

OPINION

Seguridad Nacional y Reservas Internacionales

Emilio Meneses *

El nivel de reservas monetarias internacionales ha sido considerado tradicionalmente un factor determinante en el estado de la seguridad externa de todo país. Chile, después de haber alcanzado existencias cercanas a los cuatro mil millones de dólares, las ha reducido a casi la mitad en un lapso de dos años. Los motivos de esta disminución son varios y no nos detendremos en analizar sus causas. Lo relevante en este caso es que el gobierno ha tomado diversas medidas para evitar que sigan decreciendo hasta niveles que se puedan estimar peligrosos.

El concepto de seguridad nacional es lo suficientemente amplio como para especificar que en este caso nos estamos refiriendo al aspecto internacional de la misma. Pretenderemos evaluar en términos generales la relación existente entre la cantidad de reservas internacionales acumuladas por un país y el grado de seguridad externa percibida. Se hace énfasis en el problema de la percepción puesto que la mayor o menor seguridad asignada dependerá del criterio de quien la esté evaluando. De este modo, un agente externo interesado en desestabilizar o agredir al estado podrá tener un diagnóstico diferente al que tengan los gobernantes del mismo. Todo dependerá de las escalas de valores y los criterios de medición que se empleen. Es así que nos podemos encontrar ante la paradoja de que un país este más cercano a sufrir una agresión en el preciso momento en que sus líderes estimen que esta es muy improbable.

El nivel de reservas internacionales es, quizás, uno de los factores de seguridad que se preste para más equívocos. Las potencias gobernadas por líderes imperialistas —se ha probado

* M.A. en Ciencia Política, Georgetown University, Profesor de Ciencia Política en la Universidad Católica.

históricamente— hacen caso omiso de la riqueza de sus futuras víctimas; en sus cálculos sólo pesa el estado de las defensas militares de aquéllas en comparación con las propias. El Kaiser y Hitler despreciaron el potencial económico de los EE.UU., en las dos grandes guerras. Una vez que Norteamérica transformó su economía de paz en una de guerra, el resultado quedó a la vista.

El punto que es preciso aclarar en este caso es que no todas las naciones están en iguales condiciones económicas y tecnológicas para transformarse en productoras de los sofisticados equipos bélicos que requiere la guerra moderna. Más aún, lo más probable es que no gocen del aislamiento territorial que tuvo EE.UU. en ambos conflictos, ni del tiempo suficiente para hacer estas transformaciones.

Las condiciones técnicas y legales contemporáneas obligan a los Estados a mantener un nivel relativamente elevado de fuerzas militares en tiempos de paz. Por una parte, no pueden contar con la impunidad otorgada en el pasado por la geografía; por otra, existe el peligro de que los potenciales enemigos los arrasen en un tiempo demasiado corto como para alcanzar a producir armas y trasladarlas en condiciones operativas al frente de batalla. Es preciso señalar que muy pocos países estarían industrialmente en condiciones de hacerlo; la mayoría, aunque tuvieran el tiempo suficiente, carecen de la base industrial-tecnológica para realizarlo. Finalmente, en una situación de guerra o conflicto inminente, se produce de inmediato el embargo de armas a los beligerantes, por parte de su potenciales proveedores.

La guerra moderna exige de equipos altamente complejos y costosos. Desde el diseño de un sistema de arma hasta su empleo efectivo, median una gran cantidad de procesos que deben realizarse obligatoriamente. Un nuevo tanque, avión o buque de guerra demora casi una década en ser operativo, desde el momento en que comienza a concretarse su concepto en el tablero de diseño. Para los países que no tienen una industria de armamentos y deben adquirirlos en el mercado, la situación no tiene por qué ser más simple. La selección del arma adecuada toma tiempo, y muchas veces los vendedores no tienen existencias para hacer entregas inmediatas. Una vez en posesión del equipo es necesario un período de pruebas, y en la mayoría de los casos debe llevarse a cabo una transferencia de tecnología y preparación del personal que lo operará. Con todo, el proceso raramente dura menos de un año, salvo que sea material muy sencillo o el país comprador ya posea el mismo tipo de armas¹.

¹ La compra del mismo tipo de armas podría aparecer como una solución ideal para un país como el nuestro; desgraciadamente la situación con-

Otro aspecto de la economía de guerra es la movilización de medios civiles para fines bélicos. Entre ellos destacan equipos tales como las estaciones de radio y telecomunicaciones, ciertos inmuebles, material de transporte terrestre, aéreo y marítimo, etc. Las adaptaciones necesarias para su uso en la guerra son relativamente menores. El costo de reorientarlas requiere de cierta cantidad de moneda extranjera, pero en su mayor parte de medios de cambio nacionales. Esta dimensión de la movilización de medios para el esfuerzo de guerra fue dramatizada por la espectacular reacción británica en la guerra de las Falkland/Malvinas. En menos de quince días transformó 47 barcos mercantes en auxiliares de la Fuerza de Tarea. Hasta el mismo gobierno inglés se sintió sorprendido de su propia efectividad y del patriotismo con que reaccionaron el personal civil que los tripulaba y los obreros de puerto que los reacondicionaron.

Naturalmente no es esperable que los países de menor desarrollo puedan reaccionar como lo hizo Gran Bretaña. Y Chile no necesariamente sería la excepción. No se trata de dudar del patriotismo nacional; simplemente hay que reconocer lo exiguo de nuestros recursos industriales y la inexperiencia en materia de movilizaciones. En todo caso la limitante no serían bajas reservas internacionales.

Un segundo problema consiste en los gastos que origina el esfuerzo bélico mismo. Buena parte del material y todos los servicios son de origen nacional. Todo ello debe ser cancelado por el Estado. Están muy lejos los años de la Guerra del Pacífico, en que la campaña fue financiada por el presupuesto corriente de la Nación. En la actualidad quince días de guerra, aunque fuera realizada en una pequeña porción del territorio, significaría el desequilibrio seguro del presupuesto más sólido

tingente dista de permitirlo. En primer lugar, hasta la fecha, sólo un estado como Israel se ha podido dar este lujo; todo su material es de origen norteamericano y Washington tuvo la voluntad política de enviarle apresuradamente armas en la guerra de 1973, aún a riesgo de una confrontación con la URSS. Ciertamente el caso de Israel no es el nuestro desde ninguna perspectiva. Segundo, la diversidad de fuentes de material bélico existentes en países como Chile hace imposible convencer a varios proveedores que éstos no impongan un embargo en el caso de que estallase una guerra. Tercero, el mercado negro de armas es limitado en sistemas modernos y sofisticados, aparte de que, consciente del aprieto que se encuentra un país que sufre una agresión opta por subir exageradamente los precios, tornándolo de inmediato en una alternativa no viable. En resumen, nada constituye un reemplazo aceptable de una adecuada política de adquisición de armas realizada con tiempo y calma.

de cualquier nación en desarrollo. Israel y los Países Árabes han podido luchar tantas guerras sólo debido a que han contado con padrinos financieros y militares que les apoyaron en todo momento. Ciertamente no es el caso de nuestra Nación.

La seguridad externa de todo Estado va ligada al nivel de sus reservas monetarias, pero con algunas importantes salvedades. En primer lugar, un Estado que ha acumulado fondos significativos pero ha mantenido bajo el nivel de su poder militar, se convierte más en un objeto tentador que en algo de temer. Esto se debe en especial a que las mentalidades agresoras toman seriamente en consideración sólo las armas que so les oponen y no el estado de las cuentas bancarias de sus eventuales víctimas. Hoy día esto es doblemente cierto, porque los países candidatos a ser agredidos poseen menos ventajas que en el pasado, debido principalmente a razones tecnológicas y de lentitud o incapacidad de movilización industrial. Por lo demás, una cuenta bancaria abundante constituye garantía de que el país agredido estará en condiciones de pagar fuertes indemnizaciones de guerra, motivo adicional para fomentar los apetitos agresores del país imperialista.

Las reflexiones anteriores cobran especial relevancia cuando un país de **statu quo**, con una geografía difícil, partidario de la resolución pacífica de conflictos, sin ambiciones territoriales y con una mentalidad defensiva, se enfrenta a la situación de ver disminuir sus reservas, mientras sus vecinos se arman sin tasa ni medida. Recurrir a una política de apaciguamiento y búsqueda de amigos de dudosa confiabilidad sería un reconocimiento de nuestra falta de imaginación, sumada a esa ceguera que consiste en no reconocer la verdadera naturaleza de los hechos. Por otro lado, sacrificar nuestro desarrollo económico **in extremis** por mantener a toda costa una determinada cantidad de moneda extranjera, contribuye poco al problema: en primer lugar, hipoteca el futuro económico; segundo, aporta poco o nada a mejorar nuestro orden de batalla y, tercero, puede contribuir marginalmente a que estalle un conflicto por las razones antes señaladas.

El problema a plantearse entonces es si un nivel "elevado" de reservas, obtenidas con gran sacrificio, es capaz de mejorar nuestra seguridad nacional, evitando las probabilidades de un conflicto o haciendo más factible ganarlo en caso de que aquél lamentablemente estallase. La respuesta es desalentadoramente negativa, precisamente porque existe un claro desbalance de fuerzas militares en contra de Chile en el Cono Sur². Este desequilibrio de órdenes de batalla hace tentadora la aventura

² Un análisis descarnado y muy bien documentado de los órdenes de batalla en Sudamérica lo constituye el de Adrián English. 1981. "América

militar para mentes agresoras. Poco importará un respetable nivel de reservas, si es que ellas no constituyen un factor primordial de disuasión. Disponer de gran cantidad de dinero puede garantizar que tendremos menos dificultades para después de la guerra, pero no que la evitaremos; y esto, si es que se tiene un nivel adecuado de fuerzas militares para librarla.

La alternativa de hacer sacrificios por mantener fondos monetarios en un cierto nivel supone una evaluación de su real efecto en la seguridad externa nacional. Es altamente probable que en tal caso estemos enfrentados a la paradoja de querer acumular recursos para evitar un conflicto cuando en realidad lo fomentamos, debido a que el desequilibrio militar crece y también el dinero con que hipotéticamente se pagarían los costos de la guerra. La verdadera disuasión sobre el enemigo se produce cuando el país que se resiste a ser víctima busca el adecuado equilibrio entre su voluntad de paz internacional, el nivel de sus fuerzas de combate, la cantidad de sus recursos económicos movilizables, y la firme resolución política de sus líderes. Reconocemos que esto es difícil de lograr y depende de cada caso histórico que se presente.

En el terreno militar hace muchos años que los conceptos de disuasión y defensa fueron analíticamente distinguidos. Preparar la defensa es necesario, pero mejorar la disuasión es aumentar la probabilidad de que el eventual agresor desista de su intento. Y para realmente disuadir y eliminar razonablemente la amenaza, en caso de que el adversario actúe irracionalmente, la experiencia señala que la única alternativa es desarrollar la capacidad efectiva de destruir las bases mismas del instrumento del agresor³. En otras palabras, la capacidad disuasiva está extrañamente ligada a la de golpear preventivamente y no necesariamente a la de una defensa eficiente.

Es en este contexto que parece necesario hacer una profunda reflexión sobre la utilidad de un sacrificio económico determinado con miras a mantener niveles elevados de moneda internacional. El sacrificio bien vale la pena hacerlo si es la seguridad nacional la que se ve amenazada. Pero lo que no parece aconsejable es traducir esto simplemente en más billetes en las arcas fiscales.

latina: Balance de Fuerzas y Zonas de Tensión". *Rev. Internacional de Defensa* N° 10, Vol. 14: 1273-1283. Otro análisis con énfasis en lo cuantitativo es el de Emilio Meneses. 1981: "Competencia Armamentista en América del Sur". *Estudios Públicos* N° 7 (Invierno): 5-41.

³ Saadia Amiel. 1978. "Deterrence by Conventional Forces" *Survival* V.20: 58-62, p. 61.