



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS
ANEPE

REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

Nº 122 JULIO - DICIEMBRE 2013

ARTÍCULOS

- LA ESTABILIDAD POLÍTICA EN BOLIVIA Y SU RELACIÓN CON LA DEMANDA MARÍTIMA
CLAUDIO COLOMA ROJAS
- DESBROZANDO MITOS: AMÉRICA LATINA Y CHILE ANTE LA GUERRA DEL ATLÁNTICO SUR
RAÚL SANHUEZA CARVAJAL
- LA MEDICIÓN DE LOS "VALORES" Y MOTIVACIONES PROFESIONALES EN LAS FUERZAS ARMADAS
MARINA MALAMUD

TEMAS DE ACTUALIDAD

- PIRATERÍA MARÍTIMA: UNA AMENAZA ACTUAL
JUAN C. FERNÁNDEZ SANZ
- OBSERVACIONES (NUEVAS Y VIEJAS) SOBRE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL MUNDO ATLÁNTICO: LAS AMENAZAS Y DESAFÍOS ACTUALES Y FUTUROS EN PERSPECTIVA HISTÓRICA
FREDERICK M. NUNN
- ROL Y FUNCIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL SIGLO XXI: UN ENFOQUE DESDE LAS NUEVAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD
VÍCTOR GUZMÁN MARTÍNEZ

ENSAYOS

- JUDICIALIZAR AL MARGEN DE LA LEY
JOSÉ RODRÍGUEZ ELIZONDO



REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL
DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

☆ **Artículos** ☆

☆ **Temas de Actualidad** ☆

☆ **Ensayos** ☆

Nº 122

JULIO – DICIEMBRE

2013

La «Revista Política y Estrategia» es el órgano oficial de difusión de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y se publica semestralmente. Es una instancia de reflexión académica, que ofrece sus páginas a profesionales, al mundo de la academia, estudiantes, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas, tanto chilenas como extranjeras, estudiosas de las materias relacionadas con la seguridad y la defensa nacional y con los altos niveles de la política y la estrategia, invitándolos a colaborar en su difusión, en un marco de pluralismo y diversidad de opiniones, con el solo espíritu de conocer los distintos pensamientos académicos sobre estos temas de interés.

La Revista se encuentra disponible en el Sistema de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, Latindex (<http://www.latindex.org>), así como en el Sistema de Información electrónica “CLASE” (Base de datos bibliográfica de revistas de ciencias sociales y humanidades), dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), sus contenidos se divulgan en línea a través de internet y está disponible de manera gratuita en la página <http://clase.unam.mx>

latindex

CLASE
Citas Latinoamericanas de
Ciencias Sociales y Humanidades

Editores responsables: Julio E. Soto Silva
Iván Rojas Coromer

La Revista Política y Estrategia se publica semestralmente y está registrada bajo el ISSN 0716-7415, en su actual versión.

Dirección Postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile. Sitio Web www.anepe.cl, teléfonos (562) 2598 1000, fax (562) 2598 1043, correo electrónico publicac@anepe.cl

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia. Autorizada su reproducción mencionando la Revista y el autor.

El Consejo Editorial se reserva el derecho de publicar o rechazar los artículos que no estén bajo la norma editorial de la Revista.

IMPRESIÓN: ALFABETA ARTES GRÁFICAS

REVISTA

POLÍTICA Y ESTRATEGIA

Director

Julio E. Soto Silva

Master of Sciences in National Security Strategy, NWC, NDU, Washington DC. Magíster en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica, Licenciado en Ciencias Militares, Oficial de Comando y Estado Mayor del Ejército de Sudáfrica y Especialista en Guerra Conjunta Superior FFAA. de Sudáfrica y Diplomado en Educación Profesional Militar en Política y Estrategia de Seguridad Nacional, CDLAMP, NDU, Washington DC.; fue miembro del equipo redactor de los Libros de la Defensa Nacional 2002 y 2010, respectivamente. Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Posgrado de la ANEPE.

Editor y Secretario

Iván Rojas Coromer

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

Contraalmirante Harald Sievers Zimmerling
Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

Vocales 2013-2014

Jaime Abedrapo Rojas

Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, Cientista Político y Periodista. Profesor Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Universidad Diego Portales. Subdirector de la ANEPE. Chile.

Gustavo Basso Cancino

Magíster en Ciencias Militares, mención Gestión y Planificación Estratégica. Magíster en Seguridad y Defensa, mención Inteligencia Político Estratégica en la ANEPE. Chile.

Roberto Durán Sepúlveda

Docteur en Sciences Politiques, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales (IUHEI), Ginebra – Suiza. Instituto de Ciencia Política Universidad Católica. Chile

Carlos Molina Johnson

Magíster en Ciencia Política, mención Teoría Política, Universidad de Chile. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército. Doctor (c) Filosofía, Universidad Pontificia de Salamanca. Asesor del Ministro de Defensa Nacional. M.D.N. Chile.

Walter Walker Janzen

Profesor de Estado en Matemáticas y Estadística. Licenciado en Educación, Universidad EDUCARES Chile, Magíster en Educación, Universidad de Santiago de Chile (Columbia University) Chile (USA), Doctorado en Investigación Pedagógica: Suficiencia Investigadora U.R.L., Barcelona, España, Doctorado en Pedagogía: Doctor en Pedagogía Universidad Ramón LLULL, Barcelona, España. ANEPE, Chile.

Roberto Arancibia Clavel

Doctor en Historia - Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencias Políticas, Universidad Católica de Chile. Director Académico Magíster en Historia Militar y Pensamiento Estratégico, Academia de Guerra del Ejército. Chile

Fernando Cañas Palacios

Diplomado en Negocios Universidad Adolfo Ibáñez. Chile. Universidad del Desarrollo. Chile.

Uldaricio Figueroa Plá

Administrador Público de la Universidad de Chile. Embajador de carrera en retiro. Profesor en la Academia Diplomática de Chile.

Walter Sánchez González

Doctor en Ciencia Política - Universidad de Notre Dame, EE.UU. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile.

Iván Witker Barra

Doctor en Comunicaciones - Universidad Carlos IV de Praga, República Checa. ANEPE, Chile.

CONSEJO EDITORIAL CONSULTIVO INTERNACIONAL 2013-2014

Mariano C. Bartolomé

Doctor en Relaciones Internacionales - Universidad del Salvador, Escuela Superior de Guerra, Escuela de Defensa Nacional - Universidades Nacional de La Plata y Universidad de Palermo. Argentina

Marina Malamud

Doctora en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Magíster en Defensa Nacional. Escuela de Defensa Nacional. Licenciada en Sociología. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Gema Sánchez Medero

Doctora en Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid. España

Jaime García Covarrubias

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología - Universidad Pontificia de Salamanca (España). Professor of National Security Affairs, Estados Unidos de América

Luis V. Pérez Gil

Doctor en Derecho con Premio Extraordinario. Universidad de La Laguna. España

Cynthia A. Watson

Ph.D. Universidad de Notre Dame. MA Escuela de Economía y Política de Londres. B.A. Universidad de Missouri en Kansas City. Estados Unidos

CONSEJEROS REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA PERÍODO 2013/2014

Nacionales

Mario Arce Giuliucci	Magíster en Dirección y Organización de Empresas. Universidad de Lleida. España.	Academia Politécnica Militar. Chile.
Fernando Duarte Martínez-Conde	Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica. Academia de Guerra del Ejército. Diplomado en Ciencias Políticas Aplicadas. Universidad La Frontera y Universidad de Chile. Chile.	ANEPE, Chile.
Evguenia Fediakova	Doctor en Ciencias Políticas. Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales. Academia de Ciencias de Rusia. Rusia.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Juan Fuentes Vera	Doctor en Ciencia Política, mención en Procesos Políticos Contemporáneos. Universidad de Salamanca. España.	ANEPE, Chile.
Cristián Garay Vera	Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile	Instituto de Estudios Avanzados de la USACH. Chile
Sergio González Miranda	Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile	Director Ejecutivo Instituto de Estudios Internacionales Universidad Arturo Prat de Iquique. Chile
Jeannette Irigoien Barrenne	Doctor (c) en Derecho Internacional - Universidad Complutense de Madrid	ANEPE. Chile.
Cristián Le Dantec Gallardo	Magíster en Gestión de Negocios Internacionales - Universidad Gabriela Mistral. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército	General de Ejército en retiro. Chile
Olga Lepijina	Doctora en Estudios Americanos. Instituto de Estudios Avanzados – Universidad de Santiago de Chile. Chile.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Cristián Leyton Salas	Master of Arts Relaciones Internacionales. Université du Québec á Montreal. Canadá.	Universidad Bernardo O’ Higgins. Chile.
José Morandé Lavín	Doctor (c) en Estudios Internacionales - Universidad de Denver, EE.UU.	Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile
Miguel Navarro Meza	Magíster en Derecho con mención en Derecho Público de la Universidad de Chile. Chile. Master in Philosophy in War Studies King’s College, University London. Inglaterra.	ANEPE, Fuerza Aérea de Chile, Academia Diplomática y Universidad de Viña del Mar. Chile.
José Piuzzi Cabrera	Doctor en Sociología - Universidad Pontificia de Salamanca (España). Magíster en Ciencias Militares Academia de Guerra del Ejército. Egresado del Programa de Magíster en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.	General de Ejército en retiro. Chile.
César Ross Orellana	Doctor en Estudios Americanos mención Relaciones Internacionales y Magíster en Historia. Universidad de Santiago de Chile. Chile.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Christian Schmidt Montes	Doctor of Philosophy del Massachusetts Institute of Technology (MIT) USA.	ANEPE, Pontificia Universidad Católica, Universidad de los Andes, Academia Politécnica Aeronáutica. Chile.
Daniel Soto Muñoz	Magíster en Ciencias Militares. Academia de Guerra del Ejército. Chile.	Academia de Ciencias Policiales de Carabineros. Chile.
Adolfo Vera Nova	Master of Science. Cranfield University. Inglaterra. Magíster en Administración. Universidad de Chile. Chile.	ANEPE y Academia Politécnica Militar. Chile.

Héctor Villagra Massera	Magíster en Política de Defensa. Academia de Guerra del Ejército. Chile.	ANEPE, Chile.
-------------------------	--------------------------------------------------------------------------	---------------

Internacionales

Miguel Á. Barrios	Doctor en Ciencias de la Educación. Universidad Tecnológica Intercontinental. Paraguay. Doctor en Ciencia Política. Universidad del Salvador. Argentina.	Director Académico Escuela de Políticas Públicas Fundación Democracia del Círculo de Legisladores del Congreso de la Nación Argentina. Argentina.
Félix Besio Echeverría	Licenciado en Ciencia Política. Universidad de la República. Uruguay.	Ministerio de Defensa Nacional. Uruguay.
Guillem Colom Piella	Doctor en Paz y Seguridad Internacional (Instituto General Gutiérrez Mellado-UNED). Máster en Relaciones Internacionales (Universidad Autónoma de Barcelona-UAB). Licenciado en Sociología (UAB). Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (UAB). España.	Universidad Pablo de Olavide, Sevilla. España.
Gabriel De Paula	Licenciado en Relaciones Internacionales. Universidad del Salvador. Argentina.	Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI) y Fuerza Aérea Argentina. Argentina.
Alfonso Merlos García	Doctor en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid. España.	IE University (IE Scholl of Communication). España.
Valentín Molina Moreno	Doctor en Ciencias Empresariales. Universidad de Castilla-La Mancha. España.	Universidad de Granada. España.
José A. Peña Ramos	Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración y en Sociología. Universidad de Granada. España.	Universidad de Granada. España.
Silvia A. Perazzo	Profesora Nacional Superior de Historia. Instituto Nacional Superior del Profesorado Dr. Joaquín V. González. Argentina.	Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina (ANU-AR) – Universidad de Palermo. Argentina.
Pablo Rey García	Doctor en Comunicación. Universidad Pontificia de Salamanca. España.	Universidad Pontificia de Salamanca. España.
Pedro Rivas Nieto	Doctor en Ciencias de la Información. Universidad Pontificia de Salamanca. España.	Facultad de Comunicación, Universidad Pontificia de Salamanca. España.
Francisco J. Ruiz Durán	Doctor en Filosofía.	Universidad de Extremadura. España.
Boris O. Saavedra	Maestría en Seguridad y Defensa Nacional. Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional. Venezuela. Maestría en Política Internacional. George Washington University. EE.UU.	Universidad Nacional de la Defensa. EE.UU.
Carolina Sampó	Doctora en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Argentina. Máster en Estudios Internacionales. Universidad Torcuato Di Tella. Argentina.	Universidad de Buenos Aires. Argentina.
Joseph S. Tulchin	Ph.D., Harvard; BA, Amherst College, EE.UU.	Visiting Scholar en Harvard University y consultor por Geopolitical Information Service. EE.UU.
Vicente Torrijos Rivera	Doctor en Relaciones Internacionales y el post doctorado en Asuntos Estratégicos, Seguridad y Defensa; Profesor Titular de ciencia política y relaciones internacionales en la Universidad del Rosario, y de Política de Seguridad y Defensa en el Curso de Altos Estudios Militares [Caem], de la Escuela Superior de Guerra.	Universidad del Rosario y Escuela Superior de Guerra, Colombia
José Vargas Hernández	Doctor en Economía. Keele University. Inglaterra. Doctor en Administración Pública. Columbia States University. EE.UU.	Universidad de Guadalajara. México.

SUMARIO

	Página
☆ Editorial	9
☆ Artículos	
☆ La estabilidad política en Bolivia y su relación con la demanda marítima Señor Claudio Coloma Rojas	15
☆ Desbrozando mitos: América Latina y Chile ante la guerra del Atlántico Sur Doctor Raúl Sanhueza Carvajal	59
☆ La medición de los “valores” y motivaciones profesionales en las Fuerzas Armadas Doctora Marina Malamud	79
☆ Temas de Actualidad	
☆ Piratería marítima: una amenaza actual Abogado Juan C. Fernández Sanz	101
☆ Observaciones (nuevas y viejas) sobre las Fuerzas Armadas en el mundo atlántico: las amenazas y desafíos actuales y futuros en perspectiva histórica Doctor Frederick M. Nunn	141
☆ Rol y funciones de las Fuerzas Armadas en el siglo XXI: un enfoque desde las nuevas estrategias de seguridad Magíster Víctor Guzmán Martínez	173
☆ Ensayos	
☆ Judicializar al margen de la ley Embajador José Rodríguez Elizondo	205
☆ Libros Colección de Investigaciones ANEPE	219
☆ A nuestros lectores y colaboradores Normas para la presentación de artículos	229

EDITORIAL

Se termina el año y el mundo sigue expectante por los sucesos que fueron noticia, tales como la cuestión en Siria y otros conflictos latentes que se han manifestado a través de todo el globo. Viejos problemas y nuevas soluciones pareciera que no alcanzan para lograr los utópicos fines de la humanidad. Acuerdos importantes que permiten dar una luz de esperanza para antiguas dificultades entre Oriente y Occidente, y disputas territoriales que hoy renacen en la cuenca Pacífico, entre muchas otras situaciones que nos marcan el día a día y nos vuelven a la dura realidad de la relaciones entre Estados y de los conflictos entre los principales actores del sistema internacional.

En esta edición, la 122 de nuestra “Revista Política y Estrategia”, presentamos una muestra de las realidades del mundo actual, con cierto énfasis en situaciones en el ámbito latinoamericano y también mundial, que nos lleva a reflexionar en cuanto al realismo que pareciera que subyace en el mundo de hoy.

En ese sentido, presentamos el artículo “La estabilidad política en Bolivia y su relación con la demanda marítima”, en el que se estudia la relación que podría existir entre la crisis interna boliviana y las ofensivas del presidente de Bolivia en contra de Chile por la demanda marítima, con el propósito de comprobar la existencia de una causalidad entre ambos.

El análisis de los sucesivos cambios institucionales a nivel político y económico, que podrían considerarse como factores que afectan su estabilidad interna, no permite utilizar un mismo criterio de razonamiento para justificar los desencuentros que Bolivia y Chile han tenido en las últimas tres décadas por el tema marítimo; de igual forma, la popularidad presidencial y la conflictividad social en Bolivia nos señalan que ambos indicadores no siempre se condicen con las ofensivas bolivianas en contra de Chile por la cuestión marítima.

Siempre en la región, y particularmente en el Cono Sur, se presenta un interesante artículo que nos habla sobre el rol que jugó Chile en la Guerra del Atlántico Sur de 1982, que bajo el título “Desbrozando mitos: América Latina y Chile ante la guerra del Atlántico Sur”, nos señala que la actuación de Chile es vista como un tema de discusión en el ámbito latinoamericano de las relaciones internacionales, donde es presentado por la historiografía argentina, en forma parcial y tendenciosa, señalando que Chile no se habría comportado acorde a los términos propios de la amistad chileno-argentina y de la unidad regional en torno a la cuestión de las Malvinas, donde la actitud de Chile durante ese conflicto aparece como un elemento subyacente en las relaciones bilaterales. El autor nos

señala que la principal dificultad de esta perspectiva está fundada en dos mitos que deben ser aclarados: el apoyo continental a la acción militar argentina y la excepcionalidad de la conducta chilena.

Las operaciones de cooperación internacional, operaciones de paz y todas aquellas que quedan bajo el concepto de “operaciones de no guerra” han planeado un interesante debate sobre la preparación para la guerra propia de los integrantes de las fuerzas armadas, y la acción entre estas operaciones de no guerra como una misión subsidiaria ha planteado un nuevo debate en la ética militar contemporánea. El artículo “La medición de los valores y motivaciones profesionales en las fuerzas armadas”, da cuenta de los distintos niveles de análisis cualitativos que se refiere a los valores organizacionales y los presentados por los profesionales militares desde la forma en que ellos perciben esta actividad. De esta forma el artículo pretende esquematizar y analizar el estado del arte sobre los análisis cualitativos de las fuerzas armadas en cuanto a valores y motivaciones individuales. Su base empírica está compuesta de los resultados de algunas investigaciones con trabajo de campo en la materia, tomando en cuenta como referencia los casos de: Argentina, Malasia, Estados Unidos, Gran Bretaña, Italia y Eslovenia.

Trasladándonos de continentes y océanos, el artículo “Piratería marítima: una amenaza actual” nos induce en la vigente situación del delito de la piratería definido en 1982 en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, así como del robo armado perpetrado contra buques, conceptualizado por la Organización Marítima Internacional.

El estudio se ha enfocado en Somalia y el Sudeste Asiático, lugares donde este flagelo tiene las mayores ocurrencias. El artículo expone factores condicionadores de estos delitos, información estadística relevante y la forma en que operan estos eventos de piratería y robo armado contra buques en las zonas geográficas donde ocurren estos hechos con mayor frecuencia, entregando un estudio sobre las respuestas y las operaciones navales de seguridad y defensa que la comunidad internacional ha implementado con respecto a estos actos.

El flujo de la historia a través de los tiempos ha sido marcado por las confrontaciones, amenazas y desafíos a la existencia de los gobiernos y sociedades. Por su parte, las amenazas del presente y del futuro, asociados, como es el caso en muchos lugares, con desafíos históricos y tradicionales, son tan complejas que exigen nuevas formas de relaciones entre la autoridad civil y el liderazgo de las instituciones profesionales encargadas de la seguridad y la defensa. El artículo “Observaciones (nuevas y viejas) sobre las fuerzas armadas en el mundo atlántico: las amenazas y desafíos actuales y futuros en perspectiva histórica” nos señala que estas nuevas relaciones tendrán que basarse en una compren-

sión de los procesos de democratización y globalización, tanto como en la naturaleza compleja de los conflictos que afectan la seguridad, soberanía y estabilidad de los Estados-nación del siglo XXI. Estas amenazas y desafíos pueden considerarse nuevas reiteraciones de otras situaciones que marcan nuestras historias. En el Mundo Atlántico, en ninguna parte más que América Latina, la literatura de la profesión militar ha mostrado siempre un reconocimiento de que las lecciones del pasado aplicadas a los problemas del presente ayudan en la preparación para el futuro. Una razón principal para esto es que mucha de dicha literatura en sí es el producto de colaboraciones civiles-militares.

Las nuevas estrategias de seguridad adoptadas por una serie de países han debido considerar, de manera clara y precisa, el rol y la función de las Fuerzas armadas y de orden y seguridad en un estado de derecho, donde las democracias hoy enfrentan un escenario distinto. A partir de esta premisa, el artículo “Rol y funciones de las fuerzas armadas en el siglo XXI: un enfoque desde las nuevas estrategias de seguridad” analiza las visiones de Brasil y Chile en esta materia, con Estados Unidos de América como referente. Del mismo modo, revisa el marco teórico conceptual que debe tenerse presente al momento de recurrir a las fuerzas antes mencionadas, o al recientemente instalado sistema híbrido como concepto nuevo donde FF.AA. y Policías actúan coordinadas dependiendo de las circunstancias que deban enfrentar, enfatizando que a pesar de los esfuerzos desplegados, no se ha logrado consenso en materia de los cambios estructurales de la seguridad interna o externa y la compatibilización de los mismos a nivel regional.

A través del ensayo “Judicializar al margen de la ley”, se nos presenta un avance de un libro que se publicará próximamente, y que nos señala someramente que las pérdidas sufridas por Bolivia a raíz de la Guerra del Pacífico, generaron en dicho país una cicatriz cultural difícil de borrar: el irredentismo. El autor nos señala que desafortunadamente para Bolivia, la falta de tratamiento adecuado y el olvido de las tesis de Paz Estenssoro, indican que aún quedan demasiados errores por cometer antes de que sus líderes empiecen a enfrentar la realidad. Esto es, para asumir que los conflictos por soberanía suelen ser de larguísimo plazo, que la injusticia eventual no valida el desacato de los tratados internacionales y que en ese tipo de conflictos no caben las “soluciones totales”. Por otra parte, el talante irredentista se ha exasperado bajo el gobierno refundacional y plurinacional de Morales. Así lo confirman su identificación entre la negociación y la imposición de un resultado predeterminado, su violación de los códigos de respeto interpresidencial con su par chileno, sus exigencias de “todo o nada” y su escapismo espectacular. Si en 1920 un predecesor suyo pidió a la Sociedad de las Naciones que liberara a Bolivia del tratado de 1904, hoy él pide al órgano judi-

cial de la ONU lo mismo, pero con fraseo diferente: que obligue a Chile a cederle un territorio con vista al mar.

Al cerrar esta edición, cumplimos con el deber de informar a nuestros lectores y colaboradores el alejamiento del Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Contraalmirante Harald Sievers Zimmerling, quien de acuerdo a los procesos de las Instituciones de la Defensa Nacional dirigió los destinos de la Academia por un periodo de dos años, al término del cual se considera el nombramiento de un Director de otra rama de las Fuerzas Armadas, por un lapso similar. Para tal efecto, ha sido designado el General de Brigada Aérea (A) Eduardo Mann Pelz, quien asumió la Dirección de este Instituto el 10 de diciembre. Junto a ello, cumplimos con transmitir un afectuoso saludo de reconocimiento y agradecimiento de nuestro Director saliente, por la atención y compromiso que han tenido como lectores y colaboradores de este órgano oficial de difusión de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.



ARTÍCULOS

LA ESTABILIDAD POLÍTICA EN BOLIVIA Y SU RELACIÓN CON LA DEMANDA MARÍTIMA[∞]

CLAUDIO COLOMA ROJAS*

RESUMEN

A través de este artículo se estudia la relación entre la crisis interna boliviana y las ofensivas del Presidente de Bolivia en contra de Chile por la demanda marítima, con el propósito de comprobar la existencia de una causalidad entre ambos. Por un lado, al analizar los sucesivos cambios institucionales a nivel político y económico, entendidos como factores que afectan la estabilidad interna boliviana, se vuelve imposible cualquier análisis que utilice un mismo criterio para justificar los desencuentros que Bolivia y Chile han tenido en las últimas tres décadas por el tema marítimo. Por otro, la evidencia empírica que hay respecto a los índices de popularidad presidencial y de conflictividad social en Bolivia demuestra que ambos indicadores no se condicen siempre con las ofensivas bolivianas en contra de Chile por la cuestión marítima.

Palabras clave: *Demanda marítima boliviana, conflicto social, popularidad presidencial, cambio institucional, causalidad.*

POLITICAL STABILITY IN BOLIVIA AND ITS RELATIONSHIP WITH THE MARITIME CLAIM

ABSTRACT

This paper studies the relationship between Bolivian internal crisis and the claims the President of Bolivia has argued against Chile about the lack of territorial access to the sea, in order to demonstrate the existence of a connection between them. By analysing the successive institutional changes in the political and economic level, seeing them as factors that affect the Bolivian internal stability, is impossible any examination that may use the same criteria to justify

* Profesor de la Escuela de Licenciatura de Relaciones Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile y de la Escuela de Periodismo de la Universidad Internacional SEK. Magíster en Estudios Internacionales del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile. ccoloma@emco.mil.cl

[∞] Fecha de recepción: 010813
Fecha de aceptación: 121113

the misunderstandings that have occurred between Chile and Bolivia in the last three decades because for the maritime issue. In the other hand, the existing empiric evidence regarding the popularity of the President and the social conflict situation in Bolivia, shows that both indicators are not always related to the Bolivian offensives against Chile due to the maritime issue.

Key words: *Bolivian maritime claim, social conflict, presidential popularity, institutional change, causality.*

Introducción

El 23 de marzo de 2011 Evo Morales anunció que Bolivia judicializará su demanda marítima en contra de Chile ante un tribunal internacional. El anuncio coincidió con el fenómeno político más importante ocurrido durante ese año en el país: la disminución abrupta de la popularidad del Presidente, especialmente entre algunos sectores de la sociedad que tradicionalmente habían sido identificados como sus aliados¹.

El 2011 también fue el año en que se registró el número más alto de conflictos sociales de las últimas cuatro décadas, entre los que se destacó una marcha indígena desde las tierras bajas orientales hasta la sede de gobierno en La Paz, y en cuyo trayecto hubo una polémica represión policial. Todo esto fue precedido por los fuertes conflictos de diciembre del año anterior a causa de un decreto gubernamental que tenía como objetivo recortar el subsidio a las gasolineras, situación que degeneró en masivas y violentas manifestaciones sociales que obligaron la suspensión de dicha medida; este último caso pasó a ser conocido como el gasolinazo².

Ya en el año 2012, la popularidad del mandatario permaneció bajo el 50% durante varios meses, mientras que el nivel de conflictividad se mantuvo elevado en el primer semestre, incluso en junio aconteció un motín policial que rememoró una situación similar ocurrida pocos meses antes de que el mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada terminara abruptamente en el año 2003.

Paralelamente a esto, la voluntad boliviana por demandar judicialmente a Chile permaneció inalterable durante el tiempo. De hecho, el 24 de abril de 2013 Bolivia presentó una demanda ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ).

¹ FROMHERZ, Nicholas. The Rise and Fall of Bolivia's Evo Morales. [En línea]. Foreign Affairs, 18 octubre 2011 [Fecha de consulta: 20 octubre 2011]. Disponible en: <http://www.foreignaffairs.com/features/letters-from/the-rise-and-fall-of-bolivia-evo-morales>

² El 26 de diciembre de 2010 se dictó el Decreto Supremo 748, el cual fue abrogado el 31 del mismo mes, tras fuertes protestas ciudadanas.

Ante este escenario, un argumento recurrentemente utilizado por la élite política y la opinión pública de Chile afirma que: cuando un Presidente boliviano sufre momentos de baja popularidad o coyunturas internas adversas, este intenta revertir la situación utilizando la reivindicación marítima, debido al carácter unificador que nacionalmente existe en torno a este tema.

Si bien es cierto que, cuando el presidente Morales anunció que su país demandaría a Chile a inicios del año 2011 había una coyuntura caracterizada por la baja popularidad y una elevada cantidad de conflictos sociales, también es cierto que dicho anuncio fue hecho en un inusitado momento histórico de estabilidad política y crecimiento económico sostenido que ha repercutido positivamente en los indicadores sociales del país. Se trata, al menos, de un momento sin precedentes desde que el país retornó a la democracia en 1982.

En efecto, un aspecto importante que diferencia a Evo Morales de los otros Presidentes democráticos es su permanencia legítima en el poder por más de ocho años consecutivos, a pesar de los bajos índices de popularidad o de las altas tasas de conflictividad social que pueda sufrir coyunturalmente.

Desde el retorno a la democracia en 1982, los bolivianos han tenido Presidentes con alta legitimización social pero con baja capacidad de articulación política como Carlos Mesa, otros con buenos indicadores económicos pero con lamentables consecuencias sociales como los gobiernos de Gonzalo Sánchez de Lozada, Presidentes con una marcada impronta social pero con pésimo manejo económico como Hernán Siles Suazo, y por último, varios Presidentes que fueron posesionados a pesar de haber obtenido un tercio o menos de los votos en las elecciones generales.

Es así como surgen los siguientes cuestionamientos: ¿Existe realmente en Bolivia una causalidad entre las crisis político-sociales y el reclamo marítimo? ¿Se cumplió o no esta supuesta causalidad durante el gobierno de Evo Morales?

En este trabajo se argumenta que durante las tres últimas décadas Bolivia ha sufrido diferentes etapas caracterizadas por cambios institucionales radicales³ que han repercutido en las motivaciones y en la manera en como se han

³ En este trabajo se han utilizado los conceptos "institución(es)", "institucionalización" y "cambio institucional" en el sentido más general de como Douglass North los define en su teoría institucionalista, es decir, las instituciones entendidas como las reglas del juego o las limitaciones, concebidas dentro de una sociedad, que moldean las interacciones humanas y en consecuencia estructuran los incentivos en aquellas interacciones; mientras que el cambio institucional moldea la forma en cómo las sociedades se desarrollan a través del tiempo, lo cual es la clave para entender el cambio histórico. Sin embargo, el uso de este lenguaje a lo largo del desarrollo del artículo no quiere decir que este sea un trabajo elaborado desde dicha escuela, tampoco es un trabajo desarrollado desde el campo de la economía que, por ejemplo, intente explicar exhaustivamente el desempeño económico boliviano desde esta perspectiva. El aporte teórico de North es visto aquí como una herramienta que contribuye a desarrollar la argumentación central del artículo. Ver: NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, Cambridge University Press, 1990.

desarrollado los conflictos sociales. Los sucesivos cambios de las reglas del juego a nivel político y económico, entendidos como variables que afectan la estabilidad interna boliviana, vuelven imposible cualquier análisis que utilice un mismo criterio para justificar los desencuentros que Bolivia y Chile han tenido en las últimas tres décadas por el tema marítimo. Junto con ello, se utiliza la evidencia empírica que hay respecto a los índices de popularidad presidencial y de conflictividad social en Bolivia con el objetivo de demostrar que ambos indicadores no se condicen siempre con las diversas ofensivas bolivianas en contra de Chile por la cuestión marítima.

Replantearse este tipo de temas surge ante la necesidad de que el Estado de Chile genere y proyecte en el tiempo una política exterior y la defensa de sus intereses a partir de la definición de un contexto estratégico actualizado en lo que respecta a la relación con Bolivia. Junto con ello, el objetivo de este trabajo es contribuir con un análisis que vaya más allá de las valoraciones subjetivas que desde Chile suelen hacerse para justificar el mal estado de las relaciones chileno-bolivianas en torno a ideas como el resentimiento boliviano, el retraso boliviano en comparación al chileno, o el prejuicio en contra de lo indígena encarnado en la figura de Evo Morales. Otro objetivo es contribuir con un enfoque complementario a la perspectiva histórica que en Chile se desarrolla para entender la reivindicación marítima boliviana y el perfil idiosincrático de este país a partir de la Guerra del Pacífico.

En la primera y segunda parte de esta investigación se distinguen y analizan los principales aspectos políticos y económicos que han afectado a Bolivia en las últimas décadas. En la tercera y cuarta parte se estudia la relación entre el reclamo marítimo con la popularidad de los Presidentes bolivianos y con los conflictos sociales respectivamente. El estudio finaliza con las conclusiones.

Marco institucional y estabilidad política en Bolivia

Para desarrollar este análisis se ha dividido al régimen político boliviano en cuatro etapas. La primera transcurre desde 1982 hasta 1999, y se caracteriza por la existencia de un régimen democrático dominado por partidos políticos tradicionales. La segunda etapa corresponde a la crisis institucional sufrida entre 2000 y 2006. En tercer lugar, se distingue un periodo de transición hacia un nuevo marco institucional entre 2006 y 2009. Finalmente está el proceso iniciado con las elecciones Presidenciales de diciembre de 2009 y que puede ser catalogado como el de la instalación de la nueva institucionalidad del Estado Plurinacional.

1. Retorno a la democracia en un marco institucional dominado por partidos políticos tradicionales (1982-1999)

Esta etapa se define como aquella en que la democracia se restableció y ejerció a través de partidos políticos liderados por élites tradicionales que constituyeron un consenso para preservar el poder mediante pactos electorales transitorios hechos en el Congreso Nacional.

a) Características generales del sistema político boliviano

Tras un periodo de alta inestabilidad, en 1982 asumió la Presidencia Hernán Siles Suazo, dándose inicio a una etapa de casi dos décadas de continuidad política en la que todos los gobiernos, con la única excepción del mismo Siles, lograron terminar sus respectivos mandatos⁴.

Al inicio de este periodo existieron tres fuerzas políticas dominantes: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y la Alianza Democrática Nacional (ADN). Con el tiempo estos partidos fueron compartiendo su poder con nuevas organizaciones de diferentes tendencias y que se presentaban ya sea como críticas del sistema político, del modelo económico o de la estructura social.

Durante el restablecimiento de la democracia los partidos políticos se organizaron en torno a personas que ejercían un fuerte liderazgo. Estos líderes pueden clasificarse en dos grandes tipos: Por una parte, estaban los ex presidentes Hernán Siles Suazo y Víctor Paz Estenssoro que poseían una fuerte identificación con la generación de 1952 y en especial con el MNR. Y por otra, estaban Hugo Bánzer del ADN y Jaime Paz Zamora del MIR, quienes se identificaban con los antagonismos políticos que se enfrentaron duramente en los años setenta.

b) El sistema de elección presidencial

La institución más importante que incidió en el devenir político boliviano de esta etapa fue el sistema de elección presidencial que establecía la Constitución de 1967, en especial el poder que recaía sobre el Congreso para designar al Presidente ante la eventualidad de que ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta en las elecciones populares. Dicho mecanismo se denominaba

⁴ Hay que exceptuar al presidente Hugo Bánzer que tampoco terminó su mandato, pues su salida del poder se produjo a causa de graves problemas de salud.

“Elección de Segundo Grado” y consistía en que el Congreso tomaba a los tres candidatos que hubiesen obtenido la más alta votación y de entre ellos los congresistas hacían una elección. Si en tal instancia ninguno de los tres candidatos obtenía mayoría absoluta de los representantes concurrentes, la votación posterior se realizaba con los dos que hubieran alcanzado el mayor número de sufragios. Finalmente, en caso de empate, se repetía la votación hasta que alguno de los candidatos obtuviera la mayoría absoluta⁵.

La Elección de Segundo Grado generó entonces la conformación de pactos políticos coyunturales, originados en el Congreso y sustentados en la oportunidad real de acceder al poder sin importar los sesgos ideológicos y programas de gobierno. Tales alianzas se podían hacer y deshacer en la medida de que no se obtuviera la mayoría absoluta.

Una reforma constitucional a este sistema, hecha en 1994, buscó evitar este tipo de situaciones calificadas como “empatanamiento”, pero en definitiva la lógica de la elección presidencial no se modificó en su esencia, pues si ningún candidato obtenía la mayoría en las elecciones generales, el Congreso tenía que designar por mayoría absoluta entre los dos candidatos más votados, en sesión ininterrumpida, y si no hubiere acuerdo era designado quien obtuviera la mayoría simple en la votación popular⁶.

El alto impacto que tuvo esta institución en la política boliviana estuvo determinado por el hecho de que ningún candidato accedió al poder directamente a través de las urnas durante esta etapa, es decir, existió un periodo largo de elecciones presidenciales sucesivas en que el Congreso tuvo la palabra final respecto a la persona que era ungida como Presidente de la República. De esta manera, ninguno de los mandatarios posesionados durante esta etapa logró obtener la mayoría absoluta, siendo el caso más extremo el del presidente Paz Zamora quien asumió a pesar de haber salido tercero en la elección con el 19,6% de los votos⁷.

⁵ Constitución Política de la República de Bolivia, 1967, Título Segundo, Capítulo I, Artículo 90.

⁶ LAZARTE, Jorge. Reforma electoral en Bolivia. En Zovatto, Daniel y J. Jesús Orozco coordinadores. Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. Universidad Nacional Autónoma de México, IDEA Internacional, México, 2008.

⁷ Un estudio de Alenda expone las diversas alianzas políticas formadas desde el gobierno de Paz Estenssoro hasta el segundo mandato de Sánchez de Lozada; de todos los casos llama particularmente la atención la alianza que en varias oportunidades formó el MIR de Paz Zamora con el ADN de Bánzer. Ver ALENDA, Stéphanie. Bolivia: La erosión del pacto democrático. **Fuerzas Armadas y Sociedad**, Santiago (1-2):3-22, enero-junio, 2004, pp. 3-8.

c) Primeros reconocimientos formales de Bolivia como país multiétnico

Considerando que más del 40% de la población del país es indígena, un hecho importante fue el reconocimiento formal a la multiétnicidad boliviana durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada⁸. De este modo, una reforma constitucional del año 1994 estableció que Bolivia era una República unitaria multiétnica y multicultural.

Junto con ello, ese mismo año se promulgó la Ley de Participación Popular, que tuvo como objeto reconocer el derecho de las comunidades indígenas, campesinas y urbanas en la vida jurídica, política y económica del país, dándole estatus jurídico a las Organizaciones Territoriales de Base, como asimismo descentralizar la administración del Estado traspasando potestades hacia los gobiernos locales. También se hizo una reforma al sistema electoral para crear circunscripciones uninominales y que, en definitiva, permitió que los movimientos indígena-campesinos aumentaran su presencia dentro del sistema legislativo⁹.

Loayza Bueno explica que las causas sociales de estos cambios fueron la rauda migración campo-ciudad de la población indígena, sobre todo a partir de la década de 1970, lo que significó que la población que se iba integrando a la vida urbana se iba interiorizando cada vez más de los asuntos públicos de Bolivia. Este proceso fue desarrollándose gracias al surgimiento y/o fortalecimiento de varios movimientos y organizaciones indígenas como el Movimiento Revolucionario Túpac Katari de Liberación (MRTKL), el Movimiento al Socialismo (MAS), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ). El auge de este tipo de organizaciones coincidió con el declive que sufrieron los sindicales a causa de las reformas laborales efectuadas durante los gobiernos neoliberales de los años ochenta y noventa¹⁰.

⁸ El vicepresidente entonces era Víctor Hugo Cárdenas, indígena aimara y referente del movimiento katarista

⁹ Este sistema funcionó por primera vez en 1997. Para profundizar en el análisis del impacto que tuvieron estas dos reformas al sistema democrático boliviano y el poder político que fueron alcanzando los movimientos sociales indígenas consultar en ACHONDO, Rafael. La ruta de Evo Morales. **Nueva Sociedad**, La Paz (209):82-99, mayo-junio, 2007, p. 88. También consultar en: MAYORGA, Fernando. Entre balances y propuestas. Mirada múltiple sobre Estado, institucionalidad y ciudadanía. **Tinkazos**, La Paz 14 (30): 175-186, diciembre, 2011.

¹⁰ LOAYZA Bueno, Rafael. Political Representation & Social Inclusion: Bolivia Case Study. Americas Society/ Council of the Americas. New York. 2012.

d) El rol de las Fuerzas Armadas

Otra institución relevante en el devenir político de esta etapa fue el Estado de Excepción. Todos los Presidentes de la era democrática hasta el año 2003 recurrieron a esta facultad para controlar los conflictos sociales¹¹. Cabe señalar que la Ley Orgánica que regula a las FF.AA. establece que estas “tienen por misión fundamental coadyuvar, en caso necesario, a la conservación del orden público, a requerimiento del Poder Ejecutivo”¹².

Así, los conflictos sociales más importantes que determinaron el actuar de las FF.AA. para la conservación del orden público fueron a causa de las protestas en contra de la promulgación del Decreto Supremo 21.060 durante el gobierno de Paz Estenssoro (1985), la capitalización de las empresas estratégicas del Estado durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada (1996), la guerra del agua con Bánzer (2000), y el intento de crear un impuesto a los salarios, situación que generó enfrentamientos entre la Policía y las FF.AA. durante el segundo gobierno de Sánchez de Lozada (2003).

Por otra parte, los gobiernos de la época (particularmente a partir de Paz Estenssoro) también recurrieron a las FF.AA. en sus campañas por erradicar los cultivos de hoja de coca. Esta situación, sumada a los Estado de Excepción, generó el rechazo de algunos grupos de interés que iban adquiriendo cada vez mayor influencia social como los campesinos e indígenas.

En 1988 se promulgó la “Ley del régimen de la coca y sustancias controladas N°1.008” con el objetivo de controlar y reducir los cultivos de hoja de coca. Para estos fines se creó un Plan Integral de Desarrollo y Sustitución, en el cual el Poder Ejecutivo quedaba facultado para gestionar ante la comunidad internacional cooperación técnica y financiera¹³. Una de las zonas constituidas como el principal teatro de operaciones para la erradicación fue el Chapare, lugar donde surgió Evo Morales como líder campesino.

Gracias al Plan Integral de Desarrollo y Sustitución, la militarización ejercida para la erradicación de los cultivos de coca se contó con la colaboración

¹¹ Loreto Telleira ha investigado sobre el rol de las FF.AA. durante la democracia boliviana en los años ochenta, noventa e inicios de la década pasada, especialmente en torno a su subordinación al poder político y a su rol desempeñado en la erradicación de plantaciones de hoja de coca. TELLEIRA Escobar, Loreto. Fuerzas Armadas, seguridad interna y democracia en Bolivia: entre la indefinición estratégica y la criminalización social. [En línea]. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2004. [Fecha de consulta: 28 septiembre 2012]. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20101115101224/telleira.pdf> Consultar también en ALENDA, S. *Op. cit.* pp. 8-10.

¹² LEY N° 1.405. Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación “Comandantes de la Independencia de Bolivia”. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz, 30 de diciembre de 1992, Artículo 6, Inciso g. 1992.

¹³ LEY N° 1.008. Ley del Régimen de la coca y sustancias controladas. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz, 28 de julio de 1988.

de Estados Unidos a través de la *Drug Enforcement Administration* (DEA). De este modo, hacia 2001, en pleno gobierno de Hugo Bánzer, existían más de 4 mil efectivos armados en la zona del Chapare, situación que aumentó el descontento, la protesta, el conflicto social y la violencia en la población boliviana que fue afectada por la lucha contra el narcotráfico. Como consecuencia de esta situación, la denuncia por la violación a los derechos humanos se convirtió en un mecanismo de resistencia utilizado por los grupos afectados¹⁴.

Según Achondo, la Ley 1.008 y el foco de la erradicación de las plantaciones de coca en el Chapare fue una “declaración de guerra que definió el criterio con que serían juzgadas las acciones gubernamentales. A partir de ese año, cuatro Presidentes bolivianos fueron evaluados por los estadounidenses a partir de su desempeño en la llamada ‘lucha contra las drogas’”¹⁵.

2. Crisis institucional de la democracia pactada (2000-2006)

Esta etapa se caracterizó por la crisis de legitimidad que sufrió el sistema de partidos y porque los movimientos indígena-campesinos alcanzaron el poder necesario para desafiar al sistema político, sobre todo después de haber obtenido el reconocimiento formal dentro del marco institucional. Como consecuencia de lo anterior, otro rasgo importante de este periodo fue el cambio de énfasis de la confrontación política desde la tradicional dicotomía derecha/izquierda hacia problematizaciones en torno a la cuestión étnica boliviana.

Según Mayorga, durante este periodo comenzaron a cambiar las consideraciones teóricas y las percepciones políticas del Estado, las instituciones y la ciudadanía¹⁶. Por su parte, Lazarte se refiere a que “el distanciamiento creciente entre instituciones deficitarias y demandas de la población, junto a una impugnación cada vez más contundente contra las estructuras políticas de representación, principalmente los partidos, en un contexto de desigualdades crecientes, hizo que el país viviera desde el 2000 un proceso de profunda crisis política que echó abajo dos gobiernos, en 2003 y 2005, y abrió la caja de Pandora de todos los vacíos y desencuentros históricos desde la fundación de la República”¹⁷.

La crisis institucional boliviana durante estos años puede ser explicada en los siguientes términos:

¹⁴ TELLEIRA, L. *Op. cit.* p. 15.

¹⁵ ACHONDO, R. *Op. cit.* p. 84.

¹⁶ MAYORGA, F. *Op. cit.*

¹⁷ LAZARTE, J. *Op. cit.* p. 296.

a) El colapso del sistema de partidos tradicionales

Diversos estudios han coincidido en plantear que el sistema político reforzó algunas instituciones informales que han estado presentes en Bolivia desde larga data, como la falta de competencia entre los partidos, la segregación social que el mismo sistema reforzaba y el clientelismo que existía en torno a caudillos¹⁸.

En este marco, los gobiernos de Hugo Bánzer y Sánchez de Lozada significaron el colapso del sistema político. La señal más evidente de esta situación fue que los dos Presidentes que siguieron a la destitución de Sánchez de Lozada fueron personas no militantes que asumieron por la vía de la sucesión constitucional preestablecida en vez de la votación popular: Carlos Mesa y Jorge Rodríguez Veltzé.

Debido a su independencia partidaria, Mesa y Rodríguez sufrieron los perjuicios del sistema de partidos, especialmente debido a la facultad de interpelación que tenía el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo; dicha atribución consistía en el voto de censura de los legisladores, es decir, la censura fue aplicada sobre los dos únicos Presidentes que ascendieron luego de sendas crisis políticas y que gobernaron sin bancadas parlamentarias propias¹⁹.

b) La formalización institucional de expresiones políticas no tradicionales

En la medida que la deslegitimación de los partidos tradicionales se fue profundizando, la participación política se fue ejerciendo por canales alternativos. Por ejemplo, la ciudadanía comenzó a participar en –o se sintió más identificada con– los comités cívicos departamentales, los que, a pesar de existir desde los años 50, durante la década del 2000 comenzaron a tener un rol más preponderante.

Otra expresión política que fue altamente beneficiada durante esta etapa fueron los partidos indígenas Movimiento al Socialismo (MAS) y Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), puesto que durante esta etapa acrecentaron rápidamente su representación en el Congreso²⁰.

¹⁸ Ver por ejemplo: TAPIA Mealla, Luis y TORANZO Roca, Carlos. Retos y dilemas de la representación política. [En línea]. Cuaderno de Futuro 8, La Paz, 2000. [Fecha de consulta: 3 marzo 2013]. Disponible en: http://idh.pnud.bo/usr_files/informes/otros/cuadernos/cuaderno8.pdf
THE NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS. Bolivia's Political Party System and the Incentives for Pro-Poor Reform. [En línea]. Assessment Report and Program Recommendations, October 2004. [Fecha de consulta: 3 marzo 2013]. Disponible en: http://www.ndi.org/files/1852_bo_propoor_100104_1_0.pdf

¹⁹ LAZARTE, J. *Op. cit.* p. 296.

²⁰ El número de indígenas en el Congreso boliviano aumentó de 4 representantes en el periodo legislativo de 1989-1993 a 27 en el periodo 2005-2009. En el periodo 2009-2014 la cantidad es de 48. Ver LOAYZA Bueno, R. *Op. cit.* p. 8.

Una tercera forma de participación fueron aquellas organizaciones locales compuestas por vecinos identificados con un territorio en particular, por ejemplo, la Coordinadora del Agua en Cochabamba, las federaciones de juntas vecinales como la de El Alto (FEJUVE) o los campesinos del Chapare.

Finalmente, otro tipo de actor relevante fueron las organizaciones sociales que representaban a grupos de interés de origen indígena y campesino como la CSUTCB, el CONAMAQ y la CIDOB.

Un elemento formal relevante que benefició el desenvolvimiento de estas organizaciones fueron las reformas Constitucionales de 2004, más precisamente aquella que amplió la representación popular hacia las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas. Gracias a esta reforma los partidos perdieron su estatus exclusivo de representación política y se reconoció a agrupaciones que de antemano se habían constituido en instituciones informales validadas por el hábito generalizado de canalizar la demanda política a través de un modelo de lucha social y que combinaba la reivindicación plurinacional con la resistencia al modelo político y económico liberal.

- c) Cambio de énfasis en la polarización política: de la dicotomía izquierda/derecha a la cuestión étnica

En esta época se aprecia con fuerza una bipolaridad política que podría esbozarse como el antagonismo entre la cuestión multiétnica boliviana y la élite tradicional.

La importancia adquirida por esta bipolaridad en el sistema político boliviano supuso el fin de la predominancia que hasta entonces había tenido la dicotomía derecha/izquierda, la que a su vez, no tenía en el centro de su preocupación al indígena como actor político y sujeto de derecho sino más bien al trabajador. En consecuencia, esta nueva bipolaridad representó con mayor especificidad los espacios políticos desde donde participaban los diversos grupos de interés, especialmente aquellos que provenían de los sectores rurales. Es así como Valenzuela desarrolla un argumento orientado a demostrar la conformación de una ciudadanía indígena, la cual se ha hecho “sobre la base de consolidar un fuerte sistema de demandas, las que han estado vinculadas, primero, a la defensa del régimen de tierras de las comunidades y, más tarde, a la reivindicación del reconocimiento de su existencia política”; en otras palabras, el reconocimiento de los derechos indígenas no se concretó gracias a un diálogo con la elite o gracias a una política de Estado sino más bien que por medio de la presión social²¹.

²¹ VALENZUELA, Rodrigo. Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Bolivia. [En línea]. Serie Políticas Sociales N° 83 CEPAL, marzo 2004. [Fecha de consulta: 4 marzo 2013]. Disponible en: <http://www.eclac.org>

3. Transición hacia un nuevo marco institucional (2006-2009)

Esta etapa se caracterizó por la elección del primer Presidente indígena, hito que ocurrió mientras el sistema de partidos llegó a su ocaso sumiéndose en una evidente disfuncionalidad y que a esas alturas solo existía formalmente gracias al régimen constitucional vigente. Este periodo también se caracterizó por la voluntad del nuevo gobierno para cambiar dicho régimen a través de una nueva Constitución, objetivo que, a su vez, tuvo como principal escollo a una oposición política que se configuró como resultado de la interacción entre los residuos de los partidos tradicionales más los movimientos autonomistas de los departamentos orientales.

a) Elección del primer presidente indígena

El 18 de diciembre de 2005 Juan Evo Morales Ayma fue electo Presidente de la República de Bolivia. Este hito puede analizarse desde tres dimensiones: histórica, cultural y política.

La dimensión histórica. El presidente Morales representa la interrupción abrupta a una vieja costumbre boliviana iniciada en los anales de la independencia y ejercida en el transcurso de más de 80 Jefes de Estado posesionados en distintas circunstancias, pero coincidiendo en ser personas blancas o de ascendencia criolla. Así, tener Presidentes no indígenas en Bolivia era una norma instituida a partir de una conducta reiterada consecutivamente durante dos siglos.

En segundo lugar, la imprecisión de las expresiones “blanco” y “criollo” como oposición a lo indígena ha sido referida aquí intencionalmente en el marco de una dimensión cultural. En este sentido, los estudios poscoloniales llevan más de dos décadas planteando con rigurosidad que la raza no fue más que una categoría mental de la modernidad²²; de ahí que decir que Evo es el primer Presidente indígena es un error conceptual en términos culturales al tratarse de una interpretación deformada por el sesgo eurocéntrico. En consecuencia, gracias a la perspectiva poscolonial es posible afirmar que Evo es un aimara, no un indígena, y por lo tanto una persona cuyas raíces difieren de miles de bolivianos que son originarios de otros pueblos que coexisten en el país²³.

org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/27522/P27522.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl# ISBN: 92-1-322360-9. pp. 30-38.

²² Se puede consultar particularmente la definición de Quijano sobre el concepto de raza en: QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En: LANDER, Edgardo. Buenos Aires, CLACSO, 2000. pp. 201-246.

²³ Desde esta perspectiva tiene sentido que comunidades indígenas de las regiones orientales se hayan manifestado en contra del gobierno de Evo Morales durante la denominada marcha por el TIPNIS en el año 2011. Este punto debe considerarse como un factor que se suma a otros de tipo político y social.

La tercera dimensión es política y consiste en que Evo Morales fue el primer Presidente electo con mayoría absoluta (53% de los votos) lo cual significó que su mandato se constituyó sin la venia del Congreso. Teniendo en cuenta este dato, en su artículo “El caudillismo fragmentado”, Roberto Laserna ha descrito las fuerzas políticas que respaldaron el ascenso de Evo Morales al poder; gracias a este trabajo es posible observar que quienes conformaron el proyecto político encabezado por este líder cocalero está lejos de ser un conjunto de individuos indivisible, por el contrario, si hay algo que lo caracteriza es la coexistencia de distintos grupos de interés. La particularidad de Evo es su capacidad para reunirlos y generar una plataforma amplia de respaldo político²⁴.

b) La oposición política al gobierno del MAS

Durante este periodo el sistema de partidos sufrió cambios profundos, sobre todo por la desaparición de casi la totalidad de los partidos tradicionales. En especial llama la atención la orfandad en la que quedaron algunas sensibilidades políticas a causa de la crisis institucional vivida desde inicios de la década del 2000. Esta situación se profundizó luego que un partido no tradicional como el MAS alcanzó la preeminencia del sistema político a partir del triunfo electoral de Evo Morales.

Para las elecciones presidenciales del año 2005, tanto el MIR como el ADN habían desaparecido, mientras que el MNR solo subsistía gracias al 6,4% de los votos obtenidos. Surgió el partido Poder Democrático y Social (PODEMOS), liderado por el ex presidente Jorge Quiroga, como la principal fuerza opositora que obtuvo el 28% de los votos; también destacó la creación del partido Unidad Nacional, del empresario Samuel Doria Medina, que obtuvo el 7,8%. Estos tres partidos, además del MAS, serían las principales fuerzas representadas en el Congreso Nacional y en la Asamblea Constituyente²⁵.

En este contexto, surgieron con fuerza los movimientos autonomistas²⁶. El surgimiento de este tipo de fuerza política se potenció con la existencia de una nueva norma que desde el año 2005 permitió la elección democrática de

²⁴ En términos generales, el autor se refiere de la siguiente manera a la diversidad que existe al interior del gobierno de Morales: “si la tendencia indigenista maneja el discurso y administra los símbolos y la estatista gestiona la economía y diseña las políticas, la populista ocupa las calles y es, en definitiva, la que define los alcances y la viabilidad tanto de políticas como de discursos”. LASERNA, Roberto. El caudillismo fragmentado. **Nueva Sociedad**, La Paz (209):100-117, mayo-junio de 2007, p.103

²⁵ DEHEZA, Grace Ivana. Bolivia 2006: Reforma estatal y construcción del poder. **Ciencia Política**, Santiago Volumen Especial:43-57, 2007.

²⁶ Para profundizar en el rol de los movimientos autonomistas durante esta etapa ver: DEHEZA, Grace Ivana. Bolivia: ¿Es posible la construcción de un nuevo Estado? La Asamblea Constituyente y las autonomías departamentales. **Ciencia Política**, Santiago 28 (1):61-79, 2008.

las autoridades regionales, se trata de la Ley para elección de Prefectos (as) N° 3.015, promulgada el 8 abril de 2005, por el presidente interino de la República Hормando Vaca Díez²⁷. Esta ley fijó la división territorial del país en nueve Circunscripciones Departamentales que comenzaron a ser gobernadas por autoridades elegidas democráticamente.

c) La Asamblea Constituyente como expresión de la división política del país

El proceso para redactar la actual Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia fue extremadamente complejo y conflictivo. Diversos autores han coincidido en señalar que una de las principales causas de esta situación fue porque la Asamblea se constituyó en la instancia más importante en donde se confrontaron intensamente las nuevas fuerzas políticas. Por una parte, estaba el MAS y todo el sector que se identificaba con el gobierno del presidente Morales, y por la otra, estaban los residuos de los partidos políticos tradicionales. Junto con ello, formarían parte en alguna parte del proceso los gobernadores departamentales gracias a las medidas de presión que ejercieron los movimientos autonomistas²⁸.

En reiteradas ocasiones la Asamblea fracasó en su sentido más profundo, esto es, ser un espacio de concertación política. Así, en el año 2007, después de constituirse a duras penas, el trabajo se concentró en la redacción del texto. Durante esos 12 meses fue necesario conformar tres “concertaciones partidarias” entre el oficialismo y los partidos de oposición para destrabar las negociaciones, todas ellas fracasaron al punto que entre noviembre y diciembre de ese año la Asamblea aprobó el texto constitucional solamente con la presencia de representantes del MAS, para luego ser discutida en específico en el Congreso con la presencia de algunos parlamentarios opositores²⁹.

El año 2008 fue igualmente complicado para el trabajo de la Asamblea, con la diferencia de que el ambiente político se tornó cada vez más violento. En este contexto, el hecho de mayor impacto ocurrió el 11 de septiembre de 2008,

²⁷ LEY 3.015. Ley Especial Complementaria al Código Electoral, a la Ley de Partidos Políticos y a la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, para elección y selección de Prefectos(as) de Departamento. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz, 8 de abril de 2005.

²⁸ Para profundizar sobre la conformación política y la correlación de fuerzas de la Asamblea Constituyente ver: DEHEZA, G. *Op. cit.* pp. 61-63. Ver además: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. No lo habíamos imaginado así. Una historia de diálogo, conflicto y pacificación en Bolivia. [En línea]. Prevención y Recuperación de Crisis, 20 octubre 2011. [Fecha de consulta: 28 abril 2013]. Disponible en: http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/bolivia_s_story_ofconflictdialogueandpeacebuilding/ y STEFANONI, Pablo. “Empate catastrófico” en Bolivia. *Le Monde Diplomatique*, Edición Chilena N° 79, octubre de 2007, p. 20.

²⁹ PNUD. *Op. cit.*, p. 8.

en la localidad de Porvenir, donde murieron cerca de veinte personas simpatizantes del oficialismo en un tiroteo protagonizado por personas vinculadas al movimiento autonomista de la media luna oriental. El hecho fue conocido como la “masacre de Pando” y marca el año más difícil que le ha tocado enfrentar al presidente Morales.

d) El referéndum como expresión de las demandas por el cambio institucional

El referéndum fue establecido en una Reforma Constitucional del año 2004 concretada durante la Presidencia de Carlos Mesa. Al respecto, Arrarás y Deheza³⁰ explican el contexto político en el que este mecanismo de consulta se legalizó: Apremiado por la necesidad de acceder a la demanda de cambiar la institucionalidad de los hidrocarburos después de que la guerra del gas, el presidente Mesa necesitó reformar la Constitución para poder realizar un referéndum sobre esta materia, dado que las instituciones de representación política estaban en crisis³¹.

La institucionalización del referéndum representó en estos años uno de los cambios más significativos a las reglas del juego en términos de participación ciudadana³²; al mismo tiempo, fue una herramienta cívica que sirvió para impulsar más cambios institucionales y para que las nuevas fuerzas políticas pudieran medirse electoralmente.

Entre los años 2004 y 2009 se realizaron 8 referéndums. Entre ellos destacan los referéndums revocatorios tanto para el Presidente de la República como para los gobernadores departamentales del año 2008. Estas consultas sirvieron para que las nuevas fuerzas políticas que estaban naciendo en Bolivia se midieran con el objetivo de buscar el desbalance de la pugna hacia un lado u otro. Gracias a su triunfo en el revocatorio presidencial con el 67% de los votos, Evo Morales salió fortalecido, debido a que aumentó su respaldo a nivel nacional en relación a los votos que obtuvo en las elecciones de diciembre de 2005. El triunfo de Morales generó un precedente importante que finalmente influyó sobre el trabajo al interior de la Asamblea Constituyente. Pero por otra parte, cada uno de los gobernadores de la media luna fue ratificado por amplia mayoría en sus respectivos departamentos, lo cual contribuyó a que se validaran como una

³⁰ ARRARÁS, Astrid y DEHEZA, Grace. Referéndum del gas en Bolivia 2004: mucho más que un referéndum. *Ciencia Política*. Santiago 25 (2):161-172, 2005.

³¹ Habría que recordar que la pregunta 4 del referéndum decía “¿Está usted de acuerdo con la política del Presidente Carlos Mesa para utilizar el gas como un recurso estratégico para recuperar una salida útil y soberana al océano Pacífico?”.

³² LAZARTE, J. *Op. cit.* p. 296.

fuerza política distinta a los partidos opositores como el PODEMOS y, por ende, con derecho a que sus demandas fueran consideradas dentro de la negociación constitucional.

Otro referéndum importante fue el que se realizó en enero de 2009 para aprobar la Constitución³³.

4. Establecimiento de la nueva institucionalidad del Estado Plurinacional (2010 a la fecha)

A pesar de los conflictos sociales existentes, todo el periodo que va desde el anuncio de la demanda judicial hecho por el presidente Morales en marzo de 2011 hasta la presentación de la misma en la CIJ en abril de 2013 transcurrió en un contexto de continua y excepcional conducción política, la que a su vez existe desde el año 2010.

A diferencia de los gobiernos regidos por la Constitución de 1967, el de Morales controla la mayoría de la Asamblea Plurinacional³⁴, además de las presidencias del Senado y la Cámara de Diputados, por lo que tiene amplia potestad legislativa. El MAS también tiene el control político directo en seis de los nueve Departamentos en que se divide administrativamente el territorio nacional; de los tres departamentos restantes, el mismo ha logrado que dos gobernadores opositores abandonen el cargo por causas judiciales, mientras que el único gobernador opositor que ha logrado mantenerse en su cargo, Rubén Costas de Santa Cruz, ha llegado a admitir que el movimiento cruceño, otrora bastión de la oposición al gobierno de Morales que abanderó el movimiento autonomista, se terminó por desgastar³⁵.

En cuanto al Poder Judicial, en septiembre de 2012 se efectuó la primera elección popular de jueces de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional. Este proceso electoral garantizó que los jueces elegidos fueran personas que avalan el actual régimen político boliviano, puesto que la selección de los

³³ Una descripción del proceso para aprobar la Constitución consultar en: NACIONES UNIDAS. 13^{er} Periodo de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia. [En línea]. Asamblea General. [Fecha de consulta: 15 marzo 2013]. Disponible en: http://bolivia.ohchr.org/informes_ACNUDH_Bolivia.htm

³⁴ Hasta diciembre de 2011, el gobierno de Morales poseía los 2/3 de la Asamblea Plurinacional; en la actualidad esa representación ha disminuido, luego de que un grupo de cinco diputados anunciara la conformación de una bancada independiente. Esta pérdida reciente de congresista se suma a la ruptura de la alianza entre el MAS y el Movimiento Sin Miedo en abril de 2010. En los últimos dos años el MAS ha perdido cerca de 12 votos en la Asamblea Plurinacional.

³⁵ LÓPEZ Gamboa, Carlos. Costas: El movimiento cruceño se debilitó. *Los Tiempos*, Cochabamba, 17 agosto, 2012.

profesionales facultados para participar en dichas elecciones fue hecha en la Asamblea Plurinacional.

Por su parte, las Fuerzas Armadas son respetuosas del nuevo régimen institucional. La obediencia del Alto Mando hacia el poder político se ha ido institucionalizando a través del tiempo, sobre todo gracias a la gestión del ministro Rubén Saavedra. Junto con ello, se observa que la política de Defensa está orientándose hacia la profesionalización de los cuadros permanentes y a la modernización de las fuerzas. Esto se ve reflejado en el mejoramiento de las instalaciones militares, en la realización de ejercicios militares conjuntos en los que se ha podido ver en acción a los aviones de entrenamiento K-8, también destaca la reciente compra de helicópteros Eurocopter Super Puma y el satélite Tupac Katari.

En cuanto a los movimientos sociales, se puede apreciar que el gobierno mantiene el respaldo de organizaciones importantes como la CSTUB, la Bartolina Sisa y los campesinos del Chapare. También ha sido capaz de lograr acuerdos con organizaciones que mantienen algún grado de independencia política como la FEJUVE y la COB; mientras que donde han emergido dirigentes opositores como Adolfo Chávez en la CIDOB y Rafael Quispe en el CONAMAQ, el gobierno se ha encargado de anularlos o bien de agudizar las divisiones internas al interior de esas organizaciones.

Al respecto, una máxima del gobierno masista siempre ha sido que las FFAA y los movimientos sociales son el sustento de la revolución política que se vive desde 2006. De este modo, Evo Morales ha procurado mantener bajo su influencia política a los dos sectores de la sociedad con capacidad para desestabilizar a un gobierno en Bolivia.

Estabilidad económica en Bolivia y su marco institucional

En la economía de Bolivia la radicalidad de los cambios institucionales de las últimas tres décadas ha permitido que también se puedan establecer fases muy bien diferenciadas. Durante toda esta era democrática la combinación entre la radicalidad del cambio institucional, el desempeño económico que estos han exhibido, y el impacto que ello ha tenido sobre la población boliviana ha determinado en gran medida tanto las causas y las formas de los conflictos sociales, como el respaldo popular o, inclusive, la legitimidad del Presidente de la República.

Las investigaciones de Laserna son especialmente clarificadoras para entender el conflicto social boliviano de los últimos treinta años, y en particular su relación con el crecimiento económico. En términos generales, este autor sos-

tiene que el conflicto afecta el rendimiento económico argumentando que estos suponen costos económicos directos, alteran los incentivos para que los mercados funcionen, y porque al impactar sobre la actividad económica se afectan las inversiones y las instituciones que las protegen³⁶. Sin embargo, a pesar del impacto generalizado que tiene el conflicto sobre el rendimiento económico a lo largo del tiempo, la misma profundidad y precisión con la que este investigador ha hecho seguimiento a los conflictos sociales bolivianos durante las últimas décadas, permiten apreciar la especificidad de cada suceso de acuerdo al momento histórico en que han surgido³⁷.

1. Primer periodo: la crisis económica boliviana de 1980-1985

Siles Suazo asumió la Presidencia en medio de una crisis económica que durante su gobierno se profundizó hasta llegar a un punto insospechado. El periodo es recordado especialmente por la elevada deuda externa y la hiperinflación que, según el Banco Mundial, alcanzó un porcentaje anual cercano al 12.000% en 1985³⁸.

Según Morales y Sachs, la crisis boliviana de los ochenta fue “extraordinaria”, entre otras cosas, porque la superinflación del bienio 1984-85 había sido la única del siglo XX, en el mundo, que no resultó de fuertes dislocaciones como las que pueden llegar a producirse a partir de una guerra o una revolución³⁹.

a) Las causas inmediatas de la crisis

Schejtman (*et al.*) identifican como causas inmediatas de la crisis el gran déficit fiscal contraído especialmente durante la dictadura de Bánzer, el cual fue financiado a través del endeudamiento externo. El déficit se agrandó aún más debido al pago de la misma deuda y también porque las tasas de interés internacionales se incrementaron considerablemente a inicios de los años ochenta. Todo esto coincidió además con la caída de los precios internacionales de las

³⁶ EVIA, José Luis y LASERNA, Roberto y SKAPEDRAS, Stergios. Conflicto social y crecimiento económico en Bolivia [en línea]. Centro de estudios de la realidad económica y social, 2008 [Fecha de consulta: 11 julio 2013]. Disponible en: http://www.ceresbolivia.org/documentos/publicaciones/conflicto_y_crecimiento.pdf

³⁷ LASERNA, Roberto y VILLARROEL, Miguel. 38 años de conflictos sociales en Bolivia. Descripción general y por periodos gubernamentales [en línea]. Centro de estudios de la realidad económica y social, 2008 [Fecha de consulta: 11 julio 2013]. Disponible en: http://www.ceresbolivia.org/documentos/publicaciones/38_anhos.pdf

³⁸ BANCO MUNDIAL [En línea]. Grupo del Banco Mundial. [Consulta: 11 julio 2013]. Indicadores de desarrollo mundial 2013 disponible en WDI Data Finder 4.0 vía App Store. También disponible en www.worldbank.org

³⁹ MORALES, Juan Antonio y SACHS, Jeffrey. Bolivia's Economic Crisis. En: SACHS, Jeffrey. Developing Country Debt and the World Economy. Chicago, University of Chicago Press, 1989. pp. 57-80.

materias primas exportables y la inesperada suspensión del suministro de gas hacia Argentina⁴⁰.

Inicialmente el presidente Siles Suazo intentó solventar el déficit mediante medidas de austeridad en el manejo del presupuesto fiscal, lo que afectaba directamente a un Estado que proveía una parte importante de los empleos del país⁴¹. El rechazo a este tipo de medidas por parte de los sectores medios de la sociedad, obreros y sectores populares urbanos se expresó en los conflictos sociales que, según los registros de CERES, escalaron progresivamente hasta llegar a su punto más alto en octubre de 1984⁴².

Los problemas de déficit fiscal se agudizaron debido a la imposibilidad de obtener nuevos créditos desde el exterior y por el rechazo social a establecer recortes presupuestarios. Esta situación conllevó a que el Banco Central, a pesar de su escasez de reservas, otorgara préstamos mediante una mayor emisión monetaria⁴³, lo que a su vez contribuyó a que la inflación se disparara.

Finalmente, el Presidente tuvo que convocar a elecciones anticipadas en julio de 1985, para entonces la deuda externa superaba el 120% del PNB, la hiperinflación estaba desatada y la tasa anual del crecimiento había llegado a un piso de -4% en el bienio 1982-83⁴⁴.

b) Las causas de largo plazo de la crisis

Morales describe que entre 1961 y 1978 la economía creció a una tasa promedio de 5,6% por año y el PIB per cápita a 3,2%. “En retrospectiva, estas envidiables tasas parece que fueron alcanzadas por las favorables condiciones de los mercados de exportación y de acceso a los créditos internacionales, más que por ganancias de productividad interna. El boom de crecimiento y de inversiones ocultaba debilidades que aparecerían en la superficie una vez que las condiciones internacionales cambiaron”⁴⁵.

¿Cómo entender las debilidades de la economía que afloraron una vez que cambiaron las condiciones internacionales? El mismo Morales junto a Je-

⁴⁰ SCHEJTMAN, Alexander, *et al.* Bolivia: cambios radicales en el modelo institucional y persistencia del estancamiento y la pobreza [en línea] Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, marzo 2006 [Fecha de consulta: 11 julio 2013]. Disponible en: <http://nuevo.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/ippg/Bolivia%20Institucionalidad%20Pobreza%20Final2.pdf>

⁴¹ *Ibid.*

⁴² LASERNA, Roberto y VILLARROEL, Miguel. *Op. cit.* p. 37.

⁴³ MORALES, Juan Antonio. El ajuste macroeconómico boliviano de 1985 a 1989. Instituto de investigaciones socio económicas [en línea]. julio 1990, N°09/90 [Fecha de consulta: 12 julio 2013]. Disponible en: <http://www.iisec.ucb.edu.bo/papers/1981-1990/iisec-dt-1990-09.pdf>

⁴⁴ BANCO MUNDIAL. *Op. cit.*

⁴⁵ MORALES. *Op. cit.* p. 2.

ffrey Sachs abordaron este problema a finales de los años ochenta. En términos generales, estos autores observaron que Bolivia había fracasado en generar una estrategia de desarrollo de largo plazo que lograra una mejor distribución de la riqueza; en otras palabras, la revolución de 1952 había dejado establecida una institucionalidad que fue capaz de sobrevivir a la intensa alternancia en el poder gubernamental que se dio durante toda la segunda mitad del siglo XX, sin embargo, ese mismo marco institucional fue incapaz de erradicar la profunda desigualdad en el país. A grandes rasgos, dicho sistema se caracterizaba porque el grueso de la formación de capital era asignada al sector público⁴⁶.

2. Segundo periodo: la liberalización de la economía entre 1985 y 2005

El presidente Paz Estenssoro asumió el poder en 1985 y rápidamente tomó medidas radicales caracterizadas por una alta dosis de pragmatismo y autoritarismo para conducir los cambios económicos institucionales. En adelante, los gobiernos profundizaron el cambio institucional en la dirección trazada por este mandatario, logrando por una década y media la estabilización de los indicadores macroeconómicos y la reactivación del crecimiento⁴⁷. En este sentido, llama la atención el exitismo y altas expectativas que se generaron en el ambiente político-intelectual de los años noventa con respecto a los resultados que exhibió durante un tiempo el modelo boliviano; esta sensación de éxito económico se entremezclaba con la satisfacción de haber alcanzado un supuesto consenso nacional que se manifestaba en la sucesión ininterrumpida de gobiernos democráticos⁴⁸.

Pero por otra parte, ese mismo marco institucional fue fuente de graves problemas sociales. Una línea argumentativa importante que existe en este sentido se refiere a remarcar que las reformas profundizaron las desigualdades sociales en distintos niveles como el socioeconómico y el territorial; dicha tendencia califica a esta época como “neoliberal” en un sentido de fracaso institu-

⁴⁶ MORALES, Juan Antonio y SACHS, Jeffrey. *Op. cit.* pp. 57-63.

⁴⁷ SCHEJTMAN, Alexander, *et al. Op. cit.* p.16.

⁴⁸ Por el lado boliviano, el libro de Laserna y Calderón “Paradojas de la modernidad. Sociedad y cambios en Bolivia” es un buen ejemplo de las expectativas que había en el país durante los años noventa, aun cuando los autores dejan establecido con claridad los desafíos, amenazas y oportunidades existentes en aquel momento. Ver LASERNA, Roberto y CALDERÓN, Fernando. *Paradojas de la modernidad. Sociedad y cambios en Bolivia*. La Paz, Fundación Milenio, 1995. Mientras que por el lado internacional, cabe ejemplificar con un libro de Carlos Sabino que dedica un capítulo a “La hiperinflación boliviana”, ahí se valora la consolidación del orden democrático en Bolivia, el que “se ha complementado de un modo admirable con el giro radical que emprendió su economía”. Ver SABINO, Carlos. *La hiperinflación boliviana. En su: El fracaso del intervencionismo. Apertura y libre mercado en América Latina*. Caracas, Ed. Panapo, 1999. Cap. 7.

cional y empeoramiento de las condiciones de los sectores más vulnerables de la sociedad⁴⁹.

En este contexto, se destacan tres instituciones económicas trascendentales: el Decreto Supremo 21.060, la Ley de Capitalización y la Ley de Hidrocarburos.

a) Decreto Supremo 21.060 y la NPE

Sin duda que la institución económica que mayor impacto tuvo sobre Bolivia durante este periodo fue el Decreto Supremo 21.060, promulgado en agosto de 1985 por Paz Estenssoro, y las sucesivas reformas estructurales que le siguieron y que fueron denominadas como la Nueva Política Económica (NPE). Ambas medidas se caracterizaron por haber contado con un amplio respaldo de la élite política⁵⁰.

Morales explica que el objetivo del DS 21.060 fue estabilizar y sanear las cuentas fiscales⁵¹, mientras que la NPE consistió básicamente en “(1) la liberalización de los precios con la supresión de controles internos; (2) una apertura muy amplia de la economía al comercio exterior y a los movimientos internacionales de capital; y (3) la flexibilización del mercado de trabajo”. Morales también explica que estas reformas se “hicieron, simultánea y rápidamente, muchas veces si respetar la secuencia aconsejada por los economistas del mundo académico y por la experiencia de otros países”⁵².

b) Ley de Capitalización

En términos generales, la Ley de Capitalización N°1.544 autorizaba al “Poder Ejecutivo a aportar los activos y/o derechos de las empresas públicas, para la integración del capital pagado en la constitución de nuevas sociedades de economía mixta”; junto con ello, establece que a “los trabajadores bolivianos

⁴⁹ La literatura al respecto es extensa. Un ejemplo de cómo se relaciona el neoliberalismo boliviano con la profundización de los problemas sociales puede leerse en: CEPPI, Natalia. Hidrocarburos y procesos autonómicos en Bolivia: Factores intervinientes en su fragmentación social. Ciencia, Docencia, y Tecnología. [online]. 2010, n. 41 [citado 2013-07-17], p. 93. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_artte

⁵⁰ Para entender dicho consenso, Juan Antonio Morales explica que Siles Suazo propuso al menos seis programas de estabilización y de saneamiento de la economía, el fracaso de todos ellos agravó la crisis pero “paradójicamente preparó el terreno para una solución definitiva”. MORALES, Juan Antonio. Política Económica en Bolivia después de la transición a la democracia. Instituto de Investigaciones Socio Económicas [en línea]. enero 1992, N° 01/92 [Fecha de consulta: 15 octubre 2012]. Disponible en: www.iisec.ucb.edu.bo/papers/1991-2000/iisec-dt-1992-01.pdf

⁵¹ MORALES, Juan Antonio. *Op. cit.* (09/90). p. 7.

⁵² MORALES, Juan Antonio. *Op. cit.* (01/92). p. 10.

de cada una de estas empresas públicas, se les propondrá suscribir acciones para la constitución de la respectiva sociedad de economía mixta, hasta el monto de sus beneficios sociales”⁵³.

Para llegar al establecimiento de esta ley, Morales contextualiza señalando que hacia inicios de los años 90, con la economía ya estabilizada, la privatización se había convertido en uno de los temas centrales tanto para el sector privado como para la agenda del presidente Paz Zamora⁵⁴. La privatización se institucionalizó finalmente durante el gobierno de Sánchez de Lozada, en marzo de 1994, y se le consideró un hito que marcaba un segundo ciclo de reformas.

De acuerdo a Laserna y Calderón, se trató de “una ley innovadora que da una respuesta creativa frente a la privatización clásica (...) el Estado transforma su propiedad en acciones de capital a favor de los ciudadanos bolivianos mayores de edad y no de inversionistas privados y/o extranjeros”⁵⁵.

c) Ley de Hidrocarburos

Sumado a la capitalización a la que fue sometida YPF, en 1996 el Presidente Sánchez de Lozada promulgó la Ley de Hidrocarburos N° 1.689, la cual establecía que para la exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos, esta empresa necesariamente debía celebrar contratos de riesgo compartido con empresas privadas, al tiempo que el transporte y la distribución del gas natural por redes pasaban a concesión administrativa. También establecía que la refinación, industrialización y comercialización era libre de ser ejercida por cualquier tipo de persona individual, colectiva, nacional o extranjera.

En cuanto a las retribuciones directas que el Estado percibía a partir de esta nueva institucionalidad, la ley fijaba que la participación de YPF más las regalías distribuidas entre las regiones productoras equivalían en total al 18% de la producción correspondiente a las actividades de exploración, explotación y comercialización.

La transformación radical de la función de la empresa estatal YPF gracias a esta institución ha sido descrita por Ceppi como un cambio de rol orientado “fundamentalmente a suscribir contratos con las empresas transnacionales, demostrando que sus funciones (las de YPF) fueron minimizadas”⁵⁶. Por su parte, Villegas destaca que esta ley fue acompañada del Decreto Supremo N°

⁵³ LEY N° 1.544. Ley de Capitalización. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz, 21 de marzo de 1994. Artículos Primero y Segundo.

⁵⁴ MORALES, J.A. *Op. cit.* (01/92) p. 22.

⁵⁵ Ver LASERNA, R. y CALDERÓN, F. *Op. cit.* p. 1.214.

⁵⁶ CEPPI, Natalia. *Op. cit.* p. 81

24.806 que aprobaba los modelos de los contratos de riesgo compartido y que básicamente estableció que dichos contratos otorgaban “a las empresas extranjeras la propiedad de los yacimientos hidrocarburíferos desde el momento en que estos afloraban a la superficie, es decir, en boca de pozo (...) Esto quiere decir también que son propietarias del excedente generado y del uso que dan al mismo”⁵⁷.

3. Tercer periodo: las contrarreformas económicas instauradas desde 2006

Por tratarse de un proceso en pleno desarrollo, cabe centrar el análisis en el cambio institucional económico más importante acontecido en Bolivia desde la llegada al poder del presidente Morales, el cual dice relación con las nuevas reglas del juego establecidas en la industria de los hidrocarburos.

a) La crisis en torno a la NPE y los hidrocarburos

El cambio institucional económico se realizó a partir de la crisis de legitimidad del sistema institucional que se había establecido en la etapa anterior.

Según un estudio de Mosley sobre Bolivia que abarca los años 1999 y 2009, la principal causa de la crisis del neoliberalismo boliviano fue el rechazo popular a un modelo que estaba empobreciendo a la población⁵⁸. Un ejemplo patente de esto fue la guerra del agua en Cochabamba del año 2000, la cual se gestó a partir de que la privatización de los servicios de suministro de agua conllevó a que la población tuviera que pagar un 50% o más por el consumo de este recurso⁵⁹.

Otro ejemplo fue la guerra del gas, por cuanto la población rechazó que la institucionalidad existente permitiera una recaudación estatal exigua por la explotación de los hidrocarburos. De hecho, la idea de exportar gas a través de un puerto chileno no fue la causa principal de este conflicto social, sino que las ganancias bajas que dicho negocio dejaría en Bolivia; es decir, exportar gas a

⁵⁷ VILLEGAS Quiroga, Carlos. Rebelión popular y los derechos de propiedad de los hidrocarburos. **Observatorio social de América Latina**, Buenos Aires (12): 27-34, septiembre-diciembre, 2003, p.29.

⁵⁸ MOSLEY, Paul. La “trampa de la pobreza” Bolivia 1999-2009. Universidad de Sheffield, Cuadernos Económicos de ICE N° 78, segundo semestre de 2009.

⁵⁹ Una descripción sobre el negocio, la institucionalidad y la asistencia externa relacionada con la privatización del agua en Cochabamba en beneficio de la empresa Bechtel se puede leer en: KRUSE, Thomas. La “Guerra del Agua” en Cochabamba, Bolivia: terrenos complejos, convergencias nuevas. En: Reunión “Los sindicatos frente a los nuevos actores y terrenos sociales y políticos (Buenos Aires, Argentina, 2002). Grupo de Trabajo “Trabajo, Sujetos y Organizaciones Laborales”, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2002.

través de Chile fue un factor de irritación circunstancial que aumentó el descontento social provocado esencialmente porque el Estado boliviano solo obtendría como ganancia aproximada 10 centavos de dólar por cada millar de pies cúbicos de gas natural extraído, mientras que la transnacional beneficiaria proyectaba exportar por valor de US\$ 5 cada millar de pies cúbico dicho recurso, es decir, la ganancia para el Estado boliviano era diez veces menos que lo que YPFB aportaba antes de 1993⁶⁰.

De ahí que la crisis decantara en la necesidad de reelaborar las reglas del juego en torno a la industria del gas y al resto de las áreas económicas estratégicas del país. Este nuevo proceso de cambio se inició a partir del Referéndum del gas realizado el 18 de julio de 2004. Los resultados de esta consulta se tradujeron posteriormente en la Ley N° 3.058, cuyos fines esenciales fueron: abrogar la Ley de Hidrocarburos N° 1.689, refundar YPFB recuperando la propiedad de las acciones capitalizadas, recuperar para el Estado las actividades de la cadena productiva, y generar entre la sumatoria de las regalías más la creación de un Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) un ingreso para el Estado boliviano equivalente al 50% de la producción de los hidrocarburos en Boca de Pozo. Un punto importante de esta ley que terminará siendo trascendental para concretar la posterior nacionalización realizada por el gobierno de Evo Morales consistió en la fijación de 180 días de plazo para que los titulares suscritos a los contratos de riesgo compartido se adecuaran a este nuevo marco normativo⁶¹.

b) La contrarreforma a la institucionalidad de los hidrocarburos

Cuando recién se iniciaba el primer mandato de Evo Morales se dictó el Decreto Supremo N° 28.701 para nacionalizar y recuperar “la propiedad, la posesión y el control total y absoluto” de los hidrocarburos⁶².

A pesar de que comunicacionalmente se utilizó el concepto de “nacionalización”, lo que finalmente se hizo fue mejorar considerablemente la participación estatal en la industria gasífera. En palabras de Vargas Suárez, lo anterior significó “1) establecer mayores impuestos; 2) renegociar contratos con las compañías privadas y; 3) la reconstrucción de las compañías de petróleo y gas del Estado”. De esta manera, desde la dictación de dicho decreto y durante todo el año 2006 se renegociaron más de cuarenta contratos con doce compañías diferentes. Esta

⁶⁰ GAVALDÀ, Marc. Repsol, la guerra del gas en Bolivia. *Ecología Política*, Barcelona (26):125-133, diciembre, 2003. p. 128.

⁶¹ LEY N° 3.058. Ley de Hidrocarburos. Honorable Congreso Nacional. La Paz, 18 de mayo de 2005.

⁶² DECRETO SUPREMO N° 28.701. “Héroes del Chaco”. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz, 1 de mayo de 2006.

misma autora además explica que una de las razones de por qué no se tomaron “medidas más radicales” fue por las necesidades financieras y de inversión que el Estado tenía en ese momento⁶³.

Más allá de las declaraciones simbólicas que tiene redactadas dicho decreto, lo más importante y concreto es su Artículo IV que fijó las ganancias a percibir por el Estado boliviano: en total 82% para el fisco y 18% para las compañías, es decir, una relación inversa al régimen establecido por Sánchez de Lozada.

c) Una visión general al desempeño de la economía boliviana

Bolivia está viviendo un periodo de crecimiento económico constante, el cual se ha acelerado desde el año 2006. Si en el periodo 1996-2005 la tasa promedio de crecimiento fue de 3,3%, entre 2006 y 2011 fue de 4,7%⁶⁴.

El buen momento económico boliviano se explica en gran medida por el alto precio de los productos básicos que exporta, gas principalmente, y por un prudente manejo macroeconómico que ha sido destacado en diversos informes por organismos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la CEPAL.

Si se miran las cifras en perspectiva desde el retorno a la democracia hasta el año 2012, es posible apreciar que el crecimiento del valor de las exportaciones bolivianas en millones de dólares americanos ha sido particularmente alto desde el año 2006. Es decir, en 1982 las exportaciones equivalían a US\$898 millones; en 1997 cuando ya estaba en plena implementación el segundo ciclo de reformas de la NPE el valor había ascendido a tan solo US\$1.256 millones; en 2005 el valor fue de US\$2.867 millones; en 2006 alcanzó los US\$4.098 millones, mientras que en el año 2012 fue de US\$11.589 millones⁶⁵.

⁶³ VARGAS Suárez, Rosío. La nacionalización de los hidrocarburos bolivianos en la presidencia de Evo Morales Ayma. *Latinoamérica*. México D.F. (49):11-34, julio-diciembre, 2009, pp. 21-22.

⁶⁴ INTERNATIONAL MONETARY FUND. 2012 Article IV Consultation. [En línea]. IMF Country Report No. 12/149. June 2012. [Fecha de consulta: 15 julio 2013]. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12149.pdf>. Un análisis sobre el crecimiento económico de Bolivia durante el primer gobierno de Evo Morales que permite mirar en perspectiva el buen momento que vive el país en relación a los años precedentes se encuentra en: WEISBROT, Mark y RAY, Rebecca y Johnston, Jake. Bolivia: The Economy During the Morales Administration. [En línea]. Washington: Center for Economic and Policy Research Reports, 2009 [Fecha de consulta: 27 septiembre 2012]. Disponible en: <http://www.cepr.net/index.php/publications/reports/bolivian-economy-during-morales-administration/>.

⁶⁵ INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR. Cifras del comercio exterior boliviano. Gestión 2012. [En línea]. Enero-febrero 2013. [Fecha de consulta: 15 julio 2013]. Disponible en: http://ibce.org.bo/images/publicaciones/ce_209-Cifras-Comercio-Exterior-2012.pdf

La balanza comercial pasó de ser negativa durante toda la década de 1990 e inicios de los años 2000 a ser positiva desde el año 2003 en adelante. El año 2012 la balanza comercial fue a favor en más de US\$6.000 millones⁶⁶.

El Banco Mundial destaca que gracias a su desempeño económico y al pago de sus compromisos “la deuda pública bruta disminuyó del 94% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2003 a menos del 40% en 2012. Las reservas internacionales aumentaron desde menos de US\$1.000 millones a más de US\$14.000 millones en los últimos años (...) La incidencia de pobreza se redujo del 63% en 2002 al 45% en 2011”⁶⁷.

Sin embargo, desde una perspectiva a largo plazo estos buenos resultados económicos deben mirarse con cautela, pues la economía depende esencialmente de los altos precios de las materias primas y la alta dependencia de la exportación de gas natural, situación que no es sostenible en el tiempo. Otro aspecto importante que hay que tener presente para no sobredimensionar el actual *boom* económico es que la industria del gas genera pocos empleos directos y, por lo tanto, no contribuye a dinamizar la economía mediante la reproducción virtuosa de industrias complementarias⁶⁸.

Las dudas sobre la sostenibilidad del modelo primario exportador boliviano surgen al observar cómo las exportaciones entre 2005 y 2011 aumentaron de US\$2.867 millones a US\$8.287, mientras que la cantidad de toneladas exportadas en el mismo periodo se mantuvo prácticamente en el mismo nivel, es decir, solo varió de 17.2 a 18.6 millones de toneladas⁶⁹.

Por otra parte, no hay que perder de vista que el país sigue estando ranqueado en posiciones de riesgo en diversos índices internacionales, sin embargo, al mismo tiempo es posible observar que estos índices no han mostrado deterioros considerables, sino más bien han mostrado una tendencia de mejoramiento lento y paulatino.

Por ejemplo, en el mismo año en que se hizo el anuncio de demandar a Chile, Bolivia se mantuvo dentro de la lista de los 60 primeros países del índice de Estados Fallidos, lo que equivale a un país en estado de “alarma”. En el año 2013 en tanto, Bolivia se ubicó en la posición 67, lo cual indica que sigue siendo

⁶⁶ IBCE. Ibid.

⁶⁷ BANCO MUNDIAL [en línea]. Washington. Países-Bolivia [Consulta:23 julio 2013]. Panorama general de Bolivia. Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/country/bolivia/overview>

⁶⁸ Hacia el año 2009 se advertía que la economía boliviana aún estaba dividida entre una economía de baja productividad que representaba el 25% del PIB y el 83% del empleo, y una economía de alta productividad que generaba el 65% del PIB y tan solo el 9% del empleo. Ver: WEISBROT, Mark, *et al. Op. cit.* p. 9.

⁶⁹ ROJO Parada, Wilfredo. Bolivia: lo que pudimos crecer y no crecimos (2006 al 2011). [En línea]. Análisis económico del Instituto Boliviano de Comercio Exterior. Diciembre de 2011. [Fecha de consulta: 15 marzo 2012]. Disponible en: <http://ibce.org.bo/userfiles/file/notas-archivos/analisis-PIB-ENT-2006-2011.pdf>

un país que mantiene el mismo estado de alarma, pero que ha tenido un progresivo mejoramiento. Dicho mejoramiento es mucho más evidente si se compara con el del año 2009 cuando se ubicó en el lugar 50⁷⁰.

El peor indicador que Bolivia exhibe en este índice a lo largo del tiempo es el de “desigualdad socioeconómica”, de hecho, el país está posicionado como uno de los países más desiguales del mundo. No obstante, esta apreciación puede ser contrarrestada con el hecho de que aún no hay estudios actualizados que permitan evidenciar el impacto de programas de asistencia social implementados durante el presente gobierno y que han ido en directo beneficio de los sectores más vulnerables; en este sentido, con la información que hay disponible es posible apreciar que durante el gobierno de Morales la desigualdad medida según el coeficiente de Gini hacia el año 2009 se redujo a su nivel más bajo de la década al registrar 0.50⁷¹. A ello hay que sumar que el ingreso per cápita se ha duplicado en los últimos ocho años alcanzando los US\$2 mil.

La popularidad del presidente boliviano y su relación con la cuestión marítima

El indicador que más consistentemente ha registrado el respaldo ciudadano de los presidentes bolivianos a lo largo del tiempo es el estudio de opinión mensual que Ipsos Bolivia realiza en el Eje Troncal del país.

Cuando Bolivia presentó la demanda ante la CIJ, el 24 de abril de 2013, la popularidad de Evo Morales era de 60%, una cifra que ratificaba el alza sostenida que venía observándose desde mediados del año 2012. En los meses posteriores a este hito la popularidad del mandatario se mantuvo constante en torno a dicho porcentaje, es decir, la demanda no incidió en el respaldo popular del mandatario.

Por otra parte, al revisar los índices de popularidad del presidente Morales registrados durante todo el 2011, año en que se anunció la demanda, es posible apreciar una considerable disminución en comparación con todos los años anteriores de su gestión. En términos generales existe coincidencia respecto a que la causa de esta disminución fueron los conflictos ocurridos sucesivamente desde diciembre de 2010, es decir: el gasolinazo, las movilizaciones por demandas salariales de la Central Obrera Boliviana (COB) en abril, y la marcha indígena

⁷⁰ THE FAILED States Index. [En línea]. Washington. The Fund for Peace. Julio 2013. [Fecha de consulta: 28 julio 2013]. Disponible en: <http://global.fundforpeace.org/>

⁷¹ En el 2005, un año antes de que asumiera Morales el coeficiente fue de 0.60. Consultar en: Instituto Nacional de Estadística [En línea]. Bolivia. [Fecha de consulta: 30 julio 2013]. Disponible en: <http://www.ine.gob.bo/default.aspx>

en contra de la construcción de una carretera en el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) desarrollada entre agosto y septiembre. De este modo, la demanda en contra de Chile fue anunciada en el peor año de la valoración a la gestión del actual mandatario; de hecho, el anuncio del 23 de marzo se efectuó cuando la popularidad había llegado al 32%.

En Chile, esta relación entre baja popularidad y el anuncio de la demanda judicial pudo haber evocado otro episodio ocurrido en la última década. Se trata de la ofensiva en el tema marítimo que hizo el ex presidente Carlos Mesa a través de foros internacionales y alocuciones públicas a comienzos del año 2004, la cual es recordada principalmente por el debate entre Mesa y el ex presidente Ricardo Lagos en la Cumbre de las Américas de Monterrey. Sin embargo, llama la atención que, en el momento de hacer público su reclamo marítimo, la popularidad del ex presidente Mesa era del 78%, es decir, uno de los picos más altos que un mandatario boliviano alcanzó durante la década de 2000. Dicha cifra solo ha sido superada por Evo Morales en mayo de 2006 (81%)⁷² y por el mismo Mesa, quien solo dos meses antes de enarbolar la demanda marítima había marcado 82%, la cifra más alta de aprobación que un mandatario haya tenido en los últimos diez años.

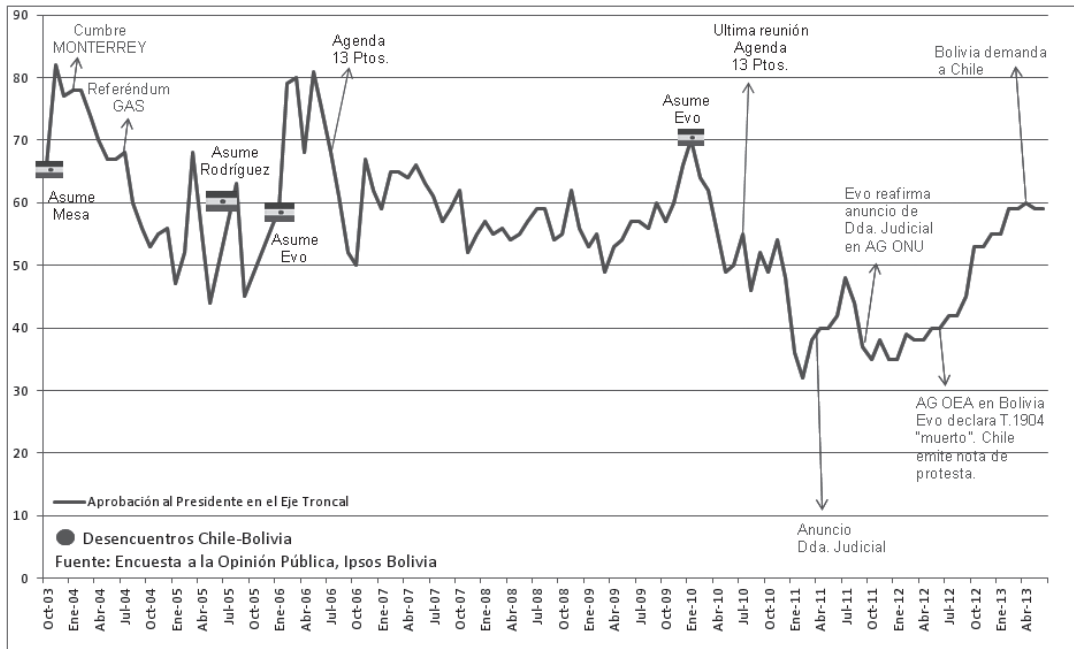
En segundo lugar, a lo largo de la última década ha existido el fenómeno inverso a lo que popularmente se cree, vale decir, Chile y Bolivia han tenido relaciones distendidas mientras que la popularidad del Presidente boliviano ha sido baja, o bien, cuando este ha debido enfrentar situaciones de crisis social. Mención especial amerita el caso de Sánchez de Lozada, pues a pesar de su bajo respaldo popular este ex Presidente llevó adelante las tratativas en torno a exportar gas natural por un puerto chileno. En este caso, Chile fue un elemento aglutinador de la oposición boliviana asentada en los movimientos sociales que contribuyó a agudizar una crisis política que se prolongaba desde antes, mas no fue una estratagema utilizada por el gobernante de turno para sortear una crisis política interna. Otro ejemplo, las negociaciones Sánchez-Lagos eran la continuación del diálogo iniciado previamente por Hugo Bánzer, cuyo gobierno atravesó por duros problemas derivados de la Crisis Asiática de 1998 y por la guerra del agua de 2000. A pesar de los serios problemas internos por los que atravesaba Bolivia en ese entonces, los cancilleres de ambos países suscribieron la llamada Agenda sin Exclusiones que, entre otras cosas, consideraba la designación de un cónsul chileno con rango de embajador en La Paz.

En tercer lugar, en algunas ocasiones Chile ni siquiera ha sido un tema relevante cuando la popularidad del Presidente boliviano ha marcado disminu-

⁷² Periodo que coincide con la nacionalización de los hidrocarburos.

ciones notorias, por ejemplo: Cuando se registró el índice más bajo de popularidad de Carlos Mesa, en enero de 2005 (47%), no existe registro alguno de que se haya retomado la demanda marítima, pues este ya había sido un tema fuertemente expuesto el año anterior. Por otra parte, cuando en agosto de 2010 el presidente Morales registró su –hasta entonces– peor registro (46%), tampoco hubo activación de la demanda marítima, porque en ese entonces La Paz esperaba que Chile le hiciera entrega de una propuesta concreta, útil y factible sobre este tema.

Gráfico 1: Aprobación presidencial y su relación con la demanda marítima oct.2003-jun.2013



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de Opinión Pública de Ipsos Apoyo en el Eje Central.

Conflictividad social en Bolivia y su relación con la cuestión marítima

Para este análisis se utilizó el gráfico anual elaborado para el periodo 1970-2011 publicado por la Fundación Milenio⁷³, los conteos mensuales entre enero de 1970 y enero de 2008 realizados por el Centro de Estudios de la Reali-

⁷³ Informe efectuado a partir de la base de datos del CERES. FUNDACIÓN MILENIO. Conflictos: un lastre para el crecimiento. [En línea]. Informe Nacional de Coyuntura N°132. [Fecha de consulta: 5 febrero 2012]. Disponible en: <http://www.fundacion-milenio.org/Informe-Nacional-de-Coyuntura/coy-132-conflictos-un-lastre-para-el-crecimiento.html>

dad Económica y Social (CERES)⁷⁴ y los seguimientos efectuados por la Fundación UNIR⁷⁵.

En primer lugar, se observa que la ocurrencia de un conflicto grave o de una crisis profunda no se condice con la cantidad de conflictos registrados en un mes. Es así como hay periodos en los que han ocurrido situaciones de alto impacto o con el potencial de generar una crisis política grave, pero que han acontecido en medio de un bajo número de conflictos sociales.

Hay tres ejemplos que se pueden catalogar como conflictos sociales de alto impacto acontecidos en periodos de poca cantidad de eventos críticos⁷⁶. Primero, la guerra del agua desatada en el gobierno de Hugo Bánzer entre enero y abril de 2000. Segundo, el impuestazo a los salarios seguida de la guerra del gas durante la Presidencia de Sánchez de Lozada en febrero y octubre de 2003 respectivamente. Y tercero, el gasolinazo de diciembre de 2010 con Evo Morales. En cada uno de estos casos los gobiernos tuvieron comportamientos disímiles con respecto al tema marítimo, los que a continuación se detallan:

La guerra del agua no fue obstáculo para que los gobiernos de Bánzer y de Ricardo Lagos fijaran una agenda sin exclusiones, de hecho, dicha agenda se suscribió en febrero de 2000, es decir, mientras estaba en pleno desarrollo la guerra del agua en Cochabamba.

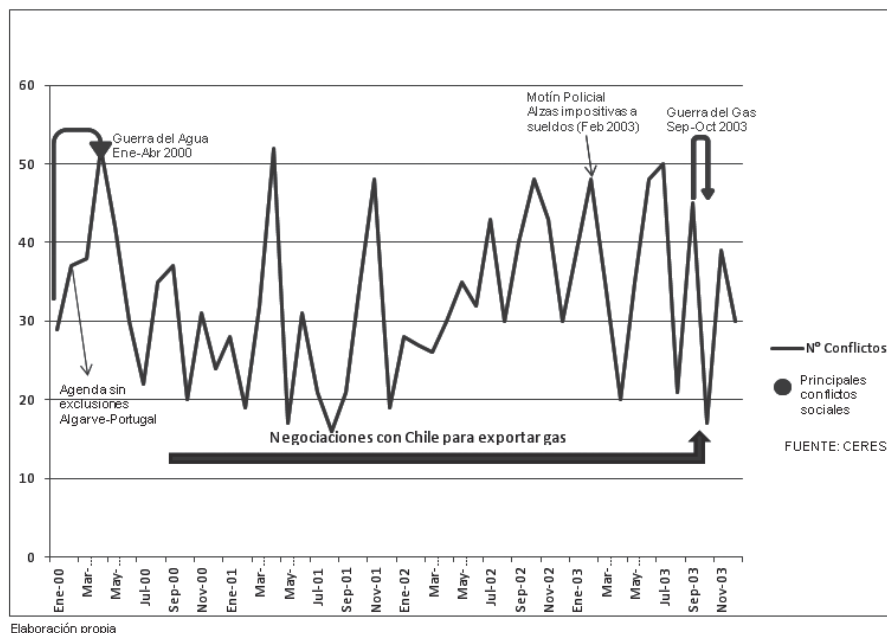
Las crisis que enfrentó Sánchez de Lozada a lo largo del año 2003 lo obligaron a abdicar sin que hubiera de por medio alguna utilización del tema marítimo con afanes nacionalistas por parte del mandatario.

⁷⁴ LASERNA, R y VILLARROEL, M. *Op. cit.*

⁷⁵ INFORMES mensuales sobre conflictividad en Bolivia. [En línea]. Bolivia: Fundación UNIR, 2010-2013. [Fecha de consulta: 30 julio 2013]. Disponible en: <http://www.unirbolivia.org/nueva3/index.php>.

⁷⁶ Hay que considerar que han existido periodos en lo que se han contabilizado consecutivamente más de cien conflictos mensuales.

Gráfico 2: Conflictos sociales y la agenda con Chile entre los años 2000 y 2003



Fuente: Elaboración propia en base al seguimiento mensual de los conflictos sociales desarrollados por el Observatorio de Conflictos del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES).

Mientras que el gasolinazo sufrido por Evo Morales solo produjo daños colaterales que no pusieron en riesgo su continuidad en el poder, sin embargo, es evidente que esta crisis está temporalmente cercana al anuncio de la demanda judicial en contra de Chile. En consecuencia, solo el último caso expuesto se condice con la supuesta causalidad.

En segundo lugar, un objeto de análisis es el primer gobierno de Evo Morales. A pesar de lo difícil que fue este periodo, especialmente el año 2008, al observar el gráfico de la Fundación Milenio, hecho en base a datos del CERES (ver gráfico 4), se obtiene que durante este trienio la cantidad de conflictos fue cercana a los 500 por año, lo cual es inferior a los contabilizados durante el bienio 2010-2012, en el que las cifras se encumbraron por sobre los 800 conflictos anuales. A pesar de lo difícil que fue el trienio 2006-09, el gobierno de Bolivia no realizó ningún manejo político de la cuestión marítima para intentar apaciguar la situación interna. Por el contrario, durante ese periodo los gobiernos de Bolivia y Chile tenían la Agenda de 13 puntos fijada en el año 2006.

En tercer lugar, al mirar la cantidad anual de conflictos sociales de todo el periodo democrático iniciado en 1982, se observan tres picos de conflictividad: 1984, 2004 y 2011. ¿Cómo fueron las relaciones entre Chile y Bolivia durante esos años?

En el año 1984, en plena crisis económica, Bolivia registró un total de 777 conflictos sociales, siendo los meses de mayo y octubre los más críticos. Pese a la gravedad de la situación interna, en 1984 las relaciones chileno-bolivianas estuvieron determinadas por una agenda diplomática cuyo propósito fue retomar el diálogo bilateral⁷⁷. Estos intentos de acercamiento bilateral no se condicen con la idea de que Bolivia haya utilizado el tema marítimo como una ofensiva en contra de Chile para sortear el alto grado de conflictividad social, es decir, el gobierno boliviano se focalizó en realizar gestiones diplomáticas con Chile en vez de utilizar la demanda marítima con fines nacionalistas que permitieran evadir la gravedad de la crisis interna.

En enero de 2004 el presidente Carlos Mesa agradeció el respaldo internacional que entonces había alcanzado la demanda marítima boliviana y señaló además que el Tratado de 1904 solo había traído paz pero no la amistad. Considerando que las declaraciones de Mesa fueron hechas durante los primeros días de enero, habría que revisar cómo fue la conflictividad social durante diciembre de 2003: En ese mes solamente se registró una treintena de conflictos, mientras que en enero la cifra fue cercana a 40, junto con ello, tampoco hay registro de algún hecho de alto impacto o con el potencial de desestabilizar al gobierno.

Otro episodio relacionado con Chile que habría que tomar en cuenta dentro del periodo de Mesa y que sí coincide con altos niveles de conflictividad social es el Referéndum del gas realizado en julio de 2004. De hecho, la pregunta 4 de esta consulta popular fue “¿Está usted de acuerdo con la política del Presidente Carlos Mesa para utilizar el gas como un recurso estratégico para recuperar una salida útil y soberana al océano Pacífico?”. Al respecto, Arrarás y Deheza señalan que las preguntas del referéndum revelaban las intenciones del Presidente, siendo una de ellas la “verificación de su mandato presidencial”⁷⁸.

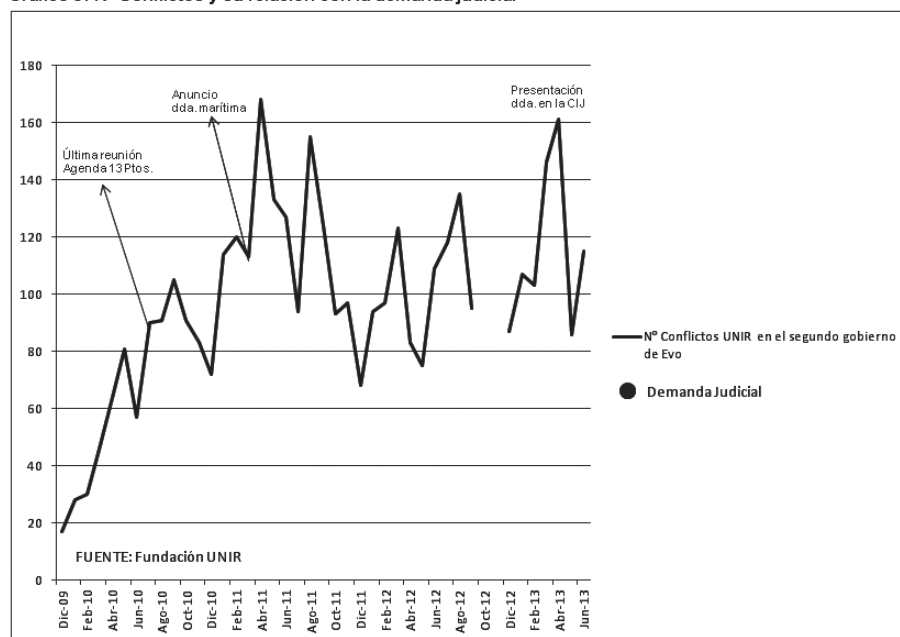
Por otra parte, según la base datos de CERES, el año 2011, el mismo en que se anunció la demanda judicial en contra de Chile, ha sido el que ha registrado la mayor cantidad de conflictos sociales en las últimas tres décadas. Por su parte, los registros de la Fundación UNIR coinciden al señalar que la cantidad de conflictos fue igual o superior a 100, registrándose picos de 168 y 155 en abril y agosto respectivamente. Es así como en el año 2011 hubo una correlación entre

⁷⁷ Una descripción de este proceso de diálogo bilateral se puede encontrar en: TAPIA Valdés, Jorge y MARDONES Cappanera, Luciano. *La mediterraneidad de Bolivia y el factor peruano*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2011. 366 pp.

⁷⁸ ARRARÁS, Astrid y Grace Deheza. *Op. cit.* p. 165.

el momento en que el Presidente retomó la demanda marítima con un periodo en el que hubo una gran cantidad de conflictos sociales⁷⁹.

Gráfico 3: N° Conflictos y su relación con la demanda judicial



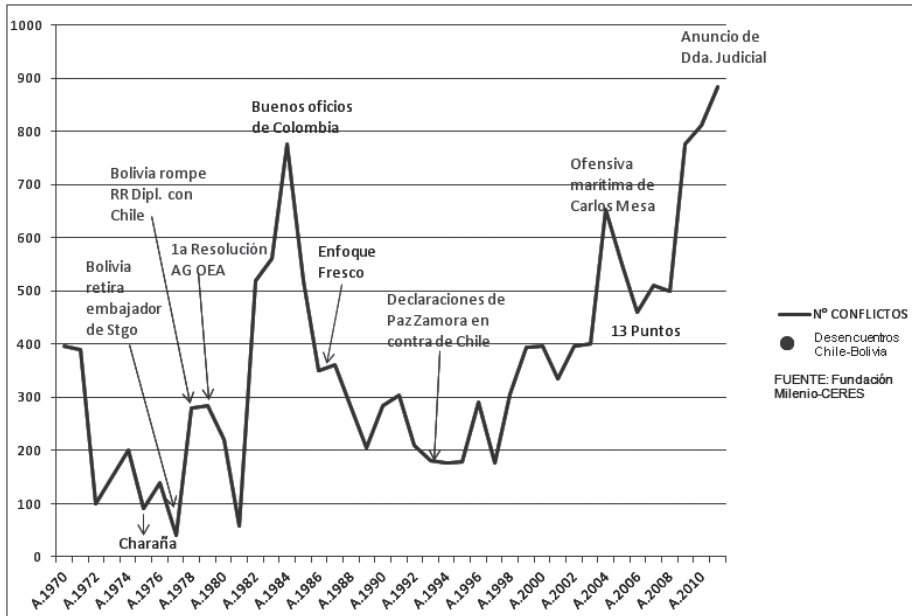
Elaboración propia

Fuente: Elaboración propia en base al seguimiento mensual de los conflictos sociales desarrollados por la Fundación UNIR Bolivia.

En cuarto lugar, el recrudecimiento de las relaciones chileno-bolivianas también se ha dado en momentos de baja conflictividad social. En julio de 1993, y faltando pocos días para que terminara su mandato, el presidente Jaime Paz Zamora provocó el quiebre de un incipiente diálogo bilateral iniciado con el gobierno de Patricio Aylwin. En aquel momento Paz Zamora calificó a Chile de adversario indolente, retrógrado y cavernario, situación que desencadenó la renuncia de su propio canciller. Hacia esa época Bolivia registró una de las tasas de conflictividad social más bajas de toda la era democrática, y en ese mes de julio en particular el número de conflictos se aproximó a la veintena. La ofensiva discursiva de Paz Zamora tuvo como antecedente la firma del Acuerdo de Ilo suscrito con el presidente peruano Alberto Fujimori en enero de 1992, época en que el número de conflictos fue inferior a veinte.

⁷⁹ También es posible observar que el mes en que Bolivia presentó su demanda en contra de Chile (abril de 2013) también se registró un elevado número de conflictos sociales. Sin embargo, UNIR señala que ese mes caracterizó porque hubo casos con menores niveles de violencia e impacto reducido.

Gráfico N° 4: Conflictos anuales y principales hitos en las relaciones Chile-Bolivia



Elaboración propia

Fuente: Elaboración propia en base al seguimiento anual de los conflictos sociales desarrollados por el Observatorio de Conflictos del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) y publicado en el Informe Nacional de Coyuntura N°132 de la Fundación Milenio.

Conclusiones

En los últimos 30 años Bolivia ha sufrido cambios institucionales permanentes y radicales, los cuales han determinado distintas etapas políticas y económicas que permiten entender las crisis internas que ha tenido el país. Es así como el proceso crítico a través del cual Bolivia estableció un sistema neoliberal predominado por partidos políticos tradicionales es distinto a la transición hacia el Estado Plurinacional. Desde esta perspectiva, los cambios institucionales son esenciales para entender las evoluciones del respaldo popular a los Presidentes bolivianos y la conflictividad social.

Todo esto genera un marco orientador para comprobar si ha existido en Bolivia una relación entre la estabilidad política y el reclamo por un acceso soberano al mar. Por ejemplo, si se miran en perspectiva las crisis surgidas en el transcurso de las etapas políticas y económicas determinadas por estos cambios institucionales, se aprecia que los gobiernos de Evo Morales, sobre todo el segundo, se caracterizan por su estabilidad política, su legitimidad social e institucional y por haber impulsado un desarrollo socioeconómico sin parangón. La estabilidad y legitimidad son resultados del control que el gobierno y el MAS tienen sobre el Estado, la resiliencia que ha demostrado ante desafíos adversos,

y porque tanto las FF.AA. como los movimientos sociales (las dos fuerzas que históricamente han tenido la capacidad para desestabilizar a los gobiernos) no representan una amenaza para el régimen. Como se ha visto en este estudio, ningún gobierno anterior pudo tener al mismo tiempo todas estas características. En cuanto al desarrollo económico, Bolivia está experimentando una conjunción inédita de variables positivas al tener un crecimiento sostenido, indicadores macroeconómicos estabilizados e indicadores socioeconómicos que han ido mejorando consistentemente. Esta situación tampoco tiene precedentes en la historia reciente, ya que en la dictadura de Bánzer hubo crecimiento económico pero irresponsabilidad en la política macroeconómica y agudización de los problemas sociales generados por el estallido de la crisis a inicios de los años 80, mientras que en la era neoliberal hubo crecimiento sostenido e índices macroeconómicos estables pero también hubo un detrimento generalizado de las condiciones socioeconómicas de la población. En suma, al tener en cuenta todas estas características de la era de Evo Morales y al compararlas con los periodos previos, es posible concluir que no hubo relación entre la demanda judicial en contra de Chile y una crisis interna.

La ausencia de esta relación también puede constatarse al observar que el tema marítimo no fue utilizado por otros mandatarios que sufrieron crisis internas graves y que tuvieron gobiernos mucho más débiles que los de Morales. Los ejemplos más evidentes son el gobierno de Hernán Siles Suazo y la crisis económica de 1984, el de Hugo Bánzer y la guerra del agua del año 2000, y el de Gonzalo Sánchez de Lozada y la guerra del gas en 2003.

Adentrarse en el estudio de la relación entre la demanda marítima y la estabilidad política boliviana también permite entender desde una perspectiva más autocrítica y desprejuiciada los momentos claves que marcaron las relaciones bilaterales durante el periodo en que Bolivia elaboró su demanda. Es decir, entre los años 2011 y 2012 se produjeron diversos desencuentros entre ambos países, especialmente entre los presidentes Morales y Piñera. Por lo general, se trataba de provocaciones verbales efectuadas por el mandatario boliviano o respuestas descalificativas a alguna declaración desafortunada emitida por una autoridad chilena. Al parecer, esos episodios fueron parte de una estrategia boliviana que el mismo Morales reconoció públicamente⁸⁰, y que tuvo que ser más fácil de ejecutar en la medida en que el gobierno chileno conjeturaba que las bravatas bolivianas se debían a una crisis interna.

⁸⁰ CHAMBI, Fabiola. Evo dice que Piñera cayó en una “trampa” por sus contradicciones. *Los Tiempos*, Cochabamba, 4 junio, 2013.

La presuposición chilena sobre esta relación durante el bienio 2011-12 coexistió con el razonamiento de que un país inestable con crisis internas como Bolivia también puede ser irrespetuoso de los tratados y el Derecho Internacional. En este sentido, Chile siempre emitió sus respuestas a las provocaciones bolivianas focalizándose en el respeto al Tratado de 1904 y previendo una impugnación al mismo (lo cual le restaba mérito a la posibilidad de que La Paz fuera capaz de crear una demanda distinta). Este error de apreciación puede generar un costo para Chile durante el juicio porque la demanda boliviana efectivamente no está centrada en el Tratado en cuestión, por consiguiente, surge la posibilidad de que Bolivia aproveche en la CIJ todas aquellas declaraciones y notas oficiales chilenas, tales como el discurso del canciller Alfredo Moreno en la Asamblea General de Naciones Unidas del año 2012, quien afirmó que “Bolivia carece de un derecho para reclamar una salida soberana al mar”⁸¹, lo cual se contrapone con el hecho de que la existencia de ese derecho es el punto central de la solicitud boliviana a la Corte.

Finalmente, a la luz de los antecedentes cabe señalar que Chile está en presencia de un vecino que se ha transformado profundamente en los últimos años, y que producto de dichos cambios pareciera estar iniciando un camino de desarrollo lento pero con bases más sólidas que en periodos anteriores. Esto conlleva un desafío real para las relaciones bilaterales en el mediano plazo, sobre todo si se tiene en cuenta que el proceso que engloba el juicio en la CIJ (esto es, el juicio más un posible periodo de negociación) significará que Chile tendrá por delante a un país más fortalecido en un lapso de 8 años aproximadamente. En consecuencia, si Bolivia es capaz de mantener este ciclo de desarrollo tendrá otra estatura política y estratégica para negociar con Chile una salida soberana al océano Pacífico.

Considerando lo anterior, Chile debería tener en vista dos tendencias esenciales que el proceso de cambio boliviano está manifestando en la actualidad:

En primer lugar, Bolivia tiene una visión de desarrollo integral a largo plazo que se plasma en el Plan Patriótico 2025, la cual hay que analizar con detención considerando que el país tiene los recursos para concretar los objetivos que se trace. Una cuestión importante que Bolivia debe resolver en este ámbito es que el factor de desestabilización más probable que tiene en la actualidad está en el ámbito de la economía, es decir, el gobierno enfrenta un dilema entre tener una economía extractiva y un modelo de desarrollo sostenible basado en la in-

⁸¹ MORENO, Alfredo. Discurso ministro Alfredo Moreno, Debate General en el Sexagésimo Séptimo Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. [En línea]. Asamblea General de las Naciones Unidas. [Fecha de consulta: 29 julio 2013]. Disponible en: <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20121012/pags/20121012162505.html>

dustrialización de áreas estratégicas. Algunas señales de que Bolivia ambiciona salir del sistema rentista es el proyecto hidrocarburífero en el Campo Margarita, el proyecto en torno al litio en el salar de Uyuni, y los diversos proyectos de infraestructura en Obras Públicas que actualmente se están desarrollando.

Y en segundo lugar, dadas las características de los gobiernos de Evo Morales y considerando un escenario previsible en el mediano plazo de que el país seguirá fortaleciendo una institucionalidad que proporcione estabilidad al país, Chile debería tener en cuenta que, independientemente del sesgo político del régimen, de los prejuicios que desde el exterior hay sobre el país, e independientemente de las reglas del juego que hoy priman en el Estado Plurinacional, la estabilidad boliviana está dando garantías para establecer relaciones con el resto de los actores del sistema internacional. En consecuencia, Chile debe entender que la Bolivia de Evo es más estable para hacer negociaciones que la Bolivia de Sánchez de Lozada o de cualquier otro mandatario anterior. Este punto es clave para diseñar una estrategia de reiniciación del diálogo bilateral.

Bibliografía

- ACHONDO, Rafael. La ruta de Evo Morales. **Nueva Sociedad**, La Paz (209):82-99, mayo-junio, 2007.
- ALENDIA, Stéphanie. Bolivia: La erosión del pacto democrático. **Fuerzas Armadas y Sociedad**, Santiago (1-2):3-22, enero-junio, 2004.
- ARRARÁS, Astrid y DEHEZA, Grace. Referéndum del gas en Bolivia 2004: mucho más que un referéndum. **Ciencia Política**. Santiago 25 (2):161-172, 2005.
- BANCO MUNDIAL [en línea]. Grupo del Banco Mundial. [Consulta: 11 julio 2013]. Indicadores de desarrollo mundial 2013 disponible en WDI Data Finder 4.0 vía App Store. También disponible en www.worldbank.org
- BANCO MUNDIAL [en línea]. Washington. Países-Bolivia [Consulta:23 julio 2013]. Panorama general de Bolivia. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/bolivia/overview>
- CEPPI, Natalia. Hidrocarburos y procesos autonómicos en Bolivia: Factores intervinientes en su fragmentación social. Ciencia, Docencia, y Tecnología. [En línea]. 2010, n.41 [Fecha de consulta: 17 julio 2013]. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_artte
- COLOMA, Claudio. Las relaciones entre Chile y Bolivia tras el anuncio del gobierno boliviano de demandar a Chile ante un tribunal internacional. **Política y Estrategia**, Santiago (119):131-169, enero-junio 2012.
- DECRETO SUPREMO N° 28.701. “Héroes del Chaco”. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz, 1 de mayo de 2006.
- DEHEZA, Grace Ivana. Bolivia 2006: Reforma estatal y construcción del poder. **Ciencia Política**, Santiago Volumen Especial: 43-57, 2007.
- DEHEZA, Grace Ivana. Bolivia: ¿Es posible la construcción de un nuevo Estado? La Asamblea Constituyente y las autonomías departamentales. **Ciencia Política**, Santiago 28 (1):61-79, 2008.
- EVIA, José Luis y LASERNA, Roberto y SKAPEDRAS, Stergios. Conflicto social y crecimiento económico en Bolivia [en línea]. Centro de estudios de la realidad económica y social, 2008 [Fecha de consulta: 11 julio 2013]. Disponible en: http://www.ceresbolivia.org/documentos/publicaciones/conflicto_y_crecimiento.pdf
- FROMHERZ, Nicholas. The Rise and Fall of Bolivia's Evo Morales. [En línea]. Foreign Affairs, 18 octubre 2011 [Fecha de consulta: 20 octubre 2011].

- Disponible en: <http://www.foreignaffairs.com/features/letters-from/the-rise-and-fall-of-bolivias-evo-morales>
- FUNDACIÓN MILENIO. Informe Milenio sobre la economía Primer Semestre de 2011, La Paz, Fundación Milenio, septiembre 2011.
- FUNDACIÓN MILENIO. Conflictos: un lastre para el crecimiento. [En línea]. Informe Nacional de Coyuntura N° 132. [Fecha de consulta: 5 febrero 2012]. Disponible en: <http://www.fundacion-milenio.org/Informe-Nacional-de-Coyuntura/coy-132-conflictos-un-lastre-para-el-crecimiento.html>
- GAVALDÀ, Marc. Repsol, la guerra del gas en Bolivia. **Ecología Política**, Barcelona (26):125-133, diciembre, 2003.
- INFORMES mensuales sobre conflictividad en Bolivia. [En línea]. Bolivia: Fundación UNIR, 2010-2013. [Fecha de consulta: 30 julio 2013]. Disponible en: <http://www.unirbolivia.org/nueva3/index.php>.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. 2012 Article IV Consultation. [En línea]. IMF Country Report No. 12/149. June 2012. [Fecha de consulta: 15 julio 2013]. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12149.pdf>
- INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR. Cifras del comercio exterior boliviano. Gestión 2012. [En línea]. Enero-febrero 2013. [Fecha de consulta: 15 julio 2013]. Disponible en: http://ibce.org.bo/images/publicaciones/ce_209-Cifras-Comercio-Exterior-2012.pdf
- KRUSE, Thomas. La “Guerra del Agua” en Cochabamba, Bolivia: terrenos complejos, convergencias nuevas. En: Reunión “Los sindicatos frente a los nuevos actores y terrenos sociales y políticos (Buenos Aires, Argentina, 2002). Grupo de Trabajo “Trabajo, Sujetos y Organizaciones Laborales”, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2002.
- LASERNA, Roberto y CALDERÓN, Fernando. Paradojas de la modernidad. Sociedad y cambios en Bolivia. La Paz, Fundación Milenio, 1995.
- LASERNA, Roberto. El caudillismo fragmentado. **Nueva Sociedad**, La Paz (209):100-117, mayo-junio de 2007
- LASERNA, Roberto y VILLARROEL, Miguel. 38 años de conflictos sociales en Bolivia. Descripción general y por periodos gubernamentales [en línea]. Centro de estudios de la realidad económica y social, 2008 [Fecha de consulta: 11 julio 2013]. Disponible en: http://www.ceresbolivia.org/documentos/publicaciones/38_anhos.pdf

- LAZARTE, Jorge. Reforma electoral en Bolivia. En Zovatto, Daniel y J. Jesús Orozco coordinadores. Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. Universidad Nacional Autónoma de México, IDEA Internacional, México, 2008.
- LEY N° 1008. Ley del Régimen de la coca y sustancias controladas. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz, 28 de julio de 1988.
- LEY N° 1405. Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación “Comandantes de la Independencia de Bolivia”. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz, 30 de diciembre de 1992.
- LEY N° 1544. Ley de Capitalización. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz, 21 de marzo de 1994.
- LEY 3015. Ley Especial Complementaria al Código Electoral, a la Ley de Partidos Políticos y a la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, para elección y selección de Prefectos(as) de Departamento. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz, 8 de abril de 2005.
- LEY N° 3.058. Ley de Hidrocarburos. Honorable Congreso Nacional. La Paz, 18 de mayo de 2005.
- LOAYZA Bueno, Rafael. Political Representation & Social Inclusion: Bolivia Case Study. Americas Society/Council of the Americas. New York. 2012.
- MAYORGA, Fernando. Entre balances y propuestas. Mirada múltiple sobre Estado, institucionalidad y ciudadanía. **Tinkazos**, La Paz 14 (30): 175-186, diciembre, 2011.
- MORALES, Juan Antonio y SACHS, Jeffrey. Bolivia’s Economic Crisis. En: SACHS, Jeffrey. Developing Country Debt and the World Economy. Chicago, University of Chicago Press, 1989. pp. 57-80.
- MORALES, Juan Antonio. El ajuste macroeconómico boliviano de 1985 a 1989. Instituto de investigaciones socio económicas [en línea]. julio 1990, N° 09/90 [Fecha de consulta: 12 julio 2013]. Disponible en: <http://www.iisec.ucb.edu.bo/papers/1981-1990/iisec-dt-1990-09.pdf>
- MORALES, Juan Antonio. Política Económica en Bolivia después de la transición a la democracia. Instituto de Investigaciones Socio Económicas [en línea]. enero 1992, N°01/92 [Fecha de consulta: 15 octubre 2012]. Disponible en: www.iisec.ucb.edu.bo/papers/1991-2000/iisec-dt-1992-01.pdf
- MORENO, Alfredo. Discurso Ministro Alfredo Moreno, Debate General en el Sexagésimo Séptimo Período de Sesiones de la Asamblea General de las

- Naciones Unidas. [En línea]. Asamblea General de las Naciones Unidas. [Fecha de consulta: 29 julio 2013]. Disponible en: <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20121012/pags/20121012162505.html>
- MOSLEY, Paul. La “trampa de la pobreza” Bolivia 1999-2009. Universidad de Sheffield, Cuadernos Económicos de ICE N° 78, segundo semestre de 2009.
- NACIONES UNIDAS. 13^{er} Periodo de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia. [En línea]. Asamblea General. [Fecha de consulta: 15 marzo 2013]. Disponible en: http://bolivia.ohchr.org/informes_ACNUDH_Bolivia.htm
- NORTH, Douglass. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York, Cambridge University Press, 1990.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. No lo habíamos imaginado así. Una historia de diálogo, conflicto y pacificación en Bolivia. [En línea]. Prevención y Recuperación de Crisis, 20 octubre 2011. [Fecha de consulta: 28 abril 2013]. Disponible en: http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/bolivia_s_story_ofconflictdialogueandpeacebuilding/.
- QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En: LANDER, Edgardo. Buenos Aires, CLACSO, 2000. pp. 201-246.
- ROJO Parada, Wilfredo. Bolivia: lo que pudimos crecer y no crecimos (2006 al 2011). [En línea]. Análisis económico del Instituto Boliviano de Comercio Exterior. Diciembre de 2011. [Fecha de consulta: 15 marzo 2012]. Disponible en: <http://ibce.org.bo/userfiles/file/notas-archivos/analisis-PIB-ENT-2006-2011.pdf>
- SABINO, Carlos. La hiperinflación boliviana. En su: El fracaso del intervencionismo. Apertura y libre mercado en América Latina. Caracas, Ed. Panapo, 1999. Cap.7.
- SCHEJTMAN, Alexander, et al. Bolivia: cambios radicales en el modelo institucional y persistencia del estancamiento y la pobreza [en línea] Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, marzo 2006 [Fecha de consulta: 11 julio 2013]. Disponible en: <http://nuevo.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/ippg/Bolivia%20Institucionalidad%20Pobreza%20Final2.pdf>

- STEFANONI, Pablo. “Empate catastrófico” en Bolivia. *Le Monde Diplomatique*, Edición Chilena N° 79, octubre de 2007, p. 20.
- TAPIA Mealla, Luis y TORANZO Roca, Carlos. Retos y dilemas de la representación política. [En línea]. Cuaderno de Futuro 8, La Paz, 2000. [Fecha de consulta: 3 marzo 2013]. Disponible en: http://idh.pnud.bo/usr_files/informes/otros/cuadernos/cuaderno8.pdf
- TAPIA Valdés, Jorge y MARDONES Cappanera, Luciano. La mediterraneidad de Bolivia y el factor peruano. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2011. 366 pp.
- TELLEIRA Escobar, Loreto. Fuerzas Armadas, seguridad interna y democracia en Bolivia: entre la indefinición estratégica y la criminalización social. [En línea]. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2004. [Fecha de consulta: 28 septiembre 2012]. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20101115101224/telleira.pdf>
- THE FAILED States Index [En línea]. Washington. The Fund for Peace. Julio 2013. [Fecha de consulta: 28 julio 2013]. Disponible en: <http://global.fundforpeace.org/>
- THE NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS. Bolivia's Political Party System and the Incentives for Pro-Poor Reform. [En línea]. Assessment Report and Program Recommendations, October 2004. [Fecha de consulta: 3 marzo 2013]. Disponible en: http://www.ndi.org/files/1852_bo_propoor_100104_1_0.pdf
- VALENZUELA Fernández, Rodrigo. Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Bolivia. [En línea]. Serie Políticas Sociales N°83 CEPAL, marzo 2004 . [Fecha de consulta: 4 marzo 2013]. Disponible en: http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/27522/P27522.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl#ISBN:92-1-322360-9.
- VARGAS Suárez, Rosío. La nacionalización de los hidrocarburos bolivianos en la presidencia de Evo Morales Ayma. **Latinoamérica**. México D.F. (49):11-34, julio-diciembre, 2009.
- VILLEGAS Quiroga, Carlos. Rebelión popular y los derechos de propiedad de los hidrocarburos. **Observatorio social de América Latina**, Buenos Aires (12): 27-34, septiembre-diciembre, 2003.
- WEISBROT, Mark y RAY, Rebecca y Johnston, Jake. Bolivia: The Economy During the Morales Administration. [En línea]. Washington: Center for Economic

and Policy Research Reports, 2009 [Fecha de consulta: 27 septiembre 2012]. Disponible en: <http://www.cepr.net/index.php/publications/reports/bolivian-economy-during-morales-administration/>

DESBROZANDO MITOS: AMÉRICA LATINA Y CHILE ANTE LA GUERRA DEL ATLÁNTICO SUR[∞]

RAÚL SANHUEZA CARVAJAL*

RESUMEN

La acción chilena ante la guerra del Atlántico Sur (1982) es un tema discutido en la historia de las relaciones internacionales latinoamericanas. Presentada por la historiografía argentina, a partir de un enfoque parcial y tendencioso, como una 'traición' a la 'amistad' chileno-argentina y a la unidad regional en torno a la cuestión de Malvinas, la actitud de Chile en 1982 es un elemento subyacente en las visiones recíprocas de ambos países.

La principal dificultad de esta perspectiva es que se funda en dos mitos que deben ser aclarados: el apoyo continental a la acción militar argentina y la excepcionalidad de la conducta chilena. Posteriormente, esclareceré el alcance de la acción chilena y las causas que la determinaron.

Palabras clave: Malvinas, Atlántico Sur, Guerra de 1982, Argentina, Reino Unido, Chile, América del Sur.

CLEARING MYTHS: LATIN AMERICA AND CHILE DURING THE SOUTH ATLANTIC WAR

ABSTRACT

The Chilean actions during the South Atlantic War (1982) are a topic discussed in history of Latin American international relations. It is also presented from a partial and biased approach by Argentinian historiography, as a 'betrayal' to Chilean-Argentinian 'friendship' and to the regional accord around the Malvinas issue. The attitude of Chile in 1982 is an underlying issue in the visions in both countries.

* Abogado y diplomático. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, Magister en Ciencia Política por la Universidad de París III, Diplomado por el Instituto Internacional de Administración Pública (Francia), la Academia Diplomática Andrés Bello (Chile) y la Escuela Diplomática (España), Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Concepción. Investigador Asociado Instituto Democracia y Mercado. Chile. sanhueza_raul@hotmail.com

[∞] Fecha de recepción: 020113
Fecha de aceptación: 121113

This approach is based on two myths that need to be clarified: the Latin American support to Argentinian military action, and the exceptionality of Chilean's behavior. Subsequently, the scope of the Chilean's actions and the causes that determined them, will be clarify in this article.

Key words: *Falklands, South Atlantic War of 1982, Argentina, United Kingdom, Argentina, Chile, South America.*

Introducción

La reciente aparición de “Malvinas: La guerra de los neutrales” de Matías Joaquín Morales reviste una importancia que va más allá de su contenido. El autor es hijo del conocido periodista Víctor Hugo Morales, un referente de opinión cercanos al gobierno argentino, por lo que sus tesis pueden considerarse parte de la visión internacional de la actual conducción política trasandina.

Además, a 30 años del conflicto del Atlántico Sur, el libro tiene el mérito de actualizar las perspectivas académicas respecto de las acciones adoptadas por actores americanos, europeos y organismos internacionales ante el conflicto de abril-junio de 1982, presentándose como un ensayo sistemático sobre la cuestión del impacto que la guerra del Atlántico Sur tuvo sobre distintos integrantes de la comunidad internacional global y regional.

Matías Joaquín Morales señala que en 1982, hubo países que sin romper la neutralidad apoyaron directa o indirectamente a uno de los beligerantes. Sin embargo, Chile y Estados Unidos habrían ido más allá, al permitir a las tropas británicas utilizar su territorio como base operacional. “Chile y Estados Unidos, participaron activamente del conflicto violando el derecho internacional..., Perú y Francia se dejaron llevar por la parcialidad declarada para proporcionar armamento e inteligencia nacional a las partes beligerantes”¹. En este sentido. Morales confirma la doctrina argentina que presenta la actitud chilena en 1982 como una traición a la amistad chileno-argentina y a la unidad regional en torno a la “cuestión Malvinas”.

Morales sigue la línea clásica argentina que reposa sobre dos mitos: los países latinoamericanos apoyaron el esfuerzo bélico argentino y la conducta chilena fue una anomalía en la historia política regional.

¿Fue esta visión real?, ¿apoyaron los latinoamericanos de manera unánime y sin fisuras a Argentina?, ¿constituyó la conducta chilena una excepción

¹ MORALES Matías, Joaquín. Malvinas. La guerra de los neutrales. Buenos Aires, Ediciones Continente, 2012, p. 74.

a una política uniforme y permanentemente afirmada regionalmente? Más aún: ¿qué razones explican la política chilena?, ¿cuál fue su contenido?

Este artículo responde a estas dos series de preguntas, abordando los mitos sobre la participación latinoamericana, y describiendo y valorando la acción chilena entre abril y junio de 1982.

Los mitos. El apoyo regional a la invasión argentina y la excepcionalidad de la política chilena

El apoyo latinoamericano a Argentina

Los autores argentinos suelen destacar el apoyo que habría recibido Argentina del conjunto de los países latinoamericanos, considerándolo un momento crucial en la historia sudamericana. Para ello, esbozan un doble argumento: durante los siglos XIX y XX, Argentina se había considerado a sí misma ajena a América Latina; sin embargo, la solidaridad sin reservas de gobiernos y pueblos latinoamericanos para con el esfuerzo militar argentino, propició que el país se reencontrara con su identidad regional. Escribiendo en el aniversario de la guerra, Abel Posse señaló: *“En el plano latinoamericano, nuestra guerra cobró una dimensión fundacional, en el sentido de asentar una conciencia de cultura y de sentimiento solidario que nos parecía ya parte del sueño bolivariano. Fuimos los primeros en negar y desaprovechar esa solidaridad continental”*².

Este mito parece verdadero, particularmente al considerar las resoluciones adoptadas en el seno de los organismos latinoamericanos e interamericanos. En la Organización de Estados Americanos (OEA), la reunión del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), entre otros organismos regionales, los diplomáticos latinoamericanos derrocharon energía verbal para afirmar su apoyo a Argentina. Asimismo, al no calificar explícitamente de ‘agresión’ la acción del 2 de abril, la región habría respaldado la ocupación de Malvinas.

La verdad es aparente. Los textos aprobados, especialmente en el TIAR, fueron meramente retóricos, eliminando toda mención a medidas concretas de apoyo a Argentina y omitiendo particularmente referirse al artículo 8° del Tratado de Río de Janeiro, que regula las acciones colectivas obligatorias. Con ello, la actitud latinoamericana se diferenció de la solidaridad europea que impuso san-

² Posse, Abel. El conflicto de Las Malvinas y la caída de nuestra moral. La Nación del 3 de abril de 2007. http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=896746

ciones efectivas (económicas y políticas) a Argentina. Y aun este apoyo retórico no fue unánime, registrándose la abstención de Chile y Colombia.

La actitud colombiana permite una primera aproximación a los matices del ‘apoyo’ latinoamericano; la diplomacia colombiana distinguía claramente entre el apoyo a la demanda argentina por negociaciones para resolver el diferendo anglo-argentino de soberanía, y la defensa de la aventura iniciada por la Junta Militar.

Esta actitud era compartida por los países latinoamericanos quienes, sin perjuicio de apoyar la solicitud argentina para que el Reino Unido negociara pacíficamente el destino de las islas, miraban con recelo la aventura bélica iniciada el 2 de abril de 1982, la cual comprometía la estabilidad jurídica latinoamericana, y planteaba el riesgo de reavivar las tentaciones para resolver por la fuerza las divergencias territoriales de la región. Ello, explica la división del grupo latinoamericano en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, cuando el apoyo panameño a Argentina, se enfrentó a la posición pro británica de Guyana. Mientras el primer país se identificaba con la demanda argentina a partir de su propia reivindicación sobre el canal de Panamá, Guyana se preocupaba por las reivindicaciones venezolanas sobre su territorio (Esequibo).

La aventura militar argentina incidía también en los equilibrios internos latinoamericanos, especialmente en países gobernados por autoridades civiles. Lawrence Eagleburger, entonces a cargo de América Latina en el Departamento de Estado recuerda cuando, luego de proclamar públicamente su solidaridad con Argentina, a solas, el jefe de una delegación latinoamericana le advirtió que un eventual éxito de la Junta Militar podía generar inconvenientes en sus propias fuerzas armadas.

El conjunto de estos factores explican que, bajo la aparente unanimidad, haya habido divergencias entre los países latinoamericanos. Panamá, Venezuela y Cuba apoyaron decididamente a Argentina, al igual que Bolivia y Perú (aunque contra lo afirmado popularmente, no hay constancia que el gobierno de Lima haya entregado misiles a Buenos Aires)

Pese a que respaldó a Argentina, Uruguay autorizó el paso de aviones y naves británicas desarmadas y Ecuador adoptó una política de bajo perfil, explicable por sus divergencias con Perú. Paraguay también mantuvo un bajo perfil, aunque se recuerdan las palabras del presidente Stroessner quien, luego de escuchar al embajador argentino le advirtió “*entre nosotros, salgan de ahí. Salgan, los ingleses los van a sacar a los verijazos*”³. Igualmente, hay constancia que, en

³ YOFRÉ Juan. Fuimos todos. Cronología de un fracaso, 1976-1983, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 7ª edición, p. 316.

discusiones privadas con autoridades británicas, diplomáticos mexicanos reconocieron que el Reino Unido había sido víctima de una agresión.

La posición de Brasil también estuvo determinada por las consideraciones antes señaladas a las que se agregaba la necesidad de preservar el cambio estratégico en su relación con Argentina⁴.

Por ello, la agresión argentina a Malvinas fue debatida; los periódicos brasileños editorializaron contra el desembarco del 2 de abril y numerosos intelectuales criticaron las tentaciones latinoamericanistas de su Cancillería. Al mismo tiempo, advirtieron que un triunfo argentino podría alterar el equilibrio regional, percibiendo a su vecino como un eventual peligro. No obstante, esta percepción era mediatizada por la conciencia de la creciente diferencia de potencial entre ambos países, y por las escasas posibilidades que se asignaba a una victoria argentina.

Ello, dio a la diplomacia brasileña un margen de maniobra. Si bien Brasil no endosó la aventura militar, actuó para reiterar la solidaridad histórica a la reivindicación de soberanía y para preservar los intereses argentinos en las deliberaciones internacionales. 1982 representó el primer ensayo de lo que se ha conceptualizado como la “paciencia estratégica” de Brasil frente a las constantes variaciones de la política exterior argentina⁵.

Pese a la presión de la prensa, la diplomacia brasileña consiguió ‘no hacer nada’, preservando el acercamiento con Buenos Aires⁶. De allí, una acción compleja; según autores británicos, la delegación brasileña en Naciones Unidas consideró equilibrado el texto de la Resolución 502 del Consejo de Seguridad y, aunque posteriormente Brasil detuvo un avión *Vulcan* de la RAF, se negó a aplicar el estatuto de neutralidad y abrió una de sus bases a un submarino⁷.

En resumen, el apoyo latinoamericano a Argentina fue verbal, restringido en su alcance.

Por ello, cabe preguntarse sobre la pervivencia del mito del apoyo continental a la guerra. La mayoría de los autores concuerdan que este ha favorecido la autoindulgencia argentina; de la misma manera que Argentina no se considera

⁴ Aunque se suele destacar el año 1985 como el momento del cambio en las relaciones argentino-brasileñas, el proceso se inició a fines de la década de 1970, con la firma del Acuerdo de Cooperación Técnico-Operativa de Itaipú y Corpus (19 de octubre de 1979), que resolvió en forma cooperativa la utilización del potencial hidroeléctrico del río Paraná, entre Argentina, Brasil y Paraguay y con las posteriores visitas del Presidente de Brasil, a Argentina y de Argentina a Brasil (mayo y agosto de 1980). Cf. JAURAGUIBE Helio. Brasil-Argentina; Breve análisis de las relaciones de conflicto y cooperación, en <http://www.cuadernosjudaicocsl/index.php/REI/article/viewFile/16058/22019>

⁵ ABDENUR, Roberto. Guerreiro nas relações Brasil-Argentina. Journal do Brasil, de 21 diciembre de 2005, en <http://quest1.jb.com.br/jb/papel/opiniaio/2005/12/20/joropi20051220001.html>

⁶ PALERMO, Vicente. Sal en las heridas. Las Malvinas en la cultura argentina contemporánea. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2007, p. 271.

⁷ RAZONOUX, Pierre. La guerra de las Malvinas. Istor año II, número 8, primavera del 2002, en http://www.istor.cide.edu/archivos/num_8/dossier1.pdf

responsable de la agresión a Malvinas (siendo una especie de víctima colectiva de la aventura militar que apoyó y cuya gesta recuerda), el mito del apoyo regional asigna a los países latinoamericanos una suerte de complicidad que en verdad no existió.

La excepcionalidad de la conducta chilena

El mito del apoyo regional constituye el contexto que destaca la presunta excepcionalidad de la acción chilena contraria a la solidaridad latinoamericana.

Una mirada superficial a la historia latinoamericana parecería avalar este lugar común; conforme al mito en 200 años, los países latinoamericanos habrían rechazado permanentemente las agresiones, particularmente las extracontinentales, lo que explicaría la benignidad del sistema regional. La acción chilena ante el ataque español a Perú en 1864, avala esta afirmación⁸.

Sin embargo, un análisis detenido muestra la inconsistencia del argumento. Al igual que en cualquier otro escenario internacional regional, en diferentes ocasiones, los estados latinoamericanos se han coaligado con propósitos ofensivos. Argentina se unió a Brasil y Uruguay contra Paraguay, y Perú junto a Bolivia atacaron a Chile. Ello, evidencia la existencia del “impulso coalicional” como elemento de política exterior latinoamericano.

En el caso de Argentina, el “impulso coalicional” ha estado siempre presente; la historiografía argentina, particularmente la escuela revisionista, ha destacado la acción del Reino Unido en la independencia uruguaya y en la guerra de la Triple Alianza⁹.

Este impulso ha involucrado potencias extracontinentales. Durante el incidente del *USS Baltimore*, entre Chile y los Estados Unidos, el Canciller argentino, Estanislao Zeballos, ofreció ayuda al gobierno estadounidense, comprometiéndose a abastecer de carbón a las naves que atacaran Chile, proporcionar víveres a las fuerzas que ocuparan Antofagasta y facilitar su libre tránsito por territorio argentino. Igualmente, proporcionó información sobre las fuerzas militares chilenas a Estados Unidos, y su Cancillería aprovechó la crisis para presentar las primeras reclamaciones sobre la interpretación del Tratado de 1881.

El impulso coalicional también ha sido un recurso de la política exterior argentina en sus relaciones intrarregionales. En el caso de la vinculación Boli-

⁸ En 1864, a raíz de un confuso incidente entre españoles y peruanos, una flota española ocupó las islas Chinchas bajo soberanía peruana. Chile intervino en el conflicto, primero, negando el abastecimiento a los buques españoles y luego declarando la guerra a España, el 25 de septiembre de 1865, lo que sería luego seguido por el propio Perú (12 de enero de 1866), Ecuador y Bolivia.

⁹ SANGUINETTI, Julio María. “Nuestra guerra de secesión”. La Nación de 5 de junio de 2013, en <http://www.lanacion.com.ar/1588653-nuestra-guerra-de-secesion>

via - Argentina - Chile, este impulso se ha relacionado, además con la identidad argentina. Uno de los mitos fundacionales de Argentina; la 'patria desgarrada' a partir de la balcanización del Virreinato de La Plata, concierne a la actual Bolivia y, sobre esta base, Argentina ha favorecido y se ha beneficiado del espíritu coalicional, explotando los resentimientos bolivianos hacia Chile y presionando al gobierno de Santiago. Por su parte, la diplomacia boliviana ha percibido en Argentina el contrapeso a Chile.

Esta constante se intensificó desde mediados de los 70 del siglo XX. En octubre de 1976, el presidente argentino Rafael Videla visitó Bolivia, suscribiendo una declaración conjunta donde se destacó el respaldo argentino al reclamo boliviano de salida al mar, y el apoyo boliviano a la reivindicación argentina en Malvinas. Igualmente, la diplomacia argentina respaldó la reivindicación boliviana y en la Novena Reunión de la Asamblea General de la OEA, en octubre de 1979, apoyó la moción venezolana, de respaldo a la demanda boliviana.

En definitiva, la estrategia coalicional ha sido una práctica común en la historia latinoamericana; en diferentes ocasiones, los países de la región han recurrido a entendimientos con potencias regionales y extrarregionales y Argentina también ha utilizado esta estrategia contra Chile.

Por ende, no hubo excepcionalidad en la conducta chilena en 1982, que analizaremos a continuación.

La política chilena durante la guerra del Atlántico Sur. Factores y contenido

Existe consenso que durante la guerra de 1982, Chile mantuvo una posición distante de Argentina; sin embargo, las acciones realizadas no han sido aclaradas, lo que ha generado diversos mitos incluyendo testimonios sobre militares chilenos actuando como fuerzas auxiliares del ejército británico.

No resulta fácil obtener un panorama global de la política chilena durante ese período; mientras la historiografía argentina ha puesto el acento en la existencia de un pacto que condujo a apoyos chilenos al esfuerzo militar británico, los autores chilenos se han concentrado en visiones parciales. Por último, las administraciones directamente concernidas –Ministerio de Relaciones Exteriores y de Defensa– han guardado reserva.

Los factores de la decisión chilena

La guerra del Atlántico Sur guarda estrecha relación con el conflicto del Beagle al punto que, desde la perspectiva argentina, la crisis de 1978 fue un

ensayo general del conflicto de 1982. En ambos casos, Argentina agotó la estrategia de la amenaza verosímil, con un similar patrón de conducta (agredir y después negociar), y la acción del gobierno contó con el apoyo de la sociedad civil. Por ello, analizar separadamente ambos casos conduce a una presentación parcial y desordenada, que desconoce la hiperactividad fronteriza del régimen militar argentino.

En este sentido, los principales factores de la acción exterior chilena se encuentran en la crisis de 1978, las dificultades de la “mediación chica”, y las amenazas a Chile durante del conflicto del Atlántico Sur.

1. 1978. La declaración argentina de nulidad del Laudo Arbitral y la Operación Soberanía

El 2 de mayo de 1977, el gobierno británico notificó a Chile y Argentina la decisión de la Corte de Arbitraje en el caso sobre el Canal Beagle, que declaraba que el curso del canal era poniente-oriente y asignaba las islas Lennox, Picton y Nueva y los roqueríos e islotes inmediatamente dependientes a Chile. El Laudo otorgaba un plazo de nueve meses para su cumplimiento. El mismo 2 de mayo, Chile declaró que cumpliría el fallo y agradeció la gestión arbitral.

Por su parte, el gobierno argentino implementó la estrategia de *la amenaza verosímil* que comprendía acciones diplomáticas y de fuerza:

En la vertiente diplomática, el 5 de mayo el Contralmirante Julio A. Torti, enviado por la Junta Militar a Chile, propuso el inicio de negociaciones para un acuerdo de delimitación razonable y equitativa de las jurisdicciones marítimas en el Atlántico Sudoccidental. Esta propuesta fue complementada por la propuesta de un compromiso de no innovar referido a la zona decidida en el Laudo y áreas al sur y al este del cabo de Hornos.

Chile aceptó negociar la delimitación marítima a partir del término de la frontera fijada por la Corte Arbitral y rechazó el compromiso de no innovar. Ello, motivó nuevas negociaciones y un encuentro presidencial que fracasó por la exigencia argentina de que Chile retirara sus tropas de las islas o accediera a que Argentina instalara las suyas.

La segunda vertiente fue la amenaza militar con la multiplicación de ingresos a territorio chileno de naves y aeronaves militares argentinas. Estas agresiones motivaban protestas chilenas, rechazadas con el argumento que las fuerzas argentinas operaban en su territorio.

Entre junio y diciembre de 1977, se registraron no menos de 11 incursiones aéreas y 11 marítimas en territorio chileno (dentro y fuera del área sometida a arbitraje). Igualmente, Argentina instaló faros sobre islas chilenas e incorporó esa información en sus avisos a navegantes, lo que fue protestado por Chile.

El 25 de enero de 1978, el gobierno argentino declaró insanablemente nulo el Laudo Arbitral, lo que se acompañó de nuevos esfuerzos insertos en la estrategia de la amenaza verosímil, particularmente la negociación y el amedrentamiento.

La negociación tuvo su primer escenario en el encuentro presidencial de Puerto Montt que permitió constatar las importantes diferencias entre ambos países, acordándose un mecanismo de negociación directa sobre la base de Comisiones Mixtas que propondrían a los gobiernos las soluciones. Las negociaciones no avanzaron debido a la incompatibilidad de planteamientos.

La amenaza militar se concretó a través del Operativo Soberanía, cuyo inicio se estimó el 21 de diciembre de 1978, con una incursión de la infantería de marina en los islotes entre el Beagle y el cabo de Hornos. La ocupación sería precedida por una denuncia ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, acusando el emplazamiento de destacamentos militares en dichas islas.

Ocupadas las islas, se buscaría protegerlas. Para ello, la Fuerza Aérea Argentina bombardearía Punta Arenas, Puerto Williams y rutas, puentes y otros objetivos relacionados con el transporte y abastecimiento de Magallanes. Se esperaba la reacción de la flota chilena y enfrentamientos aeronavales en el estrecho de Magallanes y el Beagle.

El ejército argentino cruzaría la cordillera en Chubut y Santa Cruz y la Fuerza Aérea atacaría las instalaciones chilenas. Luego, la guerra se llevaría a lo largo de toda la frontera especialmente en Mendoza con un ataque complementario desde Neuquén.

Se estimaba necesaria la ocupación de Santiago o Valparaíso y en el sur, Punta Arenas, con apoyo de la Aviación Naval y la Infantería de Marina.

La guerra duraría hasta destruir el aparato militar chileno o su economía. Como las operaciones serían lentas y sangrientas, era posible que antes del logro de los objetivos, la guerra fuera detenida por Estados Unidos o Naciones Unidas.

La implementación del *Operativo Soberanía* se acompañó de gran publicidad para preparar a la población argentina a la guerra y amedrentar a la sociedad chilena, a través de una importante acción psicológica que incluyó el desplazamiento con publicidad y en medio del entusiasmo de la población, de unidades militares. Desde la provincia de Buenos Aires, se trasladaron a la frontera el Primero y el Segundo Cuerpo de Ejército (cuatro brigadas). El despliegue evidenciaba la intención de invadir Chile aunque, como se advirtió, la espectacularidad de las acciones no traslucía su veracidad. Parte de las tropas carecía de uniformes de invierno y de adecuado abastecimiento, por lo que su presencia en la frontera, afectó a la población argentina.

La acción psicológica también se expresó en ejercicios de oscurecimiento de las ciudades argentinas incluyendo Buenos Aires, fuera del alcance de los aviones chilenos. Asimismo, las maniobras militares y el desplazamiento de tropas mediante aviones y barcos fue objeto de una gran cobertura noticiosa.

Las autoridades argentinas buscaron también amedrentar a sus contrapartes chilenas, amenazando con recurrir a la guerra si Chile no aceptaba rediscutir lo resuelto en el Laudo Arbitral y entregar territorio entre el canal Beagle y el cabo de Hornos. La victoria en el Mundial de Fútbol de 1978, predispuso a la propaganda para alentar la guerra, publicándose carteles en las calles con la consigna: “¡A ganar el mundial del Beagle!”.

Abundaron también las declaraciones agresivas; el general Guillermo Suárez Mason, declaró a la prensa a propósito de la posibilidad de una guerra con Chile: “*Desayunaré en Mendoza, almorzaré en Los Andes y terminaré el día en Punta Arenas*”. Durante un encuentro con el ministro de Relaciones Exteriores chileno, Hernán Cubillos, el mismo general expresó: “ministro, usted está peleando por tratar de conseguir la paz y está totalmente perdido y equivocado. Usted no ha querido entender que los argentinos vamos a ir a la guerra de todas maneras, porque el Ejército argentino necesita pelear una guerra limpia”. Similares conceptos eran vertidos por otras altas autoridades argentinas, como el general Luciano Benjamín Menéndez quien, en septiembre de 1978, durante un brindis afirmó: “Si nos dejan atacar a los chilotes, los corremos hasta la isla de Pascua y el brindis de fin de año lo haremos en La Moneda”¹⁰.

*Las autoridades argentinas también expulsaron a chilenos residentes en Argentina. “El 29 de septiembre [de 1978], el gobierno chileno presentó una formal protesta diplomática a raíz de varias situaciones que afectaban a ciudadanos de su país residentes en la Argentina, y también solicitó que se pusiera término “al ánimo belicista que impera”. En gran medida, ese ánimo belicista era alimentado por el oficial encargado en el estado Mayor Conjunto de conducir la campaña de acción psicológica contra Chile. El oficial era el general Ramón Camps”*¹¹.

Otro aspecto estuvo constituido por el *impulso coalicional*. En noviembre de 1978, una delegación argentina viajó a Lima para proponer una alianza contra Chile. Recordando la guerra del Pacífico, el canciller José de la Puente recha-

¹⁰ “Pio Laghi, hablando el martes 12 [diciembre de 1978] con el ex embajador argentino Gerardo Schamis, le refirió una larga serie de anuncios que corrían por el Cuerpo III. Entre otras chapucerías, le cuenta que en Córdoba se dice que “a fin de año se brindará en La Moneda con champagne”. Su interlocutor le responde “Pero mi caro amigo, esos son cuentos que le traen los curitas de pueblo”, a lo que Laghi le contestó: “Me lo contó Primatesta y lo dice Menéndez”, YOFRE Juan. Fuimos todos. Cronología de un fracaso 1976-1983. *Op. cit.*, p. 126.

¹¹ YOFRE, Juan. Fuimos todos. Cronología de un fracaso 1976-1983. *Op. cit.*, p. 122.

zó la invitación, y la informó a Chile, asegurando la neutralidad peruana en una eventual guerra argentino-chilena.

El tema fue debatido al interior del gobierno peruano, donde los partidarios de la neutralidad invocaron la situación económica y la política interna. Sin embargo, a mediados de diciembre de 1978, se dispuso el desplazamiento de la Escuadra peruana hacia el sur, el cierre parcial del aeropuerto de Lima para maniobras aéreas, y se reforzó la 2ª Región Militar (Arequipa), cuyos efectivos se desplazaron hacia la frontera con Chile. En la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, se llevó a cabo una reunión secreta de mandos militares peruanos y bolivianos.

La estrategia de la amenaza verosímil llegó a su culminación en diciembre de 1978, cuando la Flota de Mar argentina se desplazó al sur (debido a la carencia de buenos fondeaderos, las naves argentinas enfrentaron una importante tormenta en mar abierto que debilitó las capacidades de las naves y las tropas embarcadas¹²) y el ejército inició el despliegue de invasión a Chile. Mientras tanto, se sucedieron negociaciones que fracasaban, debido a las dificultades argentinas para lograr un consenso entre ‘halcones’ y ‘palomas’.

“Lo que ocurrió entre el 18 y 21 de diciembre linda entre la diplomacia y la historia militar. Los gobiernos de Chile, Brasil y Estados Unidos manejaron la información que el 21 se produciría la invasión argentina a los territorios insulares en disputa. La flota argentina estaba en alta mar, soportando un fuerte temporal. El mismo 21, Pinochet estaba en la Escuela Militar, presidiendo una graduación de oficiales, cuando su edecán Jorge Ballerino le acercó un mensaje urgente de Punta Arenas, informándole que se iniciaban las hostilidades. Luego en el 10º piso del Edificio Diego Portales... optó por aguardar 24 horas más para responder”¹³.

El 22 de diciembre se anunció que ambos países aceptaban la Mediación Papal, lo que obligó a detener la marcha de las tropas. Ello fue complicado, con dificultades en la zona de Neuquén (Brigada X) por unidades que entraron a territorio chileno, por lo que hubo de enviarse helicópteros a hacerlas retroceder.

El 8 de enero de 1979, Chile y Argentina firmaron el Acta de Montevideo que fijó los términos de la mediación, conviniéndose que las partes no recurrirían a la fuerza en sus relaciones mutuas, retornarían gradualmente a la situación

¹² Esta fue una consideración importante en 1982. “En 1978, cuando la flota argentina zarpó el 4 de diciembre con la intención de apoderarse de las disputadas islas chilenas, las fuerzas anfibias habían soportado más de dos semanas en el mar, constantemente sacudidas por el Atlántico, que aun en pleno verano era una experiencia desoladora para cualquiera salvo los marinos más curtidos. Si Puerto Stanley caía en manos argentinas, era ampliamente admitido que la amenaza a los intereses chilenos se incrementaría de manera dramática”. Cf. WEST Nigel. La Guerra secreta por las Malvinas. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 31 edición, pp. 130-131.

¹³ YOFRE, Juan. Fuimos todos. Cronología de un fracaso 1976-1983. *Op. cit.*, p. 128.

militar existente al principio de 1977, y se abstendrían de medidas que alteraran la armonía en cualquier sector.

2. *Las dificultades de la mediación. La ‘mediación chica’*

Durante el año 1979, Argentina y Chile se concentraron en la mediación papal produciéndose una disminución de la tensión.

Sin embargo, a medida que el proceso se desarrollaba, las fuerzas armadas argentinas reanudaron sus incursiones en territorio y aguas chilenas y se produjeron detenciones recíprocas de militares de ambos países.

El 8 de diciembre de 1980, la Santa Sede entregó su “Propuesta”, estableciendo, desde el punto terminal del Laudo Arbitral, una línea de delimitación de jurisdicciones marítimas, una zona de actividad común o concertada, principalmente en aguas argentinas, facilidades para la navegación de naves argentinas en aguas chilenas y un sistema de arreglo pacífico de controversias.

El 19 de diciembre de 1980, Chile comunicó a la Santa Sede que, pese a los sacrificios, aceptaba los términos de la Propuesta. En cambio, Argentina dejó pasar el plazo, remitiendo una Nota el 17 de marzo de 1981 en la que formulaba observaciones, solicitaba precisiones y advertía que la Propuesta salvaguardaba solo parcialmente el interés argentino. Al mismo tiempo, reanudó la estrategia de la amenaza verosímil, mediante la presión y el amedrentamiento:

En enero de 1981, Gendarmería Nacional Argentina detuvo a cartógrafos del Instituto Geográfico Militar que realizaban mediciones geodésicas en la frontera. En febrero, aviones militares argentinos sobrevolaron la misilera chilena *Chipana*, amenazando con atacarla en la boca oriental del estrecho de Magallanes, al tiempo que la Cancillería argentina presentaba una protesta por violación de aguas jurisdiccionales. Chile respondió que la libertad de navegación del estrecho eximía de dicha notificación.

El 29 de abril, Argentina dispuso el cierre de la frontera con Chile, al parecer por orden del comandante en Jefe del Ejército, general Leopoldo Galtieri, quien viajó a revistar personalmente a las fuerzas en la zona austral. Al mismo tiempo, se informó de una movilización militar hacia sectores fronterizos, reincorporándose a oficiales retirados y restringiendo la venta de combustibles en ciertas ciudades. La movilización comprendió Mendoza, Jujuy, La Rioja, Catamarca, San Juan y Córdoba, e incluyó ejercicios de tiro y desplazamientos en Comodoro Rivadavia y Neuquén. El cierre de la frontera se mantuvo hasta el 22 de mayo.

La tensión obligó a una intervención especial de la Santa Sede –que el cardenal Samoré llamó ‘la mediación chica’– que obtuvo la liberación de los detenidos y la reapertura de fronteras en junio de 1981.

En 1981, Chile presentó 9 Notas de protestas por incursiones prolongadas de naves y aeronaves argentinas en territorio chileno.

3. *1982. La amenaza interrelacionada; primero Malvinas y después el Beagle*

En diciembre de 1981, asumió como Presidente el general Leopoldo Galtieri, lo que se tradujo en un nuevo endurecimiento argentino. Nuevas incursiones aéreas y marítimas se registraron en la frontera austral, las cuales incluyeron estadías prolongadas en territorio chileno.

El 22 de enero de 1982, Argentina denunció el Tratado de Solución Judicial de Controversias de 1972, creando una delicada situación debido a que, como la mediación no registraba avances, se eliminaba la posibilidad de recurrir a un medio pacífico de solución del diferendo austral. Ello, motivó nuevas gestiones de la Santa Sede que concluyeron con un acuerdo por el cual Argentina retiraba la denuncia y aceptaba que el tratado mantuviera vigencia hasta que la mediación terminara por acuerdo de las partes o pasados seis meses después de una declaración del mediador. A cambio, Chile se comprometía a no hacer uso de su derecho a recurrir a la Corte Internacional de Justicia a menos que el mediador declarara el fin de la mediación y solo en lo relativo al diferendo austral. El acuerdo se logró el 15 de septiembre de 1982, después del fin de la guerra del Atlántico Sur.

Estas decisiones muestran que, más allá de las acciones chilenas, la perspectiva estratégica argentina consideraba conjuntamente los conflictos del Beagle y Malvinas. El principio de 'vasos comunicantes' que llevaba a Argentina a percibir a Chile y al Reino Unido como rivales, se expresaba de distintas maneras.

Como han apuntado Freedman y Gamba, la posibilidad de una solución satisfactoria en la divergencia con el Reino Unido confluía, en la formulación de la estrategia argentina, con lo que percibía como un deterioro de la posición argentina ante Chile. Si Chile consolidaba su posición en el Beagle, podía ofrecer apoyo logístico a las islas Malvinas, cuando Argentina intentara aislarlas. Más aun, podía ser un asociado interesante para Gran Bretaña para mantener una presencia marítima en el Atlántico Sur, y ese resultado se lograría a costa de Argentina. Por tanto, el mejoramiento de las relaciones entre Londres y Santiago podía fortalecer la posición negociadora de Gran Bretaña.

Pero si Gran Bretaña aceptaba las condiciones argentinas para las negociaciones, la pérdida frente a Chile no gravitaría sobre la presencia futura argentina en el Atlántico Sur y el área subantártica. La cooperación estrecha con el Reino Unido en el patrullaje de esta región y el emprendimiento de actividades conjuntas era deseable, dada la jerarquía que alcanzaría Argentina. Por tanto, la

“trilateralidad” del Atlántico Sur inducía al gobierno argentino a convertir la resolución de la disputa por las islas Malvinas en su principal prioridad para 1982.

Diversos testimonios de funcionarios y periodistas indican que con el control del Atlántico Sur asegurado por la posesión de Malvinas, el siguiente avance argentino sería contra Chile, debido precisamente a la aspiración argentina de controlar la zona representada por Malvinas, Magallanes y la península antártica. Desde este punto de vista, el Beagle, la Tierra del Fuego y el extremo austral eran el siguiente paso en la agenda bélica argentina¹⁴.

En sus *Memorias Políticas*, el ex canciller argentino Óscar Camilión señalaba que los planes argentinos comprendían invadir las islas del Beagle, en la hipótesis de resolver Malvinas. Por su parte, el general (r) Martín Balza señaló que la Junta intentó, o por lo menos no descartó, mantener simultáneamente una lucha en dos frentes bien diferenciados: uno continental con Chile y otro insular con los ingleses.

El 3 de abril, al dirigirse a la multitud apostada frente a la Casa Rosada, el presidente Galtieri, declaró “recién hemos comenzado con nuestra actitud de recuperar las Malvinas y toda la zona del sur de influencia”. El mismo Presidente y otras autoridades abundaron en declaraciones del tipo “*este es el inicio de nuestras reivindicaciones, la recuperación de todo el Atlántico Sur y después de las Malvinas, vendrán otras*”, desatando el espontáneo festejo colectivo de los oyentes que extasiados popularizaron el grito “¡Teno, teno, teno, primero los ingleses y luego los chilenos!”.

“Los comentarios de prensa argentinos encontraron eco inmediato en varios países latinoamericanos, especialmente en Bolivia y Perú. En la ciudad boliviana de Tarija hubo manifestaciones bastante organizadas, para los estándares bolivianos, frente al consulado argentino, donde oradores dijeron “Los derechos históricos argentinos a Las Malvinas se vinculan con los derechos legítimos que tiene Bolivia a las costas que le fueron arrebatadas por la fuerza”¹⁵.

Estas amenazas tuvieron su expresión concreta en incursiones militares argentinas a territorio chileno, que configuraron un escenario de enfrentamiento de baja intensidad, acaecido a iniciativa argentina al mismo tiempo que ese país libraba la guerra contra el Reino Unido. Estas incursiones se registraron particularmente en la zona del canal Beagle (islotte Snipe, islas Picton y Nueva, zona aledaña a Puerto Williams), en el área insular entre el canal y el cabo de Hornos

¹⁴ El ‘trilema’ del conflicto en el Atlántico Sur fue también advertido por intelectuales británicos como Hugh Thomas, asesor de la primera ministra Thatcher quien pensaba que Argentina podía librar una guerra en dos frentes contra el Reino Unido y contra Chile y que la acción del 2 de abril era el primer paso en este sentido.

¹⁵ CASTRO, Sauritain Carlos. *Las relaciones vecinales de Chile y la guerra del Atlántico Sur*. Santiago, Editorial Mare Nostrum Ltda., 2006, p. 144.

(isla Freycinet, archipiélago de las Wollaston) y también en la frontera terrestre de la isla Grande de Tierra del Fuego y se extendieron desde el mismo 2 de abril hasta mediados de junio de 1982.

Todas estas incursiones fueron protestadas por Chile, figurando su relación en la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, correspondiente al año 1982, configurando solo los ejemplos más destacados del escenario de conflicto de baja intensidad llevado adelante por Argentina contra Chile.

La política chilena durante la guerra de 1982

Al igual que el resto del mundo, el gobierno de Santiago fue sorprendido por la invasión a Malvinas. Las relaciones con Buenos Aires se encontraban en un momento álgido, debido al aumento de tensión en torno al conflicto limítrofe austral. Por lo tanto, la reacción inicial fue de cautela y preocupación debido a las señales de hostilidad provenientes desde Argentina.

Además, la acción diplomática británica fue ágil. Días después del 2 de abril, el embajador británico, John Heath, inició conversaciones para arribar a 'entendimientos' con Chile. Según fuentes argentinas hubo dos vías: por una parte, el comandante en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile, Fernando Matthei, recibió a uno de los jefes de Inteligencia de la Real Fuerza Aérea (RAF) quien le entregó una carta solicitando apoyo del comandante en Jefe, Sir David Great. El general Matthei informó al presidente Augusto Pinochet, quien prestó su consentimiento y dispuso estricta confidencialidad. Por otra parte, gracias a la cercanía con la Armada –que sobrellevaba el peso principal en la controversia austral con Argentina– la embajada británica estableció otro canal de entendimiento.

Al amparo de estos imperativos, Chile llevó adelante una acción exterior compleja que combinó actividades que favorecieron el esfuerzo militar del Reino Unido, medidas de autoprotección, y acciones diplomáticas para evitar la propagación del conflicto.

Las primeras, dirigidas a cooperar con el Reino Unido, se expresaron en permitir el acceso británico a la información bruta recolectada por la inteligencia chilena y en el permiso para que aviones y especialistas británicos recolectaran directamente esa información desde el espacio aéreo y marítimo chileno. A cambio, el Reino Unido cedió a Chile material aeronáutico que compensaba la inferioridad de medios frente a Argentina (incluyendo aviones de reconocimiento fotográfico, aviones de combate y repuestos). Esta cooperación no se limitó a las autoridades; existen testimonios sobre radioaficionados chilenos que advertían a los británicos el despegue de aviones argentinos desde los aeropuertos del continente.

Otra medida fue la autorización de la Armada de Chile para que el petrolero ligero *RFA Tidepool*, que se encontraba de viaje a Valparaíso, fuera restituido al Reino Unido y participara en la campaña.

Hubo un segundo conjunto de medidas que tuvieron por finalidad proteger el territorio chileno de una eventual extensión del conflicto. Entre ellas, el desplazamiento de la Escuadra chilena hacia el sur, así como la movilización de la reserva estratégica del ejército (20.000 hombres), al extremo sur y a la frontera cercana a Neuquén y Río Negro.

En el contexto de 1982 –con una guerra desarrollándose en la región y estando pendiente la resolución del diferendo austral– estas acciones buscaban mejorar la cobertura de la totalidad de las fronteras, y se inscribían en una lógica de prudencia (otros países realizaron desplazamientos similares)

Autores argentinos han señalado que estas medidas impactaron el despliegue militar argentino. Extraoficialmente, oficiales de marina sugieren que una flota de torpederas y corbetas que debía operar desde Malvinas fue dejada en el continente en previsión del conflicto con Chile, siendo activamente usadas en sus incursiones sobre territorio chileno coetáneamente con la guerra.

Además, la movilización chilena habría obligado al Ejército argentino a desplazar sus dos unidades mejor preparadas para combatir en Malvinas (las brigadas de Mendoza y Neuquén) a la frontera occidental, por lo que fueron reemplazadas en las islas por unidades provenientes de la mesopotamia, habitadas a ambientes subtropicales. Otro tanto habría ocurrido con la Brigada Aerotransportada.

Sin embargo, la mayoría de los historiadores argentinos relativiza este efecto. En primer lugar, la movilización chilena se realizó después del 20 de abril de 1982, esto es, cuando ya se había dispuesto que tropas viajarían a las islas. Además, algunos autores han reconocido que las medidas chilenas eran informadas a las autoridades argentinas.

Por ello, parece más bien que las tropas argentinas mejor preparadas para la guerra austral permanecieron en el continente debido a que la Junta Militar no previó que el Reino Unido respondiera, y a que sus propias evaluaciones y desconfianzas respecto de Chile lo recomendaban.

Hubo un tercer ámbito propiamente diplomático, en el cual la posición chilena fue cercana a la mantenida por Colombia, esto es, distinguiendo entre la controversia territorial y la aventura emprendida por la Junta Militar. Chile siguió el consenso latinoamericano en el SELA, votó favorablemente la resolución 359 del Consejo Permanente de la OEA, y se abstuvo –junto a Colombia, Trinidad y Tobago y Estados Unidos– en las Resoluciones I y II de la 20ª Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores americanos, por estimar que eran

incompatibles con lo resuelto por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Cuando terminó la contienda, Chile mantuvo su apoyo a la demanda argentina de negociaciones para resolver el destino de Malvinas, aprobando la Resolución 37/9 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Hubo un último aspecto relacionado con el propósito de evitar que el conflicto se extendiera al continente americano. La declaración del embajador de Chile en Buenos Aires de que “Argentina tiene las espaldas bien cubiertas”, sintetizaba un esfuerzo destinado a lograr la abstención de esfuerzos militares británicos hacia territorio continental argentino. Aunque el descubrimiento de un helicóptero británico en las cercanías de Punta Arenas representó un momento delicado, varios testimonios reconocen que la posición de Chile influyó en la decisión británica de no realizar acciones contra instalaciones argentinas situadas en Tierra del Fuego, o en el continente¹⁶.

El conjunto de acciones chilenas tuvo un resultado discutido. La mayoría de los autores argentinos considera que su efecto no fue relevante a la hora de definir el conflicto, el que se resolvió gracias los aciertos de la estrategia británica, los errores argentinos, y el apoyo estadounidense al Reino Unido.

Pese a coincidir con esta apreciación, los autores británicos advierten que ciertas decisiones argentinas fueron adoptadas a la luz de sus percepciones respecto de Chile. Más que a acciones concretas chilenas, estas decisiones se inspiraron en los razonamientos argentinos sobre lo que Chile podía, o iba a hacer. El decadentismo identitario argentino tuvo un efecto superior a las decisiones chilenas en sí mismas.

Conclusiones

Aunque la visión conspirativa de la historia, cuyo máximo exponente regional es Eduardo Galeano, promueva una perspectiva simple y casi lineal de las políticas nacionales, la realidad se caracteriza por su complejidad.

Es cierto que, desde el punto de vista de las guerras interestatales, América Latina es una región pacífica y, por ende, benigna. Sin embargo, los países latinoamericanos no han dudado en coaligarse entre sí y con potencias extrarregionales para defender sus intereses. Además, sus diplomacias han hecho gala de grados de sofisticación al enfrentar desafíos trascendentes; no es cierto que la actuación regional haya sido siempre unánime y sin fisuras.

Ello, fue el caso de la guerra del Atlántico Sur, donde la mayoría de los países latinoamericanos supo distinguir entre el apoyo diplomático prestado a la solicitud

¹⁶ Documentos oficiales británicos recientemente publicados confirman este aserto.

argentina de establecer negociaciones para resolver pacíficamente el contencioso con el Reino Unido, y la cautela ante la guerra desencadenada por el gobierno militar argentino. Solo la tendencia autoexculpatoria de la historiografía argentina sustenta la credibilidad sobre una presunta acción general que no fue tal.

Este es el contexto en el que se inserta la política chilena ante la guerra del Atlántico Sur. Cuando Christopher Morley señaló que “en política siempre debemos optar entre dos males”, podría haber tenido a la vista la difícil situación en que se encontró Chile, el 2 de abril de 1982. Involucrado en una mediación plausiblemente condenada al fracaso, sufriendo el hostigamiento de un vecino que había denunciado el histórico mecanismo de solución pacífica de controversias bilaterales, y multiplicaba las incursiones en territorio chileno para doblegar su voluntad, el gobierno de Santiago debió lidiar con el desafío agresivo que representaba la hiperactividad territorial argentina y su eventual expresión en una guerra total.

En estas condiciones, el distanciamiento respecto de Argentina y el apoyo al Reino Unido era un ejercicio de supervivencia.

Además, esta política era coherente tanto con el modelo general de política exterior chilena, como con la posición tradicional respecto de Malvinas.

Ante todo, había coherencia con el principio del apego al derecho internacional. El Consejo de Seguridad, la máxima instancia de la comunidad internacional –y la única con poder vinculante para los estados– había condenado el desembarco del 2 de abril y consideraba a Argentina país agresor, por lo cual la operación británica de recuperación de Malvinas (Operativo “Corporate”) se fundaba en el principio de legítima defensa, establecido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

Por otra parte, esta acción era coherente con la política de Estado sobre Malvinas, tal como venía siendo delineada desde 1964, que se mantuvo durante la crisis y en los foros multilaterales posteriores a la guerra. El enfoque comprensivo señalaba: 1) Que Chile apoyaba la reivindicación argentina de que el Reino Unido negociara el destino de Malvinas teniendo en cuenta los intereses de los habitantes, y 2) Que ese apoyo no llegaba a acompañar a Argentina cuando este país se apartaba de las normas de convivencia entre las naciones, e infringía el derecho internacional.

En consecuencia, mantener distancia respecto de Argentina y colaborar al éxito del Reino Unido era compatible con la supervivencia de Chile, con el compromiso tradicional de nuestro país con el derecho internacional y con la posición tradicional de nuestro país sobre Malvinas.

En estas condiciones, el actual silencio generalizado de la clase política y de la diplomacia chilena sobre este período resulta difícil de comprender. Con

excepción del canciller José Miguel Insulza quien, en el marco de la crisis con el Reino Unido y España (1999), señaló “nunca se debe apoyar a una potencia extracontinental”, las autoridades chilenas han eludido opinar sobre la política exterior durante ese período.

Ello, puede explicarse si se considera que, la política de Estado de Chile respecto Malvinas experimentó un brusco cambio en 1995, cuando nuestro país abandonó la posición tradicional y reconoció los derechos argentinos sobre las islas Malvinas.

Este cambio introdujo crecientes dosis de incoherencia en el modelo de política exterior. Jean Bouvier sostenía que “los regímenes y los sistemas económicos y políticos no mueren jamás por sus escándalos. Mueren por sus contradicciones”. La modificación decidida en la X Cumbre de Presidentes de MERCOSUR (junio de 1996, Potrero de Los Funes, San Luis, Argentina), no solo desafía la coherencia global de nuestra política exterior, también modifica la perspectiva sobre esa parte de la historia diplomática de Chile. Lo que era necesario dejó de serlo por un cambio global sobreviniente.

Esta incoherencia se expresa en los silencios embarazosos y las respuestas políticamente correctas, representativas también de una cierta forma de desorientación.

Bibliografía

- ABDENUR, Roberto (2005); “Guerreiro nas relações Brasil-Argentina”, *Journal do Brasil*, 21 diciembre, <http://quest1.jb.com.br/jb/papel/opiniao/2005/12/20/joropi20051220001.html>
- BALZA, Martín (2001); *Dejo constancia: Memorias de un general argentino*, Buenos Aires, Ed. Planeta.
- CAMILIÓN, Óscar (2000); *Memorias Políticas. De Frondizi a Menem*, Buenos Aires, Ed. Planeta.
- CASTRO SAURITAIN, Carlos (2006); *Las relaciones vecinales de Chile y la guerra del Atlántico Sur*, Santiago, Editorial Mare Nostrum Ltda.
- FREEDMAN, Lawrence y GAMBIA, Virginia (1992); *Señales de Guerra. El conflicto de las Islas Malvinas de 1982*, Buenos Aires, Javier Vergara editor.
- JAURAGUIBE Helio. Brasil-Argentina; Breve análisis de las relaciones de conflicto y cooperación, en <http://www.cuadernosjudaicoc.cl/index.php/REI/article/viewFile/16058/22019>
- MORALES, Matías Joaquín (2012); *Malvinas. La guerra de los neutrales*, Ediciones Continente, Buenos Aires.
- PALERMO, Vicente (2007); *Sal en las heridas. Las Malvinas en la cultura argentina contemporánea*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- POSSE, Abel (2007) “El conflicto de Las Malvinas y la caída de nuestra moral”, *La Nación*, 3 de abril, http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=896746.
- RAZONUX, Pierre (2002); “La guerra de las Malvinas” en Revista *Istor*, año II, número 8, http://www.istor.cide.edu/archivos/num_8/dossier1.pdf.
- SANGUINETTI Julio María. “Nuestra guerra de secesión”. *La Nación* de 5 de junio de 2013, en <http://www.lanacion.com.ar/1588653-nuestra-guerra-de-secesion>
- WEST, Nigel (1988); *La guerra secreta por las Malvinas*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 3ª edición.
- YOFRÉ, Juan (2008); *Fuimos todos. Cronología de un fracaso, 1976-1983*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 7ª edición.

LA MEDICIÓN DE LOS “VALORES” Y MOTIVACIONES PROFESIONALES EN LAS FUERZAS ARMADAS[∞]

MARINA MALAMUD*

RESUMEN

La línea de análisis de la cultura militar en la última década se ha concentrado en indagar sobre las transformaciones de las pautas socioculturales de desempeño militar a partir de la incorporación de las llamadas “misiones de no guerra” como son las Operaciones de Paz. La preparación para la guerra y la acción en la no guerra, como misión subsidiaria, plantea un nuevo debate en la ética militar contemporánea. Desde este punto de partida es importante, sin embargo, dar cuenta de los distintos niveles de análisis cualitativo en lo que refiere a los valores organizacionales y los presentados por los profesionales militares desde la autopercepción de la actividad. De tal manera, el objetivo aquí es esquematizar y analizar el estado del arte actual sobre los análisis cualitativos de las fuerzas armadas en cuanto a valores y motivaciones individuales; dejando así sobre relieve herramientas de medición y categorías conceptuales. Se presentan como base empírica, los resultados de algunas investigaciones con trabajo de campo en la materia, tomando en cuenta como referencia los casos de: Argentina, Malasia, Estados Unidos, Gran Bretaña, Italia y Eslovenia.

Palabras clave: *Sociología Militar, Operaciones de Paz, Fuerzas Armadas y Sociedad, Ética militar, Naciones Unidas.*

MEASUREMENT OF “VALUES” AND PROFESSIONAL MOTIVATIONS IN THE ARMED FORCES

ABSTRACT

The military culture perspective of analysis in the recent decade has been focused on the research of socio-cultural patterns of military

* Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Magíster en Defensa Nacional. Licenciada en Sociología. Profesora de Sociología Militar, Escuela de Defensa Nacional. Investigadora del Proyecto “Guerra, Modernidad y Contramodernidad”, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. Argentina. marinam@conicet.gov.ar

[∞] Fecha de recepción: 110713
Fecha de aceptación: 121113

performance since the addition of the so-called “operations other than war” such as peacekeeping. The preparation for war and the non-war action, as a subsidiary mission, raises a new debate in contemporary military ethics. From this starting point, it is important to account for the different level of qualitative analysis when it comes to organizational values and those presented by military professionals from the self-perception of the activity. Therefore, the goal here is to outline the state of the art in contemporary qualitative studies of the armed forces in terms of values and individual motivations, by presenting measurement tools and conceptual categories. As an empirical base some results of previous research projects with fieldwork in the cases of Argentina, Malaysia, United States of America, Great Britain, Italy and Slovenia will be taken into account.

Key words: *Sociology of the Military, Peacekeeping Operations, Armed Forces and Society, Military ethics, United Nations.*

Parte de los cambios introducidos por el contexto de seguridad internacional respecto del instrumento militar de los Estados modernos ha llevado progresivamente a que las instituciones militares incorporaran de forma complementaria la preparación para un posible desempeño de algunos de sus miembros en las misiones de no guerra como las Operaciones de Paz (OP) y de apoyo en catástrofes y crisis humanitarias. Por ello, además de cumplir con su rol “tradicional” de defensa del territorio, los militares componen también parte fundamental de los compromisos internacionales marcados principalmente por la política exterior de sus países.

Por ejemplo, en el caso de la región americana, dentro de este marco de apertura internacional y cooperación en Misiones de Paz compartido por la mayoría de países del hemisferio se han estado tomando en cuenta las medidas de fomento de la paz como prioridad. Aquello ha sido ratificado una vez más en la IX Conferencia de Ministros de las Américas del año 2010 siendo el primer principio declarado: el apoyo unánime al imperativo de la paz y la confianza mutua de acuerdo con los principios de la Carta de Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos.

En virtud de estos nuevos parámetros de desempeño profesional desde el aporte a la seguridad y paz en el mundo, se abre un nuevo espacio de indagación sobre la estructura simbólica que guía la acción militar. En este sentido, surgen como preguntas en qué medida existe un péndulo entre el espíritu marcial y el multiculturalismo; cuáles son los principales valores y pautas socializadas desde la organización; y cuáles son las motivaciones subjetivas que presentan

los miembros de las fuerzas armadas (especialmente los voluntarios) para participar en las nuevas misiones de no guerra como las OP.

Desde estos principales interrogantes, el objetivo de considerar la dinámica cualitativa de las fuerzas armadas desde estudios realizados aproximadamente en la última década, requiere analizar el nivel organizativo e individual de manera interrelacionada aunque esquematizada en dos partes. Respecto del primer eje, es importante describir aquellos valores que forman parte de la ética profesional socializada desde la etapa inicial de formación y entrenamiento (ejemplos: la disciplina, el espíritu de cuerpo, el coraje). A su vez, existen también valores cardinales que también son promovidos por la institución pero como parte constitutiva de un requerimiento funcional. En este caso, se destaca el servicio a la patria, que se distingue de los anteriores, como se detallará luego, por derivarse de una finalidad determinada que hace a la definición misma de la actividad militar.

En un segundo plano, se encuentran otras dos formas de medir el eje cualitativo de la profesión: las motivaciones individuales y los aspectos vinculados a la autopercepción de la actividad. Este segundo nivel de análisis presenta múltiples complejidades puesto que al desarrollarse en el terreno de lo estrictamente subjetivo, dependiendo de la muestra elegida, las herramientas de medición o el momento histórico, entre otros factores condicionantes, los resultados pueden diferir en gran medida generando una dificultad adicional para realizar posteriores comparaciones.

La idea aquí es esquematizar los trabajos existentes en la materia de tal manera de demostrar distintas posibilidades de medición y los resultados obtenidos hasta ahora, tomando en cuenta algunos países que han financiado estudios de este tipo y que además son de carácter público. Ello permite entonces trazar algunas líneas conceptuales generalizables, teniendo en cuenta la necesidad de contextualizar política y socialmente cada caso en particular. En ese sentido, cabe aclarar que en su mayoría, los estudios de casos a presentar como base empírica se concentran en encuestas o entrevistas en profundidad dentro del cuadro de oficiales. Asimismo, el corte de tiempo abarca estudios realizados entre el año 2000 y 2010¹.

La presentación se divide en tres partes: en primer lugar, qué son los valores y qué rol cumplen en una organización militar, teniendo en cuenta que la so-

¹ Es menester aclarar que no se presentan estudios actualizados al año 2013 por la dificultad de hallar trabajos periódicos (al menos de carácter público) que prioricen como parámetro de comparación un corte anual; pero de todas formas lo relevante en esta materia es poder centrarse en los lineamientos conceptuales generales, que además se modifican solo a través del tiempo. Por esa razón, cabe un corte temporal de una década como aproximación (2000-2010) para analizar algunas de las variables que componen los actuales factores cualitativos de la profesión de las armas.

cialización de tales conceptos legitimados no solamente facilita la comunicación sino que transmite un particular sentido simbólico en el ejercicio de la profesión, en términos sociológicos. En segundo lugar, aparece el análisis de la correlación valores-organización; en este particular, se exponen por un lado la comparación entre Malasia, Estados Unidos y Gran Bretaña en cuanto a la jerarquía de valores que guían la institución militares en tales países; y luego la consideración de “patria” como símbolo distintivo de la función.

Dentro de los valores transmitidos institucionalmente, la acción en las operaciones de no guerra (aunque por lo general en lo normativo se consideran roles secundarios) conllevan la necesidad de preguntarse si acaso existen o no ciertas nociones éticas propias de esos roles. Esta pregunta deriva de una reflexión sobre las características de los sistemas sociales que indica que las funciones que en estos se desarrollan generan estructuras de valores, normas y parámetros de interrelación en la autorreproducción de esos sistemas. Siguiendo esta lógica, no es fortuito preguntarse por los posibles cambios en una organización social como son las fuerzas armadas al incorporar de manera sistemática nuevas funciones, como por ejemplo las OP. Se postula aquí que el énfasis en la socialización de ciertas pautas de desempeño que se imparten en la etapa de predespliegue durante el entrenamiento dentro del marco de la ONU como las 10 consideraciones éticas de los soldados de paz que se detallan luego, no necesariamente brindan nuevos valores pero al menos es claro que buscan generar un sentido de pertenencia, una identidad común multicultural en ese marco de acción determinado. Por esa razón también se acuña el término *peacekeeper* que se puede entender en el mismo sentido como la búsqueda de un simbolismo común.

En tercer término, se presenta la cuestión de la autopercepción de la actividad y los factores que motivan a los miembros de las fuerzas armadas a participar en misiones de no guerra. Los casos empíricos que se presentan tanto en Argentina como Eslovenia y desde ese estudio también su comparación con Italia, han tomado una muestra que incluye tanto a oficiales como a suboficiales con una franja etaria similar. A pesar de puntualizarse aquí el estudio desde la perspectiva de los oficiales en el caso de los valores vistos a nivel organizativo, cabe una salvedad en esta instancia, al marcar la complementariedad de las visiones individuales de ambos cuadros en el segundo plano de análisis que se presenta a continuación.

El valor de los “valores” en las fuerzas armadas

En cualquier organización social existen valores que estructuran la dinámica de la función. Por tanto, podemos decir que la estructura de valores de los individuos en tanto miembros de esta organización no es propia de los mismos

sino a través de esta función. En tanto la función crea expectativas, estos asimismo basan su actividad en una serie de valores específicos que los representa como conjunto. El ejercicio continuo de estas construcciones colectivas lleva a la identificación de los miembros con la organización.

Desde una visión general para comenzar, cabe recordar que en la sociología por largo tiempo se han opuesto los aspectos subjetivos relacionados a las variables conductuales con los factores estructurales u objetivos, siendo el péndulo entre ambos abordajes terreno de numerosas disertaciones teóricas. Sin embargo, hoy ya se habla de estructura y subjetividad sin que ambas nociones entren en conflicto. En virtud de esto, Robert Merton² plantea un método funcional que se basa en categorías, funciones y motivos; y a pesar de centrarse en el concepto de función, entiende la importancia de la motivación que determina una conducta social.

Las funciones, por su parte, no son roles o actividades específicamente (como se evaluaría en una primera mirada) sino consecuencias de las necesidades y propósitos que buscan la adaptación de la unidad, sistema social o grupo. Las funciones manifiestas son el resultado objetivo de las motivaciones conscientes de conducta social que contribuyen al ajuste o adaptación del sistema y se esperan así. Las funciones latentes en cambio, son aquellas consecuencias objetivas pero no planeadas y no limitadas a un propósito objetivo que generan un desenlace inesperado³.

En síntesis, las conductas sociales de las personas no se manifiestan en un espacio de libre albedrío, sino dentro de un contexto estructurado y los efectos de esos propósitos, vuelven de alguna manera a la estructura produciendo consecuencias objetivas perceptibles superficialmente o no. Por tanto, los seres humanos están condicionados desde lo individual a un entorno social determinado que puede ser empíricamente observable desde la sociología estructural-funcionalista, siendo que el espacio al que pertenecen, los influye hasta en la forma de actuar y pensar sobre las cosas mismas que los rodean.

Si se lleva el planteo teórico funcionalista al estudio de la profesión militar, se puede decir entonces que existiría un *ethos* de la profesión, que determinaría el móvil para la acción de los miembros de este grupo social y los objetivos o roles cumplidos tienen efectos notables y latentes que permiten la adaptación a las circunstancias que le impone el entorno. Esto no necesariamente implica que existe una "mentalidad militar", sino en principio, una estructura valorativa,

² MERTON, Robert. Teoría y Estructuras sociales. México D.F, 2002, 4ª edición.

³ *Ibid.* pp. 136-139.

al menos, que atraviesa la organización con sus características y variables particulares dada por la dinámica de las funciones vitales.

Por otra parte, Samuel Huntington plantea que a diferencia de otras profesiones de la sociedad, los oficiales de la organización militar necesitan desarrollar su capacidad profesional orientada no precisamente con la aplicación, sino el *manejo* de la violencia⁴. Este propósito funcional en términos de Merton, lleva entonces a la formación de una estructura valorativa particular donde entran en juego las normativas sociales y simbolismos que dan forma a los objetivos que concentran, en términos funcionales, la organización entendida como subsistema.

Siguiendo con esta primera idea, se postula que en las fuerzas armadas existe un fuerte sentido de pertenencia a la institución y la estructura de valores da sentido a la actividad. La institución militar desde este punto de vista funcionalista-estructural es un subsistema social marcado por una estructura valorativa determinada por las funciones principales que se dan dentro del mismo; siendo este como cualquier otro sistema, un conjunto de elementos y relaciones separados de un entorno y atravesado por una estructura de valores, que actúa de marco simbólico de los términos de las relaciones entre elementos del sistema.

En este caso, el entorno se divide en dos: por un lado es la sociedad a la cual pertenece la organización y por otro, el entorno externo que asigna los desafíos, riesgos y/o amenazas a la seguridad de la sociedad y sobre los cuales deben trabajar los militares. Nuevamente desde la visión de Huntington, estos *inputs* del entorno, son variables independientes que explican además la forma que toma el control civil de las fuerzas armadas. Estos se identifican con los *imperativos funcionales* y refieren a los desafíos externos que imponen *requerimientos*; y los *imperativos sociales* que generan *condicionamientos* desde el sistema social desde adentro y se relaciona con el control que ejerce la ciudadanía sobre la actividad de sus fuerzas armadas⁵.

En concordancia con esta perspectiva teórica Omar Gutiérrez plantea que “la estructura de las instituciones de defensa es determinada por los requerimientos funcionales” siendo la función militar del monopolio legítimo de la violencia organizada “única e indivisible”. En ese sentido plantea que la cultura militar es también única en tanto las instituciones militares son instituciones totales con un “sistema distintivo de valores, creencias, actitudes y normas que caracterizan la idiosincrasia militar e imagen propia tanto de oficiales como del personal”⁶.

⁴ HUNTINGTON, Samuel. El Soldado y el Estado. Buenos Aires. Círculo Militar. 1964.

⁵ FEAVER, Peter. The Civil-Military problematique: Huntington, Janowitz and the question of civilian control. *Armed Forces & Society* (23): 149-178, Winter, 1996.

⁶ GUTIÉRREZ, Valdebenito, Omar. Sociología Militar. La profesión Militar en la sociedad democrática. Santiago. Editorial Universitaria. 2002. p. 33.

Desde que el conflicto armado es la variable primordial para la existencia de esta organización, "la profesión militar tiene como función organizar a los hombres para vencer sus miedos y sus fallas innatas, lo que requiere cooperación, resaltar la importancia del grupo frente al individuo; someter los intereses y deseos personales a las necesidades del servicio; etc. El logro de estos requerimientos no se alcanza por medio de alicientes tangibles; no se puede adquirir ni por alicientes materiales ni por incentivos positivos, sino mediante la adhesión a un sistema de valores con base en la tradición y el espíritu de cuerpo y la sujeción a un código de honor"⁷.

El perfil subjetivo de una estructura es siempre un proceso dinámico y por tanto los valores también se alteran de acuerdo con los cambios externos que se imponen a la organización. Estos cambios, en alguna medida inaugurados por las grandes transformaciones vinculadas al proceso de globalización y su impacto en los nuevos roles del Estado, han generado para la fuerzas armadas nuevos desafíos, incorporando parámetros técnicos y hasta simbolismos profesionales. A la vez, dentro de esta especificidad, necesariamente algunos valores se modifican y otros permanecen estables.

En definitiva, el perfil subjetivo en un subsistema determinado lleva a preguntarse por la especificidad de la estructura valorativa. En ese sentido, uno de los debates se concentra en puntualizar la existencia de pautas establecidas en los reglamentos de disciplina de las fuerzas armadas que se distinguen de otras organizaciones sociales en términos funcionales. Esto implica que ciertas premisas resultan imprescindibles para el desarrollo de la organización. En segundo término se puede plantear, en cambio, que los valores son los mismos que circulan en la sociedad pero con una jerarquización diferente. Ante la pregunta: ¿los militares se enfrentan a un estándar moral más alto? Carl Ficarrotta expone que "hay muchas maneras de sacarle provecho a la idea de un estándar "más alto". Primero, podríamos querer decir que hay obligaciones morales militares que otras personas sencillamente no tienen. Segundo, podríamos querer decir, en todo caso, que los militares tienen motivos especialmente buenos para limitarse estrictamente a los estándares que aplican a todos, inclusive a nosotros"⁸. Para el autor, una ponderación distinta de los valores sociales se relaciona con la línea funcional que es propia de la organización.

Frente a esto, el punto de vista que se propone aquí no es marcar si los valores son o no los mismos que los que se encuentran en la sociedad; ya que

⁷ *Ibid.* p. 172.

⁸ FICARROTTA, Carl. ¿Están los profesionales militares atados a un estándar moral "más alto"?. *Air & Space Power Journal*. Segundo Trimestre. 2005.

es poco probable que el individuo y sus organizaciones modernas se desarrollen en otro espacio que no sea dentro de las dinámicas simbólicas de esa misma sociedad. Tampoco se piensa aquí que el debate es si los militares tienen una apreciación diferente de los valores en general o estándares peculiares, sino que es preciso analizar qué significado tienen esos valores en el marco funcional de desarrollo de la organización. El centro del debate podría moverse entonces hacia cuál es el contenido de esos conceptos en términos funcionales; en otras palabras: ¿cómo se define cada valor en virtud de una organización social determinada definida por las funciones vitales y secundarias que la definen como tal?

Por ejemplo, se puede decir en términos generales que la disciplina es un valor de muchas organizaciones sociales especialmente las educativas, pero en lo concreto, el margen de error en un estudio empírico que compare las consecuencias de la falta de disciplina en una escuela de formación básica y una unidad del ejército en combate, resultaría incalculable. La imposibilidad de esa comparación no se basa entonces en que al colegio primario le resulte menos importante este valor sino simplemente es que ese concepto no tiene el mismo significado para una institución que para la otra.

Esto vuelve una vez más a la línea funcionalista-estructural para estudiar asuntos relacionados a la organización militar y a los términos de desempeño profesional: el propósito del manejo de la violencia junto a una singular condición de ejercicio de la profesión que es dar la vida si es necesario, generan normas, valores, conductas, técnicas y entrenamiento propios de ese objetivo; y a su vez, deriva en ciertas consecuencias latentes y manifiestas que son no necesariamente exclusivas sino particulares en su significado, en esta institución.

Nociones valorativas desde la perspectiva organizacional

Siguiendo la explicación anterior la estructura de valores es, en gran medida, resultado de las finalidades que persigue la organización aunque también es un reflejo de la dinámica de las relaciones sociales que se dan interna y externamente. Con todo, en un principio se estima que los parámetros culturales arraigados en las fuerzas armadas se vinculan con un trazo determinado por ciertos imperativos funcionales. Con ello, aparecen al menos dos niveles subsidiarios de valores que tienen un significado particular y son promovidos como substanciales desde la organización: los valores que *definen* la institución y los valores que *guían* (en términos ideales) el desarrollo de la institución.

Como se mencionara en la introducción, la noción cardinal que define en términos funcionales a la organización militar es precisamente la *patria*. En lo conceptual, se entiende que desde la época de independencia en adelante, el patriotismo al menos hasta fines del siglo pasado, se ha relacionado con las

ataduras con el territorio, el reconocimiento hacia sus tradiciones y una mirada dirigida especialmente hacia su defensa e integridad⁹. Más allá del análisis comparado, la defensa del territorio continúa en general siendo el propósito fundamental para las fuerzas armadas en la mayoría de los países.

Este imperativo compartido es manifestado en las normativas oficiales como Leyes específicas y hasta en algunos casos en Libros Blancos de Defensa. Para exponer un ejemplo solamente, en el caso argentino, lo precedente está contemplado en la *Ley 23.554 de Defensa Nacional* así como en la *Directiva sobre la organización y funcionamiento de las fuerzas armadas*, aprobada por Decreto en 2006. El último documento destaca la finalidad principal de defensa de la soberanía pero hace a la vez mención a las misiones subsidiarias. Tres de las cuatro que se contemplan en esa Directiva, se relacionan con favorecer la confianza mutua con otros países y apoyar la seguridad y paz regional e internacional. Así, “en el marco general de los intereses que hacen a la Defensa Nacional, deberán considerarse como misiones subsidiarias: participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas; participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior prevista por la Ley de Seguridad Interior N° 24.059; participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos; participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional”. Esta complementariedad entre la defensa de la soberanía y las funciones subsidiarias de no guerra como las OP es también trasladable como visión general a otros países de Sudamérica y eso se refleja además de las normativas nacionales en las Conferencias de Ministros de Defensa así como en las reuniones en el marco de UNASUR.

Pero volviendo al significado cualitativo de la patria, según el Tte. Gral. español Rafael de Valenzuela este valor resulta de alguna manera un vehículo que canaliza el resto de las virtudes y capacidades de la actividad militar¹⁰. De tal forma, hace mención a las Ordenanzas y la Constitución en su Artículo 8 que en breve manifiesta que en el patriotismo tienen su origen todas las virtudes castrenses. A continuación, el autor considera “el patriotismo, entendido de una manera simplista pero no por eso menos rigurosa, es el amor a la patria, que en el caso de los militares nos conduce y nos induce a buscar una preparación adecuada que nos permita servirla con la mayor eficacia dentro del ámbito de

⁹ LOVEMAN, Brian. For la *Patria*. Politics and the armed forces in Latin America. Wilmington. Scholarly Resources Inc. 1999.

¹⁰ DE VALENZUELA, Rafael (Tte. Gral.). Sobre la esencia de la profesión militar. EN: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Dimensión Ético-Moral de los cuadros de mando de los ejércitos. Madrid. CESEDEN (23). 2009. p. 58.

nuestras responsabilidades”¹¹. En resumidas cuentas, la definición de la patria (así como la ponderación de su importancia) la distingue como noción de otras cuestiones simbólicas porque es en sí misma un eje aglutinante que da sentido a la actividad.

En cuanto a un ejemplo empírico actual de valores que *guían* la institución militar, cabe destacar el trabajo realizado en Malasia por especialistas en la materia donde se conforma un cuadro comparativo con similares situaciones en Estados Unidos y Gran Bretaña. Kamarul Zaman Ahmad, Mej Azlan Muhammad y Mej Zunaidi Hassan exponen los resultados de una investigación con trabajo de campo realizado en Malasia sobre una muestra de 214 oficiales de las fuerzas armadas donde se analiza la jerarquía de valores y la conformidad con la pertenencia a la institución; la franja etaria tomada fue entre 20 y 54 años sin embargo, la mayor incidencia de respuesta a la encuesta se concentró en oficiales de entre 26 y 35 años. En cuanto al género, un 88.8% de los encuestados fueron hombres y el restante 11.2% mujeres (manifestando la predominancia masculina en el ejército)¹².

Allí señalan, entre otras cosas, que las fuerzas nacionales invierten un largo tiempo en asegurar que sus soldados compartan la misma jerarquía de valores que la organización y que principalmente los valores estimados socialmente como propios del ámbito militar son la disciplina y espíritu de cuerpo. Paralelamente, de acuerdo con los resultados obtenidos sobre los oficiales encuestados, los valores más destacados como resultado del estudio han sido en primer lugar la creencia religiosa, luego la disciplina, la lealtad, el sacrificio, el espíritu de cuerpo, la integridad, y finalmente el coraje.

Como síntesis comparativa, se introduce un cuadro de doble entrada que establece un ranking de valores militares según estudios similares en los tres países mencionados. Siguiendo un nivel de importancia de mayor a menor descrito en una tabla de 1 al 7 de forma secuencial, en Estados Unidos aparece primero la lealtad, luego el deber, en tercer lugar el respeto, luego el servicio desinteresado, el honor, la integridad y finalmente el coraje personal. Para Gran Bretaña lo principal, según el mismo esquema es el compromiso desinteresado. Como segundo valor en importancia aparece el coraje, luego la disciplina, la integridad, la lealtad y en sexto y último lugar de la lista el respeto por los otros¹³.

¹¹ *Ibid.* p. 61

¹² ZAMAN AHMAD, Kamarul, AZLAN MUHAMAD, Mej y ZUNAIDI HASSAN, Mej. Aligning Military and Soldiers' Value Hierarchy. International Journal of Business and Management. Canadian Center of Science and Education. (5): 62-69. Marzo 2010.

¹³ *Ibid.*

Como se mencionara anteriormente, estos valores surgidos de los trabajos de investigación realizados con el personal de las instituciones militares correspondientes a cada país, son considerados determinantes clave para el desarrollo de la actividad; pero también como todos los valores es reflejo de las consideraciones morales y éticas que emanan de sus sociedades, así como en tercer lugar, producto de la propia dinámica de las relaciones intra y extrainstitucionales.

En otro plano, con las nuevas funciones de no guerra se presentan determinadas nociones que forman parte de la capacitación básica de predespliegue. En la cuarta unidad de uno de los manuales cuyo conocimiento es obligatorio, aparecen como principales reglas de conducta de los *soldados de paz*¹⁴.

1. Vestirse, pensar, hablar y comportarse en una forma acorde, considerada, madura y disciplinada de un soldado confiable, desplegando la mayor integridad e imparcialidad, manteniendo el orgullo de ser un *peacekeeper* y no abusar de la autoridad.
2. Respetar las leyes del país receptor, su cultura local, sus costumbres y sus tradiciones.
3. Tratar a los habitantes de ese país con respeto, cortesía y consideración, siendo que el soldado es allí un invitado a ayudarlos y por ello, será recibido con admiración. No solicitar ni aceptar ningún material de recompensa, honor o regalo.
4. No incurrir en actos inmorales de abuso o explotación física en la población local o en el personal de Naciones Unidas, especialmente mujeres y niños.
5. Respetar y valorar los derechos humanos de todos. Apoyar y asistir a los débiles y a los enfermos. No actuar con venganza en especial con los prisioneros, detenidos o personas bajo custodia.
6. Cuidar como corresponde el dinero, vehículos y equipamiento de las Naciones Unidas.
7. Demostrar cortesía militar a todos los miembros de la misión, incluyendo otros contingentes, sin importar sus creencias, género, rango u origen.
8. Ser respetuoso del medio ambiente del país receptor.
9. No incurrir en el consumo de alcohol y/o tráfico de otras sustancias.
10. Ejercitar la mayor discreción en el manejo de información confidencial y cuestiones oficiales que puedan poner en riesgo vidas o perjudicar la imagen de las Naciones Unidas.

¹⁴ ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. United Nations. UN Peacekeeping PDT Standards. Core Pre-Deployment Training Material. Unit 4. Ten rules: Code of Personal Conduct for Blue Helmets. (1st ed). United Nations. 2009.

Algunas cuestiones como el trato ecuánime a los prisioneros de guerra data del derecho internacional de los conflictos armados, pero el respeto por la cultura local o el apoyo a la flora y fauna del lugar, son aspectos a considerar en este nuevo marco multilateral. Es que las OP requieren ciertas capacidades tecnológicas, tácticas y administrativas pero también pareciera según este material de predespliegue que se resaltan aptitudes vinculadas al multiculturalismo como valores estructurantes de esta función. Esto implica que una visión posible es que el entrenamiento operacional es suplementado con premisas valorativas propias del rol.

En esa dirección, tal como señalan la profesora Alaciel Campos Dugone y el teniente coronel Gustavo Isaac, jefe de Educación, Entrenamiento y Doctrina de CAECOPAZ en Argentina en el año 2006 “un soldado que ha sido entrenado para la guerra debe ahora evitarla, por todos los medios a su alcance, más allá de contar con la capacidad de disuasión necesaria de acuerdo a la situación”¹⁵. En virtud de incorporar una visión diferente de la guerra “un *peacekeeper* debe ser capaz de interoperar en un área de conflicto o postconflicto, dentro de un entorno multinacional y multidisciplinario, respetuoso de las diferentes culturas, guiado por un profundo entendimiento de los principios de la ONU”. En el desempeño individual “un *peacekeeper* debe demostrar ciertas características de personalidad, a saber: tolerancia, flexibilidad, actitud positiva, autonomía e iniciativa, tacto, paciencia y diplomacia”¹⁶.

Siguiendo el ejemplo de Argentina cuya presentación de cuadros está determinada por la voluntariedad de sus miembros, entre los criterios de evaluación que determina el *Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas* para los postulantes es en primera medida fundamental interactuar y desempeñarse profesionalmente, con capacidades lingüísticas, y aspectos personales y contextuales que le permitan operar en un entorno desafiante en cuanto a la capacidad de adaptación, interacción y resolución de situaciones nuevas o conflictivas¹⁷.

Más allá de considerar que existe o no un perfil propio de la función en OP que deriva en nuevos valores profesionalmente definidos, algunas premisas éticas impartidas en la etapa de predespliegue parecieran reforzar la idea de mecanismos identitarios propios del rol. Sin embargo cabe destacar que al volver al país los militares desplegados en OP retoman sus actividades y propósitos habituales, por tanto la clasificación de *peacekeeper* pudiera ser atribuible única-

¹⁵ CAMPOS DUGONE, Alaciel/ ISSAC, Gustavo. Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz. Military Review. Enero-febrero 2006.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ ARGENTINA. Ministerio de Defensa. Proceso de Evaluación y selección de personal a desplegar en Misiones de Paz o Centros de Entrenamiento en OMP. Buenos Aires. EMCFFAA. 2010.

mente a la etapa de despliegue en una misión determinada. En última instancia, si hubiere o no incorporación de pautas vinculadas al multiculturalismo, los centros locales de entrenamiento generan lenguajes comunes y transversales entre unidades de distintos países. Aquello no resulta en absoluto arbitrario: además de otorgar sentido simbólico es favorable en términos operativos.

A la vez cabe destacar que así como funcionalmente no es en absoluto lo mismo una operación militar embarcada en defensa de la patria que la participación en una operación de paz para colaborar con la restauración de la paz social y la seguridad en otro país en crisis, es esperable siguiendo la línea funcionalista-estructural que existan en un largo plazo si la institución lo incorpora de manera sistemática, correspondientes nociones valorativas. En definitiva y en relación a esto, otro elemento de debate posible es en qué medida los valores universales vinculados al multiculturalismo entran en acción en momentos límites de crisis. No solamente desde lo operacional sino también aparece como móvil ético la contribución a la cultura de la paz en el mundo para las OP pero en un teatro de operaciones bajo situación de estrés merecería un estudio aparte determinar qué motiva a los profesionales en su acción y qué valores y ponderación de los mismos entran en juego.

Como posible elemento de análisis, aunque data de otro contexto histórico, en el clásico texto de sociología militar compilado por Morris Janowitz, *The New Military* se presenta un texto sobre las relaciones personales y el desempeño en combate. Allí, Roger Little¹⁸ planteaba que en la guerra, la motivación en gran medida durante el combate se vinculaba con elementos significativos más amplios de la sociedad, partiendo de la familia. Actividades reales y simbólicas de la organización basadas en las relaciones sociales fueron entonces más efectivas. Por tanto, no era suficiente con que el soldado pensara en el patriotismo, la bandera, cierta forma de vida en abstracto o un perfil general de adoctrinamiento. Los soldados se mostraban más motivados a partir de escuchar a personas que representaban aquellos valores que los identificaban de forma más íntima.

En suma, la presentación de estas conclusiones intenta mostrar un contrapunto en el debate sobre los valores organizacionales frente a los desafíos profesionales en el nuevo marco de seguridad internacional, planteando como posibilidad distinguir el tipo de teatro de operaciones para poder definir también qué ponderación de valores entran en juego además de cuáles son. Es entonces posible pensar que en la guerra y aun en una situación extrema de crisis (en ope-

¹⁸ LITTLE, Roger. Buddy relations and combat performance. EN JANOWITZ, Morris. *The New Military*. New York. Sage Foundation. 1964. pp. 204-206.

raciones de no guerra) ante todo aparece sobre relieve el grupo de identificación primario.

Motivaciones profesionales

La indagación sobre las motivaciones que guían la acción de las personas se relaciona con una mirada psicosocial centrada en los incentivos individuales dominantemente. Las dificultades de obtener resultados transversales y definitivos están a la vista. Sin embargo, a pesar de reconocer la naturaleza cambiante de los incentivos subjetivos de las personas dentro de una organización determinada, se puede abordar el análisis de esta cuestión desde la medición de identificación positiva con el rol; la satisfacción con el trabajo y la organización; el grado de voluntariedad y/o ansia para emprender nuevos proyectos.

Como ejemplo de esta perspectiva, el análisis de caso de las motivaciones de los soldados italianos que participaron en las misiones de paz y humanitarias en Albania y Somalia, por Fabrizio Battistelli¹⁹ dio como resultado una serie de nociones esquematizadas en premodernas (vinculado al compromiso normativo); modernas (compromiso instrumental) y postmodernas (nuevas experiencias y el deseo de aventura). Como resultado, se destacan fundamentalmente aquellas vinculadas a las motivaciones utilitarias como “adquirir capacidades y conocimientos útiles”; “hacer uso del propio conocimiento y entrenamiento como militar”; “mejorar el conocimiento de otros lenguajes”; “ganar dinero extra”; y “mejorar la imagen de su país en el exterior”; entre los conceptos posmodernos aparecen “evitar la rutina en casa”; “aprender a manejar problemas y situaciones de estrés”; “experimentar algo vivificante” y “familiarizarse con otros países y culturas”²⁰.

Utilizando este estudio como modelo, las especialistas de la Universidad de Ljubljana Jelena Juvan y Janja Vuga²¹ observan los resultados de una muestra de 3.062 militares que participaron en Bosnia y Herzegovina, y Kosovo. Sobre el total de los contingentes, un 17.7% de los encuestados fueron suboficiales, 75.7% soldados y 6.6% oficiales; en un 96% hombres, principalmente de entre 26 y 30 años (42%) siendo la segunda franja etaria más importante entre 18 y 25 años (29%). Una cuestión a destacar aquí es que se consideró la actitud presentada hacia las OP antes y después del despliegue. Se estableció así que un 70% de quienes no habían participado nunca en una misión tenían una actitud positi-

¹⁹ JUVAN, Jelena y VUGA, Janja. What Motivates Slovenian “Peacekeepers”? *International Peacekeeping*. Vol. 18 (1): pp. 96-109. Febrero 2011.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

va. El restante 30% había estado desplegado previamente y presentó una visión negativa sobre las OP. En cuanto a las motivaciones principales, se destacaron al igual que en Italia, las del tipo “modernas”. Entre ellas “adquirir capacidades militares y civiles”, “ganar dinero extra” y “lograr un impacto favorable en la propia carrera”²².

Como reflexión general es interesante notar que, a pesar de las diferencias en los resultados que pueden aparecer según como sea elegida la muestra, el momento histórico del país en que se hizo la encuesta, y si se hizo antes o después del despliegue o a quienes no han participado aún, parecieran haber puntos de contacto en cuanto a las motivaciones instrumentales en ambos casos. Lo anterior lleva a reflexionar más ampliamente sobre los valores y parámetros de bienestar en las sociedades actuales.

En otro plano, también se puede medir desde una perspectiva psicosocial la autopercepción de una profesión. En el ejemplo que se presenta a continuación sobre el caso de Argentina, el tipo de estudio se concentró en una visión más general determinada sobre la ponderación individual de valores sociales universales. La investigación fue realizada por Fernanda Sosa, Silvia Mele y Elena Zubieta²³ de la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires. El método llevado a cabo resultó en una muestra no probabilística realizada a 104 participantes en la misión de Haití (MINUSTAH) de sexo masculino (11% soldados voluntarios, 83% suboficiales y 7% oficiales) reunidos en CAECOPAZ, con una media de edad de 33 años. En cuanto al origen socioeconómico, el 56% se autclasificó como de clase media, el 39% de clase media/baja y el 6% de clase baja, entre otros datos relevantes.

En la población elegida para el estudio, se aplicó un cuestionario de escala de valores que podían agruparse en diez cardinales: poder, logro, autodirección, estimulación, hedonismo, universalismo, benevolencia, tradición, conformidad, seguridad y estos, a su vez se subdividían en cuatro dimensiones básicas: auto-trascendencia (integrada por el universalismo y la benevolencia); conservación (conformidad, tradición y seguridad); autopromoción (logro y poder) y apertura al cambio (estimulación, hedonismo y autodirección). Según las puntuaciones en la escala de valores determinada allí, aparece en primer lugar la *benevolencia*, con una media del 4.19, seguido de *la tradición* (4.10), *autotrascendencia* (4.08), *universalismo* (3.98), *seguridad* (3.60), *conservación* (3.55) y *apertura al cambio*

²² *Ibid.*

²³ SOSA, Fernanda, MELE, Silvia y ZUBIETA, Elena. Actitudes hacia el multiculturalismo, valores e inteligencia emocional en población militar en Misiones de Paz. Buenos Aires. Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires. Secretaría de Investigaciones. Vol. XVI. 2009.

(3.19) entre los valores más importantes. Es importante mencionar que en la tabla con una media de 1.17 figura *poder*²⁴.

En los resultados se remarca la preeminencia de la búsqueda del bienestar de las personas como valor fundamental, siendo el poder el último ponderado en la lista. El resultado es lógico: la profesión de las armas requiere un profundo sentido de responsabilidad social para la acción, mediado por el altruismo y la entrega personal (al menos en términos ideales) que conlleva el convencimiento de la búsqueda del bienestar de las personas a las que proteger. Como consecuencia, no solamente es esperable sino que sería difícil encontrar una respuesta distinta; resultaría una contradicción ética en todo caso que quien ha sido formado para servir a su patria no manifieste un sentido altruista.

De todas formas, es importante observar que en realidad estos conceptos son morales más que valores o autopercepción propia de una determinada profesión. Además, la búsqueda del bienestar de la comunidad es un factor de autopercepción común en todas aquellas profesiones que requieren un compromiso social activo. Por esa razón, una vez más al retomar el debate sobre el valor de los valores en las fuerzas armadas, la idea que se presenta aquí no es determinar cuáles son únicos de los miembros de esta organización, puesto que difícilmente sean distintos a los encontrados en otras organizaciones sociales, sino qué definición estructurada funcionalmente tienen. Por ello, un análisis aparte merecería desagregar el término “benevolencia” por ejemplo y ver en qué términos se conforma, es decir, cómo se compone en este caso.

Herramientas de análisis y reflexiones finales

El análisis cualitativo de la organización militar desde las distintas formas de medición realizada por estudios actuales en la temática, permite tomar parámetros en cuanto a sus resultados para compararlos con otros países. También brinda herramientas para pensar algunas cuestiones que son mensurables para poder conocer aspectos no tan estudiados de la actividad y tal vez con ello favorecer medidas de desempeño y de mejora organizacional. La indagación sobre los valores que definen y guían la profesión otorga desde una perspectiva de la sociología funcionalista-estructural, la posibilidad de encontrar pautas que estando o no escritas en las normativas, insignias y manuales de instrucción, le dan forma al ejercicio de la actividad a diario. Con ello, no muestra únicamente el estado actual de la cuestión, sino también hacia dónde va la institución en términos objetivos y subjetivos.

²⁴ *Ibid.*

Los trabajos sobre las motivaciones de los soldados, oficiales y suboficiales bajo determinadas circunstancias operativas, es un campo de trabajo que aunque más inmediato en su alcance y menos generalizable, permite de todas maneras tener el pulso de los incentivos y actitudes positivas o negativas sobre las tareas, condiciones y expectativas. Esta dimensión de análisis se vincula más con la psicología que con un estudio estrictamente sociológico, por lo que aquí se simplificó al denominarlo abordaje psicosocial en cuanto vincula ambas aproximaciones.

Como conclusión general, la presentación de los resultados de las investigaciones en los distintos países realizados en la última década, muestra acaso que uno de los debates principales en las fuerzas armadas actualmente es el balance en la ética marcial vinculada al rol primordial de la actividad y la ética multicultural introducida por las misiones subsidiarias como son las operaciones de no guerra. Al mismo tiempo, en cuanto a las motivaciones individuales, se puede marcar un posible debate entre el compromiso social amplio y el instrumentalismo.

Al respecto, el prisma de la cultura militar se pregunta por la continuidad entre la ética militar contemporánea a partir de los nuevos roles en la seguridad contemporánea y los parámetros que emergen del rol tradicional. Como conjunción de ambos aspectos, Hanne Kraugerud²⁵ plantea el concepto de *profesional combatiente* como aquel que identifica al militar por elección (en oposición al personal conscripto) con ataduras fuertes y permanentes a un cierto grupo o autoridad, como un Estado nación o unidad militar. Este planteo se enmarca como consecuencia del debate sobre el militar postmoderno desde la necesidad de reforzar su aspecto moral. A la vez muestra que existen distintos intentos por repensar el rol de los militares de tal manera de no quedar expuestos o comprometidos con aspectos controversiales de la guerra. Por ello es que entre otras cosas, aparecieron las nociones vinculadas a las OP como *soldados de paz* o considerar potencialmente inapropiado el término *guerrero* por ser arcaico o tener connotaciones éticas desafortunadas²⁶.

Sumado a lo anterior, desde los parámetros de desarrollo generales se puede decir que la organización militar “tradicional” en la que se impone principalmente la identidad colectiva enfrenta hoy la tendencia a la individualización. Por eso es que, entre otras cosas, la capacidad de los individuos a adaptarse a las expectativas del grupo es menor. Como consecuencia, se entiende que si la organización se concentra únicamente en la subordinación del individuo, puede

²⁵ KRAUGERUD, Hanne. Shields of Humanity. The Ethical Constraints of Professional Combatants. *Journal of Military Ethics*. Vol.10. (4): 263-273. Diciembre 2011.

²⁶ *Ibid.*

generar una falta de reclutas. Por eso el desafío para la institución es encontrar el equilibrio entre lo individual y lo colectivo. A su vez, con las nuevas misiones de no guerra, el militar aun necesitará un grado importante de solidaridad con sus camaradas pero también lograr empatía con y hacia los civiles²⁷.

Siguiendo a Huntington, el continuo desempeño objetivo de una función profesional resulta en la incorporación de valores, aptitudes y perspectivas que son intrínsecas al desempeño profesional y deducible de la naturaleza de esa función²⁸. En consecuencia, la incorporación de las misiones de no guerra como las OP, como se mencionara en los primeros párrafos, abre un signo de pregunta sobre la reflexión en torno a la existencia de nuevas consideraciones respecto de la cultura militar contemporánea en virtud del ejercicio sistemático de estas funciones. La respuesta a este interrogante depende de cómo se considera la incorporación de las OP dentro de la organización militar de cada país. En algunos casos se puede plantear que ocupa un lugar subsidiario no solamente en términos normativos sino también operativos; en consecuencia, se podrá plantear que no existe péndulo entre nociones típicamente marciales y el multiculturalismo. En otros casos y según la percepción subjetiva de quien observe estas funciones puede puntualizar la existencia de un perfil profesional atado a las premisas identificadas con el *peacekeeper*.

En definitiva, los debates y oscilaciones entre las diferentes nociones culturales que son representadas en las correspondientes premisas profesionales dependen en gran medida de los procesos de cambio social que enfrenta cada país, su propia escala de valores y la visión funcional sobre las fuerzas armadas. Al considerar posibles mediciones de valores organizativos y motivaciones individuales, cabe destacar la importancia de conocer la perspectiva subjetiva en los diferentes niveles jerárquicos pero especialmente en el cuadro de oficiales, que son quienes guían el rumbo funcional y aún subjetivo de la organización. Cada investigación cualitativa en cultura militar, tiene el desafío de lograr la mayor rigurosidad posible en un campo conceptual complejo: los resultados varían según se trate de una fuerza u otra, según la etapa histórica, la franja etaria, el medio ambiente operacional en que se realice el trabajo o aun según como fue pensado el instrumento de análisis para lograr respuestas concordantes con el objetivo de la investigación. Más allá de los desafíos instrumentales, queda sobre relieve la importancia de trabajar conceptos, debates y herramientas para hacer un aporte al conocimiento de la organización militar desde la sociología.

²⁷ JELUSIC, Ljubica. Ritualization of emotions in military organization. EN OUELLET, Eric (ed). *New Directions in Military Sociology*. Ontario. De Sitter Publications. 2005. pp. 246-247.

²⁸ HUNTINGTON, *loc. cit.*

Bibliografía

- CAMPOS DUGONE, Alaciel/ ISSAC, Gustavo. Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz. *Military Review*. Enero-febrero 2006.
- De Valenzuela, Rafael (Tte. Gral). Sobre la esencia de la profesión militar. EN: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Dimensión Ético-Moral de los cuadros de mando de los ejércitos. Madrid. CESEDEN (23). 2009
- FEAVER, Peter. The Civil-Military problematique: Huntington, Janowitz and the question of civilian control. *Armed Forces & Society* (23): 149-178, Winter,1996.
- FICARROTTA, CARL. ¿Están los profesionales militares atados a un estándar moral "más alto"? *Air & Space Power Journal*. Segundo Trimestre. 2005.
- GUTIÉRREZ VALDEBENITO, Omar. Sociología Militar. La profesión Militar en la sociedad democrática. Santiago. Editorial Universitaria. 2002.
- HUNTINGTON, Samuel. El Soldado y el Estado. Buenos Aires. Círculo Militar. 1964
- JELUSIC, Ljubica. Ritualization of emotions in military organization. EN OUELLET, Eric (ed). *New Directions in Military Sociology*. Ontario. De Sitter Publications. 2005.
- JUVAN, Jelena y VUGA, Janja. What Motivates Slovenian "Peacekeepers"? *International Peacekeeping*. Vol. 18 (1): pp. 96-109. Febrero 2011
- KRAUGERUD, Hanne. Shields of Humanity. The Ethical Constraints of Professional Combatants. *Journal of Military Ethics*. Vol.10. (4): 263-273. Diciembre 2011.
- LITTLE, Roger. Buddy relations and combat performance. EN JANOWITZ, Morris. *The New Military*. New York. Sage Foundation. 1964.
- LOVEMAN, Brian. For la *Patria*. Politics and the armed forces in Latin America. Wilmington. Scholarly Resources Inc. 1999.
- MALAMUD FEINSILBER, Marina. Latin America in Peacekeeping Operations: a sociopolitical overview. EN CAFORIO, Giuseppe. *Advances in Military Sociology: Essays in honor of Charles. C. Moskos*, Bingley, Emerald Group.2009.
- MERTON, Robert. Teoría y Estructuras sociales. México D.F., 2002, 4ª edición.
- MOSKOS, Charles. Armed Forces after the Cold War. EN MOSKOS, Charles, WILLIAMS, John A. y SEGAL, David. *The Postmodern Military*, New York, Oxford University Press. 2000.

SOSA, Fernanda, MELE, Silvia y ZUBIETA, Elena. Actitudes hacia el multiculturalismo, valores e inteligencia emocional en población militar en Misiones de Paz. Buenos Aires. Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires. Secretaría de Investigaciones. Vol. XVI. 2009.

ZAMAN AHMAD, Kamarul, AZLAN MUHAMAD, Mej y ZUNAIDI HASSAN, Mej. Aligning Military and Soldiers' Value Hierarchy. International Journal of Business and Management. Canadian Center of Science and Education. (5): 62-69. Marzo 2010.

Otros Documentos

ARGENTINA. RESDAL. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina. Buenos Aires, RESDAL. 2010.

ARGENTINA. Ministerio de Defensa. Proceso de Evaluación y selección de personal a desplegar en Misiones de Paz o Centros de Entrenamiento en OMP. Buenos Aires. EMCFFAA. 2010.

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. United Nations. UN Peacekeeping PDT Standards. Core Pre-Deployment Training Material. Unit 4. Ten rules: Code of Personal Conduct for Blue Helmets. (1st ed.). United Nations. 2009.



TEMAS DE ACTUALIDAD

PIRATERÍA MARÍTIMA: UNA AMENAZA ACTUAL*[∞]

JUAN C. FERNÁNDEZ SANZ**

“YA HOMBRES PODEROSOS POR SU CAUDAL, ILUSTRES EN SU ORIGEN Y SEÑALADOS POR SU PRUDENCIA, SE ENTREGARON A LA PIRATERÍA Y QUISIERON SACAR GANANCIA DE ELLA, PARECIÉNDOLES UN EJERCICIO QUE LLEVABA CONSIGO CIERTA GLORIA Y VANIDAD”.

–PLUTARCO: “VIDAS PARALELAS DE LOS HOMBRES ILUSTRES”.

RESUMEN

En el presente artículo se realizará un análisis de la situación actual del delito de piratería, definido en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, y del robo a mano armada perpetrado contra buques conceptualizado por la Organización Marítima Internacional. Este estudio estará enfocado en los lugares en que es más común la ocurrencia de estos actos ilícitos, como Somalia y en el Sudeste Asiático. Este análisis comprende una exposición de los factores condicionadores de estos delitos; como también se hará una panorámica revisión estadística y de los modus operandi de los eventos de piratería y de robo a mano armada perpetrado contra buques, junto con la identificación de las zonas geográficas en donde es más frecuente la ocurrencia de estos actos ilícitos. Finalmente, se estudiarán las respuestas y las operaciones navales de seguridad y defensa que la comunidad internacional ha implementado en contra de aquellos actos.

Palabras clave: Piratería, robo a mano armada perpetrado contra buques, factores condicionadores, Somalia, Sudeste Asiático.

* Artículo escrito sobre la base de la obra: FERNÁNDEZ Sanz, J.C. El delito de piratería en el derecho internacional marítimo: un análisis jurídico y criminológico. Memoria (Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales). Profesor guía: Felipe Abbott Matus. Santiago, Chile, Universidad de Chile, 2013. 137p.

** Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Ayudante adjunto del Departamento de Ciencias Penales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como jefe de gabinete del Decanato de la misma Facultad. Chile. jcfernandez@derecho.uchile.cl

[∞] Fecha de recepción: 270513
Fecha de aceptación: 121113

THE THREAT OF THE CURRENT MARITIME PIRACY

ABSTRACT

This study aims to conduct an analysis of the current piracy situation -as defined in the UN Convention on the Law of the Sea 1982- and the International Maritime Organization's armed robbery against ships concept. This analysis is focusing on those places in which it is more common the occurrence of these violations, such as Somalia and Southeast Asia. This study includes a statement of its causal factors, as well as a review of statistical and 'modus operandi' of those crimes. It will be also shown the identification of the geographical zones where the attacks at sea are more frequently. Finally it an study of the the answers and the naval operations that the international community has developed against those felonies, will be presented.

Key words: *Piracy, armed robbery against ships, causal factors, Somalia, Southeast Asia.*

Introducción

La reciente liberación del chileno Eddy López a fines de abril de 2013, plagiado por piratas somalíes en enero de 2011¹, ha llamado la atención sobre el problema de la piratería en los mares del mundo. La *piratería* es un delito que ha experimentado un auge en su perpetración en las aguas internacionales durante los últimos años, especialmente en el interludio de los años 2008 a 2012 frente a las costas de Somalia y de otros países que conforman el Cuerno de África. Motivado por aquella situación, el presente estudio hace un breve análisis de las normas del Derecho del Mar que regulan a la piratería y a su delito complementario: el robo a mano armada perpetrado contra buques, como también se encarga de entregar una visión panorámica de la realidad actual de la comisión de estos actos ilícitos.

En este artículo se tratarán los factores condicionadores del delito de piratería y del robo a mano armada perpetrado contra buques en la época contemporánea, es decir, aquellos elementos de la realidad política, social, económica y cultural de los países que sufren de estos flagelos y que propician la comisión de los crímenes en comento en sus territorios. Para después realizar una revisión

¹ Aíslan a chileno plagiado por piratas. *El Mercurio*. Santiago, Chile, 4 mayo 2013, p. C29.

de las tendencias mundiales de ocurrencia de los actos de piratería y de robo a mano armada perpetrado contra buques.

En seguida, se relacionarán estos datos estadísticos con los lugares en los que estas infracciones penales tienen lugar en el escenario global contemporáneo, y se verán los *modus operandi* empleados por los modernos filibusteros. Estos modos varían de acuerdo a la zona geográfica del mundo en la que estos cometen sus ataques criminales. Para los efectos de este artículo, solamente serán analizadas las formas de operar más frecuentes de los piratas que actúan frente a las costas de Somalia y de los países ribereños del Mar del Sur de China.

Finalmente, se presentan las respuestas de la comunidad internacional para hacer frente a la piratería y al robo a mano armada perpetrado contra buques. Asimismo, se presentarán los organismos internacionales que han asumido el rol de luchar contra los actos constitutivos de estos asaltos marítimos ocurridos en el Océano Índico, especialmente frente a las riberas de Somalia; y los alcances de las diversas respuestas fácticas que estos han adoptado para refrenar al fenómeno delictivo en estudio.

I. Definición de los asaltos marítimos: El delito de piratería y el robo a mano armada perpetrado contra buques

Con el término genérico *asaltos marítimos* se hará referencia en este artículo tanto al delito de *piratería* regulado por la Convención de las Naciones Unidas (N.U.) sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) como a su especie complementaria: el delito de *robo a mano armada perpetrado contra buques* (RACB) tipificado por la Organización Marítima Internacional (OMI), que es la agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) encargada de la seguridad de la navegación comercial².

En este artículo, la piratería y el RACB son agrupados bajo la denominación de *asaltos marítimos* con el fin de mostrar de manera más clara el problema general de la seguridad marítima en los espacios geográficos transnacionales, pues así se incluyen en un solo término a los actos de piratería y a los casos de RACB. Estos últimos son incidentes ocurridos en aguas territoriales que, por cuestiones legales, no cuadran en la definición de piratería de la CONVEMAR³, como se verá en seguida en la presente sección de este artículo.

² MORELLI, María. La prevención de la piratería en aguas jurisdiccionales, ¿nueva costumbre del Derecho internacional? **Lecturas seleccionadas**. Montevideo 3(16):14-19, junio 2010. p. 18.

³ KONTOROVICH, Eugene y ART, Steven. An empirical examination of universal jurisdiction for piracy. **American journal of international law**. Washington D.C. 104(3): 436-453, julio 2010. p. 438. Estos autores

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar o Convemar, adoptada en la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar en Montego Bay (Jamaica) el día 10 de diciembre de 1982, entró en pleno vigor internacional el 16 de noviembre de 1994⁴. Este es el tratado internacional encargado de establecer un orden jurídico común para los mares y océanos del mundo, constituyéndose en el principal instrumento regulatorio del actual Derecho Internacional Marítimo o Derecho del Mar⁵.

Esta Convención, en su Parte VII sobre “Alta Mar”, define casuísticamente en su artículo (art.) 101 a los actos constitutivos del delito de *piratería* de la siguiente manera:

“Constituye piratería cualquiera de los actos siguientes:

a) Todo acto ilegal de violencia o de detención o todo acto de depredación cometidos con un propósito personal por la tripulación o los pasajeros de un buque privado o de una aeronave privada y dirigidos:

i) Contra un buque o una aeronave en alta mar o contra personas o bienes a bordo de ellos;

ii) Contra un buque o una aeronave, personas o bienes que se encuentren en un lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado.

b) Todo acto de participación voluntaria en la utilización de un buque o de una aeronave, cuando el que lo realice tenga conocimiento de hechos que den a dicho buque o aeronave el carácter de buque o aeronave pirata;

c) Todo acto que tenga por objeto incitar a los actos definidos en el apartado a) o el apartado b) o facilitarlos intencionalmente”.

El delito de piratería solo puede ser cometido por un grupo de personas, debido a que para la navegación una *embarcación pirata* es necesaria la colaboración colectiva; es por ello que en el concepto de este delito aparecen como autores la *tripulación* o *pasajeros* –que tengan la intención de ejecutar actos de piratería– de un buque o aeronave privados, es decir, no pertenecientes a un Estado⁶. A su vez, se incluyen en la precitada definición, como autores de piratería, a los tripulantes o pasajeros de las *aeronaves piratas* en vuelo, los cuales deben

agrupan a estos actos ilícitos bajo el nombre de “*maritime attacks*” o “*attacks at sea*”. Se ha preferido en este artículo la denominación de “asaltos marítimos”.

⁴ La CONVEMAR fue incorporada al ordenamiento jurídico de Chile a través del Decreto Supremo N° 1.393 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 28 de agosto de 1997, publicado en el *Diario Oficial* de 18 de noviembre de 1997.

⁵ BENADAVA, Santiago. Derecho internacional público. 6ª ed. Santiago, Edit. Jurídica ConoSur, 1999. 382 pp., p. 232.

⁶ RUBIN, Alfred. The law of piracy. 2ª ed. Nueva York, Transnational Publishers Inc. 1998. pp. 343 y 356.

exclusivamente dirigir sus ataques desde del aire en contra de barcos ubicados en el mar⁷.

Por su parte, la OMI, en párrafo 2.2 de su *Código de prácticas para la investigación de los delitos de piratería y robo a mano armada perpetrados contra buques*, contenido en su Resolución A.1025 (26) de 2009, define al *robo a mano armada perpetrado contra buques* (RACB) de la siguiente forma:

“1) todo acto ilegal de violencia o de detención, o todo acto de depredación o de amenaza de depredación, que no sean actos de piratería, cometidos con un propósito personal y dirigidos contra un buque o contra personas o bienes a bordo de este; dentro de las aguas interiores de un Estado, aguas archipiélagicas y mar territorial; 2) todo acto que tenga por objeto incitar o facilitar intencionalmente los actos descritos anteriormente”⁸.

Esta última figura penal tiene por objeto sortear el límite jurisdiccional impuesto al delito de piratería por el art. 101 CONVEMAR, que reduce su ámbito solo a las aguas internacionales: Alta Mar, Zona Económica Exclusiva (ZEE) y Zona Contigua⁹; puesto que el RACB es un delito similar a la piratería que puede ser cometido en aguas que se encuentren sometidas a la total soberanía del Estado costero; como el mar territorial, aguas archipiélagicas, puertos y demás aguas interiores¹⁰.

⁷ *Ibid.* pp. 357-358. RUBIN señala que ello así porque los ataques cometidos exclusivamente en el aire no son regulados por la CONVEMAR ni por el Derecho del Mar, sino que por el Derecho Aeronáutico, el cual se encarga de regular la “piratería aérea” en el Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, suscrito en La Haya el 16 de diciembre de 1970 (*ibid.* pp. 321-323).

⁸ Resolución A.1025 (26) de la Organización Marítima Internacional, aprobada en su 26ª sesión, celebrada el 2 de diciembre 2009, titulada: “Code of practice for the investigation of crimes of piracy and armed robbery against ships” (traducción libre del autor del texto en inglés).

⁹ MORELLI, María. *Loc. cit.*

Sobre estos espacios marítimos, la CONVEMAR dispone que:

- “La **alta mar** está abierta a todos los Estados, sean ribereños o sin litoral. La libertad de la alta mar (...) comprenderá, entre otras, para los Estados ribereños y los Estados sin litoral: a) La libertad de navegación; b) La libertad de sobrevuelo (...)” (art. 87).

- “La **zona económica exclusiva** es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a este” (art. 55). En la ZEE, “el Estado ribereño tiene: a) Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos (...)” (art. 56). La ZEE mide hasta “200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial” (art. 57).

- “En una **zona contigua** a su mar territorial (...), el Estado ribereño podrá tomar las medidas de fiscalización necesarias para: a) Prevenir las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que se cometan en su territorio o en su mar territorial; b) Sancionar las infracciones de esas leyes y reglamentos (...). La zona contigua no podrá extenderse más allá de 24 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial”. (art. 33).

¹⁰ ROACH, J. Ashley. Countering piracy off Somalia: international law and international institutions. *American journal of international law*. Washington D.C. 104(3):397-416, julio 2010. p. 399.

En Chile, el artículo 434 del Código Penal (C.P.) se encarga de castigar a la piratería, aunque no la define. La actual redacción del mismo es fruto de las Leyes N° 19.029 de 1991 y N° 13.303 de 1959, las que modificaron su forma original (del año 1874), la que penalizaba la condición o estado de pirata hasta con pena de muerte¹¹. El texto del art. 434 C.P. es:

“Los que cometieren actos de piratería serán castigados con la pena de presidio mayor en su grado mínimo [desde 5 años y 1 día] a presidio perpetuo”.

Frente al brevísimo contenido de este artículo, que a simple vista contrasta con la extensa definición dada por el art. 101 CONVEMAR, es posible definir a la *piratería* en el Derecho chileno como:

“un robo con fuerza en las cosas o intimidación en las personas agravado por su condición de ser efectuado en el mar y entre embarcaciones, pero cometido exclusivamente en aguas interiores y en el Mar Territorial de nuestro Estado”¹².

Conforme a lo señalado precedentemente, los actos de piratería regulados por el art. 434 C.P. solo pueden ser cometidos en el *mar territorial* de Chile como dentro de sus *aguas interiores*, entendiéndose por tales a sus puertos, ríos, lagos y canales navegables¹³; en armonía con lo establecido por el art. 5° C.P.¹⁴.

A su vez, la República de Chile está facultada para capturar y procesar buques o aeronaves piratas en cualquier espacio marítimo del mundo¹⁵, en virtud de lo dispuesto en el art. 6° N° 7 del Código Orgánico de Tribunales¹⁶; eso sí, en

Sobre estos espacios marítimos, la CONVEMAR dispone que: “La soberanía del Estado ribereño se extiende más allá de su territorio y de sus aguas interiores y, en el caso del Estado archipiélago, de sus aguas archipelágicas, a la franja de mar adyacente designada con el nombre de **mar territorial**” (art. 2). “Todo Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas medidas a partir de líneas de base (...)” (art. 3).

¹¹ RICCI BURGOS, Eduardo. El delito de piratería en el marco de nuestra legislación nacional: caso de los ‘gatos de San Vicente’ y la sentencia del tribunal constitucional. **Revista de Marina**. Valparaíso 125/905(4):333-341, julio-agosto 2008. Notas 17 a la 19.

¹² *Ibid.* p. 341.

¹³ BENADAVA, Santiago. *Op. cit.* pp. 234-241.

¹⁴ “[...] Los delitos cometidos dentro del mar territorial o adyacente quedan sometidos a las prescripciones de este Código”.

¹⁵ RICCI, Eduardo. *Op. cit.*, p. 337.

¹⁶ “Quedan sometidos a la jurisdicción chilena los crímenes y simples delitos perpetrados fuera del territorio de la República que a continuación se indican: [...] 7°) La piratería”.

ese caso se debe castigar a los eventuales piratas aplicando la CONVEMAR (que es parte integrante de la legislación nacional) y no el art. 434 C.P.¹⁷.

II. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CONDICIONADORES DE LOS ASALTOS MARÍTIMOS

Se usará aquí el término *factores condicionadores* para hacer referencia a la pluralidad de variables positivas o negativas que coadyuvan a la aparición de un resultado criminal probablemente esperado¹⁸. De esta forma, es posible agrupar a los principales factores condicionadores de los asaltos marítimos en: políticos y socioeconómicos. Cabe tener presente que conjugación de todos esos factores se encarga de convertir a determinadas regiones del mundo en verdaderos *santuarios de seguridad para piratas (safe havens)*, debido a que estas condiciones interactúan entre sí, y aunque alguna de ellas predomine, todas están presentes de algún modo dondequiera que la piratería y el RACB exista¹⁹.

1. Factores políticos

1.1 Ambiente político corrupto

Un ambiente político corrupto es un factor común a toda clase de piratería en cualquier parte del mundo. Los Estados que poseen un gran nivel de corrupción política a nivel nacional o local permiten a las pandillas piráticas operar con impunidad, ya que los organismos de control social formal, como la policía y los órganos judiciales, fingen con disimulo no ver los casos de perpetración de este crimen a cambio de sobornos. Los países con problemas de piratería en sus costas que presentan estos patrones en la actualidad son principalmente: Somalia, Indonesia, Filipinas, Nigeria y Bangladesh²⁰.

Sin perjuicio de que la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*²¹ no entrega una definición de *corrupción política*; de todas formas ella se encarga de enumerar casuísticamente las conductas que la constituyen, siendo

¹⁷ RICCI, Eduardo. *Op. cit.*, p. 341.

¹⁸ LÓPEZ-REY, Manuel. Compendio de criminología y política criminal. Madrid, Edit. Tecnos, 1985. pp. 72-73.

¹⁹ MURPHY, Martin. Contemporary piracy and maritime terrorism: the threat to international security. *Adelphi paper*. Londres (388):1-108, julio 2007. pp. 9 y 14.

²⁰ *Ibid.* pp. 15-16 y 26-27. MURPHY sostiene que: Somalia, Indonesia, Filipinas, Nigeria y Bangladesh están dentro del 20% de los países más corruptos del mundo, según el Índice de Percepción de Corrupción [2006] del *Internet Center for Corruption Research (ibid. p. 41)*.

²¹ Adoptada en Nueva York el 31 de octubre de 2003, incorporada al ordenamiento jurídico de Chile a través del Decreto Supremo N° 375 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 23 de noviembre de 2006, publicado en el *Diario Oficial* de 30 de enero de 2007.

estas: el soborno de funcionarios públicos nacionales (art. 15), el soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas (art. 16), la malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público (art. 17), el tráfico de influencias (art. 18), el abuso de funciones (art. 19), y el enriquecimiento ilícito (art. 20).

El abuso del poder sociopolítico es un elemento condicionador de todo delito²², y en la especie ocurre que tanto los organismos de control social formal como los grupos de poder social y político (*upper world*) de estos Estados explotan corruptamente sus facultades institucionales para colaborar o auspiciar a las bandas de piratas, impulsados por las suculentas ganancias que esta actividad ilícita les puede llegar a dar²³.

1.2 Persecución penal débil y subfinanciada

Una institucionalidad política tambaleante repercute negativamente en las fuerzas de orden y seguridad de los Estados, puesto que los funcionarios de estas, los cuales suelen ser corruptos y mal pagados, son tentados por los réditos económicos que pueden llegar a obtener si ayudan a los piratas en la comisión de sus actos²⁴.

La existencia de evidentes redes de apoyo local con las que cuentan los piratas, tales como: el personal y la infraestructura portuaria necesaria para el desembarque de la carga de los barcos robados, el avituallamiento y la información de inteligencia para sus aventuras navales; solo son posibles que subsistan gracias a las conductas omisivas que tienen los organismos locales de control social formal para reprimirlas, e incluso, estas entidades están muchas veces implicadas con dichas redes de apoyo²⁵.

A todo esto hay que sumarle el hecho de que la vigilancia de espacios marítimos para controlar del cumplimiento de la ley (*law enforcement*) por parte de los países que deben lidiar contra la piratería requiere de la adopción de costosas políticas públicas, puesto que estos deben hacerse cargo de: patrullar áreas muy grandes que componen su mar territorial, dar un entrenamiento técnico y ético adecuado a su policía y a su guardia costera, adquirir modernas lanchas patrulleras con radares, construir estaciones navales de soporte logístico y una

²² LÓPEZ-REY, Manuel. *Op. cit.* pp. 74-75. Este autor define *poder sociopolítico* como “la facultad [institucionalmente organizada] de imponer una decisión, política o programa respecto a terceros (...) para pretender y obtener lo que se desea” (*Ibid.* p. 75).

²³ TEITLER, Ger. Piracy in southeast Asia. A historical comparison. *Maritime Studies*. Amsterdam 1(1):67-83, 2002. pp. 72-73.

²⁴ MURPHY, Martin. *Op. cit.* p. 16.

²⁵ *Ibid.*

red de telecomunicaciones e inteligencia que funcione para monitorear el movimiento de los barcos dentro de sus aguas jurisdiccionales²⁶.

La adopción de tales medidas para combatir la piratería es demasiado gravosa para el erario de un Estado en vías de desarrollo que debe lidiar con este delito, tal como es el caso de Indonesia, Filipinas²⁷ y Nigeria²⁸.

1.3 Inestabilidad política interna (guerra civil somalí)

Los países que viven situaciones de desorden interno graves, tales como un guerra civil, son más propensos a sufrir actos de piratería en sus costas, debido a que un conflicto bélico interno conlleva la ausencia de organismos estatales que controlen a una población que desarrolla esta actividad criminal como una forma más de supervivencia. Ello ocurrió así durante la guerra civil de *El Líbano* entre los años 1975 a 1990 y ocurre actualmente en *Somalia* desde 1991²⁹.

La *República de Somalia* es el arquetipo de un *Estado fallido*, ya que gobierno de ese país ha dejado de realizar sus funciones de tal, en especial la de preservar el orden público a través del uso monopólico de la fuerza; tareas que han quedado en manos de diversas facciones que se disputan entre ellas el poder político y económico del país hasta el día de hoy. Esta situación trajo consigo un “*gravísimo proceso de deterioro económico y desintegración política, que ha arrasado con los fundamentos y las instituciones del país, que hoy carece de las estructuras administrativas básicas, entre ellas, un sistema de administración de justicia y de policía dignas de tal nombre*”³⁰.

Existe un estado de caos generalizado en Somalia a partir de la caída del régimen socialista del dictador Mohamed Siad Barre en 1991, quien fue derrocado por los caudillos que lideraban los clanes locales, quienes se tomaron el poder por el desastroso manejo financiero y la corrupción política imperante durante su gobierno, que llevó al país a un completo colapso económico³¹.

Desde 1991 que no ha existido un gobierno central con la capacidad de ejercer el control sobre la totalidad del territorio somalí. La guerra civil que comenzó en ese año ha sido protagonizada por una serie de distintos clanes y grupos que se han disputado el poder entre sí, los cuales pelean por obtener la

²⁶ *Ibid.* p. 15.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ DE WIJK, Rob. The new piracy: The global context. *Survival*. Londres 52(1):39-43, febrero-marzo 2010. p. 41.

²⁹ MURPHY, Martin. *Op. cit.* p. 15.

³⁰ JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos. Los estados fracasados y el derecho internacional: el caso de Somalia. *Revista española de derecho internacional*. Madrid LXII(1):17-59, 2010. pp. 20-21 y 51.

³¹ ANDERSON, David. The new piracy: The local context. *Survival*. Londres 52(1):44-49, febrero-marzo 2010. p. 46.

supremacía política y económica de ciertas zonas del país. Sin perjuicio de ello, ningún grupo o clan ha logrado imponerse sobre el otro para el control de toda Somalia, pero sí han tenido el poder suficiente para dominar algunas de sus regiones, y también han logrado impedir el establecimiento de un gobierno unitario nacional eficaz³².

Sumado a todo este escenario, ya se han autoproclamado como Estados independientes dos provincias del norte de Somalia: *Somalilandia* (en 1991) y *Puntlandia* (en 1998). Estas provincias separatistas desconocen al gobierno central somalí, situación que ha causado la división de Somalia en tres naciones de facto: *Somalia*, la que formalmente es dirigida por un Gobierno Federal de Transmisión desde Mogadiscio; *Somalilandia*, cuya capital es Hargesia; y *Puntlandia*, cuya ciudad capital es Garowe). Los gobiernos recién reseñados tienen pretensiones territoriales empalmadas, disputas que agravan la guerra civil existente en ese país, pues los ejércitos de dichos gobiernos ya se han enfrentado bélicamente por esto³³.

En el año 2004 se formó un Gobierno Federal de Transición (GFT), que es el organismo que representa internacionalmente a Somalia en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y que formalmente ejerce las funciones de gobierno de todo ese país. El GFT sobrevivió, con ayuda de las fuerzas militares etíopes, a los ataques perpetrados entre 2006 y 2007 por la Unión de Tribunales Islámicos (UTI), conglomerado de clérigos moderados y radicales de los clanes tribales de Mogadiscio que tuvo por objetivo arrebatarle el poder al GFT para establecer en Somalia un Estado de corte teocrático-fundamentalista³⁴.

El GFT –desde enero de 2009– en alianza con los clanes tribales opuestos a los que formaron la UTI, y con el apoyo militar prestado por la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM o *African Union Mission in Somalia*), ha logrado mantener una débil supremacía militar y política en la mayor parte de Somalia; con excepción de las regiones de Puntlandia y Somalilandia, que el 14 de enero de 2007 reafirmaron su independencia y soberanía frente a Somalia y su GFT, escenario que “*ha hecho fracasar hasta ahora cualquier proceso de transición hacia una situación de paz civil*”³⁵.

A pesar que la ONU aún no reconoce legalmente a los Estados separatistas de Somalilandia y Puntlandia, igual trabaja con las autoridades de estos, pues al menos ejercen sus funciones de gobierno en esas zonas del país. Ade-

³² JIMÉNEZ, Carlos. *Op. cit.* pp. 20-24; MURPHY, Martin. *Op. cit.* pp. 28-29.

³³ JIMÉNEZ, Carlos. *Loc. cit.*; ANDERSON, David. *Op. cit.* pp. 47-48.

³⁴ JIMÉNEZ, Carlos. *Op. cit.* p. 21, n. 16 y pp. 21-22.

³⁵ *Ibid.* pp. 23-24.

más, se trata de autoridades que no están ligadas a grupos fundamentalistas islámicos, aunque es sabido públicamente que algunos influyentes políticos y empresarios de Puntlandia cooperan con las bandas de piratas por los beneficios económicos que estas últimas les reportan³⁶.

1.4 Disputas territoriales (mar del Sur de China)

Las disputas territoriales entre algunos países no hacen más que entorpecer la cooperación internacional necesaria para prevenir y reprimir la piratería. En este trabajo se analizará brevemente el caso del mar del Sur de China, por ser una de las regiones que presentan un mayor número de casos de actos de piratería.

En el mar de la China Meridional, donde circula la tercera parte del tráfico mundial de carga marítima, se empalman una serie de pretensiones territoriales de los países ribereños: China, Brunei, Filipinas, Malasia, Taiwán y Vietnam. Todos estos Estados reclaman sus 200 millas marinas (m.m.) de ZEE proyectadas desde sus líneas de bajamar, con excepción de la República Popular China, que alega “soberanía indiscutible sobre todo su mar meridional” según registros históricos que aseguran que esta porción de mar le pertenece por haber sido parte del Imperio Chino desde los inicios del primer milenio de esta era³⁷.

Estas desavenencias fronterizas causan que los países costeros de aquella zona no patrullen las áreas marítimas en conflicto, o que lo hagan con renuencia, para de esta manera evitar todo *impasse* diplomático internacional, o para no mostrar la debilidad de sus fuerzas navales y guardacostas con los Estados vecinos. Los grupos piratas saben esto, y se aprovechan de la falta de control y persecución penal en esta área para perpetrar sus asaltos, a lo que hay que sumar la existencia de dos cadenas de islas en disputa –las Paracel y las Spratly– que se han convertido en un verdadero santuario de impunidad para los piratas que operan desde sus bases establecidas allí³⁸.

2. Factores socioeconómicos

2.1 Depredación ilegal del mar somalí

Sin perjuicio del completo colapso de la economía somalí luego de la caída del régimen de Siad Barre en 1991, se desató un desastre en el sector ma-

³⁶ ANDERSON, David. *Op. cit.* pp. 47-48.

³⁷ El poder de Beijing divide al sudeste asiático en medio de disputa territorial. *El Mercurio*. Santiago, Chile, 13 julio 2012, p. A10.

³⁸ TEITLER, Ger. *Op. cit.* pp. 73-74; MURPHY, Martin. *Op. cit.* p. 13.

rítimo producido por la pesca ilegal realizada por buques extranjeros en aguas somalíes. Los clanes rivales se pelearon por el manejo de los recursos pesqueros, mientras los barcos de otros países empezaron a saquear la ZEE somalí, aprovechándose del caos político imperante en el país, que trajo consigo la total falta de control que este Estado ribereño podía ejercer sobre sus espacios marítimos³⁹.

Según un informe del año 2008 de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el 40% de las capturas de las especies marinas realizadas en las costas somalíes son llevadas a cabo de manera ilegal (contrarias a la CONVEMAR) por barcos pesqueros extranjeros. Los más perjudicados con esta situación son los pescadores artesanales, quienes tienen menores posibilidades de trabajar como tales, pues no pueden competir con la extracción realizada por esta flota de alrededor de 700 pesqueros industriales; los que además han realizado una sobreexplotación de los recursos marinos somalíes, haciendo mella en la principal fuente de alimentación y economía de las comunidades litorales locales⁴⁰.

Ante esta situación, algunos ex pescadores artesanales han optado por la piratería como un medio para poder sobrevivir frente a esta debacle económica producida por la depredación de recursos naturales. A su vez, las bandas de piratas existentes se han aprovechado de este escenario, utilizando a la pesca ilegal extranjera como excusa para sus actos de bandidaje; es más, algunos grupos piratas se han autodenominado como “guardacostas”, justificando así los ataques que realizan a los buques foráneos que faenan en el mar territorial, la Zona Contigua y la ZEE somalíes⁴¹.

2.2 Geografía favorable para el tráfico marítimo

Históricamente, los actos de piratería se han ejecutado desde lugares costeros cercanos a las rutas de tráfico marítimo más concurridas, tales como: el mar Mediterráneo, el mar Caribe y el mar del Sur de China. En la actualidad, esta situación no ha sufrido alteraciones, ya que la piratería está concentrada en zonas del mundo que siguen los mismos patrones de antaño: el mar del Sur de China y las aguas que conforman el Sudeste Asiático, el Golfo de Bengala, los

³⁹ ANDERSON, David. *Op. cit.* p. 47.

⁴⁰ FERNÁNDEZ Fadón, Fernando. Piratería en Somalia: ‘mares fallidos’ y consideraciones de la historia marítima. Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano [en línea]. N° 10, febrero 2009 [consulta: 20 de mayo de 2013]. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt10-2009>

⁴¹ *Ibid.*

mares de la costa este africana (principalmente Somalia y Tanzania), los mares de la costa oeste africana (principalmente Benín y Nigeria), y algunos espacios marítimos de América del Sur⁴².

Los lugares de mayor tráfico marítimo (*seagoing traffic*) coinciden con los que son escenario de actos piráticos. Cuando los buques mercantes navegan por las masivamente utilizadas rutas comerciales marítimas, tienen que hacerlo a velocidades más reducidas de las que suelen usar cuando navegan en alta-mar; debido a que por razones comerciales tienen que desplazarse cerca de los puertos, y por razones náuticas deben conducirse a menor velocidad, pues así se reduce el número de colisiones con otros barcos que hacen uso de las mismas vías de tráfico marítimo. Asimismo, estas rutas náuticas suelen atravesar estrechos, bahías, golfos y archipiélagos; los que otorgan a los piratas un gran número de locaciones geográficas ribereñas que pueden usar como bases, las cuales siempre se encontrarán a corta distancia de sus eventuales objetivos⁴³.

Todo esto representa para los piratas una *oportunidad* invaluable, ya que tienen a su alcance una mayor cantidad de barcos frente a sus bases, y a la sazón, sus potenciales víctimas están obligadas a moverse más lento, lo que facilita enormemente la operación de abordaje de naves para asaltarlas; pues en estas vías marítimas los barcos no pueden ejecutar maniobras evasivas para defenderse de las lanchas piratas, tales como aumentar la velocidad para escapar, o mover el barco en zigzag (*fishtailing*) para desestabilizar a las pequeñas naves piratas; porque si ejecutaren esas maniobras allí, se correría el riesgo de causar un accidente con otros buques⁴⁴.

2.3 Aceptación cultural

El ejercicio de la piratería no es algo socialmente mal visto en los lugares que son escenario de este delito. Por ejemplo, desde el s. XVI, en los territorios regentados por los *sheikhs* (gobernadores islámicos) de Somalia, en la sultanía del archipiélago Sulú (actual Filipinas) y en la sultanía de las islas Riau-Lingga (hoy Indonesia); la piratería estaba muy ligada con la nobleza dirigente local, la cual recibía suculentos tributos de los piratas⁴⁵. Ello ha causado que –en la actualidad– la mayor parte de los actos de piratería en esas partes del mundo sean

⁴² MURPHY, Martin. *Op. cit.* pp. 14-15.

⁴³ TEITLER, Ger. *Op. cit.* p. 72.

⁴⁴ MURPHY, Martin. *Loc. cit.*

⁴⁵ ANDERSON, David. *Op. cit.* p. 45; TEITLER, Ger. *Op. cit.* pp. 69-71.

llevados a cabo por ladrones de mar que están unidos entre sí por lazos de familia, o sean partes de un clan que ha desempeñado este oficio durante siglos⁴⁶.

Como consecuencia de lo anterior, estos piratas han adquirido una sólida tradición marítima que los ha convertido en una cohesionada comunidad de excelentes navegantes, que incluso les ha permitido mantener nexos con las poblaciones vecinas de pescadores, quienes les ofrecen una fuerte red de encubrimiento y de apoyo, de manera que los piratas usufructúan y aprenden de sus habilidades náuticas⁴⁷.

2.4 Potencial de ganancia económica

La piratería se caracteriza por ser un delito que reporta suculentas ganancias para sus perpetradores, por ello que es tan atractivo abrazar la profesión de pirata. En Somalia, las bandas piráticas logran obtener como retorno grandes sumas de dinero en comparación a la inversión inicial que realizan, puesto que los ingresos que obtienen en por los despojos de un atraco van entre US\$ 10.000 (diez mil dólares estadounidenses) a US\$ 20.000 (veinte mil dólares estadounidenses). Por concepto de rescate, estas bandas pueden llegar a recolectar por barco secuestrado –como promedio– entre US\$ 600.000 (seiscientos mil dólares estadounidenses) a US\$ 5.000.000 (cinco millones de dólares estadounidenses) como tope; todo ello en una pobrísima sociedad donde el ingreso per cápita anual es de alrededor de US\$ 600 (seiscientos dólares estadounidenses)⁴⁸.

El potencial de ganancia económica es un acicate para la piratería mayor que la pobreza de los eventuales piratas, sin embargo, esta última razón fue un factor condicionante del aumento de este delito en el Sudeste Asiático durante la crisis económica que sufrió esa región en el ínterin de los años 1997-1998. Sin perjuicio de lo anterior, la docilidad con la que las compañías de seguros pagan los rescates exigidos por los piratas, y la facilidad con la que se trafican los bienes robados, demuestran que el lucro es el motor principal de este acto ilícito; tanto es así que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha declarado que la piratería es “*una actividad económica altamente lucrativa*”⁴⁹.

La actividad económica en el mar ha experimentado un aumento sostenido desde el fin de la Guerra Fría, ya que ha crecido el intercambio comercial entre las naciones que se realiza por vía marítima. Según el Banco Mundial,

⁴⁶ DE WIJK, Rob. *Op. cit.* p. 42.

⁴⁷ MURPHY, Martin. *Op. cit.* p. 17 y pp. 48-49.

⁴⁸ DE WIJK, Rob. *Loc. cit.*

⁴⁹ MURPHY, Martin. *Op. cit.* p. 17.

el tráfico comercial marítimo acarreó en todo el mundo –aproximadamente–: 21.480.000.000 (veintiún mil cuatrocientos ochenta millones) de toneladas por milla en 1999, 35.000.000.000 (treinta y cinco mil millones) de toneladas por milla en 2010, y acarreará 41.800.000.000 (cuarenta y un mil ochocientos millones) de toneladas por milla en 2014. La tendencia actual es usar menos y más grandes buques mercantes; los que deben pasar por rutas de navegación fijas, y atracar en un número limitado de enormes puertos principales, lo que ha traído como consecuencia que a los piratas les resulte más fácil cometer sus crímenes, puesto que sus objetivos son más grandes y vulnerables que antaño, ya que tienen rutas e itinerarios predecibles⁵⁰.

III. Revisión estadística de las tendencias mundiales de los asaltos marítimos

Para la revisión estadística de las tendencias mundiales de la piratería se usarán los números de casos de los *actos de piratería* definidos por la CONVEMAR y de los actos de RACB conceptualizados por la OMI; los que se denominarán en este apartado, cuando se exhiba el número de eventos de ambas figuras penales en forma conjunta, como *asaltos marítimos*.

Los datos puestos en el gráfico y tablas que se mostrarán a lo largo de este acápite fueron recogidos de una combinación de fuentes, tales como los *Informes anuales sobre actos de piratería y RACB (Reports on acts of piracy and armed robbery against ships)*, contenidos en diversas Circulares del Comité de Seguridad Marítima de la OMI, los que se basan en denuncias directas hechas a dicho organismo trasnacional⁵¹. Empleando estos datos en referencia, el Gráfico 1 (ver más adelante) se encarga de mostrar el número de asaltos marítimos y actos de piratería entre 1998 y 2012 por año:

⁵⁰ *Ibid.* pp. 75-76 y 79.

⁵¹ Los datos empleados en este artículo provienen de estas fuentes, según año:

1) Desde 1998 a 2009 de KONTOROVICH, Eugene y ART, Steven. *Op. cit.* pp. 438-441.

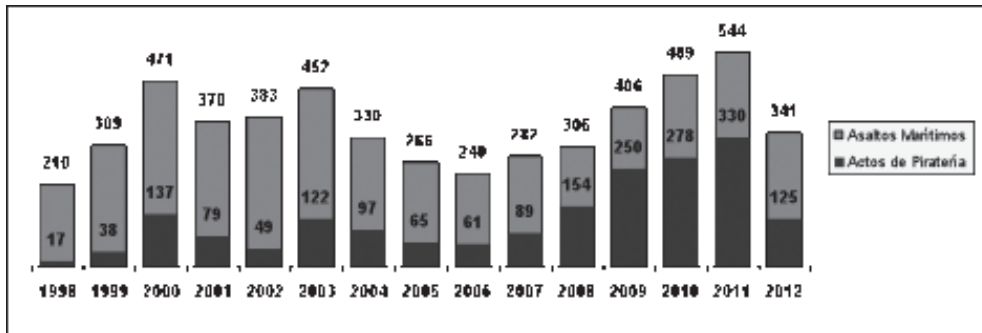
2) Desde 2010 a 2013 de las siguientes Circulares del COMITÉ DE SEGURIDAD MARÍTIMA:

- Circular N° 169. Reports on acts of piracy and armed robbery against ships, annual report-2010 [en línea]. Abril 2011 [consulta: 20 mayo 2013]. Disponible en: <http://www.imo.org/OurWork/Security/SecDocs/Documents/PiracyReports/169_Annual2010.pdf>

- Circular N° 180. Reports on acts of piracy and armed robbery against ships, annual report-2011 [en línea]. Marzo 2012 [consulta: 20 de mayo de 2013]. Disponible en: <http://www.imo.org/OurWork/Security/SecDocs/Documents/PiracyReports/180_Annual2011.pdf>

- Circular N° 193. Reports on acts of piracy and armed robbery against ships, annual report-2012 [en línea]. Abril 2013 [consulta: 20 de mayo de 2013]. Disponible en: <http://www.imo.org/OurWork/Security/SecDocs/Documents/PiracyReports/193_Annual2012.pdf>

Gráfico 1
 Número de asaltos marítimos y actos de piratería entre 1998
 y 2012 por año⁵²



Sin perjuicio de lo exhibido en el Gráfico 1, se estima que son informados a la OMI y a la *International Maritime Bureau* (IBM) –rama especializada de la *International Chamber of Commerce* (ICC) en hacerle frente a los fraudes y otros crímenes marítimos internacionales⁵³– aproximadamente el cincuenta por ciento (50%) de todos los casos de asaltos marítimos ocurridos efectivamente en el mundo, es por ello que se puede afirmar que se trabaja estadísticamente con alrededor de la mitad de la información real. Denunciar la comisión consumada o frustrada de un acto de piratería o RACB, o la perpetración de uno de estos actos sin la posibilidad de identificar a los fugados culpables (*“hit-and-run” incident*), trae consecuencias económicas negativas para las empresas navieras, puesto que implicaría una serie de acciones que les harían perder dinero y clientes, tales como: mantener detenido e inactivo a un buque mercante por un largo tiempo en un puerto, el alza de la prima del seguro marítimo, y la potencial pérdida de confianza de los usuarios que transportan sus mercancías con ellos⁵⁴.

Para dar inicio al análisis de las tendencias de los *asaltos marítimos* (piratería y RACB), es menester separar todos los actos cometidos en el íterin de los años 1998-2012 en dos grupos: los hechos ocurridos entre 1998-2007, y los acaecidos entre 2008-2012. Esto, porque en los intervalos mencionados se han producido variaciones estadísticas relevantes con tendencias que merecen un tratamiento aparte, junto con un desplazamiento de las zonas de mayor ocurrencia de los delitos en comento, tal como se apreciará con más detalle enseguida.

⁵² Gráfico de elaboración propia sobre la base de las fuentes indicadas en la nota 53 de este artículo.

⁵³ MURPHY, Martin. *Op. cit.* p. 8.

⁵⁴ KONTOROVICH, E. y ART, S. *Op. cit.* pp. 440-441.

1. Años 1998-2007

En el transcurso de los años 1998-2007, de un total de 3.313 casos de asaltos marítimos, el 77% de los actos fueron de la especie catalogada por la OMI como RACB. Sin perjuicio de ello, las acciones de piratería definidas por la CONVEMAR tuvieron crecimientos destacados y sorpresivos en los años 2000 y 2003 (ver más atrás Gráfico 1); aunque estas últimas acciones –que representaron el 23% de los crímenes transnacionales en el mar– no registraron la importancia cuantitativa que tuvo el RACB durante aquella época, según se desprende de lo expuesto en la Tabla 1 (ver más adelante), la cual se encarga de exponer comparativamente las variaciones anuales experimentadas por las tendencias de los asaltos marítimos durante el periodo 1998-2012.

Tabla 1

Número y porcentaje de asaltos marítimos entre 1998 y 2007 por región⁵⁵

Región	Actos de Piratería	Actos de RACB	Asaltos Marítimos
Mar del Sur de China	190 (5,7%)	937 (28,3%)	1.127 (34%)
Océano Índico	94 (2,8%)	524 (15,8%)	618 (18,7%)
África Occidental	46 (1,4%)	388 (11,7%)	434 (13,1%)
América del Sur	25 (0,8%)	373 (11,3%)	398 (12%)
Estrecho de Malaca	239 (7,2%)	158 (4,8%)	397 (12%)
África Oriental	144 (4,3%)	140 (4,2%)	284 (8,6%)
Resto del Mundo	15 (0,5%)	22 (0,7%)	37 (1,1%)
Mares Mediterráneo y Negro	1 (0%)	17 (0,5%)	18 (0,5%)
Total	754 (23%)	2.559 (77%)	3.313 (100%)

Tal como se desprende de la Tabla 1, en el correr de los años 1998 a 2007, las regiones que concentraban la mayor cantidad de *asaltos marítimos* eran: el mar del Sur de China (34%), África Occidental (13,1%), el estrecho de Malaca (12%), Sudamérica (12%) y África Oriental (8,6%). Cabe destacar que la zona del estrecho de Malaca –vía marítima natural angosta compartida entre Indonesia, Malasia y Singapur– fue la que más *actos de piratería* registró en este periodo, con 239 incidentes; seguida de cerca por el mar del Sur de China, con 190 eventos.

2. Años 2008-2012

En el periodo 2008-2012 se observa una tendencia negativa respecto del delito de RACB (ver Tabla 2 más adelante), pues tan solo correspondió al 45%

⁵⁵ Tabla de elaboración propia sobre la base de las fuentes indicadas en la nota 53 de este artículo.

del total de los 2.086 actos ilícitos internacionales registrados en el mar. Por su parte, el delito de piratería tuvo una ocurrencia de 1.137 episodios durante ese mismo espacio de tiempo, constituyendo el 55% de los asaltos marítimos. Este último crimen tuvo constantes alzas en cada año, así, de 154 casos reportados en 2008, se alcanzó la cifra récord de 330 en 2011; empero, se registró un descenso de actos de piratería en 2012, llegando a registrarse tan solo 125 casos, tal como se ve en el Gráfico 1 (ver más atrás).

Tabla 2

Número y porcentaje de asaltos marítimos entre 2008 y 2012 por región⁵⁶

Región	Actos de Piratería	Actos de R _{ACB}	Asaltos Marítimos
África Oriental	773 (37,1%)	77 (3,7%)	850 (40,8%)
Mar del Sur de China	137 (6,6%)	343 (16,4%)	480 (23%)
África Occidental	73 (3,5%)	195 (9,3%)	268 (12,8%)
Océano Índico	128 (6,1%)	126 (6%)	254 (12,2%)
América del Sur	14 (0,7%)	131 (6,3%)	145 (7%)
Estrecho de Malaca	9 (0,4%)	39 (1,9%)	48 (2,3%)
Resto del Mundo	2 (0,1%)	28 (1,3%)	30 (1,4%)
Mares Mediterráneo y Negro	1 (0%)	10 (0,5%)	11 (0,5%)
Total	1.137 (55%)	949 (45%)	2.086 (100%)

En contraste con el periodo 1998-2007, en el ínterin de los años 2008 a 2012 (ver Tabla 2), las tendencias geográficas de los crímenes internacionales en el mar sufrieron notorias alteraciones, pues África del Este (sobre todo Somalia) se convirtió en la región líder de estos actos ilícitos, llegando a representar el 40,8% del total de estos. Luego, le siguen lejanamente: el mar de China Meridional, con el 23% de los eventos; África del Oeste (golfo de Guinea), con el 12,8%; el océano Índico, con el 12,2%; y América del Sur, con tan solo el 7%. El estrecho de Malaca tuvo una brusca caída de las denuncias en relación con periodo 1998-2007, puesto que registró apenas el 2,3% de estas entre 2008-2012. Durante la época en estudio, África Oriental es la zona con peores cifras de piratería, pues han acaecido 773 incidentes; en fortísima oposición con el mar del Sur de China y el océano Índico, las regiones que le siguen en frecuencia, que solamente aportan 137 y 128 eventos respectivamente.

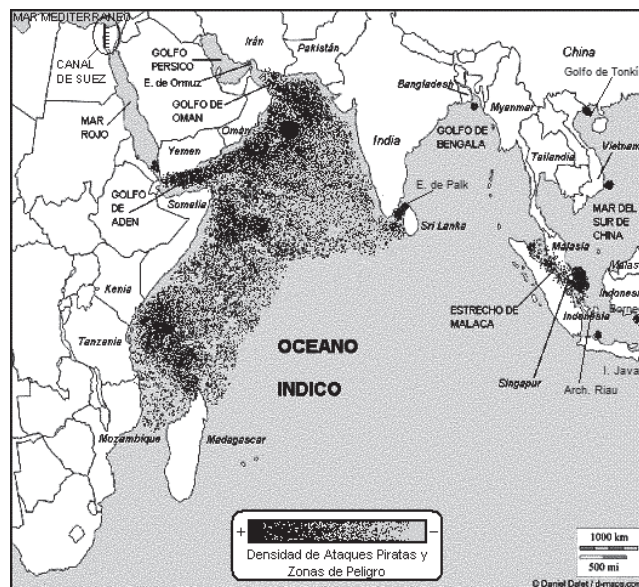
⁵⁶ Tabla de elaboración propia sobre la base de las fuentes indicadas en la nota 53 de este artículo.

IV. Identificación de las zonas geográficas con más incidentes de asaltos marítimos

La IMB realizó en 2011 un informe que permite localizar las zonas geográficas en el mundo que más reportes de ataques piratas han registrado durante el primer semestre de aquel año. De acuerdo con este informe, se puede observar que las regiones del mundo que más actos de piratería y RACB tienen son las aguas: (i) del *mar del Sur de China*, (ii) del *océano Índico Occidental*, o sea, las que bañan las costas de los países de África Oriental, del sur de la península de Arabia y del poniente del Subcontinente Indio; y (iii) las del *golfo de Guinea*⁵⁷. Estos espacios geográficos serán analizados ahora con detalle.

Mapa 1

Densidad de ataques piratas en el océano Índico y zonas de peligro entre los años 2009 a 2011⁵⁸



⁵⁷ INTERNACIONAL MARITIME BUREAU (IMB). Piracy and armed robbery against ship: report for the period of 1 January - 31 March 2011 [en línea]. [consulta: 20 de mayo de 2013]. Disponible en: <<http://www.kvnr.nl/stream/2012-annual-imb-piracy-report&q=Piracy+and+armed+robbery>>

⁵⁸ Mapa de elaboración propia sobre la base de:
 - ARTEAGA, Félix. La lucha contra la piratería en Somalia: el problema persiste a pesar del esfuerzo militar. Análisis del Real Instituto Elcano (ARI) [en línea]. N° 52, marzo 2011 [consulta: 20 de mayo de 2013]. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/afrika+subsahariana/ari52-2011>
 - INTERNACIONAL MARITIME BUREAU. *Op. cit.* [en línea].
 - INDIEN 06. D-Maps [en línea]. Escala 1:100.000.000. Proyección Mercator. 2011. 1 mapa mudo, b/n, 1066 x 970 píxeles. [Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2013]. Disponible en <http://d-maps.com/carte.php?lib=oceano_indico_mapa&num_car=3251&lang=es>

En el *mar del Sur de China*, ubicado en el océano Índico Oriental (ver Mapa 1), solo se observan locaciones geográficas en las que los ataques de piratas aparecen diseminados a lo largo de todo el estrecho de Malaca, sobre todo en el área cercana de Singapur, y de las islas de Tioman y Aur (en Malasia). Hay rodiales en el mar meridional de China que detentan una alta concentración de este delito, siendo estos: el archipiélago Riau (en Indonesia), al sur y al noroeste de la Isla de Borneo (áreas isleñas indonesias de Anambas, Natuma, Mangkai, Subi Besar, Merundung), al noroeste de la isla de Java (Indonesia), frente a las costas de Vietnam Central (Vung Tau); y en el norte del golfo de Tonkín (Vietnam y China)⁵⁹.

En el *océano Índico Occidental* (ver Mapa 1) se puede constatar que los siguientes espacios marítimos son las zonas de mayor ocurrencia o riesgo de asaltos de *piratas somalíes*, que para el presente análisis constituyen zonas de concentración agrupadas, siendo estos sectores: todo el mar jurisdiccional somalí de 200 m.m. de ancho (370,4 km), el sur del mar Rojo (golfo de Adén), el mar Árabe poniente (golfo de Omán), el estrecho de Bab El Mandeb (que separa Somalia de Yemen), el canal de Mozambique (entre Mozambique y Madagascar); y las aguas africanas situadas frente a las costas de Kenia, Tanzania, Comoras y Seychelles⁶⁰.

En el *golfo de Guinea*, situado al sudeste del océano Pacífico, en África Occidental, la piratería está presente de manera dispersa en las aguas del golfo de maras que comprenden –de norte a sur– las costas de estos países: Guinea (puerto capital de Conakry), Benín, Nigeria (delta de los ríos Níger y Benue, y el puerto capital de Lagos), Camerún (puerto de Douala). En este golfo, la mayor parte de los ataques son cometidos por miembros del nigeriano *Movement for the Emancipation of the Niger Delta* (MEND), en asociación con otros grupos separatistas: los *Freelance Freedom Fighters* (o FFF de Nigeria), los de la península de Bakassi (Camerún), los de Guinea Ecuatorial y de Angola⁶¹.

Existen en el *resto del mundo* otras áreas en donde los atracos de piratas se aglutinan. En el caso del golfo de Bengala, estos puntos están: en el puerto de Chittagong (Bangladés), en parte poniente de Maldivas y de las islas indias Laquedivas (al oeste de la península Indostani), y en el estrecho de Palk (entre India y Sri Lanka). En América del Sur, los actos piráticos se posicionan alrededor de los puertos de: Vila do Conde (norte de Brasil), Santos (sur de Brasil), Callao

⁵⁹ INTERNACIONAL MARITIME BUREAU. *Op. cit.* [en línea].

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ INTERNACIONAL MARITIME BUREAU. *Op. cit.* [en línea]; DE WIJK, Rob. *Op. cit.* p. 41.

(Perú), Puerto La Cruz (Venezuela) y Puerto Príncipe (Haití)⁶². En Chile no se han registrado asaltos de piratas como los descritos en el art. 101 Convemar⁶³.

V. Análisis de los *modus operandi* empleados por los piratas

1. Piratas somalíes

La *piratería* es un *crimen organizado*, que incluso en un nivel rudimentario, necesita de un grupo de piratas y de conexiones en tierra para ser llevada a cabo⁶⁴. En este país del África Oriental, donde se concentran ahora la mayor cantidad de ataques piráticos del mundo, los piratas se organizan en alrededor de diez entidades criminales distintas para llevar a cabo sus fechorías⁶⁵. Los principales grupos en comento son: los “*Marines Somalíes*”, los “*Guardacostas Voluntarios Nacionales*”, y los *grupos de Marka y Puntlandia*.

En primer lugar están los “*Marines Somalíes*”, que es la banda de piratas más activa, grande, importante, y mejor organizada de todo el país. Su estructura y disciplina es similar a la de un ejército. Sus áreas de influencia delictual se extienden por los espacios marítimos del centro y del norte del mar somalí, junto con el noroeste del océano Índico. Se les sindicó como el grupo responsable de la mayor cantidad de ataques piráticos y secuestros ocurridos en esa zona. Sus bases principales se encuentran en los puertos de *Harardere* y *Eyl* (ver Mapa 2 más adelante). La mayor parte de sus miembros pertenecen al clan *Hawiye*, dominantes de la región levante de Puntlandia. Todos los restantes grupos que se enumeran a continuación derivan de este último, y se relacionan de alguna forma con aquella organización criminal⁶⁶.

⁶² INTERNACIONAL MARITIME BUREAU. *Op. cit.* [en línea].

⁶³ RICCI, Eduardo. *Ob. cit.*, p. 341.

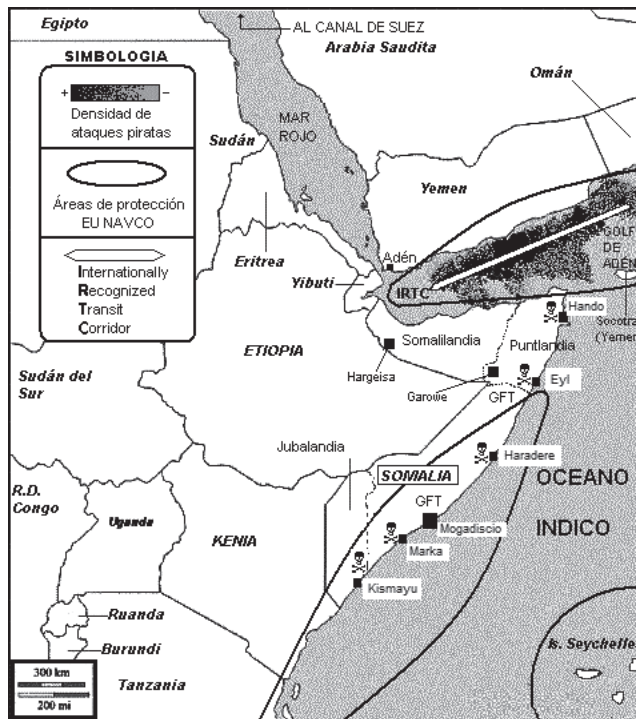
⁶⁴ MURPHY, Martin. *Op. cit.* p. 9.

⁶⁵ ANDERSON, David. *Op. cit.* p. 49.

⁶⁶ MACKINLAY, Alejandro. La lucha contra la piratería en aguas del océano Índico: la necesidad de una aproximación integral. Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano [en línea]. N° 19, junio 2010 [consulta: 20 de mayo de 2013]. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt19-2010>

Mapa 2

Detalle de Somalia y densidad de los ataques piratas en el golfo de Adén en el año 2008 junto con las áreas de protección de las fuerzas aeronavales europeas (EU NAVCO / EU NAVFOR)⁶⁷



Después se encuentran las bandas de piratas más pequeñas, como los autodenominados *National Volunteer Coast Guard (NVCG)* o “*Guardacostas Voluntarios Nacionales*”, que operan en el área meridional de Somalia, frente a las costas del puerto de *Kismayu* en la región de Jubalandia (ver Mapa 2). También están las diversas asociaciones autónomas de piratas manejadas por adalides (*warlords*), conocidas como los *Grupos de Marka*, cuya base matriz corresponde a la ciudad portuaria de *Marka*, al centro del país. Luego vienen una mezcla de mafias de piratas más chicas, basadas en los puertos aledaños a la localidad de *Hando*, en la parte más septentrional del Cuerno de África conocidas como los *Grupos de Puntlandia*, que son los piratas más antiguos del país, pues

⁶⁷ Mapa de elaboración propia sobre la base de:
 - FERNÁNDEZ, Fernando. *Op. cit.* [en línea].
 - AFRIQUE EST 22. D-Maps [en línea]. Escala 1:30.000.000. Proyección Mercator. 2011. 1 mapa mudo, b/n, 972 x 1087 píxeles. [Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2013]. Disponible en <http://d-maps.com/carte.php?lib=cuerno_de_africa_mapa&num_car=25593&lang=es>

operan allí desde la década de 1970; sus integrantes son originarios del clan de pescadores *Darod*, el cual se relaciona no muy amistosamente con sus colegas, los Marines Somalíes⁶⁸.

Mención aparte merece las operaciones del grupo terrorista de corte islamista radical más grande de Somalia, *Al Shabaab* (“Los Jóvenes”); el cual se originó cuando la UTI perdió el control de Mogadiscio entre los años 2006-2007. Esta entidad terrorista no se especializa en llevar a cabo actos de piratería, sino que forma alianzas con los grupos de piratas ya enumerados para obtener la cobertura logística necesaria para el transporte y distribución de mercancía ilegal –fuente indispensable de su financiamiento– tales como seres humanos y armas. Ello contribuye a que las bandas de piratas establecidas amplíen su espectro de ejercicio criminal a la realización de otras actividades ilícitas adicionales a la piratería, como el contrabando de bienes y personas⁶⁹.

El *modus operandi* de los piratas somalíes es bastante regular. Se arma un pequeño grupo de alrededor de diez bucaneros que aborda una lancha de reducidas dimensiones, conocidas como *esquifes*; las cuales suelen zarpar, dependiendo de donde esté ubicada la base de la organización criminal pirática, de alguno de estos puertos: Hando, Eyl, Harardere, Marka o Kismayu⁷⁰ (ver Mapa 2 más atrás). También estos esquifes pueden proceder de barcos mercantes o petroleros robados de grandes proporciones convertidos en *buques nodrizas* piratas, lo que le permite a estos filibusteros ampliar su radio de acción a más de 1.800 m.m. (3.333 km) fuera de las costas de Somalia, cubriendo un área que va desde el norte del canal de Mozambique (15° de latitud sur) al oeste de la isla de Sri Lanka (80° de longitud este) [ver Mapa 1]. Se estima que existen cerca de setenta buques nodrizas piratas actualmente operativos⁷¹.

Estas lanchas tripuladas por piratas son lanzadas por sorpresa a toda velocidad hacia toda clase de naos vulnerables que naveguen por las rutas de tráfico marítimo del *océano Índico Occidental*. Las posibles víctimas pueden ser: *dhows* (pequeñas naves mercantes locales del mar Árabe), yates de recreo, buques mercantes, y barcos pesqueros o petroleros de cualquier tamaño. Los esquifes piratas pueden venir desde la costa somalí, aunque ahora es más común que salgan desde un *buque nodriza*, ya que esta última clase de nao posee sofisticados medios de comunicación, posicionamiento e información que le

⁶⁸ FERNÁNDEZ, Fernando. *Op. cit.* [en línea].

⁶⁹ *Ibid.*; MACKINLAY, Alejandro. *Op. cit.* [en línea].

⁷⁰ JIMÉNEZ, Carlos. *Op. cit.* p. 25; MACKINLAY, Alejandro. *Op. cit.* [en línea].

⁷¹ HIJMANS, Michiel. Africa: Threats of the sea. The World Today (Chatham House, Royal Institute of International Affairs). Londres 67(11) [en línea], noviembre 2011. [consulta: 20 de mayo de 2013]. Disponible en: <<http://allafrica.com/stories/201111030907.html>>. El mismo autor indica que el buque nodriza más grande del que se tiene noticia es un petrolero de 319.000 toneladas de peso muerto (tara).

permiten a estos bandidos acechar durante días la altamar, e inclusive, operar durante el tormentoso periodo de monzones de verano que azota el Índico poniente durante los meses de enero a marzo⁷².

Una vez que los esquifes piratas están cerca de su objetivo, empiezan a intimidarlo con disparos de fusiles de asalto soviéticos tipo AK-47 y lanzacohe-tes clase RPG-7. Después, los bucaneros abordan a su presa por sus lugares más accesibles, utilizando para ello escalas portátiles y grampines (anzuelos triples de abordaje de gran tamaño)⁷³; para luego proceder a secuestrar a toda su tripulación, y conducir la nave capturada a algunos de los puertos que usen como fondeadero estos malhechores. Posteriormente, la organización pirática se contacta con el armador del barco para negociar un rescate millonario para liberar a los rehenes y al buque apresado, los cuales son devueltos a su propietario o naviero previo pago de una parte del salvamento en efectivo⁷⁴. *“El dinero de los rescates se reparte entre los piratas, las redes de apoyo y las poblaciones donde se refugian los piratas con lo que se aseguran su apoyo y cobertura”*⁷⁵.

2. Piratas del mar del Sur de China

Sin perjuicio que los ataques de piratas en esta parte del mundo han disminuido considerablemente, de todas formas es necesario traer a colación los *modus operandi* utilizados por los filibusteros indonesios y malayos a inicios de la década pasada, quienes tenían en común el uso de naos fondeadas en las múltiples islas de densa vegetación que componen estos Estados para perpetrar sus fechorías⁷⁶.

Los piratas indonesios se caracterizaban por usar pequeños barcos pesqueros para atacar buques mercantes que transportaran mercancías valiosas que transitaran por las aguas aledañas a las islas que conforman Indonesia, especialmente las del archipiélago Riau, cercanas al estrecho de Malaca; mediante atracos a los remolcadores, los cuales solían no ser muy violentos, para

⁷² HIJMANS, Michiel. *Op. cit.* [en línea]; JIMÉNEZ, Carlos. *Op. cit.* p. 25.

⁷³ MACKINLAY, Alejandro. *Op. cit.* [en línea].

⁷⁴ JIMÉNEZ, Carlos. *Op. cit.* pp. 25-26.

Sostiene MACKINLAY (*Op. cit.* [en línea]) que: *“como solo los grupos más importantes como los Marines Somalíes disponen de los fondeaderos, las bandas menores, o los oportunistas, pueden “vender” sus presas a algún grupo principal, que tenga la infraestructura necesaria para llevar a cabo el proceso de negociación y cobro de los rescates”*.

⁷⁵ ARTEAGA, Félix. *Op. cit.* [en línea], quien señala que: *“el mayor pago conocido en 2010, pagado por el petrolero ‘Samho Dream’ surcoreano, podría aproximarse a los 9,5 millones de dólares, superando las cifras récord pagadas en 2009 por el ‘Maran Centauros’ griego, entre los 5,5 millones y los 7 millones de dólares, y los 3 millones que se pagaron por el buque ‘Sirius Star’ [de pabellón liberiano] en 2008”*.

⁷⁶ TEITLER, Ger. *Op. cit.* p. 72.

así revender los objetos robados desde estos⁷⁷. En cambio, sus colegas malayos eran muchísimo más agresivos, usando un *modus operandi* muy similar al de los bucaneros somalíes de hoy, y tenían un radio de acción que iba desde estrecho de Malaca al golfo de Tonkín. Sus principales atributos eran matar a toda la tripulación, revender toda su mercancía; y hacer desaparecer al barco secuestrado, al cual transformaban en uno distinto, con una apariencia, nombre, tripulantes y papeles diferentes⁷⁸.

VI. Los organismos internacionales que luchan contra los asaltos marítimos y sus principales acciones

Las agencias especializadas de la ONU que actualmente luchan contra los asaltos marítimos son: (i) la *Organización Marítima Internacional* (OMI) y (ii) la *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito* (UNODC). Las otras organizaciones intergubernamentales –independientes de las N.U.– abocadas a la lucha antipirática son: (i) la *Unión Europea* (UE), (ii) la *Organización del Tratado del Atlántico Norte* (OTAN), (iii) el *Grupo de Contacto sobre la piratería en las costas de Somalia*⁷⁹ y (iv) el *Centro de Intercambio de Información del Acuerdo de Cooperación Regional para combatir la Piratería y el Robo a Mano Armada contra Buques en Asia* (ReCAAP-ISC)⁸⁰.

La OMI, a través de su Asamblea, ha adoptado una serie de resoluciones desde 1983 para orientar el actuar de los gobiernos y de los privados en el combate contra los asaltos marítimos (piratería y RACB); además, la OMI lleva desde 1984 las estadísticas oficiales de estos actos ilícitos alrededor del mundo. En 1998, esta organización adoptó un plan antipiratería de duración indefinida de alcance global⁸¹. En este sentido, un gran acierto de la OMI fue la dictación del ya citado *Código de prácticas para la investigación de los delitos de piratería y robo a mano armada perpetrados contra buques*, el día 2 de diciembre de 2009 [Res. A.1025 (26)]⁸².

El mayor aporte que ha hecho la OMI, además de asesorar al resto de las agencias especializadas de la ONU en todo lo relativo a la paz y seguridad del tráfico en el mar, fue llamar la atención del Secretario General de la ONU a través de la Resolución de su Asamblea A. 1002 (25), de noviembre de 2007; para

⁷⁷ MURPHY, Martin. *Op. cit.* p. 27.

⁷⁸ TEITLER, Ger. *Op. cit.* pp. 74-75.

⁷⁹ ROACH, J. A. *Op. cit.* p. 409.

⁸⁰ SALAMANCA, M. E. *Op. cit.* pp. 67-68.

⁸¹ ROACH, J. A. *Op. cit.* p. 410.

⁸² *Ibid.* Ver más atrás la nota 8 de este artículo.

que así aquel personero buscara la ayuda del Consejo de Seguridad de las N.U. (CdS) necesaria para dictar las medidas que pusieran coto a la piratería somalí; esfuerzo que se tradujo en la serie de resoluciones pronunciadas a partir de junio de 2008 por este último organismo⁸³.

Por su parte, la UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) confeccionó en 2008 un detallado reporte que daba cuenta de un estudio de campo sobre la piratería en las costas somalíes que sirvió de guía para las resoluciones del CdS (*International Expert Group on Piracy off the Somali Coast*). Además, este órgano ayuda con el programa de asistencia judicial conjunta que tiene con la Unión Europea (*EU / UNODC Programme: Support to the Trial and Related Treatment of Piracy Suspects*) para colaborar –desde mayo de 2009– con los tribunales de Kenia, Seychelles, Tanzania, Mauritania y Yemen que deban procesar a los bucaneros somalíes capturados, estableciéndose para ello una oficina de la UNODC en Nairobi (Kenia)⁸⁴.

La UE, en el ámbito de su *Política Europea de Seguridad y Defensa*, regulada en los artículos 42 a 46 del Tratado de la UE, acordó mediante la Acción Común 2008/749/PESC (de 20 de septiembre de 2008) el establecimiento de una fuerza naval intergubernamental conocida como *Célula de Coordinación Naval* (EUNAVCO: *European Union Naval Coordination Cell*), para dar protección a los buques del Programa Mundial de Alimentos (PMA), dependiente de la Organización de las N.U. para la alimentación y la Agricultura (FAO)⁸⁵, que navegaban desde el puerto keniano de Mombasa hasta la capital de Somalia, Mogadiscio; cargados con ayuda humanitaria, la cual era robada por los filibusteros de ese país. Esta célula militar extendió sus operaciones a la protección de otras naves y áreas marítimas de Índico occidental, pasando a llamarse después *Operación Atalanta* (EUNAVFOR / *Atalanta*)⁸⁶.

La OTAN, en octubre de 2008, se desplegó con siete buques militares del Grupo Marítimo Permanente N° 2 (*Standing NATO Group 2*) –cuya flota comprende navíos de Alemania, EE.UU., Grecia, Italia, Reino Unido y Turquía– la operación militar *Allied Provided* (“Provisión Aliada”) para la lucha contra la piratería

⁸³ *Ibid.* p. 411. Ver más adelante el apartado VII de este artículo: *EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS Y SUS RESOLUCIONES SOBRE LA PIRATERÍA SOMALÍ*.

⁸⁴ ROACH, J. A. *Op. cit.* pp. 411-412.

⁸⁵ SALAMANCA Aguado, M^a Esther. La represión de la piratería y el robo a mano armada en el mar frente a las costas de Somalia: la acción de la Unión Europea en el marco de la política común de seguridad y defensa. *Revista de estudios europeos*. Valladolid (55):57-86, julio-diciembre 2010. p. 77, n. 78.

⁸⁶ TREVIÑO Ruiz, José. La seguridad marítima y la piratería. Análisis del Real Instituto Elcano (ARI) [en línea]. N° 51, marzo 2010 [consulta: 20 de mayo de 2013]. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari51-2010>.- Ver más adelante el apartado VIII de este artículo: *LAS OPERACIONES NAVALES DE SEGURIDAD Y DEFENSA CONTRA LA PIRATERÍA SOMALÍ*.

frente a la costa de Somalia y la protección los buques que transporten cargamentos de ayuda humanitaria del PMA. En 2009, se instauraron con las naos militares del *Standing NATO Group 1*, las maniobras estratégicas *Allied Protector* (“Protector Aliado”) y *Ocean Shield* (“Escudo Oceánico”), ambas con el cometido de disuadir, defender y evitar las actividades bucaneras realizadas contra el tráfico marítimo en la región del Cuerno de África⁸⁷.

También está el Grupo de Contacto sobre la piratería en las costas de Somalia (*Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia*), el cual se originó en Nueva York el día 14 de enero de 2009 como una respuesta a la Res. 1851 (2008) del CdS. Son partes en él 24 naciones y 6 organismos internacionales. Las principales tareas del Grupo de Contacto son servir como mecanismo para: compartir información de inteligencia naval, coordinar las acciones jurisdiccionales y militares en el mar somalí, ayudar al establecimiento de las “buenas prácticas” de autoprotección de la marina mercante y del “Fondo Fiduciario para Apoyar las Iniciativas de los Estados que Luchan contra la Piratería frente a las Costas de Somalia”, este último administrado por UNODC⁸⁸.

Al alero de este Grupo de Contacto y de la OMI, 17 naciones –casi todas del África del Este– adoptaron en Yibuti, en enero de 2009, el *Código de conducta para la represión de la piratería y el robo a mano armada contra buques en el océano Índico occidental y el golfo de Adén*, o “Código de Conducta de Yibuti”, el cual proporciona un marco jurídico para hacer funcionar determinados mecanismos de coordinación y cooperación de las capacidades regionales en la lucha antipirática, incluida la realización de operaciones navales conjuntas y el intercambio de información de inteligencia naval⁸⁹.

Finalmente se encuentra el organismo internacional llamado *Centro de Intercambio de Información del Acuerdo de Cooperación Regional para combatir la Piratería y el Robo a Mano Armada contra Buques en Asia* (ReCAAP-ISC: *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery Against Ships in Asia’s Information Sharing Centre*). El acuerdo que sirve de marco a este Centro fue celebrado entre 17 naciones –la mayoría de ellas asiáticas– en Tokio el día 11 de noviembre de 2004, entrando en vigor el 4 de septiembre de 2006⁹⁰. La información dada por el ReCAAP-ISC ha permitido dar respuestas militares apropiadas frente a los asaltos marítimos ocurridos en los mares de Asia, lo que ha redundado en una disminución considerable de estos ilícitos en aquella re-

⁸⁷ FERNÁNDEZ, Fernando. *Op. cit.* [en línea]; TREVIÑO, José. *Op. cit.* [en línea].

⁸⁸ ROACH, J. A. *Op. cit.* p. 413; MACKINLAY, Alejandro. *Op. cit.* [en línea].

⁸⁹ SALAMANCA, M. E. *Op. cit.* p. 68; MACKINLAY, Alejandro. *Op. cit.* [en línea].

⁹⁰ SALAMANCA, M. E. *Op. cit.* pp. 67-68.

gión. Verbigracia de ello son los patrullajes navales iniciados en el año 2004 por los buques de guerra de las marinas de Indonesia, Malasia y Singapur (“*MAL-SINDO*” *patrols*) para reducir los ataques de piratas en sus aguas territoriales⁹¹.

VII. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y sus resoluciones sobre la piratería somalí

El *Consejo de Seguridad* (CdS) es el órgano fundamental de la *Organización de las Naciones Unidas* (ONU) que tiene por misión el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, actuando frente a cualquier transgresión de ella con diversas medidas de sanción, las cuales gradualmente pueden ir aumentando hasta el uso de la fuerza bélica, de acuerdo a lo establecido –principalmente– en el Capítulo VII de la Carta de las N.U. (Cap. VII C.N.U.), que trata sobre acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión⁹².

La primera Resolución (Res.) del CdS que calificó la situación política y social de Somalia como “una amenaza a la paz y seguridad internacionales” fue la Res. 733 (de 23 de enero de 1992). Desde ese entonces, el CdS ha invocado el Cap. VII C.N.U. en todas sus demás declaraciones, lo que le permite a este órgano tomar toda clase de medidas que fueran menester para el mantenimiento de la paz, incluso las de carácter militar⁹³.

La Res. 1816 del CdS (de 2 de junio de 2008) es la primera que se encarga de tratar los asaltos marítimos frente a las costas somalíes. En el párrafo 12 del preámbulo de esta, el CdS determinó que: “*los incidentes de piratería y robo a mano armada en contra de buques en las aguas territoriales de Somalia y en alta mar frente a la costa de Somalia, agravan la situación de Somalia, que sigue constituyendo un peligro para la paz y seguridad internacionales en la región*”⁹⁴. A la sazón, Martin Murphy agrega que: “*la piratería tiene lugar en varias partes del mundo y, aunque el fenómeno tiene una importante dimensión internacional en algunos casos, esta no representa en la actualidad un problema de escala global*”⁹⁵.

⁹¹ *Ibid.*; MURPHY, Martin. *Op. cit.* p. 28.

⁹² BENADAVA, Santiago. *Op. cit.* pp. 370-373.

⁹³ SALAMANCA, M. E. *Op. cit.* pp. 68-69.

⁹⁴ *Ibid.* SALAMANCA agrega que: “*el CdS deja claro que ‘lo que constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales no es la piratería en sí y por sí misma, sino la situación en Somalia’, que se ve agravada por tales actos (...) la piratería desempeña, además, un papel importante en la financiación a las violaciones del embargo de armas*” (*Ibid.* p. 69).

⁹⁵ MURPHY, Martin. *Op. cit.* p. 11 (traducción libre del autor).

La fórmula del párrafo 12 del preámbulo de la Res. 1816 se repite en los prefacios de todas las demás resoluciones posteriores del CdS sobre el mismo tema dictadas al alero del Cap. VII C.N.U.: Res. 1838 (de 7 de octubre de 2008), Res. 1846 (de 2 de diciembre de 2008), Res. 1851 (de 18 de diciembre de 2008), Res. 1897 (de 30 de noviembre de 2009), Res. 1918 (de 27 de abril de 2010, única no adoptada bajo el Cap. VII C.N.U.), Res. 1950 (de 23 de noviembre de 2010), Res. 2020 (de 22 de noviembre de 2011)⁹⁶, y Res. 2077 (de 21 de noviembre de 2012)⁹⁷.

Las Res. 1816 (2008) fue la primera en conferir una *autorización exclusiva y limitada* a los Estados y organizaciones internacionales que cooperen con el Gobierno Federal de Transición de la República de Somalia (GFT) –limitación en razón de los sujetos intervinientes⁹⁸, el cual dio su consentimiento al CdS para que estas naciones puedan penetrar en el mar territorial somalí (limitación territorial), con el fin de prestarle asistencia al GFT para reprimir y prevenir los actos de piratería y RACB que ocurran frente a sus costas (limitación en razón de la materia), usando para ello todos los medios que fueran menester⁹⁹.

Respecto a la limitación temporal dada por la Res. 1816 (2008), que en un principio autorizaba estas medidas antipiráticas por un plazo de seis meses a contar de su adopción el 2 de junio de 2008; las Resoluciones: 1846 (2008), 1851 (2008), 1897 (2009), 1950 (2010), 2020 (2011)¹⁰⁰ y 2077 (2012) prorrogaron en forma continua y sucesiva por 12 meses el plazo dado por la Res. 1816 (2008), llegando a dejar vigente esta autorización hasta el 21 de noviembre de 2013, fecha que el CdS puede seguir aplazando si la situación así lo amerita.

Las Resoluciones 1838 (2008) y 1851 (2008) señalan que dichos Estados podrán emplear como medidas antipiráticas sus buques de guerra y aeronaves militares como una fuerza de policía en altamar, lo que le permite a aquellas naves perseguir a los piratas hasta sus bases en la costa somalí, y atacar estas; como también proceder al decomiso e incautación de sus embarcaciones, armas y otros equipos conexos¹⁰¹.

⁹⁶ SALAMANCA, M. E. *Op. cit.*: p. 69; p. 69, n. 36 y p. 70, n. 46.

⁹⁷ Resolución 2077 (2012) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CdS), aprobada en su 6867ª sesión, celebrada el 21 de noviembre de 2012. Preámbulo.

⁹⁸ SALAMANCA señala que los sujetos de Derecho Internacional que deseen cooperar con el GFT deben notificar previamente su decisión al Secretario General de la ONU conforme dispone la Res. 1816 (2008). A fines de 2010 estos sujetos eran: Australia, Canadá, China, Dinamarca, España, EE.UU., Rusia, Francia, India, Holanda, Reino Unido, Corea del Sur, Irán, Turquía, la UE y la OTAN (*Op. cit.* p. 74, n. 61).

⁹⁹ *Ibid.* pp. 70-75, sobre la base de las resoluciones del CdS citadas.

¹⁰⁰ Res. 2077 (2012), CdS. Párrafos 12 y 35 de la parte dispositiva.

¹⁰¹ SALAMANCA, M. E. *Op. cit.* pp. 70-75.

Otros fines indicados por estos dictámenes del CdS hacen referencia a la necesidad de prestar asistencia técnica al GFT en la lucha contra la piratería, como también a que los Estados intercambien información de inteligencia entre sí y presenten ayuda fáctica a los buques amenazados por piratas. Las Resoluciones 1851 (2008) y 1897 (2009) hacen hincapié en la cooperación de los Estados para determinar su jurisdicción sobre los piratas capturados, con el fin de investigar sus fechorías y enjuiciar a los responsables, pudiendo para estos fines celebrarse acuerdos con los países de la región que deseen asumir la competencia para procesar a estos bucaneros¹⁰².

Estas declaraciones del CdS, aunque solo traten y sean aplicables a la situación somalí, no son más que una precisión del deber de los Estados de cooperar en toda la medida de lo posible en la represión de la piratería en aguas internacionales¹⁰³, obligación explicitada en el art. 100 CONVEMAR: “*todos los Estados cooperarán en la medida de lo posible en la represión de la piratería en la alta mar o en cualquier otro lugar que no se halle bajo la jurisdicción de ningún Estado*”.

VIII. Las operaciones navales de seguridad y defensa contra la piratería somalí

El Consejo de la UE, mediante la Decisión 2008/918/PESC (de 8 de diciembre de 2008) en relación con la Acción Común 2008/851/PESC (de 10 de noviembre de 2008), dio inicio a la operación militar denominada “*EUNAVFOR/Atalanta*” (*European Union Naval Force / Operación Atalanta*), la cual está destinada a contribuir a la disuasión, prevención y represión de los delitos marítimos transnacionales ocurridos frente a las costas de Somalia a través de todos los medios necesarios, incluido el uso de la fuerza bélica en los territorios y aguas jurisdiccionales de Somalia, Seychelles y Yibuti –medios previamente consentidos por estas naciones africanas–. A su vez, dicho operativo naval asumió todas las labores que antes le correspondían a EUNAVCO¹⁰⁴.

La Acción Común 2009/907/PESC (de 8 de diciembre de 2009) aumentó el grado de atribución de EUNAVFOR / Atalanta, al permitirle a aquella fuerza naval supervisar las actividades de los buques pesqueros que faenaren frente a las costas de Somalia, Yibuti y Seychelles, además de los cometidos que originalmente se le asignaron. La duración de esta operación se ha ampliado suce-

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ ROACH, J. A. *Op. cit.* p. 404.

¹⁰⁴ SALAMANCA, M. E. *Op. cit.* pp. 77-79 y p. 77, n. 78.

sivamente hasta diciembre de 2012¹⁰⁵. Cabe recordar que esta agrupación naval es la respuesta de la UE al llamado de asistencia contra la piratería y el RACB frente a las riberas somalíes hecho por las Resoluciones del CdS¹⁰⁶ ya revisadas anteriormente.

El Cuartel General de este contingente multinacional, que en 2011 contaba con más de 20 naves y 1.800 efectivos de las Armadas de: Alemania, Bélgica, Francia, Grecia, Italia, España, Noruega, Países Bajos y Suecia; se encuentra en Northwood (Reino Unido). Las áreas a proteger por parte de esta fuerza aeronaval (ver Mapa 2 más atrás) equivalen a un total de un millón de millas cuadradas (2.510.000 km²), y corresponden a partes del mar Rojo, del golfo de Adén, del océano Índico poniente, la ZEE de Seychelles y 500 m.m. (926 km) más allá de las costas de Somalia¹⁰⁷.

Esta operación ha permitido proteger con éxito a los buques mercantes, pesqueros y recreacionales que transitan por el derrotero que va desde el golfo de Adén al canal de Suez (aproximadamente 30.000 barcos al año), de 5 m.m. (9,26 km) de ancho en cada sentido y 480 m.m. (888 km) de largo, llamado *Corredor de Tránsito Internacionalmente Reconocido* (IRTC: *Internationally Recognized Transit Corridor*) [ver Mapa 2 más atrás]. La tutela fáctica de EUNAVFOR / Atalanta a esas potenciales embarcaciones víctimas se extiende también cuando naveguen por las áreas protegidas por dicha operación; siempre y cuando soliciten su auxilio contra todo ataque externo o intrusión. La fuerza naval de la UE sigue teniendo por mandato evitar que los barcos fletados por el *Programa Mundial de Alimentos* (dependiente de la ONU) sean presa fácil de los bucaneros somalíes, permitiendo así mantener la regularidad de los envíos de ayuda alimentaria a cerca de dos millones de personas en Somalia¹⁰⁸.

EUNAVFOR / Atalanta puede capturar a los piratas que cometan asaltos marítimos frente a las zonas de acción autorizadas para esta operación, además de incautar los objetos empleados para estos delitos. Los sospechosos de cometer estos actos ilícitos pueden ser entregados al Estado que haga el arresto, o al del pabellón de la nave atacada –si así lo requiere¹⁰⁹–, o al que haya deseado ejercer jurisdicción sobre estas personas en virtud de los acuerdos de trans-

¹⁰⁵ ARTEAGA, Félix. *Op. cit.* [en línea].

¹⁰⁶ TREVIÑO, José. *Op. cit.* [en línea].

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ ARTEAGA, Félix. *Op. cit.* [en línea]; MACKINLAY, Alejandro. *Op. cit.* [en línea]; FERNÁNDEZ, Fernando. *Op. cit.* [en línea].

¹⁰⁹ Para MACKINLAY, la gran mayoría de los buques tiene *bandera de conveniencia*, entre “Panamá, Liberia, Bahamas e Islas Marshall abanderan más del 50% del tonelaje mundial, pero indiscutiblemente resultaría algo temerario dejar en manos de las marinas [y tribunales] de esas naciones la seguridad de las líneas de comunicación internacionales” (*Op. cit.* [en línea]).

ferencia (*transfer agreements*) ya mencionados. Todo lo aquí expuesto guarda plena relación con las Resoluciones del CdS sobre la piratería y RACB reseñadas más arriba¹¹⁰.

En el mes de agosto de 2008 se estableció una coalición naval aliada llamada “*Combined Maritime Forces*”(CMF) o “*Fuerza Naval Combinada*”, liderada por EE.UU.; la que dio origen a la *Fuerza de Tarea Combinada N° 150* (CFT-150: *Combined Task Force 150*), para dar seguridad al tráfico marítimo que pasaba por el Golfo de Adén, mediante la fijación allí de un *Área de Patrullaje para la Seguridad Marítima* (MSPA: *Maritime Security Patrol Area*), que luego devino en el *Corredor de Tránsito Internacionalmente Reconocido* (IRTC). Seguidamente, CFT-150 pasó a ser remplazado en enero de 2009 por una nueva agrupación naval: CFT-151, la que amplió las funciones de su antecesor, cubriendo además operaciones antipiráticas en el golfo de Adén y frente a las costas somalíes con competencias muy similares a las propias de EUNAVFOR / Atalanta. La fuerza CFT-151 estuvo compuesta inicialmente por 20 buques de guerra estadounidenses, europeos y asiáticos. El año 2012 dicha fuerza quedó compuesta por los buques de las Armadas de: Dinamarca, EE.UU., Nueva Zelandia, Pakistán, República de Corea, Singapur, Turquía y Tailandia¹¹¹.

Los otros países que interesados en combatir la piratería en el Cuerno de África que han enviado hacia allá buques de sus Armadas (aproximadamente 30 en el año 2010) son: Arabia Saudita, China, India, Irán, Japón, Malasia, Pakistán, República de Corea, Rusia y Yemen. En el año 2012 permanecieron con aquel propósito los buques de las Armadas de: China, India, Japón, Malasia, República de Corea y Rusia. Todos las naciones mencionadas –junto a la UE, la OTAN y CMF– se coordinan con el objeto de evitar interferencias a nivel táctico en sus actuaciones, a través de un foro de sus representantes navales conocido como *SHADE* (*Shared Awareness and Deconfliction*)¹¹².

IX. “Buenas prácticas” de autoprotección de la marina mercante

Las “buenas prácticas” (*best practices*) de autoprotección adoptadas por la marina mercante que navega por el golfo de Adén –especialmente usando el IRTC–, conocidas también como *Self Protection Measures* (SPM) o *Vessel Pro-*

¹¹⁰ SALAMANCA, M. E. *Op. cit.* p. 80.

¹¹¹ FERNÁNDEZ, Fernando. *Op. cit.* [en línea]; TREVIÑO, José. *Op. cit.* [en línea]; Res. 2077 (2012), CdS. Preámbulo.

¹¹² MACKINLAY, Alejandro. *Op. cit.* [en línea]; SALAMANCA, M. E. *Op. cit.* p. 71; Res. 2077 (2012), CdS. Preámbulo.

*tection Detachments (VPDs)*¹¹³, son aquellas acciones que pueden ser definidas como las que tienen por objetivo:

*“optimizar las condiciones de seguridad de la navegación, contribuyendo a reducir las oportunidades de éxito de los piratas, mediante un sistema de información y coordinación de movimientos con las fuerzas militares en el área y la aplicación de medidas de autoprotección desarrolladas para conseguir incrementar la resistencia de los buques a los asaltos de los piratas”*¹¹⁴.

Por lo anterior, se sugieren una serie de acciones que deben ser pacíficas, y estar orientadas a hacer más difícil el acceso a la cubierta del barco comercial a ser abordado por piratas. Aquellas medidas pueden consistir en: la contratación de guardias de seguridad privados armados que estén a bordo de las naves que solo actúen a la defensiva frente a los ataques, la colocación de alambres de púas a lo largo de todo el perímetro exterior de la nave, el empleo de tácticas de navegación evasivas con el timón para hacer que el barco se mueva rápidamente en zigzag (*fishtailing*), y repeler los abordajes con el chorro de poderosas mangueras contraincendios¹¹⁵.

Otra arista de estas “buenas prácticas” es la adopción de un sistema de intercambio de información y recomendaciones para coordinar el apoyo de las fuerzas navales internacionales estacionadas en el Cuerno de África con los barcos mercantes que transitan por aquella riesgosa zona. Estos centros navales de control del tráfico marítimo son: *Maritime Security Centre - Horn of Africa* (MSC-HOA) de la UE, *NATO Shipping Centre* (NSC), *Maritime Liaison Officer* (MARLO) de EE.UU., y el *Maritime Trade Organisation* (UKMTO) de Reino Unido¹¹⁶. Para que el contingente militar antipirático pueda actuar sin poner en riesgo la vida de los tripulantes del barco abordado por piratas, la marina mercante ha establecido el uso de “salas seguras” (*safe rooms*) al interior de cada nave comercial. De este modo, la dotación del buque mercante puede refugiarse por horas o días en una sala de este, mientras la operación armada para expulsar a los filibusteros toma lugar en la cubierta del mismo¹¹⁷.

¹¹³ MACKINLAY, Alejandro. *Op. cit.* [en línea]; HIJMANS, Michiel. *Op. cit.* [en línea].

¹¹⁴ MACKINLAY, Alejandro. *Loc. cit.*

¹¹⁵ KRASKA, James y WILSON, Bryan. Somali piracy: a nasty problem, a web of responses. **Current history**. Philadelphia 108(718):227-231, mayo 2009. p. 228.

¹¹⁶ MACKINLAY, Alejandro. *Op. cit.* [en línea]. Según HIJMANS, la magnitud de la zona geográfica a controlar por estas fuerzas transnacionales de policía marítima es tan grande, que es como pedir ayuda a un agente policial de España para que detenga *in fraganti* a un delincuente en Noruega (*Op. cit.* [en línea]).

¹¹⁷ HIJMANS, Michiel. *Op. cit.* [en línea].

Las asociaciones privadas transnacionales de armadores que han apoyado el empleo de estas medidas de autocuidado son: *International Chamber of Shipping*, *International Association of Independent Tanker Owners* (Intertanko), *Oil Companies International Marine Forum* (Ocimf), *Baltic and International Maritime Council* (Bimco). Las sendas organizaciones internacionales de tripulantes y de aseguradores que han hecho lo mismo son: *International Transport Workers' Seafarers Federation (ITF Seafarers)*, *International Union of Marine Insurance* (Iumi), *International Protecting and Indemnity Group* (Igp&I); y *Joint War Committee (Lloyd's & International Underwriting Association Company Markets)*, esta última es la más importante alianza de aseguradores marítimos del mundo¹¹⁸.

Conclusiones

En este artículo se ha realizado un examen de la situación actual de los asaltos marítimos, o actos de piratería y de robo a mano armada perpetrado contra buques (RACB), buscando destacar determinadas características de los actos ilícitos en comento, las que se exponen ahora a modo de conclusión.

En primer lugar, a pesar de que se planteen varias cuestiones legales como consecuencia de analizar el contexto actual de los incidentes de piratería y RACB en los mares del mundo contemporáneo, lo importante es que bajo la denominación de estas figuras penales como *asaltos marítimos* se logra estar a salvo de toda posible confusión conceptual; porque la piratería y el RACB tipifican exactamente los mismos supuestos de hecho, con la única distinción del lugar de su comisión, pues la piratería se aplica a las aguas internacionales –Alta Mar, ZEE y Zona Contigua– y el RACB a las aguas jurisdiccionales de los Estados, o sea, su Mar Territorial, puertos y aguas interiores.

Luego, es sumamente necesario que la comunidad internacional en su conjunto reformule los conceptos que actualmente tiene de los asaltos marítimos, de manera que la definición de piratería de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) incorpore los supuestos de hecho de los actos constitutivos de RACB descritos por la Organización Marítima Internacional, o mejor aún, que se dicte un nuevo tratado internacional que se encargue exclusivamente de regular a la piratería y al RACB en los espacios marítimos transnacionales.

Ahora bien, interpretando los factores condicionadores de los asaltos marítimos en los países en los cuales es más común su ocurrencia en el interludio de los años 1998 a 2012, como Somalia y Sudeste Asiático; se puede afirmar que

¹¹⁸ MACKINLAY, Alejandro. *Op. cit.* [en línea].

los elementos de la realidad política, social, económica y cultural propiciadores de estos delitos son los siguientes: la corrupción, la persecución penal débil, la guerra civil, las disputas territoriales, la depredación de los recursos naturales, la configuración geográfica mayoritariamente marítima del Estado, y la tentación de ganancia rápida que se obtiene con el ejercicio de estas acciones criminales.

Sin perjuicio de la concurrencia de estos factores condicionadores, tanto en Somalia como en el Sudeste Asiático, se puede decir que la piratería y RACB somalí son un fenómeno delictivo más bien reciente que ha destacado solo en el último lustro, a diferencia de los asaltos marítimos, que se siguen cometiendo frente a las costas del mar del Sur de China.

Consecuentemente con lo indicado, el escenario de perpetración de los asaltos marítimos cambió, pues en el ínterin de los años 1998 a 2007, estos ataques estaban concentrados en el Sudeste Asiático, y luego se condensaron en los mares de África a partir del año 2008, sobre todo frente a las costas de Somalia, experimentando un alza significativa en su comisión en el lapso de los años 2008 a 2012. Ello puede avalarse a partir de la revisión estadística y la identificación de las zonas geográficas donde son más frecuentes los asaltos marítimos entre los años 1998 a 2012, efectuadas en este trabajo.

Sin perjuicio de que nuestro país no se han registrado asaltos de piratas como los descritos en la CONVEMAR, es remarcable que la legislación chilena sobre la piratería (contenida en el artículo 434 del Código Penal) dé facultades a los organismos de persecución penal nacional para actuar en caso de que algún barco se dedique eventualmente a la piratería o al RACB en las aguas jurisdiccionales nacionales, como también de reaccionar si algún buque de pabellón chileno es atacado por piratas en aguas internacionales. Con ello, Chile cumple con el deber de todo Estado de cooperar en la represión de la piratería impuesto por el artículo 100 CONVEMAR.

En cuanto a los modus operandi de la piratería y del RACB, se puede decir que ellos siempre son perpetrados por grupos criminales organizados y altamente coordinados desde un punto de vista operativo. Los piratas somalíes han ido progresivamente sofisticando su manera de actuar en los últimos cinco años para, de esta forma, poder ampliar su radio de operaciones a más áreas del océano Índico, tal como lo hicieron a finales de la década de 1990 los bucaneros del mar Meridional de China.

En seguida, puede postularse que el más importante organismo internacional abocado a la lucha antipirática es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el cual pronunció numerosas resoluciones a contar del mes de junio del año 2008, la mayor parte de ellas sobre la base de lo establecido en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, para refrenar los asaltos maríti-

mos ocurridos frente a las costas de Somalia, los que agravaban la situación de aquel país, que constituye –a la fecha– un peligro para la paz y seguridad de la navegación mundial.

Las resoluciones del Consejo de Seguridad han sido un incentivo para que las naciones hayan adoptado una serie de operaciones navales de seguridad y defensa interestatales en el océano Índico occidental que, en la práctica, se han convertido en una fuerza multinacional que se encarga de vigilar permanentemente la seguridad marítima de vastas áreas de protección delimitadas en aquel Océano, y de patrullar las aguas aledañas al corredor de tránsito seguro establecido en el golfo de Adén.

Sin embargo, la magnitud de la zona geográfica a controlar por estas fuerzas transnacionales es muy grande, lo que reduce su capacidad de respuesta inmediata frente a un asalto marítimo. Es por ello que la marina mercante que transita por las aguas aledañas al Cuerno de África se ha visto en la necesidad de adoptar una serie de medidas de autoprotección pacíficas frente al ataque de filibusteros, conocidas como “buenas prácticas”, las cuales han permitido hacerle más difícil el trabajo de abordaje a los piratas somalíes.

A pesar de todo, el control ejercido por los organismos internacionales para hacer frente a los asaltos marítimos en las aguas internacionales no ha podido erradicar a la piratería y al RACB de los mares del mundo. Por sus formas de operar, los piratas somalíes han podido adaptarse a la presencia militar internacional, principalmente, debido al empleo de estrategias propias del crimen organizado, como la agrupación en bandas delictuales disciplinadas y jerárquicamente estructuradas que permiten la realización de violentos y coordinados ataques armados contra los buques que navegan frente a las costas del Cuerno de África. En suma, puede sostenerse que la piratería y el RACB constituyen un fenómeno delictivo que no desaparecerá en un futuro próximo, manteniendo por un buen tiempo su carácter de amenaza para la navegación, el comercio y la seguridad marítima internacional.

Bibliografía

Libros y artículos en revistas

- ANDERSON, David. The new piracy: The local context. **Survival** (International Institute for Strategic Studies). Londres 52(1):44-49, febrero-marzo 2010.
- BENADAVA, Santiago. Derecho internacional público. 6ª ed. Santiago, Edit. Jurídica ConoSur, 1999. 382p.
- DE WIJK, Rob. The new piracy: The global context. **Survival** (International Institute for Strategic Studies). Londres 52(1):39-43, febrero-marzo 2010.
- JIMÉNEZ Piernas, Carlos. Los estados fracasados y el derecho internacional: el caso de Somalia. **Revista española de derecho internacional**. Madrid LXII(1):17-59, 2010.
- KONTOROVICH, Eugene y ART, Steven. An empirical examination of universal jurisdiction for piracy. **American journal of international law**. Washington D.C. 104(3): 436-453, julio 2010.
- KRASKA, James y WILSON, Bryan. Somali piracy: a nasty problem, a web of responses. **Current history**. Philadelphia 108(718): 227-231, mayo 2009.
- LÓPEZ-REY, Manuel. Compendio de criminología y política criminal. Madrid, Edit. Tecnos, 1985, 239 pp.
- MORELLI, María. La prevención de la piratería en aguas jurisdiccionales, ¿nueva costumbre del Derecho internacional? **Lecturas seleccionadas** (Escuela de Guerra Naval de Uruguay). Montevideo 3(16):14-19, junio 2010.
- MURPHY, Martin. Contemporary piracy and maritime terrorism: the threat to international security. **Adelphi paper**. Londres (388):1-108, julio 2007.
- RICCI BURGOS, Eduardo. El delito de piratería en el marco de nuestra legislación nacional: caso de los 'gatos de San Vicente' y la sentencia del tribunal constitucional. **Revista de Marina** (Armada de Chile). Valparaíso 125/905(4):333-341, julio-agosto 2008.
- ROACH, J. Ashley. Countering piracy off Somalia: international law and international institutions. **American journal of international law**. Washington D.C. 104(3):397-416, julio 2010.
- RUBIN, Alfred. The law of piracy. 2ª ed. Nueva York, Transnational Publishers Inc. 485 pp.
- SALAMANCA Aguado, Mª Esther. La represión de la piratería y el robo a mano armada en el mar frente a las costas de Somalia: la acción de la Unión

Europea en el marco de la política común de seguridad y defensa. **Revista de estudios europeos** (U. de Valladolid). Valladolid (55):57-86, julio-diciembre 2010.

TEITLER, Ger. Piracy in southeast Asia. A historical comparison. **Maritime Studies** (Centre for Maritime Research MARE). Ámsterdam 1(1):67-83, 2002.

Artículos de prensa

Aíslan a chileno plagiado por piratas. *El Mercurio*. Santiago, Chile, 4 mayo 2013, p. C29.

El poder de Beijing divide al sudeste asiático en medio de disputa territorial. *El Mercurio*. Santiago, Chile, 13 julio 2012, p. A10.

Documentos normativos

Código Orgánico de Tribunales de la República de Chile.

Código Penal de la República de Chile.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de Nueva York de 31 de octubre de 2003, incorporada al ordenamiento jurídico de Chile a través del Decreto Supremo N° 375 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 23 de noviembre de 2006, publicado en el *Diario Oficial* de 30 de enero de 2007.

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) de Montego Bay (Jamaica) de 10 de diciembre de 1982, incorporada al ordenamiento jurídico de Chile a través del Decreto Supremo N° 1.393 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 28 de agosto de 1997, publicado en el *Diario Oficial* de 18 de noviembre de 1997.

Resolución 2077 (2012) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aprobada en su 6867ª sesión, celebrada el 21 de noviembre de 2012.

Resolución A.1025 (26) de la Organización Marítima Internacional, aprobada en su 26ª sesión, celebrada el 2 de diciembre 2009, titulada: "Code of practice for the investigation of crimes of piracy and armed robbery against ships" [texto en inglés].

Páginas web

AFRIQUE EST 22. D-Maps [en línea]. Escala 1:30.000.000. Proyección Mercator. 2011. 1 mapa mudo, b/n, 972 x 1087 píxeles. [Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2013]. Disponible en <http://d-maps.com/carte.php?lib=cuerno_de_africa_mapa&num_car=25593&lang=es>

ARTEAGA, Félix. La lucha contra la piratería en Somalia: el problema persiste a pesar del esfuerzo militar. Análisis del Real Instituto Elcano (ARI) [en línea]. N° 52, marzo 2011 [consulta: 20 de mayo de 2013]. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/africa+subsahariana/ari52-2011>

COMITÉ DE SEGURIDAD MARÍTIMA (OMI). Circular N° 169. Reports on acts of piracy and armed robbery against ships, annual report-2010 [en línea]. Abril 2011 [consulta: 20 de mayo de 2013]. Disponible en: <http://www.imo.org/OurWork/Security/SecDocs/Documents/PiracyReports/169_Annual2010.pdf>

_____ Circular N° 180. Reports on acts of piracy and armed robbery against ships, annual report-2011 [en línea]. Marzo 2012 [consulta: 20 de mayo de 2013]. Disponible en: <http://www.imo.org/OurWork/Security/SecDocs/Documents/PiracyReports/180_Annual2011.pdf>

_____ Circular N° 193. Reports on acts of piracy and armed robbery against ships, annual report-2012 [en línea]. Abril 2013 [consulta: 20 de mayo de 2013]. Disponible en: <http://www.imo.org/OurWork/Security/SecDocs/Documents/PiracyReports/193_Annual2012.pdf>

FERNÁNDEZ Fadón, Fernando. Piratería en Somalia: 'mares fallidos' y consideraciones de la historia marítima. Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano [en línea]. N° 10, febrero 2009 [consulta: 20 de mayo de 2013]. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt10-2009>

HIJMANS, Michiel. Africa: Threats of the sea. The World Today (Chatham House, Royal Institute of International Affairs). Londres 67(11) [en línea], noviembre 2011. [consulta: 20 de mayo de 2013]. Disponible en: <<http://allafrica.com/stories/201111030907.html>>

- INDIEN 06. D-Maps [en línea]. Escala 1:100.000.000. Proyección Mercator. 2011. 1 mapa mudo, b/n, 1066 x 970 píxeles. [Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2013]. Disponible en <http://d-maps.com/carte.php?lib=oceano_indico_mapa&num_car=3251&lang=es>
- INTERNACIONAL MARITIME BUREAU (IMB). Piracy and armed robbery against ship: report for the period of 1 January - 31 March 2011 [en línea] [consulta: 20 de mayo de 2013]. Disponible en: <<http://www.kvnr.nl/stream/2012-annual-imb-piracy-report&q=Piracy+and+armed+robbery>>
- MACKINLAY, Alejandro. La lucha contra la piratería en aguas del Océano Índico: la necesidad de una aproximación integral. Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano [en línea]. N° 19, junio 2010 [consulta: 20 de mayo de 2013]. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt19-2010>
- TREVIÑO Ruiz, José. La seguridad marítima y la piratería. Análisis del Real Instituto Elcano (ARI) [en línea]. N° 51, marzo 2010 [consulta: 20 de mayo de 2013]. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari51-2010>

OBSERVACIONES (NUEVAS Y VIEJAS) SOBRE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL MUNDO ATLÁNTICO: LAS AMENAZAS Y DESAFÍOS ACTUALES Y FUTUROS EN PERSPECTIVA HISTÓRICA[∞]

FREDERICK M. NUNN*

RESUMEN

Confrontaciones con amenazas y desafíos a la existencia de gobiernos y sociedades han marcado el flujo de tiempo durante toda la historia. Las amenazas del presente y futuro, asociados, como es el caso en muchos lugares, con desafíos históricos y tradicionales, son tan complejas que exigen nuevas formas de relaciones entre la autoridad civil y el liderazgo de las instituciones profesionales encargadas con la defensa y seguridad. Estas nuevas relaciones tendrán que basarse en una comprensión de los procesos de democratización y globalización tanto como en la naturaleza compleja de los conflictos que afectan la seguridad, soberanía y estabilidad de los estados-nación del siglo veintiuno. Tan formidables como ellas aparecen, estas amenazas y desafíos pueden considerarse nuevas reiteraciones de otras situaciones que marcan nuestras historias. En el Mundo Atlántico, en ninguna parte más que América Latina, la literatura de la profesión militar ha mostrado siempre un reconocimiento de que las lecciones del pasado aplicadas a los problemas del presente ayudan en la preparación para el futuro. Una razón principal para esto es que mucha de dicha literatura en sí es el producto de colaboraciones civiles-militares.

Palabras clave: Amenazas, América Latina, democratización, desafíos, fuerzas armadas, globalización, Mundo Atlántico, profesión militar, relaciones civiles-militares.

* Profesor Emérito de Historia y Estudios Internacionales, Portland State University. PhD. Universidad de Nuevo México, Estudios Iberoamericanos, 1963; MA Universidad de Nuevo México, Literatura Portuguesa, 1963; BA, Universidad de Oregon, 1959, Historia Europea y Lenguas Romances. Miembro de la Academia de Historia Militar de Chile. En 2009-2010 fue Profesor de Asuntos de Seguridad Nacional y Decano de Asuntos Académicos, Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, Washington, D.C., EE.UU. Todas las interpretaciones y conclusiones aquí presentadas son del autor y no representan las de ninguna agencia oficial. nunnf@pdx.edu

[∞] Fecha de recepción: 100713
Fecha de aceptación: 121113

OBSERVATIONS (NEW AND OLD) ON THE ARMED FORCES IN THE THE ATLANTIC WORLD: CURRENT AND FUTURE THREATS AND CHALLENGES IN HISTORICAL PERSPECTIVE

ABSTRACT

Confrontations with threats and challenges to the existence of governments and societies have marked the flow of time throughout history. Present and future threats associated, as they are, with historical and traditional challenge are, in many places, of such complexity that they already require new forms of relations between civilian authorities and the leadership of professional institutions dedicated to defense and security. These new relations will have to be based on an understanding of the processes of democratization and globalization as much as on the complex nature of conflicts that affect the security, sovereignty and stability of 21st century nation-states. As formidable as they appear, these threats and challenges may be considered current reiterations of others that mark our histories. In the Atlantic World, nowhere more so than in Latin America, the literature of the military profession has always demonstrated the recognition of lessons of the past applied to problems of the present and in preparation for the future. A principal reason for this is that said literature is in and of itself the product of civil-military collaborations.

Key words: *Armed forces, Atlantic World, challenges, civil-military relations, democratization, globalization, Latin America, military profession, threats.*

Desde la antigüedad, autoridades y gobiernos en diferentes partes del mundo han tenido que enfrentar amenazas y desafíos tanto para permitir su existencia como con el objeto de garantizar sus instituciones fundamentales, la soberanía de sus fronteras y la estabilidad de sus economías y sociedades. Así, durante las últimas décadas del siglo XX y en la primera del siglo XXI, se ha manifestado una proliferación de amenazas, muchas de las cuales exacerban desafíos del pasado. Las amenazas del presente en muchos lugares son, en realidad, nuevas manifestaciones de desafíos históricos no resueltos, lo que ha producido nuevas situaciones y ha revivido otras ya superadas con relación al futuro de la profesión militar y sus relaciones con autoridades civiles en distintas latitudes del *Mundo Atlántico*.

Por consiguiente, dadas las características transnacionales del siglo XXI, aquello que afecta la profesión militar y sus relaciones con las autoridades civiles en una región, afecta en otras regiones. En consecuencia, tanto para los militares de profesión como para las autoridades civiles, los efectos del infausto 11 de septiembre de 2001 han producido manifestaciones más allá de Estados Unidos, de Europa y del Cercano Oriente. En ese contexto, América Latina, como parte integral del *Mundo Atlántico* –aquí considerado ampliamente como Europa, las Américas (y una buena parte de África) e inseparable del resto del mundo “globalizado”– nos servirá de estudio de caso para los futuros roles que podría asumir la profesión militar.

Para ello, en este esfuerzo, consideraremos como amenazas los problemas actuales de corto o largo término, normalmente reconocidos como problemas resueltos por medios tácticos y específicamente por sus orígenes aparentemente recientes. Ejemplo de las amenazas del presente son las confrontaciones de los Estados con las acciones terroristas; el crimen organizado; el tráfico ilícito de toda clase (hasta con piratería en algunos casos) y la insurgencia, además de las consecuencias de los desastres naturales, los atentados en perjuicio del medio ambiente y las crisis de naturaleza social o económica. Por su lado, como desafíos consideraremos los obstáculos tradicionales a la consolidación, existencia y funciones del Estado-nación, su seguridad, soberanía, estabilidad y legitimidad, teniendo en cuenta que en parte importante del mundo los desafíos y las metas de nuestra época son el control efectivo de territorio nacional y el desarrollo socioeconómico, entendidos a través del tiempo como problemas estratégicos.

Cuando se habla de desastres naturales, migraciones y fenómenos que resultan de las fuerzas de la naturaleza, de fronteras permeables, de problemas ecológicos y medioambientales o epidemias transnacionales, hay que pensar simultáneamente en términos estratégicos y tácticos; son amenazas que provocan desafíos y viceversa. Todos –amenazas y desafíos en conjunto o aparte– son producto del flujo de tiempo desde el pasado por el presente hacia el futuro.

Mientras que enfrentamos el presente y contemplamos el futuro, el pasado está siempre con nosotros. En cuanto a la profesión militar y sus futuros roles, hay que darse cuenta de las realidades del presente y, por supuesto, de las lecciones de la historia. Parafraseando a George Orwell: “Los que entienden las lecciones del pasado conocen mejor su presente, y los que conocen su presente se encuentran en una posición ventajosa para influenciar el futuro”¹. En la

¹ ORWELL, George. 1984. London, Secker and Warburg, 1949 (y numerosas ediciones después): “El que controla el pasado controla el futuro, y el que controla el presente controla el pasado”.

literatura de la profesión militar, hemos podido comprobar que hay claridad con relación a lo expuesto precedentemente.

Tal literatura es una fuente rica para el estudio y análisis de cómo se define la profesión, cuáles son sus roles y cómo se conducen sus relaciones con las autoridades civiles de varios niveles. De vez en cuando, sin embargo, la fuente se derrama debido a la situación actual: los resultados de una guerra (o más), una crisis nacional o mundial, el auge de nuevas formas de amenazas y desafíos. Libros, estudios monográficos, ensayos y artículos en revistas y periódicos reflejan profusamente las inquietudes e incertidumbres de militares y civiles en cuanto a la defensa y la seguridad. Como podremos observar más adelante, además de las conocidas fuentes contemporáneas, los nombres de Carl von Clausewitz, Charles de Gaulle, Colmar von der Goltz y Hubert Lyautey, junto a sus proféticas obras, todavía tienen eco con respecto a las relaciones entre la profesión militar y las autoridades y sociedades civiles en el *Mundo Atlántico*.

Consistente y continuamente, sobre todo en números especiales de publicaciones profesionales dedicados a esta materia o en una sección de un número destinado a enfatizar temas del pasado, del presente o del futuro, se demuestra el reconocimiento de parte de civiles y militares acerca de la inminencia de ciertas amenazas o la perduración de desafíos, sean nacionales, internacionales o transnacionales. En ese plano, se nos ofrecen múltiples referencias de las lecciones de la historia (además de lo estrictamente militar): de campañas especiales, de estrategias y tácticas; de teorías de liderazgo y de la naturaleza de relaciones entre la profesión de las armas y la sociedad que contribuyen a los grandes problemas. Con igual consistencia y continuidad, esas mismas publicaciones reflejan manifiestamente la colaboración civil-militar, ingrediente esencial de las relaciones civiles-militares.

Luego, la historia de las relaciones entre militares y civiles, como asimilación de las inquietudes e incertidumbres profesionales castrenses, constituyen un inigualable archivo para el estudio de las historias nacionales e internacionales, de las historias culturales, económicas, políticas y sociales. Allí es posible comprobar que, a través del flujo de tiempo, las fuerzas armadas han sido elementos fundamentales en la evolución de la civilización y la cultura humana, junto con su participación integral en la construcción de los Estados nacionales. De allí que la historia no puede existir si no incorpora los roles jugados por las fuerzas armadas en tiempos de paz y de guerra.

No obstante, para cada flujo de tiempo puede haber reflujos². La historia no se repite, aunque bajo condiciones similares ocurren reminiscencias del pasado que pueden ser de naturaleza económica, cultural, política o social; pueden ser locales, nacionales, regionales, internacionales o transnacionales (globales) en su extensión y amplitud. Para cada acción política puede ocurrir una reacción política; a cada revolución puede haber una contrarrevolución. Del pasado siempre existen remanentes: “Todo pasa y todo queda”³. Lo nuestro es no olvidarnos de lo que queda de nuestro pasado para que, en el presente, podamos hacer un mejor camino a nuestro futuro.

Consideremos, por ejemplo, dos situaciones recientes de lo previamente mencionado, que corresponden a evidencias de las inquietudes e incertidumbres profesionales en las fuerzas armadas de dos poderes del *Mundo Atlántico* que, por extensión, reflejan inquietudes e incertidumbres de toda la región. En efecto, hace poco tiempo en las páginas de dos publicaciones profesionales prestigiosas y conocidas aparecieron materias que demuestran, tanto a los militares como a los civiles, un reconocimiento del valor de las lecciones del pasado en forma de desafíos históricos y amenazas actuales con ramificaciones para el futuro. El contenido de ambas publicaciones refleja con consistencia y continuidad la importancia de la colaboración civil-militar a través de la historia, en este caso en una forma concentrada y enfocada. Aunque dichas páginas no contienen referencias específicas a América Latina, su contenido sí tiene implicaciones para la región.

Me refiero, en primer término, al número de agosto-septiembre de 2011 de *The RUSI Journal* dedicado en parte a la llamada “década 9/11” (e.g. 11.IX.2001)⁴, donde aparece un conjunto de ensayos, uno en particular, que ilustra lo afirmado precedentemente. Lo mismo ocurre con una sección del número del tercer trimestre del mismo año de *Joint Force Quarterly* dedicado al “profesionalismo militar”⁵. Allí, de las observaciones hechas por británicos y norteamericanos en las publicaciones antes indicadas, surgen observaciones y preguntas con referencia a parte importante del mundo, por cierto al *Mundo Atlántico*; luego a América Latina.

Ambas publicaciones son influyentes en la esfera del *Mundo Atlántico*, donde la década 9/11 introdujo, simultáneamente, en las fuerzas armadas y en las

² Se refiere a los temas de historia “espiral,” y flujo y reflujo (*corso e ricorso*) en la historia explicados en el compendio sobre “la ciencia nueva” de VICO, Giambattista, *Principi di Scienza Nuova*. 1ª ed., Nápoli, 1725 (y numerosas ediciones después).

³ MACHADO, Antonio, “Cantares”, *Campos de Castilla*, 1ª ed. Madrid, 1912 (y varias ediciones después).

⁴ *The RUSI Journal*, Vol. 156, no. 4, August-September, 2011: “9/11: Ten Years On,” pp. 4-53. Abajo citada *RUSI*.

⁵ *Joint Force Quarterly*. Issue 62, Third Quarter 2100: “Military Professionalism”, pp. 6-36. Abajo citada *JFQ*.

autoridades civiles un nuevo paradigma histórico. Cabe señalar que ambas publicaciones corresponden a instituciones profesionales y académicas de evidente prestigio: la RUSI del Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, Londres; y la JFQ de la National Defense University, Washington, D.C.

Mientras que el énfasis en cada caso es el presente y el futuro, lo presentado en esas publicaciones nos recuerda inquietudes e incertidumbres que han dominado la literatura de la profesión militar por más de un siglo en el *Mundo Atlántico*. Claro es que ninguna de esas publicaciones constituye fuente definitiva o única en cuanto a los temas aquí contemplados; pero sí enfocan y concentran grandes preocupaciones de nuestros tiempos. Además, sirven como ejemplos de interacción continua y consistente entre civiles y militares –en tiempos de paz como en los de guerra– que sigue aumentando la capacidad de ambos para tratar amenazas y desafíos de nuestros días y del futuro.

En estos dos casos, lo publicado en conmemoración del décimo aniversario del 11 de septiembre de 2001 refleja el tono de los diálogos y debates que continúan en el *Mundo Atlántico*. Los siguientes ejemplos lo hacen evidente. Para comprobarlo, comenzaremos con las observaciones ofrecidas en The RUSI Journal y Joint Force Quarterly sobre las experiencias de los primeros años de nuestro siglo y sus consecuencias para la profesión militar y las relaciones civiles-militares. Concluiremos, después, con las observaciones y especulaciones sobre América Latina formando parte integral del *Mundo Atlántico*, más que nunca antes en la historia, haciendo referencia, cuando sea oportuno, a fuentes más allá de las páginas de RUSI y JFQ, fuentes actuales e históricas que pudieran ser relevantes.

En “Reflections On The 9/11 Decade”⁶, un cuerpo de especialistas británicos da a conocer sus observaciones sobre las ramificaciones de las lecciones aprendidas durante los primeros diez años de nuestro siglo. En resumen son: que los Estados Unidos ha llegado a ser un poder menos “todopoderoso” de lo que era (o menos que parecía) en el siglo XX debido a factores económicos, preocupaciones sociopolíticas internas, limitaciones en términos de recursos humanos (dadas las demandas de guerras simultáneas en Afganistán e Iraq), la multilateralidad y transnacionalidad de la globalización y al auge de China como poder global. Además, lo ocurrido en Nueva York, Pennsylvania, y Washington, D.C. ese fatídico día de septiembre de 2001 puso fin (si el fin de la Guerra Fría no lo había hecho) a los conceptos de guerra elaborados en los siglos pasado y antepasado, demostrándose ya en dos grandes guerras mundiales (y en la de

⁶ SLAUGHTER, Anne-Marie, OMAND, David, NAGLE, John, *et al.* “Reflections on the 9/11 Decade,” *RUSI*, pp. 5-10.

Vietnam); que dichos conceptos estaban superados: los medios del pasado ya no eran suficientes para confrontar los amenazas y desafíos del presente, ni que pensar del futuro⁷. Tales observaciones que son anticuadas, a la vez son nuevas.

Más aún, las grandes campañas en que participarán las futuras fuerzas de coaliciones transnacionales serán dirigidas contra enemigos igualmente transnacionales: no Estados-naciones, sino terroristas, criminales, piratas e insurgentes, involucrando más y más a las poblaciones civiles debido a la naturaleza de las tácticas y estrategias de dichos enemigos. En esas campañas –sean de baja o alta intensidad– los tradicionales conceptos de soberanía nacional y territorial (fronteras fijas o impugnadas, por ejemplo) cederán paso a prioridades y actividades complejas e intensivas en niveles más básicos, debido a la proliferación de acciones humanitarias en contra de violaciones de derechos humanos, debidas, otra vez, a las tácticas y estrategias de tales enemigos. Estas “nuevas guerras” exigirán “nuevos soldados”⁸ y “nuevas autoridades civiles,” ambos jugando “nuevos roles”.

Las actuales y futuras amenazas y desafíos transnacionales, según los RUSI, no respetarán derechos de ninguna clase, en ninguna parte y de ningún modo, lo que llamará la atención de un mayor número de “no participantes” nunca conocido antes en la historia. Esto hará de la guerra y el conflicto –cada vez con mayor intensidad– un tema de discusión y debate en los foros populares a través del mundo. Debido parcialmente a esto, en el futuro no será dado por hecho el apoyo popular automático a cualquier campaña, sea de tipo tradicional o no convencional. La tecnología electrónica y las medidas modernas de comunicaciones ya han hecho visibles, audibles y palpables para todo el mundo los detalles de cualquier conflicto. No importa la distancia; cada testigo tiene su opinión, y cada opinión cuenta más hoy y contará más en el futuro que en el pasado.

Las experiencias más recientes, según los colaboradores en RUSI, exigen que los grandes poderes del *Mundo Atlántico* (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Alemania como ejemplos) estén siempre más adeptos y adaptables a la guerra no convencional: confrontaciones transnacionales, asimétricas en situaciones de multinivel y con más actividades simultáneas. Estas mismas experiencias exigen y exigirán que países “heterogéneos,” “nuevos,” “menos

⁷ Esto no es decir que ya no hay posibilidades de “guerras tradicionales”, entre Estados-nación, con frentes netamente geográficos, y táctica y estrategia que refleja doctrinas del pasado, e. g., Israel-Irán, Corea del Norte-Corea del Sur, Japón-China, India-Pakistán. En cierto sentido el conflicto actual en Afganistán es, para esa región, una “guerra tradicional”.

⁸ Ver las discusiones en GILBERT, Paul. *New Terror, New Wars*. Washington, D. C., Georgetown University Press 2003; ARELLANO GRAMUNT, coronel Julio. *Amenazas globales*. Santiago, Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile, 2006; y TRIPOLDI, Paolo y WOLFENDALE, Jessica, eds. *New Wars and New Soldiers: Military Ethics in the Contemporary World*. Farnham, U. K., Ashgate, 2012.

integrados” y “menos desarrollados,” dejen de lado –lo más posible– las diferencias religiosas y étnicas, regionales y particulares (diferencias que hoy en día dividen tan fácilmente incluso a nivel nacional) si quieren sobrevivir como Estados-naciones viables, como países soberanos (el Cercano Oriente, los ex componentes de la antigua Yugoslavia y varios países africanos son los ejemplos citados). Claro que hay y habrá otros ejemplos en el *Mundo Atlántico* y en otras regiones del globo.

Allí donde el autoritarismo de la era de la Guerra Fría ha sido reemplazado por la democracia (a lo menos por la democratización), donde el proceso de globalización también se manifiesta (el Cercano Oriente, Asia, África, partes de nuestro propio hemisferio, como ejemplos), la guerra tradicional (entre países soberanos) claramente parece menos probable (pero nunca imposible) según las normas de los últimos años. Las amenazas y desafíos bélicos del futuro exigirán acciones y operaciones coordinadas efectuadas en coaliciones nacionales o multinacionales –acciones y operaciones terrestres, aéreas, navales, y policiales– y espaciales (sideral y cyber).

Un tema que prevalece notablemente en el discurso ofrecido por RUSI es la importancia de la opinión pública en tiempos de guerra o conflicto “no tradicional”. Especial atención recibe este tema en el historiador Sir Michael Howard en su ensayo “The Transformation of Strategy”⁹. Observa Howard que, en el pasado, el “nacionalismo” y el concepto de Estado-nación definían los verdaderos conceptos fundamentales de amenazas y desafíos, y por eso las aplicaciones de la táctica y la estrategia apropiadas. Asimismo, hacían del apoyo popular un *sine qua non* al éxito en las campañas sostenidas entre Estados-naciones o entre aliados (también en un conflicto civil como en España 1936-1939, por ejemplo). La “nación en armas” no era nunca un concepto literal, pero sí uno en que un pueblo bien nacionalista se consideraba involucrado en la misión bélica del estado y de la nación por medio de una “movilización social”¹⁰. Para sostener una guerra, según Howard, había que crear, y después mantener y sostener, la moral del pueblo, de la nación toda. Para extender la política (en el pasado, en el presente y en el futuro) por medios no netamente políticos (en el sentido partidario) o diplomáticos, sino por “la guerra total”¹¹, la moral de todos tenía, tiene

⁹ HOWARD, Michael. “The Transformation of Strategy”, *RUSI*. pp. 12-16.

¹⁰ La exposición más elocuente de este concepto permanece la de GOLTZ, Freiherr Colmar von der. *Das Volk in Waffen: Ein Buch über Heerwesen und Kriegführung unserer Zeit*. Berlin: n. p., 1883 (con múltiples ediciones después). La primera edición en castellano, *La nación en armas*, fue publicada en Toledo, España en 1897 y diseminada en América Latina antes del fin del siglo diecinueve.

¹¹ Se refiere a lo expresado por CLAUSEWITZ, Carl von, en *De la guerra (Vom Kriege)*. 1ª ed. Berlín, s. n., 1832 (con múltiples ediciones en múltiples idiomas). La relevancia actual de los argumentos de Clausewitz sobre las relaciones entre la política y el empleo de fuerzas salta a la vista en las páginas de Mayor Suzanne

y tendrá que estar al servicio del poder nacional¹². Sin duda esto es aplicable a todas partes del *Mundo Atlántico*.

Hoy en día, como lo he advertido, “la guerra” incluye (como ejemplos vivos) las campañas contra el terrorismo, el crimen transnacional de toda clase (“trans-national organized crime”)¹³, la pobreza, el analfabetismo, el subdesarrollo, los problemas del medio ambiente y los desastres naturales. Guerra total y movilización social adaptadas a la contemporaneidad exigen coordinación de operaciones de las agencias de defensa y seguridad a la vez. Y así será en el futuro. Lo logrado en términos de movilización de recursos (humanos y otros) durante las guerras mundiales de la primera mitad del siglo pasado no se repitió en los casos menos exitosos y menos populares de la segunda mitad del mismo siglo: Vietnam, Iraq y Afganistán. ¿Qué pasará, entonces, en nuestro siglo con las guerras dominadas por factores no tradicionales? Esta pregunta todavía no tiene respuesta definitiva, aunque sigue recibiendo atención en todas partes.

Lo dicho por Howard dirige hacia una reconsideración de las ideas de figuras iconográficas de la historia militar y de las relaciones entre fuerzas armadas y poblaciones civiles. Lo propuesto por Clausewitz y Goltz, por ejemplo, sobre la proyección simultánea de la política del estado y la moral de una nación en armas es aplicable, en parte, a las nuevas formas de conflicto y guerra, “las nuevas guerras”, si se espera una victoria duradera y sostenible.

En el flujo de tiempo –el perpetuo proceso de cambio histórico de largo término-cultural-económico-político-social-tecnológico– se nota que hay cierta consistencia en lo que se considera necesario para la sostenibilidad de acciones bélicas en nombre de la defensa y la seguridad. Hoy en día y en el futuro, las fuerzas armadas de un país por sí solas, o como miembros de una coalición, tienen y por eso tendrán que ser no solo adaptadas y preparadas para las amenazas actuales, sino también partícipes integrales en la resolución de los continuos desafíos. Hay y habrá de existir consenso entre civiles y militares en cuanto a decisiones de emplear la fuerza de las armas y los recursos nacionales a la realización de intereses nacionales y transnacionales. Lo que teóricamente valía para Clausewitz y Goltz, vale y valdrá para la profesión militar y la autoridad civil

Nielsen, *Political Control Over the Use of Force: A Clausewitzian Perspective*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, United States Army War College, 2001.

¹² Ver NIELSEN, teniente coronel Suzanne. *An Army Transformed: The U. S. Army's Post-Vietnam Recovery and the Dynamics of Change in Military Organizations*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, United States Army War College, The Letort Papers, 2010.

¹³ Ver FARAH, Douglas. *Transnational (sic) Organized Crime, Terrorism, and Criminalized States in Latin America: An Emerging Tier-One National Security Priority*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, United States Army War College, 2012, en que el autor analiza la multiplicidad de niveles, naturaleza asimétrica, simultaneidad, e impacto transnacional de amenazas actuales en América Latina.

en el *Mundo Atlántico* del siglo XXI. Todo pasa; si no queda todo, queda mucho. El cambio de paradigma no hace inválido lo duramente aprendido en el pasado, pero sí exige nuevas normas y formas de relaciones entre la profesión de armas y las agencias civiles.

Otro tema recurrente en toda la sección “9/11: Ten Years On” de RUSI es el del dilema de la provisión de recursos económicos y humanos necesarios, el “tesoro nacional,” a la prosecución de conflictos modernos, tan prolongados como son. ¿Puede un país o una coalición de países mantener niveles aceptables de desarrollo económico y responder a las demandas de la población, y a la vez gastar tales recursos en los campos de batalla de los conflictos actuales y los que vendrán? Hay que recordar que los conflictos de Afganistán e Iraq no son, de ninguna manera, estilos de conflicto prolongado después de Vietnam. Este último es la experiencia más generadora de transformaciones en la historia reciente de la profesión militar según muchos, si no todos, los autores contemporáneos aquí mencionados o citados.

En “A Low, Dishonest Decade”, Christopher Coker, un colaborador frecuente de RUSI, nota que el gasto de billones de dólares en Afganistán e Iraq ha tenido un efecto desastroso en la economía de Estados Unidos, precisamente en plena época de problemas económicos domésticos (ni mencionar los desastres naturales)¹⁴. Como consecuencia, la sostenibilidad del esfuerzo bélico y de la moral nacional es por lo menos cuestionable, ciertamente de importancia en la conducta de la política doméstica. Eso hace claro que hay, más y más, limitaciones al poder en, por lo menos, una de las grandes potencias globales.

¿Y si hay limitaciones al poder hoy, no habrá consecuencias para confrontaciones con las amenazas y desafíos del futuro? ¿Si hay limitaciones para una potencia global, no la hay para países menos poderosos o ricos? ¿Si son aplicables las observaciones de Coker y sus colegas para otras potencias mundiales, qué sucede con las “potencias regionales, “los países en desarrollo” o aspirantes a tal estado? ¿Si hay debate serio en Europa y Estados Unidos sobre la capacidad de sostener dos guerras simultáneamente (de cualquier intensidad), no sería natural una correspondiente intensidad de debate sobre cuestiones análogas en países con menos recursos? ¿Cuál es más importante al Estado-nación, a los líderes políticos, al pueblo: la “construcción de la nación” en casa o “nation-building” en otro continente? ¿Sin infraestructura adecuada humana y económica, sin recursos físicos adecuados, cómo será posible disponer de las fuerzas armadas necesarias para las misiones del siglo XXI? ¿Es posible que el futuro exija más de la profesión militar que lo que se le exigía en el pasado?

¹⁴ COKER, Christopher. “A Low, Dishonest Decade”, *RUSI*, pp. 18-24.

Este tema trascendente recibe aún más elaboración en observaciones que siguen a las de Coker, como por ejemplo en “The ‘Other’ Global Security Challenges: Socioeconomic and Environmental Realities After the War on Terror,” de Benjamin Zala y Paul Rogers¹⁵, donde sus autores asumen que existe en nuestro siglo tan joven un abismo entre los ciudadanos más privilegiados y el resto de una población nacional, un abismo cultural, económico, político y social más ancho y profundo de aquel que existe entre los sectores análogos de poblaciones transnacionales. “Los de abajo” y “los de arriba” pueden identificarse a pesar de cualquier frontera debido a las múltiples dimensiones de los procesos de democratización y globalización. La tecnología¹⁶, las comunicaciones, las vías electrónicas, que contribuyen tanto a la democratización de la cultura y a la política, contribuyen en forma igualmente significativa a una globalización (y democratización) de la envidia y el odio basada en criterios materiales y filosóficos¹⁷. Por consiguiente, si “los de arriba” hoy día se identifican más fácilmente con las élites de otros países que con sus conciudadanos menos afortunados, “los de abajo” pueden identificarse con lo que pasa en todas partes (Egipto, Libia y Siria, como ejemplos).

Hasta fines del penúltimo siglo, las aristocracias europeas eran familiares en verdad y se identificaban entre sí tanto más que con las masas de sus propios países. En el siglo XX esas mismas masas llegaron a identificarse entre sí por medio del movimiento marxista mundial; a pesar del nacionalismo; es decir, hay maneras de dividir una nación contra sí misma. La globalización lo demuestra, ciertamente, en las arenas culturales y económicas. En la esfera social, los extremistas en muchos sentidos tienen más en común entre sí que con el resto de la sociedad de su propio país. “Valores nacionales,” siempre tópico de debate y la cultura globalizada no son siempre compatibles para todos.

Vale notar que esto último fue parte de las observaciones hechas por Robert D. Kaplan en un ensayo sumamente perceptivo sobre relaciones de la profesión militar y “el mundo civil” publicado a fines del siglo pasado¹⁸. Además

¹⁵ ZALA, Benjamin y ROGERS, Paul. “‘The Other’ Global Security Challenges: Socioeconomic and Environmental Realities After the War on Terror”, RUSI, pp. 26-33.

¹⁶ Esta misma tecnología también no solo cambia la conducción de “nuevas guerras”, sobre todo la manera en que pensamos en el uso de violencia, sino exacerba la gravedad de los veteranos que siguen sufriendo físicamente y psicológicamente en las “guerras después de las guerras”. Ver COKER, Christopher. *Warrior Geeks: How 21st Century Technology is Changing the Way We fight and Think About War*. New York: Columbia University Press, 2013; y FINKEL, David. *Thank You for Your Service*. New York: Farrar Straus & Giroux, 2013.

¹⁷ Ver las opiniones expresadas por DIONNE, E. J. de *The Washington Post*, en su ensayo de mayo de 2013 reproducido en varios diarios en los EE. UU.: “A Global Question: Is Democracy in Trouble?”.

¹⁸ Se refiere a KAPLAN, Robert D. “Fort Leavenworth and the Eclipse of the American Dream”, *The Atlantic Monthly*, 278, 3, septiembre, 1996: 74-90.

de una discusión incisiva del rol de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército norteamericano, Kaplan ofreció un comentario sobre relaciones entre militares y civiles demostrando que la falta de consenso sobre prioridades socio-económicas (inclusive la de la infraestructura doméstica) influía, e influirá, en las relaciones culturales y políticas entre la profesión militar y el resto de la sociedad. Estos comentarios, hechos a fines de los 2000, siguen con valor en muchas partes del *Mundo Atlántico*.

Un país que no tiene infraestructuras administrativas, educativas, físicas, judiciales y policiales (ni mencionar fiscales o humanas), simplemente no puede sostener el desarrollo necesario para mantener un nivel de seguridad que contribuya a la defensa sostenible: un círculo vicioso. Un país sin las infraestructuras necesarias será más susceptible al terrorismo, al crimen organizado y a la insurgencia. Es un círculo vicioso que urge un nuevo concepto del nacionalismo –un nacionalismo que sí sirve todos– y nuevos conceptos de relaciones entre civiles y militares –relaciones “nacionalistas” como nunca antes– en el futuro.

Sumando, los contribuyentes a la sección especial “9/11: Ten Years On” en RUSI dejan claro que en “términos militares” el mundo ya no responde como antes a la diplomacia ni al uso de la fuerza que emanan de las tradicionales potencias del *Mundo Atlántico*, que los cambios en la naturaleza de la guerra y en la tecnología han redefinido aquello que se consideraba necesario para sostener la guerra (o conflicto) de “baja intensidad” y que hay limitaciones severas a la capacidad de todos, potencias o no, en la prosecución de una campaña bélica de cualquier intensidad. De esta observación surge una pregunta sumamente importante: ¿Qué se necesita para sostener la paz - una paz de baja intensidad? ¿Si es así para los países más involucrados, qué pasará en los involucrados en menor magnitud?

Más aún, las definiciones de soberanía, de seguridad y de estabilidad no son en el presente, ni serán en el futuro, lo que fue en el pasado. Hasta la fecha en nuestro siglo –en solo su segunda década– las amenazas y los desafíos a la soberanía, seguridad y estabilidad de la mayor parte del mundo son de carácter multinivel, asimétrico, simultáneo y transnacional: son así en perspectivas locales, nacionales, regionales y globales. Así serán en el futuro. Por eso todas las observaciones en RUSI tienen y tendrán un impacto significativo para la profesión militar en el *Mundo Atlántico*.

En cuanto a las circunstancias específicas, lo presentado en RUSI parece netamente nuevo pero, en la sustancia, no tanto. En el *Mundo Atlántico*, desde las últimas décadas del siglo XIX, la literatura de la profesión militar ha contenido debates y discursos amplios y sostenidos sobre el estado de la profesión y sus relaciones con la autoridad y sociedad civil, los atributos básicos o esenciales de

la oficialidad, la naturaleza cambiante de la guerra, la preparación del soldado-ciudadano y las interrelaciones entre estos temas. Son estos mismos temas los que forman el núcleo del discurso sobre la profesión militar presentado en la sección "Military Professionalism" de *Joint Force Quarterly*¹⁹, tal como lo muestran los siguientes párrafos.

El tema central es delineado y presentado por el almirante Mike Mullen, en aquel entonces Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos. Mullen da especial énfasis a las fuerzas armadas en general y específicamente a las de los Estados Unidos como representativo, obediente, no deliberante y preparado profesional de los intereses globales del gobierno ("instrumento neutral del Estado" en sus propias palabras). Para él, en 2011, los temas principales de la obra de Clausewitz tienen vigencia. Mullen se refiere específicamente a la disensión política (falta de consenso o moral nacional de Goltz) provocada por el conflicto en Afganistán: debates sobre apoyo a las tropas mientras que haya debates sobre apoyo a la guerra misma; la participación de oficiales en retiro en campañas políticas (especialmente oficiales disidentes) y la expresión de opiniones políticas en la prensa por los oficiales en servicio activo; demandas de parte de intereses partidarios para "transparentar" la formulación y ejecución de la política y la estrategia de defensa, especialmente en tiempo de guerra; y las lecciones aprendidas bajo condiciones duras por civiles y militares trabajando en conjunto en los campos de batalla de Afganistán e Iraq. Tales amenazas y desafíos al profesionalismo de las fuerzas armadas de los Estados Unidos sin duda se conocen en otras partes del *Mundo Atlántico*.

La breve mención por Mullen de George Washington, general de ejército y uno de los principales fundadores de los Estados Unidos es más significativa de lo que tal vez aparece. Washington, opina Mullen, creía que cuando el ciudadano se hizo soldado, no dejó nunca de ser ciudadano, un concepto viejo pero a veces ignorado, como los casos de "naciones en armas" o "pueblos en uniforme"²⁰ inspiran una pregunta aplicable en todas las sociedades: ¿Cuándo uno pasa al retiro, cuando uno deja de vestir uniforme, deja uno de ser en parte militar?

Si la respuesta es "sí", las relaciones entre el "mundo militar" y el "mundo civil" no serán como lo previsto por Kaplan y otros en los Estados Unidos (pero tal vez universalmente aplicable también). Si la respuesta es "no", el abismo sociocultural (¿y partidista?) entre civiles y militares será insuperable en el siglo actual, precisamente cuando debe ser más estrecho que nunca. Lo contemplado por Mullen ya se ha contemplado en otras partes. ¿Sí o no, ahora y en el futuro,

¹⁹ MULLEN, Almirante Mike. "From the Chairman", *JFQ*, pp. 2-5.

²⁰ "When we assumed the soldier, we did not lay aside the citizen". La citación aparece en la p. 4.

siendo las líneas entre uniformados y el resto de la sociedad más permeables que nunca –en parte debido a la duración de operaciones de paz o “nation-building;” a las campañas continuas contra todas las amenazas y desafíos multiniveles, asimétricos, simultáneos y transnacionales– qué será de la profesión de armas?

En su introducción a “Military Professionalism,” la almirante Anne Rondeau, entonces presidenta de la National Defense University, señaló que las “culturas profesionales” están definidas y redefinidas históricamente y en gran medida tanto por sus mismos líderes como por las sociedades de las cuales son parte²¹. La era en que el soldado fue preparado por oficiales y suboficiales solamente para guerrear ya pasó a la historia. Hoy en día el soldado es más bien campeón que responde a –y trata con– ciudadanías directamente afectadas por las amenazas contemporáneas, todavía en busca de soluciones a los desafíos permanentes. Y así seguirá siendo. El militar del futuro diariamente tendrá más interacciones con los no combatientes que en el pasado o en el presente.

El profesionalismo militar es un estado de existencia creado por la educación especializada, un concepto de corporativismo, autonomía administrativa y organizativa, y un sentido de responsabilidad directa al Estado-nación (vocación)²². Los militares profesionales –como otros profesionales– gozan de un estatus relativamente alto (según su país de origen) de ocupación y de posición social dentro de una matriz nacional e internacional. Su educación les prepara –históricamente y actualmente– para la aplicación de la sabiduría abstracta (teórica) a la resolución de problemas concretos (por medidas tácticas y estratégicas). Sus capacidades para la violencia los sitúan aparte del resto de la sociedad a la que pertenecen, y claramente aparte, como también sucede con otras profesiones como la medicina, el derecho y las disciplinas académicas, por ejemplo. Las profesiones en sí son producto del siglo XIX durante el cual fueron estandarizadas y hechas obligatorias las normas de institutos profesionales, especializados y avanzados. Las profesiones son capaces, en todos los sentidos, de transformarse, reteniendo siempre sus características tradicionales.

Hoy en día, ser parte de la comunidad nacional lleva un sentido más amplio, debido a la naturaleza de los conflictos y guerras aquí y ahora consideradas. El nuevo paradigma bélico –en que los teatros de campaña pueden ubicarse directamente en la comunidad civil misma, no en un frente específico– agrega nuevas presiones y responsabilidades para el profesional militar de cualquier arma, de cualquier rango, de cualquier país. El soldado, sea de carrera o conscripto, no puede dejar de ser miembro de la comunidad a la que sirve. La ad-

²¹ JFQ, p. 11.

²² MOTEN, Coronel Matthew. “Who Is a Member of the Military Profession?”, *JFQ*, pp. 14-17.

monición del general Washington sí sirve para el presente y para el futuro, no es una reliquia del pasado. La educación y el entrenamiento de todos los que visten uniforme tienen y tendrán que reflejar la realidad. Por su parte, los civiles “de carrera” aceptan el hecho de que cuando enfrentan las amenazas del presente son socios en campañas contra enemigos comunes, participando también en la continua resolución de desafíos. La famosa admonición de Washington vale para la profesión militar y para la población civil de cualquier país, potencia mundial o no. Lo ofrecido a los lectores de “Military Professionalism” lo deja en claro.

El profesional funciona dentro de un dominio, un “domain”. El cirujano comparte su dominio con el técnico-médico, con la enfermera. El abogado comparte el suyo con la policía, con el juez. La educación, la especialización, la experiencia y el rango en todos los dominios evidentemente importan; pero los dominios profesionales exigen y exigirán el trabajo conjunto, la acción interarmas en sus ejercicios más que nunca que en el pasado, debido a las realidades contemporáneas y futuras. También valdrán, aún más, los tradicionales atributos básicos del oficial, del suboficial, y del concripto/recluta. El flujo de tiempo siempre ha afectado y por eso afectará todos los aspectos de las definiciones profesionales, entre ellas, sus funciones. ¿Si esto merece la atención de los lectores de *JFQ* (y *RUSI*), no puede entonces ser de interés en el resto del *Mundo Atlántico*, inclusive en América Latina?

Cualquier nueva iteración de la profesión de armas tendrá que basarse en el reconocimiento de que ahora y en el futuro las líneas entre la defensa y la seguridad son y serán, en teoría y en práctica, más indefinidas y permeables de como lo eran en el pasado²³. No importando el nivel, estas líneas metafóricamente constituyen y constituirán membranas sumamente permeables en cuanto a todas las amenazas y a todos los desafíos que ya conocemos. Debido a las realidades del paradigma MAST (es decir el de desafíos y amenazas multiniveles, asimétricos, simultáneos y transnacionales), los profesionales que funcionan en los diversos subdominios de defensa y seguridad tienen y tendrán que responder por medio de mecanismos y prácticas que respondan a las características del nuevo paradigma.

Es decir, las líneas entre guardias nacionales, guardacostas, policías de cualquier especialidad, oficiales de aduana e inmigraciones, agencias de seguridad (privadas o públicas) de medios de transporte, bomberos, policía de investigaciones –en el caso de Estados Unidos, las agencias y medios de los departamentos de Estado, Defensa, Homeland Security, Interior y Justicia– ya

²³ Ver GALVIN, teniente coronel Thomas P. “A New Way of Understanding (Military) Professionalism”, *JFQ*, pp. 25-31.

no pueden constituir mundos separados. Lo observado con respecto a la experiencia de Estados Unidos, especialmente este concepto de “permeabilidad” de agencias y medios, merece consideración en el *Mundo Atlántico*; lo observado y considerado en el *Mundo Atlántico* merece consideración de parte de Estados Unidos. Somos todos integrantes del paradigma MAST en términos generales y en circunstancias específicas.

Por eso, toda forma de relaciones civiles-militares y militares-civiles será más intrincadas y estrecha que en el pasado: “Las relaciones [con la sociedad civil] serán el refuerzo de la identidad profesional del oficial norteamericano”, afirma un autor (militar profesional) escribiendo en *JFQ*²⁴. Para que dichas relaciones sean sostenibles tendrán que reflejar la existencia de un consenso amplio de lo que significan la defensa y la seguridad interna y externamente, y de lo que significa una competencia profesional adecuada y sostenible.

Ahora, mientras que un sentido corporativista se seguirá delineando la profesión como aparte del resto de las profesiones y de la sociedad, las nuevas responsabilidades y capacidades profesionales necesarias del siglo actual, harán cada vez más de la profesión militar una parte de la comunidad nacional e internacional, y de un dominio profesional claro: la defensa y la seguridad del patrimonio nacional y también en nuestro siglo, inter y transnacional. Por medio del proceso de globalización todos somos miembros de las grandes comunidades inter y transnacionales, pero eso no disminuye el contenido netamente “nacional” de las fuerzas armadas: Amenazas y desafíos pueden ser globales, pero, simultáneamente, los medios y fines de solución local, nacional, regional y subregional, siguen siendo específicos. En “Military Professionalism,” como asimismo en “9/11: Ten years On,” hay un evidente énfasis en las cuestiones nacionales de infraestructura, y recursos físicos y humanos.

La ausencia de un consenso nacional –consenso transnacional como ideal para el futuro de largo término– limita y limitará las relaciones mutuamente reforzables entre la profesión militar y las instituciones civiles; debilitando el Estado-nación. Ello hace precisa otra pregunta: ¿Puede jugar su rol la profesión militar tomando en cuenta el concepto de “dominio”, tal como fuera aplicado en los párrafos precedentes en el sentido de garantizar la defensa y la seguridad en cualquier nivel, si la infraestructura (en todo sentido de la palabra) de un país no corresponde a las responsabilidades de los encargados de garantizar la defensa y la seguridad? En el siglo XXI, esto quiere decir que los civiles y militares deben trabajar conjuntamente para responder a las demandas socioeconómicas y a las amenazas y desafíos globales.

²⁴ BRYAN, teniente coronel Ian. “Know Yourself Before the Enemy”, *JFQ*, pp. 32-36. La cita aparece en la p. 33.

En resumen, sin el apoyo físico, fiscal e infraestructural necesario, las guerras y las campañas del nuevo paradigma serán inútiles. No se logra, en consecuencia, la capacidad o estabilidad, ni la sostenibilidad de instituciones civiles –ni pensar de la seguridad y soberanía– ni la legitimidad de ningún país. Los gastos en el nombre de la construcción de la paz/nation-building y las operaciones de paz de parte de un país cuya infraestructura sigue subdesarrollada no servirán a los intereses de nadie a largo plazo. La sostenibilidad de la seguridad, soberanía y estabilidad dependerá, además, del profesionalismo de las instituciones civiles de todo nivel, adaptadas al –y basadas en– un consenso civil-militar. Sin consenso militar-civil no habrá la necesaria capacidad de defensa y seguridad que exige el nuevo paradigma.

Lo presentado en RUSI Y JFQ, ciertamente que es aplicable teóricamente en todas partes, lo que confirma el rol tradicional de la literatura de la profesión militar en todas partes del *Mundo Atlántico* como elemento transmisor del pensamiento y de la autopercepción de la profesión militar. Una inserción en el mismo número de RUSI refuerza este último punto. No hay nada más indicativo de la compatibilidad de transformación con tradición que la publicación o traducción de una obra fundamental, sea libro monografía, artículo, documento o breve comentario. ¿Quién no ha leído, y no toma en serio, las obras clásicas de la profesión militar?

En la segunda mitad del siglo XIX, unos trece años después del fin de una campaña asiática sumamente irregular, y unos doce años después del fin de la guerra civil en Estados Unidos, el capitán británico Charles E. Callwell escribió un ensayo describiendo y analizando lo aprendido por los europeos, veteranos de las “guerras nuevas” de aquel entonces, guerras irregulares: guerras de multinivel, asimétricas, simultáneas y transnacionales²⁵. La tesis de Callwell fue, en parte, que cuando el militar tradicionalmente entrenado se encuentra en una situación bélica contra el insurgente o el terrorista, contra el guerrero primitivo o el que “no observa las reglas,” el sistema de conflicto entra, en toda su dimensión, en un proceso de flujo, de cambio orgánico y fundamental, necesitando modificaciones y transformaciones según las circunstancias que son esencialmente

²⁵ CALLWELL, capitán Charles, “Lessons to be Learnt from the Campaigns in which British Forces have been (sic) Employed Since the Year 1865”, *RUSI*, pp. 108-121. (originalmente publicado en #139, XXXI, 1877. Evidencia de la perpetua relación del pasado al presente, y de ambos a la preparación para el futuro, está presentada en NUNN, “Hacia un acercamiento histórico e imprescindible: Relaciones entre civiles y militares en la América Latina del siglo XXI,” *Política y Estrategia*, 118, julio-diciembre, 2011: 116-140; y del mismo autor, *Yesterday's Soldiers: European Military Professionalism in South America, 1890-1940*. Lincoln, NE, University of Nebraska Press, 1983; y *The Time of the Generals: Latin American Professional Militarism in World Perspective*. Lincoln, NE: University of Nebraska Press, 1992.

ajenas a las normas prevalecientes²⁶, Así, afirmado en el pasado, el punto fue bien formulado: La guerra “no tradicional” es un componente permanente del flujo de tiempo y siempre ha existido la necesidad de transformación –de reformas y modernización– para responder adecuadamente a nuevos enemigos y a nuevas combinaciones de amenazas y desafíos.

Callwell basó su argumentación en las lecciones aprendidas –“lessons learnt”– en las campañas del siglo XIX de las fuerzas terrestres de Gran Bretaña en Afganistán, Sudán y Zululandia. Ascendió el autor al rango de mayor general, fue hecho caballero de la Reina, habiendo escrito de coronel una obra enciclopédica sobre la guerra no tradicional como lo era en su tiempo²⁷.

En el pasado y en el presente los profesionales herederos de Callwell, inclusive numerosas lumbreras, como, por ejemplo, Hubert Lyautey²⁸ siguen aprendiendo –y observando– las lecciones de conflictos y guerras no tradicionales e irregulares, “las guerras nuevas” del pasado. Este sigue siendo el caso debido a los conflictos de Vietnam, y más recientemente a los de Afganistán, de Colombia, de Iraq, de Siria y de un sector importante del continente africano. Los profesionales del *Mundo Atlántico* han aprendido, las duras lecciones del sur de Asia, del sudeste y sudoeste asiático, y del “arco de inestabilidad” entre Pakistán en Asia y Marruecos en la África del Mediterráneo –y Atlántico– donde la ideología y la religión (ni mencionar la falta de infraestructura de toda clase) han exacerbado y contribuido en evidente medida a la perduración de las hostilidades. Sin duda habrá más lecciones aprendidas, más “lessons learnt”. En el proceso habrá alteraciones de los roles de la profesión militar y en las relaciones entre instituciones militares y civiles. Las realidades de nuestros tiempos lo exigen y lo exigirán en el futuro.

Las observaciones y recomendaciones transmitidas por medio de las páginas de RUSI y JFQ quedan enteramente dentro del canon literario de la profesión militar de Europa, Norteamérica y América Latina, sobre todo de Sudamérica. Lo expuesto en ambas publicaciones denota una verdad. En conjunto, los ensayos y discursos citados demuestran que tradición y transformación son siempre compatibles dentro del dominio militar, más tal vez que en el dominio de la política nacional, partidaria e ideológica como existe hoy día. La historia ha dejado claro que las lecciones aprendidas producen preguntas y muchas veces cambios: Lo que aparece en las páginas de RUSI y JFQ simplemente confirma la importancia de la larga trayectoria de tradición y transformación de la profe-

²⁶ CALLWELL, p. 108.

²⁷ CALLWELL, coronel C. E. *Small Wars: Their Principles and Practice*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1896, 1899; His Majesty's Stationery Office, 1906.

²⁸ Se refiere al “monarquista que creó un imperio para una república”, más tarde Mariscal de Francia.

sión de las armas en el *Mundo Atlántico*²⁹. Ciertamente que estas observaciones –y las conclusiones y preguntas resultantes– son en gran parte aplicables a América Latina, siempre tomando en cuenta las distinciones de la región en términos culturales, históricos y profesionales.

Todo lo que se desarrollará geopolíticamente y geoeconómicamente en los teatros de acción bélica en el Cercano Oriente, África del Norte y Asia del Sur contribuirá más que nunca antes las amenazas en América Latina (el narcotráfico es solo un ejemplo). Sobre la base de lo que pasa en los Estados-nación fracasados, casi fracasados y criminalizados de África y Asia, y lo que afecta Europa y Estados Unidos, demuestran que ninguna parte de América Latina sufrirá un aislamiento geopolítico relativo como sucedió en el pasado, especialmente durante el siglo XIX. La simultaneidad de viejos desafíos domésticos y actuales amenazas transnacionales del siglo XX ha creado para América Latina, para sus gobiernos, sus poblaciones y sus fuerzas armadas, dilemas con dimensiones globalizadas en todo sentido. Lo que afecta América Latina afecta y afectará el *Mundo Atlántico* en toda su extensión.

De las “lecciones aprendidas” recientemente en este siglo han emergido nuevas observaciones, aquí presentadas en forma de complejas y apremiantes preguntas para los militares profesionales y las autoridades civiles: ¿Si la guerra es una extensión de la política por otros medios, puede considerarse la paz como una extensión de una política de defensa y seguridad por medio de la guerra? ¿Si hay guerras de “baja intensidad,” “irregulares” o “no tradicionales”, puede haber una paz de “baja intensidad,” “irregular” o “no tradicional? ¿Pueden haber normas como “estabilidad inestable” o “inestabilidad permanente?”³⁰. ¿Dado el nuevo paradigma de amenazas y desafíos caracterizados por el multinivelismo, la asimetría, la simultaneidad y la transnacionalidad, no se necesita aún más el aumento de interacción entre autoridades civiles y sus instituciones militares para responder adecuadamente en nombre de la seguridad y soberanía de todos? ¿Es la necesidad de transformación profesional un desafío más amenazante a la tradición profesional hoy en día que en el pasado? Tales preguntas parecen tan viejas como nuevas.

Responder “sí” a una o más de ellas hará necesario la ejecución de acciones concentradas, integradas y consistentes. Cada una de esas frases interrogativas transformada en declarativa produce aún más observaciones, la mayoría de

²⁹ Ver la discusión en NUNN, Frederick M. *Relaciones militares-civiles sudamericanas en el siglo veintiuno: Sombras del pasado y formas de lo que vendrá*, tr., FAUNDES, Cristián. Santiago de Chile: Colección Academia de Guerra del Ejército de Chile, 2011.

³⁰ Ver la discusión de causa y efecto y de las interrelaciones (históricas y contemporáneas) entre periodos de guerras y paz en HOWARD, Michael. *The Invention of Peace: Reflections on War and International Order*. London: Profile Books, 2000.

las cuales han aparecido, en una forma u otra, en las páginas de la literatura profesional desde la creación de la profesión militar y han sido debatidas por círculos profesionales, políticos y académicos en el *Mundo Atlántico* –por eso también en América Latina– desde hace un siglo. La región sigue siendo tierra fértil para el cultivo de respuestas definitivas, como ilustran las siguientes observaciones.

En El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú se puede opinar que la paz en sí es en realidad una extensión de campañas de contrainsurgencia e insurgencia. El conflicto interno que caracteriza Colombia constituye un ejemplo corriente de conflicto multinivel, asimétrico, simultáneo y transnacional.

En más de un país –Bolivia, Ecuador, y Venezuela³¹– por cierto, los procesos de democratización y globalización han producido regímenes populistas que, separados o en conjunto, han presentado múltiples desafíos a la estabilidad económico-social interna y externa.

En Guatemala, Perú y Venezuela las elecciones presidenciales recientes mostraron una preferencia popular y latente por ex militares de carrera en retiro en desmedro de políticos civiles (general Otto Pérez Molina, teniente coronel Ollanta Humala Tasso y el difunto teniente coronel Hugo Chávez Frías, respectivamente).

El tráfico ilícito de toda clase y las migraciones no controladas han hecho permeables las fronteras de una mayoría de los países del hemisferio occidental, sobre todo donde las instituciones y la infraestructura son inadecuadas para el mantenimiento de la soberanía, debilitando la estabilidad y la seguridad nacional e internacional.

En Argentina, Brasil, Chile y Perú el profesionalismo militar ha existido simultáneamente por más de un siglo. Al lado del militarismo profesional, ha existido la propensión y voluntad de proveer soluciones basadas en un ethos profesional a los grandes problemas nacionales (los desafíos a la sobrevivencia del Estado-nación).

Las amenazas y los desafíos contemporáneos en todas partes del hemisferio –no solo América Latina– han demostrado que las relaciones entre instituciones armadas y autoridades civiles son tan importantes para la profesión militar y sus adherentes como lo son para los gobiernos y sociedades de la región en cuanto a la sobrevivencia y el desarrollo de cualquier Estado-nación.

La profesión de las armas y sus roles en el futuro, entonces, siguen siendo un tópico de gran interés en el *Mundo Atlántico*, debido en medida importante

³¹ Ciertamente se puede considerar Venezuela como modelo de la exportación de conflicto interno caracterizado por la multiplicidad de niveles, naturaleza asimétrica, simultaneidad, e impacto transnacional. MANWARING, Max G. *Venezuela As an Exporter of 4th Generation Warfare Instability*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U. S. Army War College, 2012.

a las potenciales aplicaciones de las capacidades de la profesión militar a los grandes problemas nacionales, internacionales y transnacionales: las amenazas y los desafíos observados en estas páginas. Los profesionales que comparten el actual dominio de defensa y seguridad –inclusive, por supuesto, sus retirados de todo rango– poseen habilidades y talentos aplicables a cada uno de dichos grandes problemas. Si los procesos de transformación parecen más formidables que en el pasado, es debido a la magnitud de las amenazas actuales³². Lo aprendido desde el 11 de septiembre de 2001 confirma que los desafíos históricos son trascendentales, pero no insuperables para la profesión militar, trabajando en conjunto con agencias civiles.

Cada subregión, cada país de América constituye un laboratorio para las observaciones (nuevas o viejas) y las preguntas resultantes. México, la república que comparte fronteras sumamente permeables con los Estados Unidos y Centroamérica, y que tiene costas en el *Mundo Atlántico* y se encuentra ubicado en la cuenca del Pacífico, constituye un estudio de caso en microcosmos, especialmente en lo que es su comparación y contraste con otros países de la región.

Debido a su ubicación geopolítica y geoeconómica, al proceso de globalización y a su prolongada experiencia de democratización, a la gravedad de su situación interna y a las relaciones periódicamente controversiales con los Estados Unidos, México es un caso sui generis. Los encargados de la defensa y la seguridad de México enfrentan en cada momento todas formas de amenazas actuales y desafíos prolongados: corrupción, crimen, toda forma de tráfico ilícito, crisis socioeconómicas, desastres naturales y medioambientales, terrorismo y violencia, desempleo y pobreza. Enfrentan simultáneamente limitaciones a la seguridad, soberanía y estabilidad, es decir a la legitimidad del Estado-nación. México sufre y gana a la vez de la democratización y la globalización debido a su ubicación y a los problemas de sus vecinos: una situación variable en intensidad pero común dentro del *Mundo Atlántico*.

Mientras que la situación específica de ningún país latinoamericano es copia fiel y total de los problemas de los demás países, ni siquiera de los de los vecinos inmediatos, los resultados de la década 9/11 han tenido un impacto en la profesión militar muy comparables. Las Fuerzas Armadas de México, según un hábil observador, “...juegan roles que, en otros países, están concentrados en una variedad de agencias civiles y fuerzas ‘intermediarias’ como guardias nacionales, guardacostas, y policías nacionales”³³. Roles comparables han sido

³² Ver n. 28, supra.

³³ GUEVARA MOYANO, Inigo (sic). *Adapting, Transforming, and Modernizing Under Fire: The Mexican Military, 2006-2011*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, United States Army War College, The Letort Papers, 2011, p. 3.

jugados por las fuerzas armadas de otros países en América Latina –aunque no bajo circunstancias idénticas– durante los dos siglos y más de la era postindependencia y con variados grados de éxito: roles jugados y lecciones aprendidas duramente por los miembros de la profesión militar, tanto como por los civiles.

En Brasil, por ejemplo, el ejército también actúa hoy en conjunto con “agencias intermediarias” contra el desorden interno: un caso de circunstancias difíciles comparables pero no idénticas a las de México y otros países. Es especialmente importante lo que pasa hoy en Brasil cuando se considera que será país anfitrión de la Copa Mundial de Fútbol en 2014 y de los Juegos Olímpicos de Verano en 2016. Sus ambiciones regionales (i. e., en el Cono Sur) y globales (i. e., África) –de manifiesto interés a sus vecinos en Sudamérica y el resto el hemisferio)³⁴–, como su posición de país integrante de la alianza BRIC (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), dependerán en gran parte de la sostenibilidad de la seguridad, estabilidad y soberanía brasileña en el futuro inmediato.

Brasil y México tienen ambiciones particulares. A la vez, comparten amenazas y desafíos comparables que exigen de la profesión militar y de las autoridades civiles de dichos países nuevas interpretaciones y redefiniciones de los roles jugados por militares y civiles, en conjunto o por sí solos, para anticiparse al futuro.

Hay en la región (en el *Mundo Atlántico* entero) muy pocos países que gozan de fuerzas policiales nacionales profesionalizadas como son Carabineros de Chile. Y, aun así han encontrado serias dificultades frente a amenazas como el terremoto y el desastre minero de 2010, una manifestación de la simultaneidad de desafíos perpetuos y amenazas actuales. En tales casos, las fuerzas armadas han actuado al lado de las fuerzas de orden y agencias civiles de manera asociada con relación al nuevo paradigma, nunca olvidando sus roles tradicionales: un modelo de acción civil-militar/militar-civil. México, Brasil y Chile son ejemplos de estudio de casos sobre las variaciones de la colaboración militar-civil. Claro es que la heterogeneidad de nuestro hemisferio (del *Mundo Atlántico* en total) nos ofrece muchos ejemplos y modelos de interacción militar-civil que servirían en más de un país.

Si no son verdaderamente instituciones nacionales y profesionalizadas, fuerzas netamente policiales –las llamadas fuerzas intermediarias– no tienen la capacidad para enfrentar por sí solas la mayoría de las amenazas y los desafíos

³⁴ En los últimos años se han notado en países limítrofes y vecinos las actividades y programas del *Centro de Instrução de Guerra na Selva*, institución basada en Manaus, donde se preparan fuerzas especiales para la penetración, pacificación y administración de defensa y seguridad de la Cuenca Amazónica: control de fronteras, acción contra tráfico ilícitos, guerrillas (y establecimiento de Brasil como modelo de transformación profesional y de relaciones entre la profesión militar y las autoridades civiles a todo nivel).

de hoy y del futuro. Por eso, en muchas partes, las fuerzas armadas profesionales constituirán la vanguardia en ciertas acciones internas. En más que un lugar del *Mundo Atlántico* se puede insistir con certeza (como es el caso en México y otros países de América Latina) que “el Ejército es la única institución con la infraestructura para estabilizar las grandes áreas donde hay violencia de gran escala causada por el narcotráfico de los carteles”³⁵. En casos de participación en acciones internacionales o de coalición en países sin infraestructuras adecuadas son –y serán también– los miembros de la profesión militar que funcionen como vanguardia. Las realidades de nuestro siglo proveen muchas oportunidades a la profesión militar y a las autoridades civiles para la transformación de las relaciones civiles-militares en beneficio de todos en el *Mundo Atlántico*.

En conclusión, la mayor parte de este siglo queda en el futuro. El futuro, en sí, siempre ha sido un desafío con posibilidades amenazantes variables. En todos los casos futuros será necesario para los profesionales militares el mantenimiento de una posición apolítica como socios de la autoridad civil, miembros de una profesión. Será necesaria para la autoridad civil el reconocimiento que las fuerzas armadas constituyen instituciones profesionales, esenciales e imparciales, colectivamente “el brazo armado de la sociedad” en palabras de Barros Ortiz³⁶, y un “instrumento neutral del Estado” en palabras de Mullen³⁷; es decir, un instrumento profesional en todo sentido, libre de violaciones de su autonomía profesional por intereses partidarios como cualquier otra profesión.

Los profesionales de todo rango tendrán que prepararse para funcionar dentro de nuevas normas y en nuevos contextos de seguridad y soberanía, como siempre ha sido su destino. Tendrán que darse cuenta de la importancia de los derechos humanos y de las libertades civiles, ingredientes inherentes de los procesos de democratización y globalización: Habrá escrutinios, en cada coyuntura, de sus acciones y operaciones de cualquier tipo. Debido a la confluencia de amenazas y desafíos durante la última década, el camino al futuro será complicado en más de una región como la del *Mundo Atlántico*, en más de un país en América Latina.

Cierto es que en América Latina las autoridades civiles y el liderazgo militar tendrán que reconocer que las actuales fronteras internacionales sí son permeables en cuanto a la colaboración necesaria para la resolución de los grandes problemas nacionales, regionales, internacionales y transnacionales. Debe

³⁵ GUEVARA MOYANO, p. 15.

³⁶ Ver n. 18, supra.

³⁷ Se refiere a la caracterización ofrecida por BARROS ORTIZ, capitán Tobías, en su obra clásica, *Vigila de armas: Charlas sobre la vida militar destinadas a un joven teniente*. Santiago: Estado Mayor del Ejército de Chile, 1920, 1973. La citación aparece en la página 21.

continuarse (como continuaba en el pasado) la adaptación de la educación y el entrenamiento profesional (de militares y civiles) a las circunstancias actuales, siempre pensando en lo que sucederá a futuro³⁸. Los miembros de la profesión militar estarán involucrados más y más en actividades mutuas, en las de cooperación con autoridades y poblaciones civiles, y en la formulación de decisiones políticas, tácticas, e estratégicas. El futuro así lo exige.

Una de las razones principales porque los temas discutidos en RUSI y JFQ, y en otras fuentes –históricas y actuales– son importantes en el contexto latinoamericano es la ya mencionada tradición de literatura profesional. Sea producto de colaboración entre civiles y militares o no; dicha literatura ha transmitido de generación a generación la esencia del profesionalismo militar por más que un siglo. Otra es la situación de la región dentro del *Mundo Atlántico* en plena era de democratización y globalización. Otra es el gran número –parece a veces un sinfín– de amenazas y desafíos que prevalecen en la región; pero que son transnacionales en origen y presentes en otras regiones del mundo.

¿Si valen estas lecciones del pasado “cercano” (la década post-2001), no valen también unas del pasado “lejano” -las ya mencionadas de Clausewitz, Callwell o Goltz, por ejemplo? Aunque ninguno de ellos imaginaba los problemas de nuestros tiempos, sus lecciones nos revelan la trascendencia de muchos de los desafíos históricos y sus impactos en la amenazas de nuestros tiempos. También nos sirven las lecciones de un pasado más reciente, como las de Lyautey (una figura presente en la transición entre los siglos XIX y XX, y entre las guerras irregulares de las colonias y la guerra regular de Europa) Detrás de muchas de las observaciones y conclusiones mencionadas y citadas precedentemente, en las páginas de RUSI y JFQ o no han quedado plasmadas las ideas expresadas por los grandes autores del *Mundo Atlántico* del pasado³⁹.

En efecto, Louis Hubert Gonzalve Lyautey fue autor de dos ensayos publicados hace un siglo y más que pueden servirnos a civiles y militares del siglo XXI como modelo del entendimiento del pasado en el presente para preparar el futuro⁴⁰. El primero de estos fue publicado anónimamente, lo que provocó una

³⁸ Un estudio muy perceptivo y corriente de relaciones entre la autoridad civil y el liderazgo militar es, FUENTES VERA, Juan. “Modernización de la defensa nacional, relaciones civil-militares, y Responsabilidad Social Corporativa (RSC): Una aproximación desde los alcances de la Ley 20.424”, *Política y Estrategia*, 118, julio-diciembre, 2011: 91-114.

³⁹ Fuentes citadas en ns. 25 y 29, supra, incluyen información y bibliografía para el estudio del pensamiento y autopercepción de la profesión militar en América Latina, Europa, y Norteamérica, es decir la gran parte del Mundo Atlántico, desde los principios del siglo XX hasta los primeros años del siglo XXI.

⁴⁰ “Du Rôle social de l’officier dans le service militaire universel”, *Revue des Deux Mondes*, 105, 15 marzo, 1891: 443-459; y “Du Rôle colonial de l’armée”, *Revue des Deux Mondes*, 157, 1 enero, 1900: 308-329. El primer ensayo debe mucho de su caracterización de la carrera del oficial y de la profesión de armas a la obra de VIGNY, Alfred de. *Servitude et grandeurs militaires*. Paris: Publications de la Revue des Deux Mondes, 1835.

investigación de parte del alto mando y la subsecuente designación del futuro mariscal de Francia a servicio en la Indochina. Esto no fue castigo desde el punto de vista de Lyautey, debido a su preferencia para el servicio colonial; y durante su carrera sirvió con distinción en Argelia, Indochina, Madagascar y Marruecos. Lyautey fue la inspiración para muchas generaciones de oficiales franceses, también peruanos y brasileños, varios de estos muy comprometidos en la construcción de sus propias naciones durante el siglo pasado.

En “Du Rôle social de l’officier,” hay que recordar, Lyautey insistió que el rol más significativo del oficial era de mentor, confesor, guía, padre y modelo para el soldado; que el servicio militar (obligatorio en el caso francés) era un agente de socialización y nacionalización de la juventud y del pueblo en general⁴¹. Aunque muchos países ya no mantienen sistemas de conscripción universal, utilizando sistemas de servicio voluntario⁴², muchos todavía enfrentan amenazas y desafíos internos que limitan las capacidades y la legitimidad del Estado-nación. El rol social del oficial y sus interacciones con sus suboficiales y reclutas –y con sus conciudadanos– es de gran importancia para la profesión militar en la época post 2001 y no se limita al servicio obligatorio como se nota en las páginas de RUSI y JFQ. El rol social de la profesión –o del dominio militar– puede ser uno de aquellos que sirve a las aspiraciones de todos.

En “Du Rôle colonial d l’armée,” Lyautey escribió sobre el ejército (siendo esta la fuerza de más contacto íntimo con una población) como fuerza civilizadora, concepto que aparece en la literatura militar de Brasil y Perú, donde servirían entre 1890 y 1939 varios de sus discípulos, veteranos de Argelia y Marruecos. Desarrolló la teoría de “mancha de aceite” (tache d’huile) elaborada por su propio mentor, el general Joseph Simon Gallieni, con quien había servido en Indochina: la pacificación de fronteras internas, la expansión de la administración central, y la civilización, protección y “nacionalización”, aldea por aldea, sector por sector, de una frontera o del interior. La tache d’huile de Gallieni, refinada por Lyautey (mission civilisatrice) y renombrada por otros (“misión civilizadora”, “interiorização”, “missão indígena”, “hearts and minds”, “strategic hamlets”), se ha aplicado hasta fines del último siglo en varias partes del mundo, y no solo en el *Mundo Atlántico*. Analógicamente, las amenazas y los desafíos de nuestro siglo

⁴¹ Lyautey fue educado, sirvió y escribió durante la III República, en plena época de transformación y “modernización”, procesos analizados en WEBER, Eugene. *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870-1914*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1976.

⁴² Como ejemplos, de las potencias del Mundo Atlántico, Gran Bretaña no ha tenido en fuerza un sistema formal de servicio militar obligatorio desde 1960, los EE.UU. desde 1973, Francia desde 1996 y Alemania desde 2010; de las sudamericanas, solo Chile (donde el servicio voluntario lo hace esencialmente innecesario) y Brasil mantienen un programa de conscripción obligatoria, habiendo Argentina (en 1995) y Perú (en 1999) optado por servicio voluntario.

tienen mucho en común con los que enfrentaron Callwell y sus camaradas en Afganistán, con las actividades de los franceses en Indochina y África a fines del siglo XIX, y con los que enfrentan los militares profesionales y fuerzas de orden del siglo XXI en países donde rigen las “nuevas guerras” o las “paces relativas”.

Como se ha mencionado al principio, la literatura de la profesión militar siempre se ha enfocado en el futuro; ni Clausewitz, ni Goltz, ni Vigny, ni Lyautey, ni De Gaulle –figura destacada en asuntos militares y civiles– y civiles-militares del siglo XX, dejaron de expresar en sus obras una gran comprensión de la compatibilidad entre tradición y transformación⁴³. Ninguno de los autores en RUSI o JFQ buscaron simplemente recapitular el pasado. Abogaron, al contrario, por la profesión militar y sus misiones del futuro, como abogan y abogarán los especialistas de hoy y del mañana en el *Mundo Atlántico*⁴⁴. Las inquietudes e incertidumbres del presente siempre reflejan las del pasado mientras anticipan el futuro.

A pesar de la influencia del pasado, todas eras en la historia son distintas. Lo que distingue nuestra era de otras que han producido observaciones, como son las de RUSI y JFQ, son la intensidad y confluencia de las amenazas y los desafíos que afectan a más de una región del mundo y en más que una manera. Tales condiciones han creado la necesidad de desarrollar nuevas formas de interacción entre las instituciones civiles y las militares actuando conjuntamente. Y ello ha producido niveles de presión nunca antes experimentados en la historia sobre las relaciones entre la profesión militar y las autoridades y agencias civiles.

En todas sus dimensiones geoeconómicas, geoestratégicas, geopolíticas y socioculturales el *Mundo Atlántico* comparte las amenazas y los desafíos aquí observados. Todas las amenazas y los conflictos sí son de carácter multinivel, asimétrico, simultáneo y transnacional más que en el pasado; y así lo serán en el futuro. Los “frentes” –sean de conflicto o guerra, de amenaza o desafío– no son fijos; los “enemigos” no siempre corresponden a los del pasado.

Las relaciones civiles-militares están en movimiento; igualmente la profesión militar. Más que nunca en la historia moderna, debido en parte a los procesos de democratización y globalización, América Latina se encuentra en plena corriente principal de los asuntos y vicisitudes mundiales. En esta corriente prin-

⁴³ Ver, por ejemplo, *Le Fil de l'épée*. Paris: Berger-Levrault, 1932; y *Vers l'armée de métier*. Paris: Berger-Levrault, 1934 (ambos en varias ediciones e idiomas), en que el entonces teniente coronel y futuro jefe de Estado francés escribió sobre los atributos básicos y eternos de liderazgo, y la necesidad de preparación profesional de las fuerzas armadas —a todos niveles— para el futuro según las realidades nacionales e internacionales, contemporáneas y contempladas.

⁴⁴ Ver EIKENBERRY, General (R) Karl W. y KENNEDY, David M., “Americans and Their Military, Drifting Apart,” *The New York Times (OP-ED)*, 27 mayo, 2013: A 25; y KENNEDY, ed., *The Modern American Military*. New York: Oxford University Press, 2013.

principal las relaciones civiles-militares y los futuros roles de la profesión de armas en el *Mundo Atlántico* se están definiendo, en parte, por medio de determinadas influencias (nuevas y viejas), como aquellas que han mantenido las tradiciones e influenciado las transformaciones de la profesión desde sus orígenes.

Como escribió un historiador francés del siglo XIX: “Por fortuna, el pasado no muere del todo para el hombre, el cual no puede olvidarlo, pero lo guarda en sí mismo; porque tal y como es en cada época, siempre resulta ser el producto y resumen de todos los anteriores”⁴⁵. Entender las lecciones del pasado es conocer el presente para mejor tratar con lo que vendrá. La historia demuestra claramente que las amenazas y los desafíos no se detienen para nada ni nadie.

⁴⁵ COULANGES, NUMA DENIS FUSTEL DE, *La ciudad antigua*. Santiago: EDAF, 2006, p. 28. (*La Cité antique: Étude sur le culte, le droit, les institutions de La Grèce et de Rome*. Paris: Durand, 1864.

Bibliografía

(He citado aquí la fecha inicial de publicación de ciertas obras clásicas para indicar su continuada importancia y relevancia, en el Mundo Atlántico del siglo XXI).

ARELLANO GRAMUNT, Coronel Julio. Amenazas globales. Santiago, Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile, 2006. 250 pp.

BARROS ORTIZ, Capitán Tobías. Vigilia de armas: Charlas sobre la vida militar destinadas a un joven teniente. Santiago, Estado Mayor General del Ejército de Chile, 1920, 1973. 167 pp.

BRYAN, Teniente Coronel Ian. Know Yourself Before the Enemy, Joint Force Quarterly (JFQ), Washington. D.C. (62): 32-36, julio-septiembre 2011, Todas citas de JFQ son de este mismo número.

CALLWELL, Capitán Charles. "Lessons to be Learnt from the Campaigns in which British Forces have been (sic), Employed Since the Year 1865", The RUSI Journal (RUSI),London (156, 4): 108-121, agosto-septiembre, 2011. Todas las citas de RUSI son de este mismo número.

_____. Coronel C. E, Small Wars: Their Principles and Practices. London, Her Majesty's Stationery Office, 1896, 1899; His Majesty's Stationery Office, 1906. 512 pp.

CLAUSEWITZ, General Carl von. Vom Kriege, 3 tomos. Berlín, s. n., 1832.

COKER, Christopher. Warrior Geeks: How 21st Century Technology Is Changing the Way We Fight and Think About War. New York, Columbia University Press, 2013. 330 pp.

_____. "A Low, Dishonest Decade," RUSI: 18-34.

COULANGES, Numa Denis Fustel de. La ciudad antigua. (La Cité antique: Étude sur le culte, le droit, les institutions de La Grèce et de Rome. Paris, 1864). Santiago, EDAF, 2006. 384 pp.

DE GAULLE, Teniente Coronel Charles. Le Fil de l'épée. Paris, Berger-Levrault, 1932. 184 pp.

_____. Vers l'armée de métier. Paris, Berger-Levrault, 1934. 213 pp.

DIONNE, E. J. "A Global Question: Is Democracy in Trouble?" The Washington Post, Washington., D. C. (y múltiples otros diarios con varias fechas y paginación variables), mayo de 2013.

- EIKENBERRY, General (r) Karl W. y KENNEDY, David M. "Americans and Their Military, Drifting Apart", *The New York Times* (OP ED) New York, 27 mayo 2013: A25.
- FARAH, Douglas. *Transnational (sic) Organized Crime, Terrorism, and Criminalized States in Latin America: An Emerging Tier-One National Security Priority*. Carlisle, PA, Strategic Studies Institute, United States Army War College, 2012. 83 pp.
- FINKEL, David. *Thank You for Your Service*. New York, Farrar, Strauss & Giro, 2013. 256 pp.
- FUENTES VERA, JUAN. "Modernización de la defensa nacional, relaciones civil-militares, y Responsabilidad Social Corporativa (RSC): Una aproximación desde los alcances de la Ley 20.424", *Política y Estrategia*, Santiago (118): 91-114. Julio-diciembre 2011.
- GALVIN, Teniente Coronel Thomas P. "A New Way of Understanding (Military) Professionalism", *JFQ*: 25-31.
- GILBERT, Paul. *New Terror, New Wars*. Washington, D.C., Georgetown University Press, 2003. 176 pp.
- GOLTZ, General Colmar Freiherr von der. *Das Volk in Zafen: En Bach überHeerwesen und Kriegführung unserer Zeit*. Berlin, n. p., 1883. 444 pp.
- GUEVARA MOYANO, Inigo (sic). *Adapting, Transforming, and Modernizing Under Fire: The Mexican Military, 2006-2011*. Carlisle, PA, Strategic Studies Institute, United States Army War College, *The Letort Papers*. 2011. 41 pp.
- HOWARD, Michael. *The Invention of Peace: Reflections on War and International Order*. London, Profile Books, 2000. 126 pp.
- _____. "The Transformation of Strategy," *RUSI*: 12-16.
- KAPLAN, Robert D. "Fort Leavenworth and the Eclipse of the American Dream", *The Atlantic Monthly*, New York (278, 3): 74-90, septiembre 1996.
- KENNEDY, David M., ed. *The Modern American Military*. New York, Oxford University Press, 2013. 352 pp.
- LYAUTEY, General Louis Hubert Gonzalve. "Du Rôle colonial de l'armée," *Revue des Deux Mondes*, Paris (157): 308-329, 1 enero 1900.
- _____. Coronel. "Du Rôle social de l'officier dans le service militaire universel," *Revue des Deux Mondes*, (105): 443-459, 15 marzo 1891.
- MACHADO, Antonio. "Cantares", *Campos de Castilla*. Madrid, s. n., 1912, 96 pp.

- MANWARING, Max G. Venezuela as an Exporter of 4th Generation Warfare Instability. Carlisle, PA, Strategic Studies Institute, United States Army War College, 2012. 46 pp.
- MOTEN, Coronel Matthew. "Who Is a Member of the Military, Profession?" JFQ: 14-17.
- MULLEN, Almirante Mike. "From the Chairman," JFQ: 2-5.
- NIELSEN, Teniente Coronel Suzanne. An Army Transformed: The U.S. Army's Post-Vietnam Recovery and the Dynamics of Change in Military Organizations. Carlisle, PA, United States Army War College, Strategic Studies Institute, The Letort Papers, 2010. 73 pp.
- _____. Mayor. Political Control Over the Use of Force: A Clausewitzian Perspective. Carlisle, PA, United States Army War College, Strategic Studies Institute, 2001. 51 pp.
- NUNN, Frederick M. "Hacia un acercamiento histórico e imprescindible: Relaciones entre civiles y militares en la América Latina del siglo XXI", Revista Política y Estrategia, Santiago (118): pp. 115-140, julio-diciembre 2011.
- _____. Relaciones militares-civiles sudamericanas en el siglo veintiuno: Sombras del pasado y formas de lo que vendrá, tr. Cristián Faundes. Santiago, Colección Academia de Guerra del Ejército de Chile, 2011. 158 pp.
- _____. The Time of the Generals: Latin American Professional Militarism in World Perspective. Lincoln, NE, University of Nebraska Press, 1992. 349 pp.
- _____. Yesterday's Soldiers: European Military Professionalism in South America, 1890-1940. Lincoln, NE, University of Nebraska Press, 1983. 365 pp.
- ORWELL, George. 1984. London, Secker and Warburg, 1949. 320 pp.
- SLAUGHTER, Anne-Marie, OMAND, David, NAGLE, John, *et al.* "Reflections on the 9-11 Decade," RUSI: 5-19.
- TRIPOLDI, Paolo y WOLFENDALE, Jennifer, eds. New Wars and New Soldiers: Military Ethics in the Contemporary World. Farnham, UK, Ashgate, 2012.
- VICO, Giambattista. Principi di Scienza Nuova. Napoli, 1725. 430 pp.
- VIGNY, Alfred de. Servitude et grandeurs militaires. Paris, Publications de la Revue des Deux Mondes, 1835. 281 pp.
- WEBER, Eugen. Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870-1914. Stanford, CA, Stanford University Press, 1976. 596 pp.

ZALA, Benjamin y ROGERS, Paul. "The 'Other' Global Security Challenges: Socioeconomic and Environmental Realities After the War on Terror", RUSI: 26-33.

ROL Y FUNCIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL SIGLO XXI: UN ENFOQUE DESDE LAS NUEVAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD[∞]

VÍCTOR GUZMÁN MARTÍNEZ*

RESUMEN

Las nuevas estrategias adoptadas por una serie de países han debido considerar, de manera clara y precisa, el rol y la función de las fuerzas armadas y de orden y seguridad en un estado de derecho, donde las democracias hoy enfrentan un escenario distinto. En este contexto, el presente estudio analiza las visiones de Brasil y Chile en esta materia, con Estados Unidos de América como referente. Del mismo modo, se ha estimado pertinente revisar el marco teórico conceptual que debe tenerse presente al momento de recurrir a las fuerzas antes mencionadas, o al recientemente instalado sistema híbrido como concepto nuevo donde FF.AA. y Policías actúan coordinadas dependiendo de las circunstancias que deban enfrentar. A pesar de los esfuerzos desplegados, no se ha logrado consenso en materia de los cambios estructurales de la seguridad interna o externa y la compatibilización de los mismos a nivel regional.

Palabras clave: *Democracia, Estado, estrategias, Fuerzas Armadas, Fuerzas Policiales, rol.*

ROLES AND FUNCTIONS OF THE ARMED FORCES IN THE XXI CENTURY. A VISION FROM THE NEW SECURITY STRATEGIES

ABSTRACT

The new security strategies recently adopted by a series of states have clearly and precisely considered the Armed Forces and

* Oficial de Ejército en retiro. Oficial de Estado Mayor, Licenciado en Ciencias Militares, profesor de Academia, Academia de Guerra del Ejército. Magíster en Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra. Egresado del Programa de Magíster de Política de Defensa, Academia de Guerra. Diploma de Seguridad Internacional del Centro de Asia-Pacífico para Estudios de Seguridad, Estados Unidos de América. Diploma en Análisis Político. Departamento de Ciencia Política, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como jefe del Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE. Chile. vguzman@anepe.cl

[∞] Fecha de recepción: 130913
Fecha de aceptación: 121113

Police roles and responsibilities under the rule of law of a normal democracy that nowadays faces a different scenario. In this context, this essay analyses the visions of Brazil and Chile related to this issue, placing the United States of America as a referent. In that sense it has been considered pertinent to review the theoretical and conceptual framework that have to be considered when the Armed and Police Forces are required or when there is a need for use them under the model of the recently installed hybrid system, where these means act in coordination, depending on circumstances. In spite of the efforts displayed, consensus about structural changes to the internal and external security and their compatibility at a regional level has not yet been accomplished.

Key Words: *Armed Forces, democracy, Police Force, role, state, strategy.*

Introducción

El Estado Nación busca intensamente soluciones y la ciudadanía las demanda y exige¹ con innovadores sistemas de presión, para los desafíos y amenazas que hoy impactan a la sociedad en volumen y cantidad nunca antes visto (terrorismo, crimen organizado, narcotráfico, tráfico de personas, migraciones ilegales, corrupción, tráfico de armas, pobreza extrema, deterioro del medio ambiente, ciberterrorismo y enfermedades, etc.) y que probablemente mutarán hacia otras dimensiones en el corto plazo, estén las instituciones preparadas o no para enfrentarlas. En este contexto, se ha visto la necesidad de replantear las estrategias de seguridad y defensa; reformular las políticas sociales; desarrollar políticas de integración social; y, proponer una serie de iniciativas que permitan mejorar la gobernabilidad democrática².

Este complejo panorama ha sido tomado en consideración por las autoridades encargadas de formular políticas y nuevas leyes que se hagan cargo de las necesidades actuales de seguridad, que presentan cambios radicales ya que hoy esta tiene un carácter más preventivo pues debe mantener fuera todo riesgo, peligro o amenaza a personas y bienes. “La definición de dicho concepto, que

¹ Bobbio, Norberto (2008) *El Futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica, México. pp. 11 y 137. El problema de ingobernabilidad surge de la sobrecarga que tiene el Estado de demandas generadas por el descontento de la ciudadanía y la falta de premura por parte del Estado para darles respuesta.

² Rojas Aravena, Francisco (2011) *Violencia en América Latina: La inequidad, el crimen organizado y la debilidad estatal inhiben el desarrollo humano*. Proyecto Repensar América Latina. UNESCO: América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las Ciencias Sociales p. 311

ahora debe contemplar la fragmentación e integración producto de la globalización, la desigualdad económica en aumento, rápidos cambios sociales, desafíos relacionados con la identidad cultural, ideológica y religiosa de los pueblos, crisis económica mundial, armas de destrucción masiva, problemas medioambientales, expresiones ciudadanas cada vez más violentas, falta de confianza en la clase política³, ha resultado en un exhaustivo estudio que ha desembocado en nuevas estrategias adoptadas por algunos países y en estudio en otros. Dichas estrategias de seguridad han debido considerar también, de manera clara y precisa, el rol y la función de las fuerzas armadas y de las fuerzas policiales en un estado de derecho de las democracias que el Estado debe proteger. Una iniciativa de esta naturaleza solo podrá hacerse realidad sobre la base de sólidos consensos a nivel nacional que se proyecten para facilitar la construcción de una visión regional, respaldada por la cooperación internacional, tanto pública como privada. Junto con esto, habrá que ampliar una colaboración continua para la paz como objetivo prioritario en materia de relaciones internacionales, sin perder de vista que, en América Latina y el Caribe, la multidimensionalidad es crucial para hacer frente a las amenazas arriba descritas⁴, puesto que en el ámbito de la Defensa Nacional la soberanía y el territorio nacional debe defenderse, como también debe enfatizarse la cooperación interestatal y así favorecer la estabilidad regional. Una vez analizadas las estrategias para la seguridad nacional, otro objetivo de este trabajo es el de analizar la seguridad multidimensional para enfrentar los desafíos emergentes de índole transnacional, junto con la importancia que reviste contar con presupuestos adecuados para hacer frente a las nuevas realidades y obligaciones.

Definiciones teórico conceptuales

Cualquier estrategia o modelo de Seguridad de un Estado-Nación debe comenzar con la definición de lo que es Seguridad y Defensa, puesto que el alcance que adquieren ambos términos podría significar que la percepción que otros Estados tengan de él determinarán el grado de compromiso que un país confiere a sus relaciones con otros en dicho ámbito, por lo tanto, tendrá una connotación internacional no solamente en términos estratégicos y políticos, sino también económicos. El alcance y orientación que se otorgue a estos dos conceptos determinan entonces las relaciones internacionales con los demás Esta-

³ Guzmán Martínez, Víctor (2012) *Estatus militar de Brasil y su estrategia de seguridad y defensa*. Academia de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, Chile, p. 4.

⁴ Rojas Aravena (2011) *op. cit.* p. 311

dos en los temas relacionados con la Seguridad y la Defensa. En este contexto, el Libro de la Defensa Nacional de Chile define el concepto de Defensa como:

“... la acción y efecto de conservar la posesión de un bien o de mantener un grado suficiente de libertad de acción que permita alcanzar tal bien”, la Defensa Nacional se puede definir como el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario, en contra de sus objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial. Su propósito es alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos nacionales libre de interferencias exteriores. Debe entenderse que entre los medios de la Defensa las Fuerzas Armadas conforman el órgano esencial y que dichos medios están orientados por una política estatal que expresa la voluntad del Estado de Chile para usar tales medios en la paz, mediante la disuasión o la cooperación, y en la guerra, mediante acciones bélicas, para enfrentar interferencias externas que amenacen el logro de [nuestros] objetivos nacionales”⁵.

En cambio, el concepto de Seguridad se define como todas aquellas actividades necesarias para proteger los intereses del país cuando este se ve enfrentado a riesgos y amenazas o interferencias que afecten su desarrollo social y económico. Es así como la “defensa contribuye a la seguridad del país tanto por medio de su preparación para el empleo legítimo de la fuerza, su contribución a la disuasión y la participación de sus medios en misiones de cooperación internacional”⁶. De hecho, el Libro de la Defensa Nacional III (2010) transita desde un concepto de política de seguridad nacional a una “Estrategia de Seguridad” concebida a partir de la articulación o coordinación entre distintas políticas públicas; sin embargo, la estrategia de seguridad no debería entenderse como una política que enmarque a todo el conjunto de políticas públicas bajo la perspectiva de la seguridad nacional.

Entonces, en lo que compete a las Fuerzas Armadas, cuyo rol dependerá de las circunstancias de cada Estado, la seguridad es un concepto funcional de la ciencia política que se aplica de manera circunscrita al Estado, entre cuyas funciones básicas está proveer al orden civil, garantías de tranquilidad ante amenazas externas. Sin embargo, ya desde fines de los 80, Barry Buzan alertó sobre las complejidades de “lo nacional” en la noción de seguridad, ya que el

⁵ Libro de la Defensa Nacional (2010).

⁶ *Ibid.*

objeto de la seguridad es la nación, lo que presenta interrogantes acerca de la relación entre Estado y Nación. Si Nación y Estado coinciden se tiene mayor claridad acerca de qué valores “nacionales” pueden estar en riesgo y qué prioridades “nacionales” tendrá la defensa y la seguridad. Pero como hay naciones que están divididas en dos Estados, o no tienen Estados, o bien hay Estados con dos o más naciones en su interior, las fuentes de inseguridad se multiplican, pues las vulnerabilidades y las amenazas no son necesariamente militares sino que provienen de fuentes muy diversas. URSS y Yugoslavia, representan el mejor ejemplo de la diversidad de estas fuentes y su impacto en la seguridad. Por lo tanto, el criterio primario para definir debilidades y fortalezas de la seguridad y la defensa es el llamado principio de unificación⁷.

La “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa” (ENSYD) de Chile presentada al Senado por el presidente Sebastián Piñera se encuentra en este trámite legislativo desde agosto de 2012, pese al carácter prioritario que esta instancia ha adquirido a nivel global.

En la visión de la seguridad chilena, pese a reconocer la transnacionalidad de las amenazas a la seguridad, se enfatiza en la diferenciación entre seguridad y defensa, y aún más, se especifica que “...Bajo ninguna circunstancia esta complementariedad debe interpretarse como que las Fuerzas Armadas asuman tareas relativas al orden público o que son propias de las Fuerzas de Orden y Seguridad” (ENSYD, 11). De este enunciado se desprende una clara diferenciación del papel que en los escenarios interno y externo deben cumplir las Fuerzas de Seguridad Pública y las Fuerzas Armadas⁸.

Chile es claro en que sus objetivos nacionales más trascendentales son aquellos que buscan el desarrollo político, social y económico de la nación. Sin embargo, la búsqueda del bien común y el logro de dichos objetivos no tienen sentido alguno si el Estado no protege su propia supervivencia. Chile aborda esta responsabilidad incorporándose a esquemas de integración y cooperación internacional. Estas actividades no están exentas de dificultades, malentendidos y disputas. Por ello, resulta aconsejable que en todo proceso negociador esté presente la estatura político estratégica del país y, en esto, las Fuerzas Armadas constituyen un importante factor. Pero, si el componente militar es necesario en

⁷ Buzán, Barry (1991) New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs-), Vol. 67, No. 3 (Jul., 1991), pp. 431-451.

⁸ Avendaño Rojas, Andrés, *et al.* (2013) Las estrategias de seguridad nacional de Chile y España. Un Análisis comparativo. Documento de Trabajo 04/2013.

el respaldo a la acción negociadora del país en procesos conducentes al desarrollo; su presencia se hace imprescindible cuando se trata de mantener al país libre de amenazas externas que pongan en peligro el logro de sus objetivos. Por tal razón, nuestro país mantiene con sus fuerzas armadas en tiempo de paz fuerzas en presencia suficientes con un alto grado de alistamiento operacional. Las FF.AA. aportan de manera indirecta al desarrollo nacional mediante el respaldo a la gestión diplomática evitando riesgos, amenazas e interferencias externas, ello a través de la disuasión; también realizan un aporte complementario a la seguridad interior y ante catástrofes, en caso de alguna conmoción interna, grave alteración del orden público y/o alguna calamidad de carácter público; y por último, un aporte directo mediante la asesoría para la planificación de estrategias de desarrollo nacional y regional, en las investigaciones académicas que permiten acceder a beneficios y espacios que mejoran la calidad de vida de los conciudadanos, y en la ayuda a la población ante situaciones de emergencia, así como en la construcción de obras viales en zonas complejas necesarias de revitalizar. Asimismo, el compromiso con la comunidad que busca robustecer su integridad humana y física, impulsará su desarrollo y facilitará el logro del bien común mediante contribuciones adicionales propias de sus capacidades en el ámbito científico y tecnológico, de la investigación académica y de las operaciones de paz⁹. Es decir, las FF.AA. de Chile cumplen un importante papel en el ámbito de la Defensa y de la Seguridad.

Huntington, en su clásica apreciación, sostiene que las FF.AA., dentro de un Estado moderno, deben cumplir tres funciones esenciales:

- a) expresar los intereses de la sociedad en materia de seguridad y defensa,
- b) asesorar al poder político en ambas materias, y,
- c) ejecutar misiones que el poder político les asigne¹⁰.

Por su lado, Waltz estima que la propia estructura internacional obliga a los Estados a dotarse de un instrumento militar, a lo menos en un sentido básico¹¹. Sin ese instrumento la cualidad de Estado queda en entredicho. Apreciaciones posteriores indican que estas reflexiones teóricas deben “aterrizarse” a realidades específicas.

Al día de hoy, en general, cabría plantear dichas misiones y luego definir quien las asigna del modo siguiente:

⁹ Doñas, Luis A. (2010) Position Paper para los Talleres Libro de la Defensa Nacional. Seminario N° 10.

¹⁰ “Civilian control of the military: a theoretical statement”, en *Political Behavior: a Reader in Theory and Research*, pp. 380-385, Heinz Enlan *et al.*, Glencoe Illinois, Free Press, 1956.

¹¹ “El hombre, el Estado y la guerra. Un análisis teórico”, CIDE, México DF, 2007.

- a) que los intereses del Estado y la Sociedad estén debidamente garantizados con un instrumento militar adecuado a sus necesidades,
- b) que el instrumento militar esté acorde a las normas que rigen en el Estado y que las misiones se enmarquen en un contexto de profesionalización de la actividad militar tanto en el sentido de estar especializado (saber hacer lo que les compete) como subordinado a las decisiones que tome el Estado en materias de Seguridad y Defensa.

De hecho, en Chile existe una estructura similar o diferente a la de otros países para cumplir con las exigencias de la función de seguridad. Sin perjuicio de esa realidad, analizaremos en seguida la correspondencia de la relación político-militar con las políticas de seguridad nacional dentro del desenvolvimiento del país. Para ese fin, hemos dividido el desarrollo histórico de esa relación y sus efectos en las políticas de seguridad nacional en las etapas que indicamos:

- Una visión general de las relaciones entre los gobiernos y las Fuerzas Armadas antes de 1990;
- Una mirada a partir de 1990 con el retorno de la democracia, enfatizando la materialización de la relación durante el proceso de transición político-militar posterior;
- Una reflexión de lo ocurrido a partir de 1997 con la difusión de los Libros de la Defensa Nacional y el cambio de mando en el Ejército; y
- Finalmente, un panorama del actual estado de la relación una vez reformada la Constitución Política en el 2005¹².

Resuelto el tema de las relaciones entre el instrumento militar y la Seguridad, corresponde preguntarse sobre la existencia del llamado principio de unificación, es decir de la convergencia o divergencia que presentan las políticas Exterior y de Defensa de un país. Ese criterio permite divisar hasta dónde la voz de los militares es tomada en cuenta en el diseño de un Estado.

Un tercer asunto es el debate sobre los gastos militares. Su importancia radica en la polémica que se gesta a partir de si se le toma como simple dato fáctico y estadístico o como síntoma de belicismo. Desde el punto de vista teórico, y para bien o para mal, corresponde verlo como una inversión, pues refleja la alta política de un país al responder a intereses, necesidades y proyecciones estratégicas de los Estados. En tal sentido, Molano distingue cinco tipos de gas-

¹² Molina Johnson, Carlos (2008) *La relación cívico-militar y su incidencia en las políticas de seguridad nacional: la experiencia chilena*, *Revista Política y Estrategia* N° 110.

tos militares, a saber: necesario¹³, compensatorio¹⁴, congruo¹⁵, de cooptación¹⁶ y competitivo (expansivo)¹⁷.

Ahora bien, la visión teórica antes expuesta suele colisionar con ciertas características observables en las realidades latinoamericanas. Podría decirse, de modo general, que en los últimos años los países latinoamericanos viven situaciones enteramente nuevas donde crisis de diverso signo no solamente conviven con espacios de cierta estabilidad sino que ponen en tensión algunos supuestos teóricos. Así entonces, por un lado, se observan cambios constitucionales para prolongar los mandatos presidenciales, enfrentamiento entre poderes del Estado, falta de confianza en las instituciones, malestar en vastos sectores con los modelos económicos imperantes, recortes severos a la libertad de prensa y aumento vertical de la violencia organizada, pero, por otro, las sociedades mantienen procedimientos democráticos formales, eligen presidentes, parlamentarios y representantes locales, se convoca a plebiscitos y no podría decirse que las situaciones de tensión vayan a desembocar en golpes militares. El ejemplo de Honduras indica que la región atraviesa por momentos donde se privilegian arreglos al interior de los estamentos civiles.

Mirado en el contexto de las últimas décadas, podríamos sostener que los militares latinoamericanos han pasado de la intervención a la omisión. Sin embargo, tampoco debería verse la situación de forma tan tajante. Muchas situaciones extremas, donde los gobiernos suelen verse en apuros, terminan con la solicitud del poder político, es decir de la civilidad, para que las FF.AA. intervengan en asuntos específicos, sea para controlar situaciones de violencia extrema en sectores de una ciudad o para enfrentarse a las bandas de narcotraficantes, o bien para atender desastres naturales que sobrepasan las capacidades civiles¹⁸, una tendencia generalizada que fue analizada en términos positivos en la reunión de los ministros de Defensa en noviembre de 2010.

¹³ Nivel mínimo de gasto requerido para la preservación de la integridad del territorio y su población, y soberanía política. Molano Rojas, Andrés "Gasto militar en América Latina: ¿gigantes o molinos de viento?" Perspectiva N° 29, Bogotá, junio-septiembre, 2012, pp. 22-24.

¹⁴ Aquel que da cuenta del interés por ajustar sus activos militares a los desarrollos científicos y tecnológicos corrigiendo efectos de obsolescencia o bien para atender situaciones específicas consideradas relativamente graves.

¹⁵ Aquel que refleja el estatus y posición relativa del Estado dentro del sistema internacional.

¹⁶ Aquel que refleja el interés de un Estado por mantener o aumentar el respaldo de sus FF.AA. o bien porque procura una mayor militarización de la sociedad por medio de la creación de milicias.

¹⁷ Aquel que va ostensiblemente más allá de los requerimientos en función de la disuasión o neutralización de amenazas y que busca alterar un determinado *statu quo* o situación de equilibrio, sea en términos globales o regionales.

¹⁸ Pion-Berlin, David "Militares y democracia en el nuevo siglo", Nueva Sociedad N° 213.

Es tal la disparidad de situaciones nacionales en materia de Seguridad y Defensa, que resulta tan difícil como inconducente buscar patrones comunes de conducta o bien establecer criterios de validez universal. A modo de ejemplo, involucrar a las FF.AA. en la lucha contra la droga requiere de cambios doctrinales y de misión militar, añadiendo la dificultad adicional de que el éxito final dependerá de la calidad de la democracia y solidez institucional de cada país, toda vez que uno de los objetivos de las bandas de narcotraficantes es ir creando “espacios vacíos” donde imponer su autoridad para crear parcelas de su propia legitimidad. La amplia gama de posibilidades de reacción impide que todos los países adopten medidas similares.

El siglo XXI exige un cambio radical en la definición de seguridad nacional de los Estados que cada día son más interdependientes y que hoy enfrentan múltiples amenazas provenientes de diversas fuentes que no son precisamente otros Estados. El tema es que hoy, los Consejos de Seguridad y las demás entidades encargadas de la toma de decisiones ya no se pueden dar el lujo de esperar largos días de deliberación para declarar un estado de emergencia¹⁹.

La inseguridad emergente requiere que “el Estado [...] debe hacerse parte de una estructura de seguridad hemisférica que bajo principios de cooperación y multidimensionalidad, avance hacia el control y la neutralización de amenazas y riesgos compartidos”²⁰, y así allanar el camino para que, a partir de la cooperación, se busquen soluciones y se trate el tema de mejor manera, de modo tal de unir esfuerzos y coordinar las estrategias para la solución pacífica de las controversias; promoviendo relaciones de confianza, cooperación e integración política, económica y cultural.

*El concepto de seguridad es altamente complejo, las personas y los Estados pueden definirla de distintas maneras en diferentes momentos. No obstante, lo que los conceptos de seguridad tienen en común es que se basan en el temor de un ataque real o potencial a las autoridades públicas, a las personas y a la propiedad*²¹.

Para llegar a una definición primero será necesario partir por el concepto teórico del realismo político, que busca describir y prescribir las relaciones entre

¹⁹ Nayef R.F. Al-Rodhan (2008.) *The three Pillars of Sustainable National Security in a Transnational World*. Transaction Publishers, New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.).

²⁰ Orozco Carmona, Santiago (2010) Seguridad hemisférica en América. Concepto, historia y actualidad* Nuevas amenazas, armamentismo Suramericano, Narcotráfico y crimen organizado en México. Revista *Ratio Juris* Vol. 5 N° 11 pp. 120-121.

²¹ Nayef R.F. Al-Rodhan. *Op cit.* p. 10

los Estados; pero, en un mundo anárquico, donde no existe una autoridad regional, hemisférica o global que regule el comportamiento de los Estados, el Estado no tiene otra opción que depender de sus propias capacidades para asegurar su existencia y por ende opta por la auto preservación²².

Rol y funciones de las Fuerzas Armadas

Estados Unidos de América

Las misiones principales de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos son las de proteger sus intereses nacionales y lograr los objetivos planteados en la Estrategia Nacional de Seguridad 2010. En este escenario, EE.UU. se ha propuesto recalibrar las capacidades de las Fuerzas Conjuntas y efectuar inversiones selectivas con el fin de cumplir con éxito las misiones que a continuación se indican:

- Antiterrorismo y guerras asimétricas.
- Disuadir y derrotar las agresiones.
- Proyectar poder a pesar de los desafíos Antiacceso/Rechazo de área.
- Proporcionar una presencia estabilizadora.
- Llevar a cabo operaciones de estabilidad antirrebelión.
- Llevar a cabo operaciones humanitarias, Auxilio en catástrofes y otras²³.

Para lograr sus metas, EE.UU. ha debido considerar su realidad presupuestaria a raíz de la crisis económica mundial y otros factores que han mantenido a sus Fuerzas Armadas comprometidas con la guerra antiterrorista a partir de los trágicos ataques de 9-11-2001. En términos simples, para EE.UU., la estrategia, en todos sus niveles, es el cálculo de objetivos, conceptos y recursos dentro de ciertos límites de riesgo aceptables para generar resultados favorables. En el Documento Conjunto 1-02 del Ministerio de Defensa de EE.UU. se define estrategia como “el arte y ciencia de desarrollar y emplear instrumentos de las fuerzas nacionales de manera sincronizada e integrada con el fin de conseguir objetivos en un escenario nacional y/o multinacional”²⁴. Ambas definiciones son útiles, pero ni la una ni la otra transmiten totalmente el rol y la complejidad del pensamiento estratégico en los niveles más altos del Estado, donde estrategia

²² *Ibid.* p. 19.

²³ Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense (January 2012) Department of Defense, U.S. government pp. 4-6.

²⁴ Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense (January 2012) Department of Defense, U.S. Government, p. 1 (Traducción no oficial de Víctor Guzmán).

es el arte y la ciencia de desarrollar y utilizar los poderes políticos, económicos, sociopsicológicos, militares del Estado, en conformidad con la normativa, para crear efectos que protegen o anticipan intereses nacionales relativos a otros Estados, actores, o circunstancias y, por tanto, busca una sinergia y una simetría de los objetivos, conceptos y recursos de modo tal de aumentar la probabilidad de éxito en las políticas respectivas, con las consecuencias favorables de tal resultado. Es importante recurrir a una teoría estratégica dado que proporciona la terminología, las definiciones, las explicaciones de las presunciones y premisas subyacentes, proposiciones substantivas traducidas a hipótesis verificables y métodos a utilizar para probar las hipótesis y así modificar una teoría cuando corresponda²⁵.

De hecho, en el año 2009, Hillary Clinton, secretaria de Estado de Estados Unidos de América planteó la necesidad de un “nuevo” enfoque para las políticas de relaciones exteriores, trasladándose de un mundo multipolar a uno de multiasociaciones con el fin de hacer frente de manera más eficaz a los “nuevos” desafíos globales. Menos de dos años después, la estrategia nacional militar de ese país reconoció el giro hacia un mundo “multinodal” caracterizado por “coaliciones cambiantes y motivadas por intereses propios, sobre la base de un poder diplomático, militar y económico”²⁶. Esta búsqueda de una conceptualización actualizada en materia de seguridad también obliga a revisar los efectos de la globalización, que por una parte ha aumentado el número de actores e interacciones en el ámbito de la seguridad transnacional y, por otra, ha disminuido la comunidad de intereses, las normas y los valores de los regímenes internacionales, a los cuales organizaciones y tratados están acostumbrados. Entonces, “el pragmatismo, la flexibilidad y la eficacia rempazan al normativismo, al formalismo y la legitimidad, pasando a ser los primeros los principios fundamentales de la seguridad internacional. En otras palabras, la multipolaridad muta a una multimodalidad, desafiando las mentalidades y teorías tradicionales”²⁷.

Definitivamente, Estados Unidos de América ha cambiado el discurso, hoy busca establecer sociedades con sus aliados para compartir costos y responsabilidades que el liderazgo global implica, aliados cuyos intereses y puntos de vista están transformándose en una visión común de libertad, estabilidad y prosperidad²⁸. Para asegurar el éxito de estas misiones y dado que no es posible predecir cómo evolucionará el escenario estratégico, EE.UU. mantendrá sus

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Arteaga, Félix (2012) *Expert Comment Senior Analyst for Security & Defense* | 19/2012 - 13/9/2012 Instituto Real Elcano, España.

²⁷ Baylis, John *et al.*, (2008). *The Globalization of World Politics*. Oxford University Press, USA (2008) p. 232.

²⁸ *Ibid.*

capacidades militares y el Ministerio de Defensa (DoD), administrará las fuerzas de modo tal de proteger su habilidad de regenerar capacidades que se pudieran requerir en el futuro: exigencias imprevistas, la mantención del capital intelectual y de la estructura jerárquica, capacidades que podrían ser requeridas para perfeccionar elementos y disciplinas clave de las fuerzas, las que podrían fluctuar desde establecer escenarios de guerra hasta nuevos programas de capacitación y entrenamiento para fuerzas conjuntas. Por último, al adaptar su estrategia y tamaño de las fuerzas, se harán todos los esfuerzos posibles por mantener una base industrial adecuada, como también sus inversiones en ciencia y tecnología, mientras fomentan la innovación de los conceptos operacionales. Durante los últimos diez años, Estados Unidos y sus coaliciones aliadas y socios han aprendido duras lecciones y aplicado enfoques operacionales en los ámbitos del antiterrorismo, antiinsurgencia y asistencia de las fuerzas de seguridad sin escatimar en gastos cruciales que permitan mantener el capital científico-tecnológico necesario para enfrentar los desafíos, a pesar de los recortes presupuestarios.

Para los efectos de este breve análisis es importante tomar en consideración los pasos alcanzados por Estados Unidos de América en esta materia, puesto que la nueva estrategia de ese país busca socios y no precisamente aquellos aliados que otrora protegía. En este sentido cabe entender que la crisis económica es un factor relevante en los recortes presupuestarios de todos los Estados, incluyendo esta potencia del norte.

Entonces, la defensa nacional es el conjunto de acciones y medidas del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, la soberanía, los intereses nacionales contra las amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas. Es, por ende, una función intransferible del Estado²⁹. La Estrategia Nacional de Defensa es inseparable de la Estrategia Nacional de Desarrollo y de Seguridad. Es el vínculo entre el concepto y la política de independencia nacional, por un lado, y las FFAA para resguardar esa independencia, por el otro. La base de la Defensa Nacional es la identificación de la Nación con las FF.AA. y de las FF.AA. con la Nación³⁰.

Brasil

Para Brasil, la seguridad es una condición que permite al país la preservación de la soberanía y la integridad territorial, la realización de sus intereses

²⁹ Política de Defensa Nacional, 2012.

³⁰ Estrategia Nacional de Defensa, 2012.

nacionales, libre de presiones y amenazas, y la garantía a los ciudadanos del ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales³¹.

Brasil, el país que ocupa prácticamente la mitad del territorio sudamericano, sexta economía mundial y líder natural de la región y, con una visión de país digna de imitar, ha efectuado una profunda revisión de sus políticas de seguridad y defensa que ha resultado en una nueva estrategia que ha puesto énfasis en el rol de sus Fuerzas Armadas, las que hoy deben ser parte integral de la sociedad brasileña, con un profesionalismo y capacidad técnica tal que les permita ampliar la protección de sus fronteras, reprimir ilícitos, proteger el medio ambiente y entregar servicios médicos y ayuda social a la población de las regiones apartadas, en coordinación con los demás estamentos gubernamentales para garantizar la seguridad interna. Al mismo tiempo, su capacidad disuasiva presenta grandes desafíos para la mantención de la paz y el desarrollo de la región³².

La Estrategia Nacional de Defensa de Brasil consta de tres ejes fundamentales:

- 1) Atribuciones de las Fuerzas Armadas en la paz y en la guerra. Para cumplir las directrices estratégicas se proponen prácticas y capacitaciones operacionales además de una clara evolución tecnológica. Para ello será necesario un cambio de la cultura, de las costumbres y de las competencias propias de cada Fuerza de modo de integrarlas y sistematizarlas para la defensa nacional en el área espacial, el de la cibernética y el de la energía nuclear, operando en red.
- 2) Reorganización de la industria nacional de material de defensa, para asegurar que la atención a las necesidades de equipamiento de las Fuerzas Armadas se apoye en tecnologías bajo dominio nacional.
- 3) Composición de los efectivos de las Fuerzas Armadas con un Servicio Militar Obligatorio que funcione como un espacio republicano, en el que la Nación se encuentre por encima de las clases sociales.

Además, dicha Estrategia Nacional de Defensa Incorpora la Amazonia, con lo que adquiere un impacto regional, hemisférico y global de carácter geoestratégico tremendamente significativo, pues de este modo y con todos los recursos que su siempre en aumento presupuesto de defensa le permite, protege la mayor reserva de biodiversidad del mundo. Algunas características de la Amazonia brasileña son la extensión de 5.2 millones de kilómetros cuadrados, la existencia de 1/3 de los bosques tropicales de la tierra y la mayor diversidad

³¹ Política de Defensa Nacional, 2012.

³² Guzmán Martínez, Víctor (2009) *Estatus... op. cit.* pp. 4-5.

biológica del planeta; igualmente tiene la mayor cuenca de agua dulce del mundo. De esta manera se destaca un área geográfica de alto contenido estratégico que traspasa ahora el ámbito netamente ambientalista para ubicarse en un escenario de defensa, en el cual la participación y la acción militar va a incidir en la implementación de políticas públicas sobre la conservación y utilización de la Amazonia. Brasil reafirma de manera enfática, en la Estrategia de Defensa, su soberanía sobre la Amazonia brasileña, y advierte que no permitirá que sea debilitada por organizaciones o individuos que sirvan de instrumentos para intereses extranjeros. Un concepto emerge a partir de esta noción de defensa: la “soberanía ambiental”, y frente a ella una de las amenazas sería la “intervención ambiental”³³, concepto nuevo que se ha incorporado al ámbito de la Defensa.

En tanto, Brasil definió los lineamientos de su nueva estrategia de Seguridad, considerando los puntos que a continuación se indican:

1. Disuadir la concentración de fuerzas hostiles en las fronteras terrestres, en los límites de las aguas jurisdiccionales brasileñas, e impedirles el uso del espacio aéreo nacional.
2. Organizar las Fuerzas Armadas bajo la égida del trinomio monitoreo/control, movilidad y presencia.
3. Desarrollar las capacidades de monitorear y controlar el espacio aéreo, el territorio y las aguas jurisdiccionales brasileñas.
4. Desarrollar la capacidad de responder rápidamente a cualquier amenaza o agresión: la movilidad estratégica.
5. Profundizar el vínculo entre los aspectos tecnológicos y operacionales.
6. Fortalecer los tres sectores de importancia estratégica: el espacial, la cibernética y la energía nuclear.
7. Unificar las operaciones de las tres Fuerzas
8. Volver a posicionar los efectivos de las tres Fuerzas.
9. Concentrar la presencia de unidades del Ejército, de la Marina y de la Fuerza Aérea en las fronteras.
10. Priorizar la región amazónica.
11. Desarrollar, para fortalecer la movilidad, la capacidad logística.
12. Desarrollar el concepto de flexibilidad en el combate.
13. Desarrollar prácticas y capacitaciones operacionales.
14. Promover en los militares brasileños los atributos y predicados exigidos por el concepto de flexibilidad.
15. Revisar, a partir de una política de optimización del empleo de recursos humanos, la composición de los efectivos de las tres Fuerzas.

³³ *Ibid* p. 6.

16. Estructurar el potencial estratégico alrededor de las capacidades.
17. Preparar efectivos para el cumplimiento de misiones de garantía de la ley y del orden, en los términos de la Constitución Federal.
18. Estimular la integración de América del Sur.
19. Preparar las Fuerzas Armadas para desempeñarse en responsabilidades crecientes en operaciones de mantenimiento de la paz.
20. Ampliar la capacidad de atender a los compromisos internacionales de búsqueda y salvamento.
21. Desarrollar el potencial de movilización militar y nacional para asegurar la capacidad disuasoria y operacional de las Fuerzas Armadas.
22. Capacitar la industria nacional de material de defensa para que conquiste autonomía en tecnologías indispensables para la defensa.
23. Mantener el servicio militar obligatorio³⁴.

Es preciso agregar aquí un punto 24 relacionado con las políticas de seguridad interna en Brasil que pareciera poseer. “Un régimen híbrido: una democracia electoral [que algunos detractores ven como...] enclaves autoritarios en el aparato estatal”³⁵. Entendiendo que “en los regímenes democráticos, las competencias institucionales de la policía y el Ejército están claramente separadas, el caso de Brasil no se trata precisamente “de un régimen autoritario o de una democracia afianzada, [...donde...] las competencias institucionales de la policía y las del Ejército están claramente separadas. La policía se ocupa de los adversarios y el Ejército, de los enemigos. La policía intenta resolver conflictos de índole social, mientras que el Ejército defiende la soberanía del país contra enemigos que deben ser aniquilados”³⁶. Pero, en Brasil, hay una suerte de politización de las Fuerzas Armadas y una militarización de la policía, con ambas instituciones llamadas a “salvar a la nación de los problemas internos”³⁷. Los motivos que el gobierno de Brasil tiene para recurrir a estas fuerzas conjuntas parecieran tener relación con la falta de equipamiento adecuado de la policía, institución que con sueldos bajos y entrenamiento deficiente debe enfrentar las amenazas que se ciernen y que ponen en peligro la estabilidad del Estado. Desgraciadamente, esto agregado a casos de corrupción cada vez más frecuentes ha transformado a las fuerzas policiales en “parte del problema y no parte de la solución”. En síntesis, frente a problemas internos, el gobierno debe recurrir

³⁴ Guzmán Martínez, Víctor (2012) *op. cit.*, pp. 7-8

³⁵ Zaverucha, Jorge (2008) *La militarización de la seguridad pública en Brasil*. Revista NUEVA SOCIEDAD N° 213, enero-febrero de 2008, <www.nuso.org> pp. 132, 143-144.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

a las Fuerzas Armadas, institución cuyas capacidades físicas y profesionales ayudan a detener ofensivas, proteger el medio ambiente, reforzar servicios de salud, patrullar las fronteras, etc. Son precisamente estos factores los que han llevado “a la dilución de la Defensa en el espacio de la Seguridad, por ser este un concepto más amplio y que responde mejor a los retos que se le plantean y se extiende a otros ámbitos buscando el tratamiento integral de la problemática del Estado”³⁸. En este contexto, “la Defensa es la forma de oponerse a un peligro o a una amenaza; [...mientras que...] la Seguridad es mucho más exigente y difícil de alcanzar, tiene un carácter más preventivo” con el fin de proteger a personas y bienes³⁹.

Chile

La Constitución Política de la República establece que el Presidente de la República tiene bajo su responsabilidad la defensa del país que, tal como se señala en el Libro de la Defensa Nacional versión 2010 (LDN, p.107). En ese mismo texto se señala que “la conducción de la defensa es una función de carácter eminentemente político, tanto en tiempo de paz como en situación de conflicto, puesto que, en cualquier sistema de gobierno, es una atribución privativa de quien ejerce la jefatura del Estado” (LDN, p. 124). Por su parte, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, la ley N° 20.424 del 2 de febrero de 2010, en su artículo 1°, establece que “el Estado tiene el deber de resguardar la seguridad exterior del país y dar protección a su población. El Presidente de la República tiene autoridad en todo cuanto tiene por objeto la seguridad externa de la República”. En ese mismo artículo, se instituye que “para los efectos de ejercer dicha autoridad y conducir la defensa nacional, el Presidente de la República dispone de la colaboración directa e inmediata del Ministro de Defensa Nacional”.

Asimismo, la ley N° 20424 establece un conjunto de procesos, estructuras y actores que dan fisonomía al sistema de defensa de nuestro país, dentro del cual las autoridades que lo integran “adoptan decisiones en distintos niveles –sobre todo el político y el estratégico–” (LDN, p.113). Dentro de esas autoridades, además del Presidente de la República y del Ministro de Defensa Nacional, se encuentran los Comandantes en Jefe de las instituciones castrenses y el Jefe del Estado Mayor Conjunto que, en caso de conflicto internacional, es el mando militar responsable de conducir estratégicamente las fuerzas terrestres, navales, aéreas y conjuntas asignadas a las operaciones.

³⁸ Avendaño Rojas, Andrés, *et al.* (2013) *op. cit.* p. 18.

³⁹ *Ibid.*

La articulación de procesos, estructuras y actores derivada de la ley N° 20.424 ha creado las condiciones orgánicas para enfrentar escenarios de paz, de crisis internacional y de guerra externa, en cada uno de los cuales la fuerza militar es el medio principal de la defensa. Por lo tanto, surgen dos líneas de conducción: la línea de desarrollo de la fuerza en tiempo de paz y la línea de empleo de la misma para enfrentar situaciones de conflicto internacional. Con respecto a la primera, el Presidente de la República ejerce la conducción política con la activa participación del Ministro de Defensa Nacional. Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea ejercen el mando de sus instituciones, integrando al mismo tiempo la Junta de Comandantes en Jefe, principal órgano consultor militar presidido por el Ministro, al que también pertenece el Jefe de Estado Mayor Conjunto, autoridad responsable de preparar las fuerzas terrestres, navales, aéreas y conjuntas asignadas a las operaciones por las instituciones armadas, básicamente conforme a las previsiones de la planificación secundaria de la defensa nacional y las actividades consideradas en la programación de entrenamiento conjunto, ambas debidamente sancionadas por el Ministro de Defensa Nacional. En relación con la segunda, en su artículo 1°, la ley N° 20.424 establece que “en caso de crisis internacional que afecte la seguridad exterior del país, el Presidente de la República dispondrá la activación de los planes de la defensa nacional respectivos. En caso de guerra exterior, el Presidente asumirá la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas, en los términos y en la forma establecida por la Constitución y las leyes. En ambas circunstancias, el Presidente de la República ordenará el empleo de las fuerzas militares, entregando bajo el mando del Jefe del Estado Mayor Conjunto la conducción estratégica de los medios asignados”. Por consiguiente, en cualquiera de esos escenarios, la conducción política continúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República, quien la sigue ejerciendo con la colaboración inmediata y directa del Ministro de Defensa Nacional, y la conducción estratégica de las fuerzas consideradas en la planificación secundaria de la defensa es de responsabilidad del Jefe del Estado Mayor Conjunto. Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea prosiguen ejerciendo el mando de los medios institucionales que no han sido asignados a las operaciones y formando parte de la Junta de Comandantes en Jefe.

Para permitir lo anterior, es importante destacar que, a diferencia del pasado cuando el Ministro de Defensa Nacional se comportaba como *primus inter pares* entre los campos de acción de la defensa, ahora su figura se ha fortalecido sobre la base de tres mecanismos principales: 1° dispone de una Secretaría de Estado que efectivamente le permite conducir la gestión del sector defensa a fin de colaborar eficientemente al Presidente de la República, 2° su colaboración al

Jefe de Estado, mayoritariamente ejercida en períodos de paz, se extiende, de manera orgánica y moderna, durante situaciones de crisis internacional y guerra externa, y 3º preside, en cualquier escenario, la Junta de Comandantes en Jefe. Las normas de la ley N° 20.424 así lo establecen y las prácticas de las mismas a partir de su vigencia no solo han demostrado un salto cualitativo, desde una conducción ministerial limitada a la administración parcial del sector defensa a una posición donde la conducción del mismo es ejercida plenamente a favor de la conducción política, sino que, además, han demostrado lo favorable que ha resultado esta innovación para garantizar efectivamente el funcionamiento del sistema de defensa⁴⁰.

Chile no está ausente en el nuevo paradigma referido a la protección de los Derechos Humanos, el debate que había dominado la agenda de las relaciones internacionales durante la última década del siglo XX y los primeros años del XXI fue el de la intervención humanitaria, esto es, la cuestión de cuándo, si correspondiera, resulta apropiado que los Estados utilicen la fuerza armada en otro Estado, con el propósito de proteger a las poblaciones vulnerables que se encuentran en peligro en ese otro Estado. Ello plantea un dilema entre el respeto a los principios de soberanía y no intervención y la necesidad de proteger a las poblaciones en peligro en casos de violaciones graves, masivas y sistemáticas de sus derechos humanos y/o del derecho internacional humanitario. Hoy, las categorías tradicionales que se han utilizado para analizar, justificar y establecer la legalidad de la intervención armada unilateral han sido insuficientes para comprender la complejidad de la interacción material entre la legalidad, la moralidad y el deseo político de los Estados por intervenir frente a casos de violaciones ya indicadas y sus respectivas justificaciones por parte de los Estados.

Finalmente, la nueva ley del Ministerio de Defensa Nacional (ley N°20.424) considera que dicha cartera no tiene una función meramente coordinadora o administrativa respecto de las Fuerzas Armadas: le corresponde, siempre bajo la orientación del Presidente de la República, propiamente la conducción de las mismas. Y en lo que corresponde a la Ley de Financiamiento para las Fuerzas Armadas, se considera que en un país desarrollado no debería haber zonas excluidas de la deliberación democrática. Dicha ley es una demostración de la madurez de la democracia chilena, dejando atrás décadas de desconfianza civil-militar. En este sentido, la aprobación de la ENSYD dependerá precisamente del grado de confianza que permita una participación de la Defensa en roles asignados tradicionalmente a la Seguridad, cuando así se requiera.

⁴⁰ Molina Johnson, Carlos (2012) *Conducción de la Defensa*. Columna de Opinión, Academia de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE.

La estrategia de seguridad nacional en su diseño

El rol del parlamento en la estrategia de seguridad nacional

Este acápite es uno de los más importantes en el proceso de elaboración de las estrategias de seguridad nacional (ESN) que deben contemplar el rol de las FF.AA. en todos los aspectos que lo saquen de su función tradicional, decisiones que deben estar amparadas por “una ley de amplio consenso político”⁴¹.

Es tradición, justificada por los intereses estratégicos en juego, que las decisiones de seguridad y defensa sean elaboradas por círculos limitados –políticos y militares– y como consecuencia de ello, permanezcan ajenas en gran medida al filtro del debate público, tanto ciudadano como parlamentario. Así, una incorporación mayor –paulatina– del debate parlamentario sobre estrategia de seguridad y defensa debe contribuir a lograr una mayor cercanía de la ciudadanía y, al mismo tiempo, a su homologación con el resto de políticas públicas⁴².

En toda democracia, específicamente en materia de seguridad, es esencial contar con el respaldo político y con el conocimiento ciudadano, “que busca reforzar el carácter de Estado de su política de seguridad y defensa y profundizar en las características propias del Buen Gobierno, entre las que destacan la transparencia y la máxima proximidad a la ciudadanía”⁴³.

Comisiones de Seguridad

En este caso, el presente estudio hará referencia a la Comisión de las Fuerzas Armadas de la Cámara de Representantes de Estados Unidos de América⁴⁴ a modo de referente, puesto que podría contribuir al análisis del caso chileno. En la Casa de Representantes, la Comisión arriba mencionada tiene competencia legislativa y potestades de fiscalización y control sobre las siguientes materias –*verbatim*–:

- a) Política de defensa;

⁴¹ Ministerio de Defensa de España (2009) *HACIA UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL PARA ESPAÑA CONSTRUYENDO ROLES. DEMOCRACIA Y FUERZAS ARMADAS*. CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL. Documento de Seguridad y Defensa N° 25. pp. 20.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ La información obtenida en esta parte corresponde a la entregada por la Cámara de Representantes en la página (<http://armedservices.house.gov>).

- b) Funcionamiento de las operaciones militares.
- c) Organización y reforma del Departamento de Defensa.
- d) Programas antidrogas.
- e) Adquisiciones para la defensa.
- f) Bases de la política industrial en el sector defensa.
- g) Transferencia tecnológica y control de exportaciones;
- h) Interoperatividad conjunta.
- i) Planes de reducción y no proliferación, entre otros.

Dicha comisión cuenta con seis Subcomisiones permanentes, una Subcomisión Fiscalización e Investigación y un Panel para la reforma de las adquisiciones de defensa.

La Subcomisión de Fuerzas de Tierra y Aire fiscaliza las adquisiciones de la Armada y la Fuerza Aérea, la Guardia Nacional y la Reserva y tiene como objetivo central asegurar que el soldado estadounidense esté completamente equipado para cumplir sus misiones y proteger a la nación⁴⁵.

La Subcomisión del Personal Militar, además de tener a cargo el bienestar del personal, integra y emplea los componentes de reserva, las prestaciones de salud de los militares, educación y otros asuntos similares con el objetivo de dotar las tropas y sus familias de los beneficios necesarios para su correcto desempeño.

La Subcomisión de Fiscalización e Investigación conduce estudios e investigaciones que competen a la Comisión de las FF.AA. de la Cámara de Representantes y que se relacionan con posibles fraudes, abusos, malversación de fondos o irregularidades en la administración, elaboran los informes correspondientes y no se limitan a la denuncia de irregularidades o corrupción, sino que también proponen medidas para mejorar esos programas o políticas⁴⁶.

La Subcomisión de Preparación o Alistamiento tiene la responsabilidad de cumplir con los presupuestos y la implementación de las políticas del sector defensa. Fiscaliza y supervigila el nivel de preparación y alistamiento de las fuerzas, entrenamiento, logística y funcionamiento de los programas de mantención, construcciones militares, e instalaciones para los uniformados y sus familias. Al mismo tiempo, supervisa al personal civil del sector defensa, la seguridad energética, y el impacto ambiental de las actividades y proyectos desarrollado por las Fuerzas Armadas y las empresas dependientes del Departamento de Defen-

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

sa. Asimismo, esta Subcomisión también asegura que las tropas cuenten con el equipamiento y entrenamiento adecuados para el desarrollo de sus misiones⁴⁷.

Por su parte, la Subcomisión Naval y de Proyección supervisa los programas de la Armada y de los Infantes de Marina (*Marine Corps*). Además, analiza la capacidad de las fuerzas navales frente a los nuevos escenarios de batalla, fortaleciendo, por ejemplo, el componente aéreo de las fuerzas navales y proveyendo a los *Marine Corps* de contingente con el equipamiento necesario para las operaciones de combate⁴⁸.

La Subcomisión de Fuerzas Estratégicas fiscaliza las armas estratégicas con las que cuenta el país, entre las que se cuentan; misiles balísticos, programas espaciales, y los programas de seguridad nacional del Ministerio de Energía. Se excluyen de la competencia de esta Subcomisión los programas de no proliferación. El objetivo del Subcomité es contribuir a la seguridad nacional de EE.UU. preparando la defensa nacional frente a ataques nucleares o de misiles⁴⁹.

Finalmente, la Subcomisión de Amenazas Emergentes y Capacidades tiene la responsabilidad de supervigilar los programas de contraterrorismo proliferación de armas de destrucción masiva. También fiscaliza las Fuerzas de Operaciones Especiales, la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada en Defensa (DARPA), los programas de información y tecnología, entre otras materias. Esta Subcomisión tiene como mandato global, contribuir a la seguridad nacional a través de la prevención de ataques terroristas y amenazas no convencionales⁵⁰.

La Comisión de las FF.AA., para cumplir sus funciones de legislación y fiscalización, se divide en campos o áreas específicas. Es decir, los legisladores se especializan en distintos temas del sector defensa (nuevas amenazas, no proliferación, personal militar, alistamiento y capacidades, etc.), vital al momento de la toma de decisiones y formulación de las políticas respectivas⁵¹.

La Seguridad Multidimensional frente a los desafíos transnacionales

Vistas las estrategias para la seguridad nacional, este trabajo se ha propuesto analizar la seguridad multidimensional para enfrentar los desafíos emergentes de índole transnacional, para lo cual es necesario buscar una definición flexible que contemple el mencionado enfoque multidimensional de la seguridad

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

hemisférica, que vaya más allá de la Declaración de Bridgetown, tomando en consideración los valiosos aportes de la Escuela de Copenhague y la complementación con la que contribuye Bartolomé, Nayef R.F. Al Rodham, entre otros.

Las amenazas no convencionales a la seguridad reconocen apenas tres regularidades: sus protagonistas son actores no estatales; no siempre emplean la violencia como herramienta racional de política y, en caso de usarla, lo hacen fuera de los formatos tradicionales asociados a la lógica clausewitziana, incursionando en lo que usualmente se conoce como asimetría. Más allá de esos elementos, esta esfera se caracteriza por su heterogeneidad, que se incrementa por diferentes procesos de securitización, dando lugar a una situación que fue simbólicamente definida como “incertidumbre estratégica” o “mundialización del miedo”. Es decir, una permanente percepción de inseguridad que alcanza a todos los individuos, sin que puedan evitarlo, en la cual los peligros y amenazas no reconocen una fuente clara ni limitaciones territoriales o políticas a su accionar⁵².

A lo anterior, se suman las amenazas transnacionales mal llamadas “nuevas amenazas” que trascienden los límites del Estado⁵³. Bartolomé continúa su análisis cualitativo de Sudamérica llegando a tres importantes conclusiones en la interpretación de la insurgencia, por ejemplo:

1. Que es un fenómeno en crecimiento;
2. Que ya no se circunscribe exclusivamente a la zona andina, con las particularidades geográficas y culturales que ello supone, sino que se hace extensiva a otros puntos de la región; y
3. En términos espaciales, se deja de concebir como un fenómeno casi exclusivamente rural, para incorporar al análisis los entornos urbanos.

Los riesgos y amenazas traspasan las fronteras, transformándose en problemas transnacionales. Resumiendo, hoy enfrentamos una situación híbrida, en la cual los Estados asumen responsabilidades tanto con organizaciones y actores intergubernamentales como no gubernamentales (ONGs) y actores transnacionales que complican la función del orden internacional cada vez más complejo y difuso. Claramente, es necesario un rediseño del sistema que sea capaz de

⁵² Bartolomé, Mariano César (2012) ‘Más allá del crimen organizado: la reformulación del concepto de insurgencia y su impacto en el entorno estratégico sudamericano’, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) III Jornadas de Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 25-26 de octubre de 2012. Instituto Universitario de Investigación de Seguridad Interior. www.iuisi.es

⁵³ *Ibid.* p. 5.

manejar las redes globales y las complejidades multidimensionales que emergen en un constante sinfín. En este sentido se han dado pasos importantes con la creación en el 2006 del Departamento de Seguridad Pública de la OEA (DSP) con el objeto de promover, fortalecer y profesionalizar políticas públicas de seguridad ciudadana de largo plazo, integrales y con respeto pleno de los derechos humanos, promoviendo la coordinación más activa entre los Estados donde la legislación, el intercambio de información, la capacitación policial y de los sistemas penitenciarios y carcelarios, identificación de pandillas; y con una sección especial dedicada al control del crimen organizado transnacional y en especial el tráfico ilícito de armas de fuego y la trata de personas, entre otras funciones, asumiendo además, la secretaría ejecutiva de las Reuniones de Ministros de Seguridad Pública de las Américas (MISPA), cuya primera reunión se celebró en octubre de 2008 en México⁵⁴.

Conclusiones

El rol y funciones de las FF.AA. en el siglo XXI están íntimamente ligados a las tendencias que marcan la época contemporánea y que se asocian a la consolidación de los procesos democráticos. Al analizar el plano regional, se observan diversas iniciativas de cooperación e integración a las que ningún país de América Latina y el Caribe está en condiciones de sustraerse, por lo que los canales de comunicación interinstitucional en el ámbito de la defensa son fundamentales. Un rol clave desempeñan las organizaciones multilaterales en la promoción y cumplimiento de las normativas que aseguren estabilidad y seguridad. En este sentido, Brasil viene dando muestras en los últimos años de un liderazgo serio, que perciben no solo los países de la región sino también en el plano global por lo que las líneas de cooperación con aquel país aparecen como fundamentales para Chile, especialmente en lo que se refiere a “la reorganización de su Ejército definido en tres periodos de corto, mediano y largo plazo para alcanzar las metas establecidas, plazos bastante ambiciosos que dependen de los presupuestos destinados a la defensa que se han ido cumpliendo cabalmente y en conformidad con la planificación. Los años definidos como los indicadores son 2014, 2022 y 2030. Esto significa que para el año 2014 Brasil ya podría desplegar dispositivos militares con material de guerra en la frontera, con unidades renovadas y mejor equipadas, mientras que simultáneamente se resguarda la seguridad de todo el territorio y no se descuida la defensa de su soberanía en todas sus dimensiones, a lo que lógicamente hay que agregar los avances tecnológicos.

⁵⁴ *Ibid.*

La nueva cultura institucional de las Fuerzas Armadas de Brasil ha sido objeto de una readaptación de una situación netamente militar disuasiva a una de acercamiento con la ciudadanía, a la que ofrece velar por su seguridad y protección con nuevas capacidades estratégicas, logísticas y humanitarias.

Los conceptos clásicos de Seguridad y Defensa están siendo superados por las complejidades del mundo en que vivimos y que demandan compromisos en diversos continentes, sea estos en forma de misiones de estabilización post-conflicto, o en atención de catástrofes humanitarias, climáticas y otras de tipo no convencional.

En esos complejos escenarios emergentes conviven y se entremezclan las nuevas tecnologías de la comunicación (TICs) y las herramientas de sistemas multimedia y comunicación (MYC) ponen en el centro de atención nuevas áreas a ser consideradas en los marcos de la seguridad y la defensa como es la protección de las infraestructuras críticas del país. Cabe recordar que las FF.AA. mantienen una capacitación continua en esta materia.

Especialmente relevante es hacer sentir a todos los actores involucrados en la gestión del Estado, a los privados y a los propios individuos, que la defensa y la seguridad son un bien que debe ser cautelado por todos sin excepciones. En este sentido, la gobernabilidad juega un papel esencial. Cabe reflexionar entonces, que los niveles de defensa y seguridad dependen de la época que vivimos, más que nunca antes y, obviamente, de las debidas atenciones presupuestarias que demandan estos escenarios complejos, junto con la voluntad política que permita realizarlas.

Para el Chile del futuro, su realidad se percibe positivamente por su “economía abierta al mundo y un horizonte estratégico que incluye desafíos transnacionales”⁵⁵ que contemplan “las garantías para el flujo de su comercio internacional; la estabilidad política en las zonas de su interés; el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado; la vulnerabilidad energética y la presión sobre los recursos naturales”⁵⁶. Producto de la globalización, “la cooperación emerge con fuerza y “la inserción internacional del país y su desarrollo amplían sus compromisos y [consecuentemente] “queda más expuesto a riesgos y amenazas, lo que demanda mayores niveles de seguridad”⁵⁷. Para tal efecto, Chile al igual que Estados Unidos y Brasil, está consciente de las necesidades presupuestarias que dicha inserción requiere y sus FF.AA. se adaptan al “nuevo sistema de financiamiento que reemplaza la Ley Reservada del Cobre tiene un doble propósito:

⁵⁵ Consulta de S.E. el Presidente de la República, Sebastián Piñera Echenique, al Honorable Senado de la República sobre la “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa” 2012-2024.

⁵⁶ *Ibid.* p. 69.

⁵⁷ *Ibid.*

por una parte, fortalecer el control democrático de las inversiones; y, por otra, incrementar la eficiencia y la estabilidad presupuestaria del sector defensa⁵⁸, que contempla el financiamiento de la adquisición de capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas, además de “un mínimo de asignación garantizado y la existencia de un Fondo de Contingencia Estratégico aplicable a situaciones de crisis internacional o conflicto armado, catástrofes y oportunidades de adquisición. Las inversiones de la defensa deben hacerse en función de la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa, de la que se derivarán los requerimientos de medios específicos⁵⁹”.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.* p. 70.

Bibliografía

Libros

- AL-RODHAN, Nayef R.F. The three Pillars of Sustainable National Security in a Transnational World. Transaction Publishers, New Brunswick (U.S.A.). 2008. s.p.
- ARREDONDO, Ricardo (s.f.) “Intervención humanitaria y responsabilidad de proteger. Hacia un nuevo paradigma de protección de los derechos humanos”.
- BAYLIS, John *et al.* The Globalization of World Politics. Oxford University Press, USA (2008) 622 pp.
- BOBBIO, Norberto. El Futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica, México. 2008. 137 pp.
- GRIFFITHS Spielman, John. Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano. Análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile. Santiago, Chile. 2011. Ril Editores, Santiago, Chile
- GUZMÁN Martínez, Víctor. Estatus militar de Brasil y su estrategia de seguridad y defensa. Academia de Estudios Políticos y Estratégicos, Santiago, Chile. 2012.
- GUZMÁN Martínez, Víctor. Visiones actualizadas en materia de seguridad y su futuro carácter multidimensional. Academia de Estudios políticos y Estratégicos, ANEPE, Santiago, Chile. 2012.
- REQUENA Y DÍEZ de Revenga, Miguel. Editor. (2010) Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa– UNED. Tomos I, II y III, varios colaboradores.
- ROJAS Aravena, Francisco. Violencia en América Latina: La inequidad, el crimen organizado y la debilidad estatal inhiben el desarrollo humano. Proyecto Repensar América Latina. UNESCO: América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las Ciencias Sociales. 2011. p. 311.

Revistas

- ENLAN, Heinz *et al.*, "Civilian control of the military: a theoretical statement", En Revista: *Political Behavior: a Reader in Theory and Research*, 1956. pp. 380-385, Glencoe Illinois, Free Press,
- GULO, Marcelo, Apuntes para una teoría crítica de la Relaciones Internacionales. [En línea] [Fecha de consulta 20 de octubre] <http://mundorama.net/2011/08/29/apuntes-para-una-teoría-critica-de-las-Relaciones-Internacionales>
- MOLINA Johnson, Carlos. La relación cívico-militar y su incidencia en las políticas de seguridad nacional: la experiencia chilena. En Revista: *Política y Estrategia*. N° 110. 2008.
- PANSA, Rafael. El rearme brasileño. En Revista: *América Latina*. Síntesis Mundial, mayo de 2012. Pp. 12-13.
- PEÑAS Esteban, Francisco Javier. ¿Es posible una teoría de Relaciones Internacionales? En Revista: *Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 1, marzo de 2005, www.relacionesinternacionales.info
- PION-BERLIN, David "Militares y democracia en el nuevo siglo", En Revista: *Nueva Sociedad* N° 213.
- ZAVERUCHA, Jorge. La militarización de la seguridad pública en Brasil. En Revista: *Nueva Sociedad* N° 213, enero-febrero de 2008, www.nuso.org

Artículos

- AVENDAÑO Rojas, Andrés, *et al.* Las estrategias de seguridad nacional de Chile y España. Un Análisis comparativo. Documento de Trabajo 04/2013.
- BARTOLOMÉ, Mariano César. La seguridad internacional post 11S: contenidos, debates y tendencias. 1ª edición – Buenos Aires, Argentina. 2006. Instituto de Publicaciones Navales.
- ARTEAGA, Félix Expert Comment Senior Analyst for Security & Defense | 19/2012 - 13/9/2012 Instituto Real Elcano, España.
- BUZÁN, Barry. New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs-), Vol. 67, N° 3 (Jul., 1991), pp. 431-451

GRIFFITHS, Martin –editor– (2007) *International Relations Theory for the Twenty-First Century. An introduction.* Various contributors. Routledge, New York, NY 10016.

GRIFFITHS Spielman, John (2007) *Seguridad* Bates Gill PhD. (2012) *Introduction, International security, armament and disarmament.* Stockholm International Research Institute. <http://www.sipri.org/2012/00>

GRIFFITHS Spielman, John. “Seguridad en Latinoamérica: una mirada crítica desde Chile”. UNISCI. 2008. Discussion Paper 18: pp. 147-158.

GRIFFITHS Spielman, John. “Chile y los desafíos globales de seguridad”. UNISCI Discussion Paper 21: 14- 26. 2009

GUEDES da Costa, Thomaz. “Grand Strategy for Assertiveness: International Security and U.S.-Brazil Relations.” University of Miami, Center for Hemispheric Policy. 2010.

KORB, Lawrence J. *et al.* *Building a Military for the 21st Century: New Realities, New Priorities.* Center for American Progress. www.americanprogress.org 2008.

MAYORGA, Fernando y CÓRDOVA, Eduardo (2007) *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina Programa Análisis y evaluación de la gobernanza* www.institut-governance.org

Documentos Oficiales

BRASIL. Ministry of Defense. (n.d.). *National Strategy of Defense: Peace and Security for Brazil.* (2008) http://merlin.ndu.edu/Brazil_English2008.pdf

CHILE. Consulta de S.E. el Presidente de la República, Sebastián Piñera Echenique, al Honorable Senado de la República sobre la “Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa” 2012- 2024.

CHILE. *Libro de la Defensa Nacional de Chile* (2010).

SUSTAINING U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense (January 2012) Department of Defense, U.S. government.

YARGER, Harry R. *Strategic theory for the 21st century: The little book on big strategy,* US Government. 2006 <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil>

Seminarios

DOÑAS, Luis A. Position Paper para los Talleres Libro de la Defensa Nacional. Seminario N° 10. 2010.

RUNZA, Ricardo. Informe de Inteligencia Amenazas y riesgos estratégicos a la seguridad internacional originados en territorio sudamericano y que tienen o pueden tener impacto en otros países externos a la región. 2012.

SEMINARIO Internacional FLACSO, CHILE Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina y el Caribe 20-22 de agosto de 2003 - UNESCO



ENSAYOS

JUDICIALIZAR AL MARGEN DE LA LEY* ∞

JOSÉ RODRÍGUEZ ELIZONDO**

RESUMEN

Este escrito contiene un análisis de la demanda boliviana, bajo la tesis de que, al no ser rechazada de oficio por la Corte Internacional de Justicia, puso de relieve contradicciones serias en el sistema judicial de la ONU. En efecto, la petición de obligar a Chile a negociar con Bolivia una transferencia de soberanía, es un endoso al organismo judicial de la ONU de una pretensión directamente política que, a mayor abundamiento, afecta al tratado de límites de 1904 e interfiere con el de 1929 con el Perú (dado que toda salida viable al mar debe pasar por Arica). Como el desconocimiento de tratados limítrofes contiene el peligro de una amenaza a la seguridad internacional, la Corte se estaría arrogando facultades propias del Consejo de Seguridad.

Palabras clave: Corte Internacional de Justicia – Consejo de Seguridad – Tratado de 1904 – Bolivia – Chile.

PROSECUTION AT THE VERGE OF THE LAW

ABSTRACT

This manuscript is an analysis of the Bolivian demand, under the thesis that due to the fact that the International Court of Justice did not reject it by a written statement, highlighted serious contradictions in the judicial system of the UN. In that sense, the request of forcing Chile to negotiate with Bolivia a sovereignty transfer, is an endorsement to the judicial organism of the UN of a direct political aspiration, that seriously affects the Borders Treaty of 1904 and

* Este capítulo corresponde a un avance del libro titulado provisionalmente “Historia de dos demandas”, por lo anterior, no es concluyente, sino una parte que introduce al resto de los temas que tratará el autor en su escrito.

** Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Profesor titular Relaciones Internacionales, Departamento Derecho Internacional, Facultad de Derecho. Universidad de Chile. Chile. jarelizondo@yahoo.com

∞ Fecha de recepción: 120813
Fecha de aceptación: 121113

interferes with the Treaty of 1929 with Peru (due to the fact that any feasible access to the sea must bypass thru Arica). As the disregard of borders treaties contains the danger of a threat to international security, the Court would be adopting powers that belong only to the Security Council

Key words: *International Court of Justice – Security Council – Treaty of 1904 – Bolivia – Chile.*

Introducción

La sumatoria de su conflicto con el Perú por la soberanía sobre Arica y la derrota en la Guerra del Pacífico, con la pérdida de su litoral propio, generaron en Bolivia una cicatriz cultural imborrable: el irredentismo. El vicepresidente Álvaro García Linera, sociólogo de profesión, reconoce el fenómeno: “en la cultura popular es perceptible el sentimiento de victimización ante un enemigo externo a quien se le atribuye la raíz de todos los males”. Agrega, con notable franqueza, que ello explica por qué el antichilenismo boliviano puede ser virulento y también funcional a la búsqueda de rentabilidad política interna¹. Desafortunadamente para Bolivia, la falta de tratamiento adecuado y el olvido de las tesis de Paz Estenssoro, indican que aún quedan demasiados errores por cometer antes de que sus líderes empiecen a enfrentar la realidad. Esto es, para asumir que los conflictos por soberanía suelen ser de larguísimo plazo, que la injusticia eventual no valida el desacato de los tratados internacionales y que en ese tipo de conflictos no caben las “soluciones totales”. Por otra parte, el talante irredentista se ha exasperado bajo el gobierno refundacional y plurinacional de Morales. Así lo confirman su identificación entre la negociación y la imposición de un resultado predeterminado, su violación de los códigos de respeto interpresidencial con su par chileno, sus exigencias de “todo o nada” y su escapismo espectacular. Si en 1920 un predecesor suyo pidió a la Sociedad de las Naciones que liberara a Bolivia del tratado de 1904, hoy él pide al órgano judicial de la ONU lo mismo, pero con fraseo diferente: que obligue a Chile a cederle un territorio con vista al mar.

Cuando todos pierden

En rigor jurídico, Chile no debe nada a Bolivia. No es su *deudor jurídico*. Sin embargo, la aspiración boliviana, en cuanto irreductible, ha potenciado inter-

¹ Entrevista en “*La mediterraneidad de Bolivia y el factor peruano*”. TAPIA Valdés, Jorge y MARDONES Cappanera, Luciano. Editorial Jurídica de Chile. 2011. p. 304.

pretaciones sesgadas y unilaterales del Derecho Internacional, que afectan las pautas diplomáticas tradicionales, se reciclan con la presión bilateral y multilateral y afectan nuestra imagen-país. Como efecto inmediato, Chile aparece como *deudor político* ante parte importante de la opinión pública internacional.

Tampoco el Perú queda indemne. Según sea la coyuntura, Bolivia interfiere negativamente en su política hacia Chile, lo coloca en la incómoda posición del “tercero en discordia” o lo convoca a una renovación de la alianza estratégica del pasado.

También hay costos para la ONU. Esta es interpelada, a través de la demanda ante la CIJ, para que intervenga en asuntos internos de tres Estados miembros –una eventual negociación sobre soberanía de Arica compromete al Perú–, sobrepasando su propia Carta. A falta de una aclaración de la Secretaría General, esto puede generar precedentes negativos y hasta un principio de suplantación del rol del Consejo de Seguridad.

A partir de esas realidades, la lógica de la situación impone un replanteamiento del problema. Empezando por Bolivia, sus élites debieran asumir que su irredentismo mortifica a Chile, induce buenos titulares en los medios, produce simpatías externas circunstanciales, ayuda a elegir, reelegir y re-reelegir presidentes, pero... lleva más de un siglo sin aportar soluciones.

En el Perú, lo principal sería entender que su demanda contra Chile no exime su corresponsabilidad ante Bolivia y que insinuar simpatías ante lo imposible (eventual recuperación del ex litoral boliviano), no le ha ganado la leal amistad del país “enclaustrado”.

En Chile, sería necesario recordar que las soluciones de los abogados nunca reemplazarán las soluciones políticas y que en esto hay jurisprudencia. En efecto, en 1925 se produjo la siguiente y notable advertencia del general norteamericano John Pershing a Agustín Edwards McClure, comisionado chileno para el plebiscito (que no fue) sobre Tacna y Arica:

“El Perú, con Bolivia en la trastienda, seguirá más irritado que antes y ustedes habrán ganado una victoria jurídica y sufrido una derrota política. En cambio, si ustedes logran un arreglo que contemple la dignidad del Perú, que le permita restablecer la amistad con Chile, todo el aspecto político de esta parte de la América cambiaría y la paz ficticia que ustedes viven se convertirá en una paz verdadera y sólida”².

² Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1923-1926, p. 280.

En síntesis, el general quería decir que “en su esencia, este es un trabajo para los políticos y los diplomáticos y no para los asesores legales”.

Endoso político a la CIJ

Cambon escribió que “en política como en mecánica aplicada, el cálculo de las fuerzas no va sin el cálculo de las resistencias”³. Obviamente, la alta resistencia del irredentismo boliviano es un hecho transversal a los siglos, que se expresa, a partir del 24 de abril de 2013, con la demanda contra Chile ante la CIJ.

Para ese efecto, los asesores letrados de Morales le construyeron la “teoría de los derechos expectaticios” y, sobre tal base, el gobierno solicitó al tribunal internacional que declare lo que sigue: “Chile tiene la obligación de negociar con Bolivia, con el fin de llegar a un acuerdo que garantice a Bolivia el acceso pleno y soberano al Océano Pacífico”.

Si la Memoria de Bolivia refleja bien esa declaración, simplemente ratificará que Morales *sigue empeñado en zafar a su país de los límites que le asignara Bolívar, en 1825 y el tratado con Chile, en 1904, con el fin de acceder soberanamente al mar, a través de un territorio antes peruano y ahora chileno, soslayando mencionar que Arica es “el punto” e ignorando las constricciones del tratado de 1929 entre Chile y el Perú*. La única novedad es un perfecto oxímoron: para dar textura jurídica a la demanda, los asesores letrados de Morales decretaron que las meras expectativas constituyen derechos.

Visto así, hay dos ocultamientos, graves y vinculados. Uno es la falta de definición del espacio chileno que se pretende. Esto obedece, seguro, al temor de que cualquier alusión a Arica gatille una intervención del Perú, relativa a su “hipoteca territorial”. La alternativa de reivindicar el litoral boliviano perdido, segmentando a Chile, es peor, porque implicaría pedir a un organismo de la ONU que invalide el tratado de 1904, reponiendo, eventualmente, un estatus bélico.

El otro ocultamiento es, precisamente, el de la afectación del tratado de límites de 1904. Visto los términos restrictivos del Pacto de Bogotá de 1948⁴, los expertos bolivianos simplemente soslayaron este tema insoslayable. El canciller Choquehuanca, yendo más allá, incluso lo desmintió. Ese mismo 24 de abril dijo, ante los medios, que lo solicitado no tenía relación alguna con el tratado. Subestimando la inteligencia ajena, quiso hacer creer que incrementar la superficie

³ CAMBON Jules. *“Le Diplomate”*. Hachette, París. 1926. p. 34.

⁴ Según el artículo V del Pacto de Bogotá, no es posible recurrir a la CIJ respecto a “los asuntos ya resueltos por arreglo de las partes, o por laudo arbitral, o por sentencia de un tribunal internacional, o que se hallen regidos por acuerdos o tratados en vigencia en la fecha de la celebración del presente Pacto”.

territorial de Bolivia, a expensas del territorio chileno, no afecta los límites de ninguno de los dos países.

Desde la razón técnica, parece evidente que lo demandado por Bolivia no califica como “caso jurídico” en ninguna de las tres clases de controversias interestatales que distinguen los tratadistas: sobre una situación de hecho, sobre las normas jurídicas aplicables a la misma y sobre cuestiones de naturaleza política. La situación de hecho, aquí, es la condición mediterránea de Bolivia y Chile no la discute. En cuanto a las normas jurídicas aplicables a esa situación, están establecidas en el tratado de 1904 y Bolivia no lo niega. Descartadas esas categorías, el conflicto chileno-boliviano solo encajaría en la tercera. En efecto, exigir que Chile ceda soberanía territorial y marítima a Bolivia es una clásica cuestión de naturaleza política: un conflicto entre poderes, por el control de un espacio soberano.

Por todas esas razones, la demanda boliviana ni siquiera califica como caso jurídico “construido”.

Cuando las expectativas mutan

¿A qué expectativas aluden los expertos bolivianos?

La respuesta que uno encuentra en los textos bolivianos es que, en el marco de la gran expectativa abstracta –recuperar la cualidad marítima–, está la expectativa histórica y concreta: asumir soberanía sobre Arica o parte de Arica. Poco importa si, por una motivación táctica, eso no se expresó así de claro en el acto del 24 de abril.

¿Y en virtud de qué alquimia esa expectativa mutó en derecho?

Al parecer, fue la aplicación de la teoría de los actos propios que comprometen a los Estados, a ciertos actos y hechos de Chile. Específicamente, a todos aquellos que lo muestran llano a negociar o a seguir negociando, con Bolivia, una cesión de soberanía sobre un sector de Arica. El silogismo luce elemental: si así ha actuado Chile es porque se siente obligado a hacerlo; esa obligación ha generado, como contrapartida, el derecho del pueblo boliviano a exigirlo.

El sesgo oculto de ese silogismo es que reconoce carácter vinculante a “momentos de una negociación”, pese a que, en definitiva, no hubo tratado que los reflejara. Obviamente, es una tesis ingeniosa, impresionista, que soslaya una característica esencial del derecho diplomático: las negociaciones, los acuerdos e incluso los tratados formateados y firmados por los gobernantes, son solo partes de actos estatales complejos, que suelen perfeccionarse con la ratificación de los Parlamentos o mediante plebiscito. Ocasionalmente, como en la interpre-

tación heterodoxa del Protocolo Complementario del Tratado de 1929, puede requerirse la aprobación de un tercer Estado que no participó en la negociación. Por eso, asumiendo que en los temas internacionales no basta con negociar, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados reconoce distintas “formas de manifestación del consentimiento para obligarse por un tratado”. Además de la firma, menciona el canje de instrumentos, la ratificación, la aceptación, la aprobación, la adhesión y “cualquier otra forma que se hubiere convenido”.

El viejo aforismo lo expresa con máxima sencillez: “*Nothing is agreed until everything is agreed*” (“nada está acordado hasta que todo está acordado”). Si la CIJ desconociera esta esencialidad de la función diplomática, asestaría un golpe serio contra las prácticas de la diplomacia mundial.

Esto marca una diferencia cualitativa con la demanda peruana, sugerida como modélica por Rodríguez Cuadros. Con dos décadas largas de pulimiento, en el marco de una estrategia integral sofisticada, con un objeto geográficamente identificable, eludiendo atacar los tratados vigentes y nunca insultando a las contrapartes, lo que llegó desde Lima a La Haya fue un caso jurídico. “Construido”, es cierto, pero con materiales de buena calidad y favorecido por la falta de lectores del libro clave del almirante Guillermo Faura y la inicial desaprensión del gobierno chileno en funciones. Si hasta indujo el posterior reconocimiento de los agentes chilenos de que la controversia era “estrictamente jurídica”.

Está claro, entonces, que la demanda boliviana contiene un simple endoso político, para que la CIJ represente el interés nacional de Bolivia contra Chile. Muchos bolivianos con coraje, sapiencia y tribuna, entienden esta radical “impresentabilidad” y reconocen que, por su esencia, el tema es político-diplomático. El académico e intelectual público Armando Loaiza, quien fuera canciller del ex presidente boliviano Eduardo Rodríguez Veltzé (actual agente de Bolivia ante la CIJ) así lo declaró, entrevistado por *El Mercurio*, dos días después de presentada la demanda⁵. Rotundo fue el análisis previo del jurista Fernando Salazar Paredes: “nuestros derechos expectaticios tienen, por ahora, más validez política que jurídica; son para ser esgrimidos en las negociaciones políticas, no ante una corte que juzga en derecho”⁶. Pero, lo decididamente extraordinario, es que –en paralelo o en subsidio– también comparte esas posiciones el propio Rodríguez Veltzé: “*Tenemos una política de doble camino, una es la jurisdiccional ante la corte, pero las relaciones de Bolivia y Chile siempre deben mantenerse*

⁵ LOAIZA, Armando. “El tema de fondo entre Bolivia y Chile, más que jurídico, es diplomático y político”. *El Mercurio*, Santiago de Chile. 26 de abril, 2013: C6.

⁶ Diario *La Prensa*, Bolivia. 20 de febrero de 2011.

bien y si la diplomacia permite encontrar una salida de diálogo, se puede pedir que se suspendan los trámites, durante el procedimiento”⁷.

Es que, en definitiva, la demanda boliviana no persigue solucionar jurídicamente un conflicto de poder. Es, más bien, el penúltimo intento para poner a Chile bajo presión, exigiéndole algo que no puede conceder en solitario y recondicionando, de paso, la mente de los bolivianos para que lo vean como el odiable enemigo ancestral. Obviamente, su fuente está en el irredentismo secular y se expresa en la concepción “jurídico-constructivista” de Evo Morales:

“Cuando algún jurista me dice: ‘Evo te estás equivocando jurídicamente, eso que estás haciendo es ilegal’, bueno yo le meto por más que sea ilegal. Después les digo a los abogados: ‘si es ilegal, legalicen ustedes, para qué han estudiado’”⁸.

Grave vacío en el sistema ONU

Por la índole de su rol, los jueces, no están para solucionar controversias políticas, dirimir debates académicos ni, mucho menos, representar a una de dos o más partes.

Eso no implica que se abstengan siempre, pues la tentación existe y puede ser poderosa. Es lo que sucede, por ejemplo, cuando los actores políticos nacionales no son capaces de resolver sus conflictos en el marco de sus instituciones y solicitan apoyo a los jueces. Entonces, el eventual “interés superior de la nación” puede inducirlos a intervenir en lo que normativa, filosófica y estructuralmente no deberían. En esto consiste la judicialización de la política.

Ahora, si eso sucede en el sistema multilateral de la ONU –si un Estado miembro pide que la CIJ intervenga en una controversia política con otro Estado miembro–, la incompetencia normativa, filosófica y estructural es y debe ser absoluta. Primero, porque ese órgano judicial tiene como función “decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas”. Segundo, porque la CIJ está sujeta a los principios de la Carta de la ONU, en especial al de su artículo 2° N°7, que le prohíbe intervenir “en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados (u) obligarlos a someterse a procedimientos de arreglo”, con la sola excepción de las medidas que proceden en casos prebélicos o de beligerancia. Tercero porque, por tratarse de una con-

⁷ Entrevista en diario boliviano *El Deber*, 28 de julio de 2013.

⁸ Discurso en Cochabamba, Bolivia, reproducido en diario *La Razón* del 29 de julio de 2008.

troversia por límites, que puede afectar la paz y la seguridad internacionales, el órgano competente del sistema ONU es el Consejo de Seguridad.

La lógica y el objetivo superior del sistema multilateral indican que, en tales casos, la CIJ debiera declinar competencia de oficio, es decir, sin necesidad de acción por parte del Estado afectado. No es ni puede ser función suya obligar a ningún país a ceder soberanía, aunque se le pida mediante un formato judicial. Ni siquiera podría hacer una recomendación al respecto, como lo ha hecho (discutiblemente) la Organización de Estados Americanos (OEA) en cuanto órgano político hemisférico.

Sin embargo, en la vida real eso no siempre funciona así, pues a la lógica combinada del Derecho y del Sistema, se opone la lógica simple de las burocracias: un aparato con roles “superiores” difícilmente declinará competencia *motu proprio*, pues ello sería renunciar a parcelas de poder institucional. Así, cada vez que la lógica burocrática se imponga, se ampliará la órbita de acción de la institución respectiva y se generarán redes de interés que bloqueen el retroceso a la ortodoxia.

La CIJ, desafortunadamente, no está al margen de la lógica de las burocracias. Eso explica por qué, incluso ante casos de impugnación unilateral de fronteras estatales, tema vinculado a la paz y la seguridad internacionales, abre procedimiento y brinda espacio técnico a la parte que impugna. Y, como si se tratara de un litigio ajeno a los factores fundantes de los Estados miembros de la ONU, da traslado automático de la impugnación a la parte afectada, sin realizar un filtraje autónomo.

El estatuto de la CIJ es funcional a tal “desprolijidad” ya que solo prevé impugnaciones exógenas (desde el Estado demandado), en un formato incidental (escrito y oral) similar a un antejuicio. Jurídica y lógicamente hablando, esto pone un tema de interés global –los límites de la competencia de un órgano de la ONU– en manos de los actores de la coyuntura mientras ella, la CIJ, decide si la CIJ es competente. Obviamente, esto coloca a la parte demandada ante una falsa opción: someterse a un antejuicio contradictorio, austero, rápido y asimétrico sobre la competencia de los jueces CIJ o resignarse a un juicio ante esos mismos jueces, de larguísimo trámite, pero con escenografía de togas y pelucas.

Más notable resulta que, si el Estado demandado rehúsa defenderse –por parecerle innecesario, para no activar una caja de resonancia o por lo que sea–, la CIJ podría emitir fallo a requerimiento del Estado demandante. Pero ¡atención! en este caso la CIJ sí debe asegurarse, de manera endógena, sobre su propia competencia, para decidir si “la demanda está bien fundada en cuanto a los hechos y al derecho (artículo 53 del Estatuto de la CIJ). En otras palabras, solo por *default* la CIJ podría decidir, autónomamente, si una demanda es o no

pertinente, aunque el caso sea eventualmente peligroso para la paz y seguridad internacionales.

Digresión globalizada

Esos vacíos y llenados sorprendentes indican que la CIJ y la ONU corren el riesgo de entrar a una nube metafísica, en la cual flotan dos contradicciones gruesas: Una, la cabida que tienen en su sistema judicial los casos solo “formateadamente” jurídicos. Otra, la exclusión, por “políticos”, de esos hechos que la teoría general del derecho reconoce como “motivaciones” de las controversias. Mucho ayuda a esos contrabandos el cuidado que ponen los abogados litigantes para que los jueces no se contaminen con la realidad.

Pero... ¿puede pensarse que todos ellos adscriben a una caricatura de la *Teoría pura del Derecho* de Kelsen? ¿Es imaginable que jueces de nivel internacional no estén al tanto de los conflictos políticos que experimentan los Estados que se someten a su jurisdicción? ¿Es concebible que prefieran enterarse de esos conflictos por cuenta propia o por cuenta del *lobby* de terceros? ¿Es sensato pensar que son indiferentes a los efectos eventualmente explosivos de sus fallos?

Aunque parezca necio tener que decirlo, a los jueces de la CIJ les interesa –y mucho– conocer la motivación extrajurídica de las causas que conocen. Otra cosa es que, velando por la intangibilidad de su propio mito, traten de que no se filtre en la letra de sus fallos. Es una manera inteligente de mantenerse en la cuerda judicial del sistema onusiano, sin chocar con el Consejo de Seguridad. A mayor abundamiento –y esto es un hecho concomitante– en la órbita CIJ se ha instalado una cofradía de abogados expertos en litigios ante la CIJ. Esto supone una oferta profesional restringida para un mercado cautivo de Estados-clientes, con el beneficio económico correspondiente. La lógica de este fenómeno dentro del fenómeno es que no está en el interés de esos abogados favorecer las negociaciones interestatales, pletóricas de motivaciones “espurias” (léase “políticas”). A la inversa del aforismo clásico, creen que un mal pleito ante la CIJ vale más que un excelente acuerdo entre las partes.

Poco cuesta imaginar que, en este contexto, surja desde los Estados la tentación de utilizar a la CIJ por acción o por omisión. Para que el conflicto madure a favor, pero sin riesgo de conflagración, o para exorcizarla, mediante la previa disuasión al adversario. El primer caso está bien ejemplificado en la estrategia peruana, ya analizada. El segundo, también fue experimentado por Chile, en el caso del *Beagle*, cuando Argentina envió fuertes señales disuasivas, en el sentido de que prefería iniciar una guerra antes que acudir ante la CIJ.

Las cosas son o pueden ser así, porque tampoco está prevista la coordinación de la CIJ con el Consejo de Seguridad, encargado de “promover el establecimiento y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. Por ello, si un conflicto *sub-litis* se convierte en una amenaza a la paz y seguridad internacionales, no está claro que la CIJ deba suspender el procedimiento ni que el Consejo pueda agendarlo de oficio. El artículo 36 N°6 del Estatuto del tribunal da una pista tenue, cuando dice que “en caso de disputa en cuanto a si la Corte tiene o no jurisdicción, la Corte decidirá”.

Sobre esa base y haciendo de la necesidad virtud, hasta podría sospecharse una tácita y pragmática división de funciones: conflictos acotables, para la CIJ y expansibles, para el Consejo. Desde la realidad de los hechos, el sistema ONU y la evolución de la CIJ ya comienzan a mostrar una nueva tipología de conflictos de poder:

En un primer nivel estarían los que afectan a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Gracias al privilegio de su veto, estos pueden ejercer a tope su *hard power* y soslayar no solo las intervenciones de la CIJ, sino las del propio Consejo que integran. Estos conflictos discurren entre el alegato y la disuasión, como en la disputa chino-japonesa por las islas Diaoyu/Senkaku o entre el alegato y la guerra, como sucediera en la disputa argentino-británica por las islas Malvinas/Falkland.

En segundo lugar estarían los conflictos entre Estados con gobiernos lo bastante sensatos para soslayar la guerra, pero lo bastante temerarios para intentar una conquista o una reconquista territorial por vía judicial. El conflicto chileno-peruano en trámite calificaría en este escalón porque el demandante fue audaz para golpear en el plexo estratégico de Chile y el demandado fue sensato para rectificar el curso de colisión que siguió.

En tercer lugar estarían todos los otros conflictos, en los cuales opera y deja de operar la ONU y no se piensa en la CIJ. El paradigma sigue siendo el conflicto del Medio Oriente, con sus actualizaciones de “primavera árabe” y el peligro persa de una catástrofe termonuclear. Hasta el momento, no es imaginable un Estado de Israel demandando a Irán ante la CIJ para que le garantice el uso pacífico de su eventual poder nuclear.

Bibliografía

CAMBON Jules. “*Le Diplomate*”. Hachette, París. 1926.

LOAIZA, Armando. “El tema de fondo entre Bolivia y Chile, más que jurídico, es diplomático y político”. *El Mercurio*, Santiago de Chile. 26 de abril, 2013: C6.

Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1923-1926.

TAPIA Valdés, Jorge y MARDONES Cappanera, Luciano. “*La mediterraneidad de Bolivia y el factor peruano*”. Editorial Jurídica de Chile. 2011.

Entrevistas

Diario boliviano *La Prensa*, 20 de febrero de 2011.

Diario boliviano *El Deber*, 28 de julio de 2013.

Discurso

Discurso en Cochabamba, Bolivia, reproducido en diario *La Razón* del 29 de julio de 2008.



LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE

LIBROS “COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”

Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 1 Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico. Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati 375 2002
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 2 La Comunidad de Defensa en Chile. Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina 101 2002
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 3 Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis. Aquiles Gallardo Puelma 385 2003
Libro Título Autora Páginas Año de Edición	Nº 4 Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica Claudia F. Fuentes Julio 93 2004
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 5 Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional. Juan Carlos Verdugo Muñoz 101 2004
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 6 La disuasión convencional, conceptos y vigencia. Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez 147 2004
Libro Título Autora Páginas Año de Edición	Nº 7 La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances. Astrid Espaliat Larson 95 2004
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 8 Operaciones de Paz: tres visiones fundadas. Cristian Le Dantec Gallardo - Guillermo Abarca Ugarte - Agustín Toro Dávila - Juan Gmo. Toro Dávila y Martín Pérez Le-Fort 439 2005
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 9 Alcances y realidades de lo Político-Estratégico. Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE 104 2005

Libro Título	Nº 10 La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX.
Autores	Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales
Páginas	200
Año de Edición	2005
Libro Título	Nº 11 Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales.
Autor	Iván Witker Barra
Páginas	172
Año de Edición	2005
Libro Título	Nº 12 Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador.
Autor	Hernán L. Villagrán Naranjo
Páginas	81
Año de Edición	2005
Libro Título	Nº 13 La estrategia total. Una visión crítica.
Autor	Galo Eidelstein Silber
Páginas	298
Año de Edición	2006
Libro Título	Nº 14 La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz.
Autor	Mariano César Bartolomé Inglese
Páginas	358
Año de Edición	2006
Libro Título	Nº 15 Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití.
Autora	Paulina Le Dantec Valenzuela
Páginas	175
Año de Edición	2006
Libro Título	Nº 16 La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC.
Autores	Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt
Páginas	130
Año de Edición	2006
Libro Título	Nº 17 Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.
Autor	Cristian Leyton Salas
Páginas	263
Año de Edición	2007

Libro Título	Nº 18 Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos.
Autores Páginas Año de Edición	Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales 109 2007
Libro Título	Nº 19 El problema de la guerra y la paz en Kant.
Autor Páginas Año de Edición	Carlos Molina Johnson 110 2007
Libro Título	Nº 20 El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos.
Autor Páginas Año de Edición	Cristián Faundes Sánchez 370 2008
Libro Título	Nº 21 Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile.
Autor Páginas Año de Edición	Jorge Riquelme Rivera 180 2009
Libro Título	Nº 22 Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública.
Autor Páginas Año de Edición	Juan A. Fuentes Vera 410 2009
Libro Título	Nº 23 La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica (Reedición).
Autor Páginas Año de Edición	Manuel Montt Martínez (Autor fallecido). 366 2010
Libro Título	Nº 24 La Fuerza de Paz "Cruz del Sur". Instrumento del multilateralismo chileno-argentino.
Autor Páginas Año de Edición	General de División Cristián Le Dantec Gallardo 232 2010
Libro Título	Nº 25 Crisis Internacionales.
Autor Páginas Año de Edición	Rodolfo Ortega Prado 280 2011
Libro Título	Nº 26 La Conducción de la Defensa Nacional: Pasado, presente y futuro.
Autores Páginas Año de Edición	Carlos Molina Johnson - Miguel Navarro Meza - Luis Rothkegel Santiago - Julio Soto Silva 184 2012

Libro: N° 27
Título: Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo.
Autor: Departamento de Estudios Políticos y Estratégicos de la ANEPE
Páginas: 349
Año de Edición: 2013

Desafíos nacionales en un contexto internacional complejo entrega a los lectores interesados en temas de seguridad y defensa el esfuerzo intelectual de profesores de la ANEPE, plasmados en diversos artículos sobre temas contemporáneos en estas áreas que inciden en los ámbitos mundial, regional y nacional.

Desarrollado en lenguaje simple con la finalidad de generar un aporte tanto al estudiante que se inicia en el estudio de la seguridad y defensa, como a los expertos que requieren información actualizada, el libro se estructura en tres secciones, cada una con diversos temas relacionados.

La primera, analiza las tendencias y dilemas que la globalización genera, identificando actores clave y elementos de la realidad contemporánea, a través de la presentación de temas relacionados, como es el caso de China, la energía, el medio ambiente, los recursos naturales y las amenazas emergentes.

La segunda, caracteriza el entorno regional, con especial énfasis en los principales temas de la agenda suramericana desde la perspectiva de la seguridad, defensa y relaciones exteriores de Chile, considerando tanto un enfoque nacional como multilateral.

La última sección problematiza algunos desafíos nacionales en materia de seguridad mediante un profundo análisis de una serie de casos, políticas y acciones específicas que ha desarrollado el Estado de Chile destinadas a proveer seguridad al país, que aparecen como una respuesta a las situaciones que se presentan en la segunda sección.

Este volumen constituye un aporte más en la información, difusión y el análisis de temas actuales para la agenda política nacional.

Libro: N° 28
Título: Prevención de conflictos. Unión Europea - Latinoamérica.
Autores: Rodolfo Ortega Prado (Chile) – Luis de la Corte Ibáñez (España) – Fernando Lista Blanco (España)
Páginas: 363
Año de Edición: 2013

Para prevenir los conflictos es necesario la creación de organizaciones e instrumentos para hacer efectivos los acuerdos y las medidas de mitigación de las controversias

que surgen de la competencia, como también para canalizar la cooperación y confianza mutua.

Esta investigación es una exploración en esos fines. Por una parte, los investigadores españoles nos presentan una visión desde el prisma de la Unión Europea (UE) y dejan ver que la prevención de conflictos es una preocupación, una aspiración y un compromiso consustancial a la UE, de manifiesto en los diferentes acuerdos y documentos sobre cuya base se han ido ampliando las atribuciones de este organismo, como también su participación en un importante conjunto de misiones de gestión de crisis en diversos continentes durante las dos últimas décadas.

De igual forma se presenta una perspectiva sobre Latinoamérica, que explicita las diferentes partes y cuestionamientos que se hacen a la estructura de prevención de conflictos y expone su conveniente implementación a la luz de la probabilidad de un conflicto entre Estados latinoamericanos, por causas que podrían ser diversas, pero fundamentalmente por la integridad territorial, en un área geográfica donde todavía persisten objetivos contrapuestos y permiten comprender el desarrollo y las capacidades de la mayor parte de las fuerzas militares de la región.

Libro: N° 29
Título: La amenaza terrorista para la seguridad internacional.
Estudio comparado de casos de toma de rehenes.
Autores: Ariel Álvarez Rubio – Alejandro Salas Maturana
Páginas: 345
Año de Edición: 2013

El terrorismo en los tiempos actuales se ha convertido en un fenómeno de seguridad cuya relevancia se sostiene en las consecuencias negativas que provoca la acción de organizaciones que lo utilizan tras el logro de sus objetivos, en la institucionalidad de los países afectados y a las sociedades que conforman. La lucha que se genera se reduce muchas veces al uso de la violencia por la violencia, donde el Estado, enfrentado a la necesidad de derrotar al enemigo terrorista, usa la fuerza coercitiva con la idea de que es difícil mantener el respeto absoluto de los derechos humanos. En este contexto, la liberación de rehenes en manos extremistas presenta desafíos de gran complejidad, porque a partir de un hecho deleznable, como el secuestro de personas, el gobierno responsable de su seguridad está obligado a rescatarlos sin daño hasta donde sea posible, respetando a su vez las normas del Derecho, situación que impone variables difíciles de manejar.

Esta publicación se introduce en la problemática del secuestro terrorista y la posterior liberación de los rehenes, a través del estudio de tres casos emblemáticos en la historia de la lucha antiterrorista. La Operación Chavín de Huántar, la Operación Jaque y el caso de la Escuela N° 1 de Beslán. Su contenido da cuenta de la complejidad de las situaciones que los gobiernos del Perú, Colombia y Rusia,

respectivamente, debieron enfrentar, las que se abordaron de acuerdo a la realidad que cada incidente impuso. Los resultados en los dos primeros sucesos fueron exitosos, pero el tercero terminó en un desastre. Sin embargo, todos tuvieron en común la violación del Derecho Internacional Humanitario, lo cual se pudo evitar si se hubiesen aplicado estrategias que priorizasen esa variable como una de las más significativas presentes en las tres operaciones.

Los planteamientos expuestos por los autores a partir de la Teoría de Operaciones Especiales del Almirante William McRaven, apuntan a demostrar que es posible combatir el terrorismo y rescatar rehenes exitosamente aplicando la fuerza letal y respetando las normas del Derecho Internacional Humanitario, lo que exige de los gobiernos una preparación exhaustiva para enfrentar una crisis que involucre el secuestro de personas por una organización terrorista. Los costos políticos, sociales y morales, de no hacerlo, son onerosos, porque las consecuencias que derivan de la pérdida de vidas y del sufrimiento de quienes han sido rehenes persiste en el tiempo.

Libro: N° 30
Título: Amenazas multidimensionales: Una realidad en Suramérica.
Autor: Carlos Ojeda Bennett
Páginas: 121
Año de Edición: 2013

Las amenazas multidimensionales son fenómenos sociopolíticos a los cuales nos enfrentamos, con diferentes intensidades, desde mucho antes de la caída del Muro de Berlín o de su conceptualización a partir de la Declaración de Bridgetown, Barbados, en el año 2002.

Sin embargo, a partir de los acontecimientos derivados de los hechos antes señalados, las llamadas amenazas emergentes, nuevas amenazas o, como se señalara, “amenazas multidimensionales”, han adquirido una relevancia cada vez mayor, aspecto que ha generado, en algunos casos y a partir de sus propias realidades, definiciones estatales que han llevado a cambios en los roles de los organismos de seguridad y defensa, así como la creación o adecuación de organismos de cooperación internacional de carácter global, regional o subregional.

Consecuente con lo anterior, el problema no radica en conocer cuáles son, sino en determinar, por una parte, su impacto, y por otra, las herramientas que los diferentes Estados se han dado para enfrentarlas, toda vez que sus efectos, claro está, traspasan las fronteras de estos.

Es por ello que en esta obra el autor, desde una mirada suramericana, analiza dichos problemas de seguridad, centrándose en aquellos de mayor significación

colectiva, dejando de manifiesto su presencia, los instrumentos conceptuales, legales y organizacionales que se han dado para hacerles frente, así como los caminos que estima más adecuados para, desde una concepción moderna de la relaciones internacionales y de la seguridad, hacerles frente.



**A NUESTROS LECTORES Y
COLABORADORES**

ORIENTACIONES PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

Presentación de trabajos

1. Los trabajos que se presenten para ser publicados en la Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos, debiendo ser remitidos al Director de la «Revista Política y Estrategia», ya sea mediante correo o vía email indicado al final de esta inserción.
2. Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, serán de su exclusiva responsabilidad, y no representan necesariamente el pensamiento de la Academia.
3. Con el objeto de lograr una mayor eficiencia y precisión en la publicación de los trabajos que se reciben, es conveniente que sus autores consideren las siguientes pautas:
 - Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 30 páginas, espacio simple, escritos en sistema Word, letra tamaño Arial N° 12, adjuntando el CD correspondiente o remitiéndolo al Secretario-Editor de la Revista al Correo Electrónico publicac@anepe.cl
 - Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, solo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el escrito para una mejor comprensión de los lectores, se recomienda no usar imágenes o gráficos bajados de Internet porque su baja resolución impide una óptima impresión final. Los gráficos deben estar dibujados o diseñados en computación o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con tinta negra, respetando los derechos de autor (fuentes) de los cuadros y gráficos que se acompañen.
 - Todos los mapas deben ser publicables, es decir, sin restricciones de derechos de autor, ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.
 - De ser imprescindible la inclusión de algunos de los elementos citados precedentemente, debe hacerse llegar el material en forma física con la finalidad de obtener una buena resolución de impresión, indicando la fuente de origen, con el propósito de no infringir la Ley de Propiedad Intelectual.
4. La Revista considera tres secciones: Artículos, Temas de Actualidad y Recensiones y Crónicas

Artículos:

Esta sección recoge trabajos de investigación de acuerdo a dos categorías fundamentales. Por un lado, la categoría Ensayo, tanto en el campo de la filosofía política, de la ciencia política y de las ciencias sociales; y por otro, lo que se entiende habitualmente por Monografía científica, según los cánones universalmente reconocidos

Temas de actualidad

En esta sección serán incorporados todos los trabajos que se presenten y que aborden directamente temas específicos, siempre dentro del ámbito de la seguridad y la defensa, tanto en el ámbito nacional como internacional, los cuales deberán cumplir con las mismas exigencias señaladas en la “presentación de escritos”, como también serán sometidos al mismo procedimiento de selección.

Como norma general, en las conclusiones de los trabajos deberá dejarse establecido o explicitar las lecciones que de la situación planteada se puedan aplicar al caso chileno o a nivel regional, cuando corresponda.

Crónicas y Recensiones

En esta sección se incorporarán las crónicas, recensiones y documentos. Entendemos por Crónica un trabajo que recoge, en torno a una temática en común, el contenido de diversos libros de publicación reciente. La Reseña bibliográfica, en cambio, corresponde a un escrito breve que da cuenta del contenido de un libro que haya sido publicado recientemente y que trate temas referidos a las “Relaciones Internacionales” y “Seguridad y Defensa”, respectivamente.

En él debe darse cuenta del contenido esencial del libro, no solamente exponer el contenido del mismo, sino también efectuar una valoración de la calidad de la obra, de manera de orientar lo mejor posible al lector, el cual no debe sobrepasar de 3 páginas tamaño carta y deberá considerar, además, la siguiente información:

- Título de la obra. (en caso de que el título esté en algún otro idioma, deberá incluirse su traducción al español).
- Autor o autores.
- Editorial.
- Año de edición.

- Lugar de edición.
- Cantidad de páginas.
- Imagen escaneada de la portada del libro, en alta resolución (se excluyen imágenes bajadas de Internet por su baja resolución e imposibilidad de una óptima impresión).

Finalmente, en la misma sección, eventualmente considerará conferencias, clases magistrales, ponencias o seminarios que se estime contribuyen a la difusión de los temas que incluye la revista.

Citas y referencias bibliográficas

1. Para las citas y referencias bibliográficas se debe usar el sistema ISO debiendo considerarse como referencia el instructivo que se encuentra publicado en el sitio web de la Academia http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS_ISO-_2011.pdf
2. Adjuntar resumen (*abstract*) del tema, en español y en inglés, de una extensión máxima de 15 líneas.
3. Los autores deben incluir palabras clave para facilitar que los artículos sean localizados en los motores de búsqueda de Internet. Por ejemplo: “La misión de las Fuerzas Armadas en el combate del terrorismo yihadista”. Palabras clave: Yihadismo, terrorismo, conflictos asimétricos.
4. Las palabras clave, al igual que el título, deben venir en español e inglés.
5. Adjuntar breve currículum, principalmente institución de trabajo, país, dirección de contacto (e-mail o dirección postal), títulos y grados académicos, además teléfono para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores.

Selección de los trabajos

1. Cada artículo es sometido a revisión de un cuerpo de Consejeros tanto nacionales como extranjeros de reconocida experiencia en cada uno de los temas que la Revista aborda. Sus respectivos informes son remitidos al Consejo Editorial, cuyos integrantes deciden la publicación o no de los trabajos. Los escritos que no sean aprobados por el Consejo de la revista serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición. También el Consejo podrá formular observaciones para que los artículos sean revisados y se ajusten a la política editorial de la Revista.

2. El sumario de la revista podrá ser consultado en la página web de la ANEPE (<http://www.anepe.cl>), donde se incluirá un resumen del contenido de cada uno de los artículos.
3. Otras informaciones de detalle se deben consultar al Correo Electrónico publicac@anepe.cl

ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56-2) 2598 1000

Fax: (56-2) 2598 1043

Página web: www.anepe.cl

Correos Electrónicos: publicac@anepe.cl

anepe@anepe.cl

