones nacionales, generados a través de su comportamiento histórico, con la finalidad de traducirlos en actividades nacionales; es decir orientando el proyecto nacional.

Ejemplo: en el 2002 el país llevó a cabo un esfuerzo significativo por interpretar los intereses y aspiraciones de la nación en el marco del Acuerdo Nacional. En ese proceso se definieron cuatro objetivos a alcanzar:

- Democracia y Estado de Derecho. El estado de derecho y la democracia representativa son garantía del imperio de la justicia y de la vigencia de los derechos fundamentales, así como un aspecto esencial conducente a lograr la paz y el desarrollo del país.
- Equidad y Justicia Social. El desarrollo humano integral, la superación de la pobreza y la igualdad de acceso a las oportunidades para todos los peruanos, sin ningún tipo de discriminación, constituyen el eje principal de la acción del Estado.
- Competitividad del país. El Estado adoptará una política económica sustentada en los principios de la economía social de mercado, reafirmando su rol promotor, regulador, solidario y subsidiario en la actividad empresarial.
- Estado eficiente, transparente y descentralizado. Consolidar un Estado eficiente, transparente y descentralizado al servicio de las personas como sujetos de derechos y obligaciones.

Es un intento por avanzar en la búsqueda del bienestar nacional, aun cuando no llega a plantear objetivos concretos. Si revisamos el Libro Blanco de la Defensa Nacional – Chile, encontraremos que los objetivos nacionales son organizados en dos categorías, permanentes y actuales. Son permanentes aquellos que dan coherencia y orientan la actividad global del Estado y le garantizan al país su plena independencia e identidad en el seno de la comunidad de naciones; mientras que son actuales (o políticos) aquellos que los gobiernos traducen en medidas, con criterios de Estado y, por tanto, con un horizonte temporal que no necesariamente se agota en sus propios períodos.

Tanto los objetivos nacionales permanentes como los actuales son la base a partir de la cual se elabora un documento analítico, denominado Apreciación global política estratégica, en el que se analizan los objetivos nacionales propios y las situaciones de otros países, de modo de deducir las oportunidades de cooperación, según las coincidencias que existan, e identificar las hipótesis de conflicto, en caso de haber oposición entre ellos.

De acuerdo a ese análisis, los siguientes objetivos nacionales son permanentes:

- La permanencia de la Nación chilena.
- La conservación y enriquecimiento de su identidad y patrimonio cultural. La mantención de su independencia política.
- La mantención de la soberanía del Estado de Chile.
- La mantención de la integridad del territorio nacional.
- El logro, y mantención, de un desarrollo económico alto, sostenido y sustentable. El logro de un desarrollo social acorde con el desarrollo económico, sobre la base de la capacidad individual e iguales oportunidades para todos.
- La mantención de una convivencia ciudadana pacífica y solidaria.
- La mantención de buenas relaciones internacionales.

Observamos que cuentan con objetivos claros, cuya acción está orientada a propósitos definidos.

Ya definidos los objetivos nacionales, como parte del proceso de la política nacional, es decir, definidas las tareas que se deben llevar a cabo, nos toca ver cómo vamos a alcanzar esos objetivos, quién los va a llevar a cabo y con qué medios se van a conseguir. Esto constituye la estrategia, la misma que debe actuar en todos los campos para alcanzar el bien común perseguido por el Estado. La palabra estrategia podría ser definida como arte de concebir, utilizar y conducir los medios disponibles (recursos naturales, espirituales y humanos) en un tiempo y en un espacio determinado para alcanzar y/o mantener los objetivos establecidos por la política. En su nivel más elevado, que busca alcanzar los objetivos nacionales trazados o propuestos, podemos hablar de una gran estrategia o de una estrategia nacional. Su papel sería definir la misión propia y la combinación de las diversas estrategias específicas: política, económica, sicosocial y militar. Es decir, la gran estrategia o estrategia nacional tiene como función repartir y combinar las tareas y acciones en las diferentes ramas de actividad del ámbito considerado. Así, para el desarrollo serán estrategias sectoriales, para el caso de la defensa serán estrategias de dominio.

Para el general francés Anduve Beaufre, la Estrategia "es el arte de hacer que la fuerza concurra para alcanzar las metas de la política". En un sentido más amplio, señala que es "el arte de la dialéctica de las fuerzas, o aún más exactamente, el arte de la dialéctica de las voluntades que emplean la fuerza para resolver su conflicto". Es pues claro que la finalidad de la estrategia es alcanzar

los objetivos fijados por la política, utilizando lo mejor posible los medios de que se dispone.

Para Collins, la gran estrategia es la estrategia nacional "que emplea en su conjunto todos los poderes de la Nación, tanto en la paz como en la guerra, para alcanzar los intereses y objetivos nacionales". El profesor de la Academia de Guerra Naval norteamericana Mackubin Thomas Owens señala que la Estrategia se refiere no sólo a la aplicación directa de la fuerza militar en tiempos de guerra, sino también al uso de todos los aspectos del poder nacional en tiempos de paz a fin de impedir la guerra, configurando el entorno de seguridad. Otros tres profesores de la misma academia (Bartlett, Holman, Somes) señalan que "las estrategias por lo general se conciben como planes de juego para lograr los objetivos deseados con medios limitados". La habilidad del estratega no sólo es seleccionar el mejor plan entre las alternativas disponibles, sino además debe asegurarse que vale la pena jugar el juego en sí mismo. En el más alto nivel de pensamiento nacional, ese juego generalmente toma el nombre de gran estrategia o estrategia de seguridad nacional, y debe reflejar la estructura de las relaciones internacionales, no sólo la percepción del país acerca de quiénes son sus aliados y rivales, sino también sus fortalezas, debilidades y la capacidad de la nación para aceptar desafíos. Una gran estrategia debe brindar conceptos claros acerca de cómo se utilizarán los instrumentos nacionales de poder económico, diplomático y político para lograr los objetivos nacionales y la política.

La política implica lucha por el poder, poder como el control del hombre sobre las mentes de otros hombres. El poder político es entendido como las mutuas relaciones de control entre los depositarios de la autoridad pública, y entre estos últimos y la gente en general. La política es necesaria para gobernar a un grupo humano dirigiendo su acción interna y externa. La noción de poder surge cuando el hombre se integra en grupos para el logro de una tarea común, un objetivo o un esfuerzo conjunto que lo conduce a una meta propia. El poder está vinculado a conceptos diversos tales como fuerza, capacidad, facultad, autoridad, energía, vigor y posibilidad. Para fines de análisis, el poder puede descomponerse, de acuerdo a su naturaleza, en cuatro formas, campos o expresiones: político, económico, social y militar. Sin embargo, algunos autores sólo escogen como instrumentos el económico, el diplomático y el político, con los que se pretende obtener un grado de control de escenarios que le sean favorables,

comprometiendo una cantidad de recursos, y considerando todos los actores capaces de restringir o aumentar su propia libertad de acción en los escenarios de interés. Los intereses de estos actores se pueden inferir de las pautas de comportamiento observado, de la expresión de sus intereses y del análisis del poder nacional por ellos alcanzado.

Sobre estas bases podemos señalar que la gran estrategia o estrategia nacional es concebir, aplicar y emplear todos los recursos del país para alcanzar los objetivos establecidos por la política nacional, haciendo posible el logro de los objetivos nacionales. En tal sentido, dicho nivel de la estrategia debe guiar al Estado en su accionar en todos los campos de actividad, coordinando sus estrategias particulares.

El proceso de diseñar la estrategia nacional parte de la evaluación de la realidad nacional y debe estar enmarcado en un proyecto nacional que surja del consenso y consentimiento de los diversos grupos sociales.

El cumplimiento de cada objetivo, y por ende la posibilidad de promover, preservar o alcanzar un interés nacional determinado, tiene que enfrentar desafíos, amenazas y oportunidades. Se considera amenazas a los impedimentos para alcanzar los objetivos, mientras que las oportunidades son aquellas situaciones que pueden aprovecharse para alcanzar los objetivos y varían en el tiempo muchas veces con más velocidad que las amenazas. Tanto amenazas como oportunidades son percepciones basadas en el análisis, en las distintas hipótesis de conflictos, en los escenarios que se desarrollan y en la planificación.

Lo anterior exige un análisis del entorno que debe ser constante y objetivo, por lo tanto se debe evaluar constantemente las capacidades y las limitaciones que enfrenta cada Estado en cada contexto determinado. Sin estrategia nacional no existe destino nacional.

Algunas de las aspiraciones, intereses u objetivos se alcanzan con plena normalidad mediante la aplicación del esfuerzo propio y mediante una estrategia adecuada sin oposición alguna. Sin embargo, la mayoría enfrenta una serie de obstáculos y oposiciones provenientes del interior del país o de otras naciones, lo que puede generar la aparición de riesgos y amenazas que pongan en peligro su consecución que puedan afectar a la nación en su conjunto.

Para el Colegio de Defensa Nacional de México, las amenazas son acciones o situaciones internas y/o externas que atentan en contra de la soberanía, independencia, libertad o integridad territorial de la

nación. Bajo esa misma línea, define antagonismos como los criterios opuestos al logro o preservación de los objetivos nacionales, pudiendo ser internos o externos, y actuales o potenciales. Un factor adverso es una o más dificultades u obstáculos internos que impiden la consecución o mantenimiento de los objetivos nacionales, requiriendo ser neutralizados mediante políticas o líneas de acción. Las presiones dominantes son aquellas fuerzas con capacidad de enfrentar el poder nacional y amenazar los objetivos nacionales permanentes, poniendo en riesgo la seguridad nacional.

La doctrina de defensa nacional de la SEDENA señala que las amenazas se configuran por "el reconocimiento por parte del Estado de la existencia de riesgos contra su seguridad, dando lugar a los conflictos y desastres".

Para John Collins son las acciones reales o percibidas, provocadas consciente e inconscientemente por un eventual adversario, a quien se le supone con cierto fundamento la intención y la capacidad para afectar la Seguridad Nacional. Una amenaza tiene que analizarse a la luz de:

- capacidades, ¿qué puede hacer el enemigo?
- intenciones, ¿qué quiere hacer el enemigo? y
- vulnerabilidades, ¿cuáles son las debilidades importantes del enemigo?

Las intenciones son menos tangibles que las capacidades y normalmente están sujetas a consideraciones de índole subjetiva, por lo que son más fáciles de ocultar, pudiéndose afirmar que esencialmente son de naturaleza encubierta. Los estrategos con experiencia toman en cuenta ambas apreciaciones y reconocen que el mejor indicio para determinar las intenciones es lo que un pueblo hace y no lo que dice que hace.

Sobre lo dicho puede concluirse que las amenazas son el conjunto de circunstancias que constituyen un factor potencial de daño que puede concretarse bajo ciertas condiciones. Muchas veces son formuladas por un actor o actores con el propósito de trasmitirle a otro u otros la intención o capacidad de producirle un daño a sus bienes o intereses. Para ello se requiere que exista aptitud y voluntad de acción a través de distintas formas y procedimientos. El Diccionario de la Real Academia Española indica que amenazar es dar a entender con actos o palabras que se quiere hacer algún mal a alguien".

Por otro lado, el riesgo es el contratiempo o peligro de carácter potencial, que puede afectar intereses o acciones propios o ajenos. Es pues la eventualidad de un acontecimiento



Dentro de las denominadas "nuevas amenazas" a la seguridad nacional e internacional, se halla el terrorismo con su alto nivel de violencia.

futuro incierto, que no depende exclusivamente de la voluntad de los actores y que puede producir un perjuicio, daño o pérdida a alguno de ellos. El Diccionario de la Real Academia Española dice que riesgo es "contingencia o proximidad de un daño".

Generalmente, se considera que las amenazas son generadas por actores con voluntad e intenciones precisas. Algunas amenazas suelen ser manejadas públicamente como riesgos, para permitir la despersonalización de las mismas, en los casos o situaciones en que no es conveniente mencionar a los causantes de las amenazas por su nombre.

Las amenazas tienen un origen conocido e intenciones manifiestas, y cuando son reales implican necesariamente la posibilidad de producir un daño. Las amenazas ficticias, que preanuncian un perjuicio falso (producto de un intento de engaño), conlleva riesgo para el amenazado y el amenazante. Obviamente, si el amenazado reacciona ante la amenaza como si fuera real, actuará en contra de sus intereses. Si descubre el engaño y responde consecuentemente, transferirá el riesgo al amenazante.

Las amenazas pueden ser explicitadas o sugeridas; en otros términos, directas o indirectas. Las implícitas o indirectas pueden ser confirmadas a través de indicios específicos y suficientes, obtenidos en oportunidades y lugares apropiados.

Toda amenaza conlleva riesgo, pero no todos los riesgos provienen de amenazas.

Por su parte, normalmente los riesgos son impersonales, causados por factores de distinta naturaleza: sociales, económicos, políticos, naturales, ambientales, etc. Algunos riesgos son tratados como amenazas por la certeza de su origen, el reconocimiento de sus efectos específicos o la importancia de sus consecuencias generales.

Los orígenes de los riesgos están asociados con la producción de situaciones emergentes.

En las situaciones de fenómenos naturales descontrolados y en casos de catástrofes ambientales, las dimensiones de los riesgos son generalmente inapreciables e insuficientemente conocidas.

En determinados ámbitos, los riesgos se derivan de situaciones emergentes recurrentes, que dan lugar a su análisis causal, la evaluación estadística y la prevención sistemática. La definición de factor de riesgo contempla la probabilidad de ocurrencia de determinados acontecimientos o hechos que conllevan daño o peligro. El concepto de riesgo calculado incluye la evaluación de la conveniencia de la aceptación de un cierto nivel de riesgo en el manejo de un problema o para alcanzar un determinado objetivo o propósito.

Las llamadas nuevas amenazas a la Seguridad Nacional e Internacional implican altos niveles de violencia, y son las siguientes:

- El terrorismo;
- El narcotráfico;
- Los fundamentalismos y los extremismos antidemocráticos;
- El contrabando de armas, materiales y sustancias criticas;
- La proliferación y descontrol de armas estratégicas y de destrucción masiva;
- El desarrollo y transferencia ilegal de tecnologías sensibles de uso dual; y
- El crimen organizado.

Las siguientes situaciones son consideradas factores de riesgo para los países y la comunidad internacional, también son asumidos como amenazas al desarrollo humano y la calidad de vida del hombre, en todos los lugares del mundo:

- Los procesos migratorios ilegales,
- La situación de los refugiados,
- El crecimiento excesivo de la población frente a la falta de desarrollo de las economías nacionales, y

- La degradación de los sistemas ecológicos y del medio ambiente.

La mayoría de estas amenazas no comprometen seriamente la integridad territorial y la soberanía de los Estados, pero sí afectan el normal funcionamiento de las instituciones democráticas y el regular desarrollo de las economías nacionales, vulnerando los derechos y la calidad de vida de las personas. Asimismo, a diferencia de las amenazas tradicionales, las nuevas amenazas se manifiestan de distintas formas, intensidad y consecuencias, de acuerdo con sus características intrínsecas y según las condiciones de fortaleza o debilidad del país o región en los que inciden.

Existen también amenazas trasnacionales a la seguridad, y son aquellas cuyas actividades y efectos comprenden a más de un Estado, constituyendo riesgos importantes para los mismos.

Si bien los orígenes, objetivos, organizaciones, actividades y campos de actuación de las amenazas transnacionales hostiles suelen ser diferentes, en general, este tipo de amenaza se caracteriza por los siguientes aspectos:

- Su acción es representada principalmente por actores no gubernamentales, aunque ciertas amenazas, como el terrorismo, pueden involucrar el apoyo de algún Estado.
- Su comportamiento no tiene en cuenta los valores tradicionales, tanto por razones de su fundamentalismo (político, económico, cultural, religioso, etc.) como por el desprecio de la condición humana.
- Sus actividades, usualmente encubiertas y solapadas, le otorgan libertad de acción para actuar sorpresivamente, particularmente en el caso de la amenaza terrorista.
- Los actores de estas amenazas mantienen interrelaciones e interdependencias, operativas y logísticas, y algunos cuentan con la ayuda de funcionarios gubernamentales cooptados por la corrupción.

Las amenazas a la seguridad de los Estados pueden ser clasificadas de la siguiente manera:

a. Por su naturaleza

1) Armadas: ejércitos nacionales, guerrillas irregulares y proliferación de armas de destrucción masiva.
2) Delictivas: terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, tráfico ilícito (armas, materiales, medicamentos, mercancías, alimentos, personas), delitos económicos (comerciales, financieros, informáticos, lavado de dinero), delitos políticos (coacción, amenaza, extorsión, corrupción)

3) Emergentes: expansión de fundamentalismos y extremismos antidemocráticos, procesos migratorios ilegales y situación de refugiados, crecimiento excesivo de la población, falta de desarrollo de la economía, degradación del medio ambiente, exclusión social extensiva, corrupción generalizada, vulneración de las normas democráticas y del Estado de derecho, debilidad estructural de los Estados.

b. Por su origen
Establecido por la procedencia de la amenaza (actor hostil, causa natural, motivo social, etc.)

c. Por el ámbito de actuación
Determinado por el espacio geográfico en que incide (mundial, regional o nacional)

d. Por el campo de incidencia
Determinado por el sector o área estatal afectado por la amenaza (político, económico, social, militar, medio ambiental, cultural, etc.)

e. Por la dimensión estructural
Caracterizada en función del grado de organización o de desarrollo, según su naturaleza.

f. Por la probabilidad de concreción
Evaluada en términos de probabilidad de ocurrencia en un lapso determinado.

g. Por la intensidad
Estimada por el grado de energía o fuerza que proyecta (alta, media, baja).

h. Por la peligrosidad
Definida convencionalmente por los niveles de riesgo específicos que implica.

Comentarios finales

En el Perú, la Cordillera de los Andes constituye un permanente desafío para la integración física y social de la costa sierra y selva, donde se expresan una serie de culturas que caracterizan al país como pluricultural y multilingüe, y por lo general existe poca presencia del Estado. Las políticas de los gobiernos, en general, se han caracterizado por ser inadecuadas. Salvo algunas excepciones, durante el siglo XX el proceso de desarrollo y el crecimiento económico de la sociedad peruana no se orientaron hacia una distribución equitativa del ingreso y de las oportunidades, sino hacia una concentración de la riqueza y la exclusión económica, social y política de gran parte de la población, lo cual ha redundado en una frágil e insuficiente identidad, cohesión y conciencia en la seguridad y la defensa nacional, así como una marcada desigualdad de oportunidades y la precariedad de extensos sectores sociales. Todo ello ha polarizado la vida política, fomentando la intolerancia, restringiendo la

posibilidad de lograr acuerdos y de trabajar en conjunto, haciendo difícil construir instituciones democráticas que garanticen el buen gobierno y den continuidad a las políticas de desarrollo.

Por tal motivo, la sociedad continúa experimentando profundas transformaciones y diversas crisis que convergieron desde los años 80 y principios de los 90, produciéndose manifestaciones perniciosas como la violencia terrorista, la hiperinflación y el quiebre de las instituciones democráticas. Las secuelas de esto todavía se advierten, pues la disminución de dichos factores durante los 90 no trajo un progreso significativo. Desapareció la inflación, pero el crecimiento económico (inestable y sesgado) no mejoró los niveles de vida de la mayoría de los peruanos. Se disminuyó el terrorismo, pero la criminalidad aumentó y no se logró reducir los riesgos en materia de seguridad pública.

Existen todavía limitaciones en las condiciones políticas, económicas y sociales del país que dificultan alcanzar el bienestar general.

El esfuerzo por interpretar los intereses y aspiraciones de la nación ha sido materializado en el Acuerdo Nacional del año 2002, que con la participación de algunos representantes de organizaciones de la sociedad civil y del Estado, ha tratado de señalar y definir rumbos como objetivos. De nuestra historia se puede inferir que los intereses nacionales no siempre han estado presentes en los gobiernos de turno, una serie de conflictos internos por intereses de grupo y personales de algunos caudillos han retrasado el desarrollo sostenible de nuestro pueblo. Nuestras clases dirigentes han fallado en identificar e interpretar los intereses y aspiraciones nacionales, fallando también en la definición de objetivos claros para alcanzar el bien común. Ello ha llevado a que no se haya consolidado una conciencia nacional comprometida con los intereses nacionales.

El Perú en su relación con otros países debe identificar y conocer los intereses comunes y opuestos que pudieran darse de forma de prever e influir en la evolución de su interacción. Hasta la fecha el Perú no cuenta con objetivos ni intereses nacionales claros y definidos.

Las aspiraciones e intereses nacionales son conceptos abstractos que representan una guía permanente para el gobernante, el que debe mantenerse siempre fiel a ellos para lograr el bien común. El conocimiento claro de los mismos permite al gobernante tener certeza respecto a qué se defiende en el caso de los intereses vitales, como también saber qué intereses pueden negociarse por la vía diplomática, a cambio de concesiones equivalentes de

otros Estados en el caso de los intereses no vitales. Los objetivos nacionales son el norte que deben tener presente nuestros gobernantes y la gran estrategia la forma como debe alcanzarlos, utilizando todos los medios y maximizando los recursos.

Bibliografia

- San Martín, Alejandro, *Relaciones Internacionales: estrategia, sistema, poder, conflicto, integración y dependencia.* IPRI y Concytec. Lima, 1987.
- Taber, Robert, *La guerra de la pulga*. Ediciones Era S.A. México, 1967.
- Heydte, Friedrich August von der,*La guerra irregular moderna.* EIR. Washington, 1988.