



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

ANEPE

REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

N° 114 JULIO - DICIEMBRE 2009

ARTÍCULOS

- LA FRACTURA CONTEMPORÁNEA ENTRE LOGOS Y POLIS. MEDITACIONES EPISTEMOLÓGICAS
RODRIGO AHUMADA DURÁN
- LA CIENCIA POLÍTICA Y LOS ESTUDIOS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA: PRECISIONES Y PROYECCIONES
JUAN FUENTES VERA
- POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA DE DEFENSA. UNA CERCANÍA ESQUIVA
MIGUEL NAVARRO MEZA
- INDIA: LA AGENDA PERMANENTE DE SU POLÍTICA EXTERIOR
CÉSAR ROSS ORELLANA
- NEODESARROLLISMO Y SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE BOLIVIA
MANUEL MEJIDO COSTOYA

TEMAS DE ACTUALIDAD

- NOTAS PARA UNA SEMIÓTICA DEL TEXTO YIHADISTA
ROGELIO VILCHES MARQUEZ
- LAS OPERACIONES DE PAZ Y EL CONCEPTO "RESPONSABILIDAD DE PROTEGER"
ALEJANDRO AMIGO TOSSI
- INTERNET: UNA HERRAMIENTA PARA LAS GUERRAS DEL SIGLO XXI
GEMA SÁNCHEZ MEDERO
- DISEÑO DE POLÍTICAS DE DEFENSA PARA EL CONTROL Y DEFENSA DE RECURSOS NATURALES ESTRATÉGICOS
GABRIEL DE PAULA
- EL ESTADO MILITAR EN AMÉRICA DEL SUR. INTERVENSIONISMO, CAUDILLISMO Y FUERZAS ARMADAS
PEDRO RIVAS NIETO
- LA DEFENSA NACIONAL DE LA "A" A LA "Z". ALGUNAS DEFINICIONES Y CONCEPTOS
JULIO E. SOTO SILVA



POLÍTICA Y ESTRATEGIA

**PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL
DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS**

✧ **ARTÍCULOS** ✧

✧ **TEMAS DE ACTUALIDAD** ✧

Nº 114

JULIO-DICIEMBRE

2009

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, estudiantes universitarios, 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 están disponibles de manera gratuita en la página <http://www.dgb.unam.mx/clase.html>

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. www.anepe.cl, teléfono (562) 598 1000, fax (562) 598 1043, correo electrónico publicac@anepe.cl.

Suscripciones: 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: INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR

REVISTA

POLÍTICA Y ESTRATEGIA



Director

Julio E. Soto Silva

Coronel de Ejército en retiro, 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, Especialista en Guerra Conjunta Superior, FF.AA. de Sudáfrica y Diplomado en Educación Profesional Militar en Política y Estrategia de Seguridad Nacional, CDLAMP, NDU, Washington DC.

Editor y Secretario

Iván Rojas Coromer

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

General de Brigada Aérea (A) Carlos Stuardo Escobar
Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

Vocales

Roberto Arancibia Clavel

Doctor en Historia - Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencias Políticas, Universidad Católica de Chile. General de Ejército en retiro. Academia de Guerra del Ejército. Chile

Gustavo Basso Cancino

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

Fernando Cañas Palacios

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

Ángel Flisfisch Fernández

Abogado. Posgrado en Ciencias Políticas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Maestría en Ciencia Política. University of Michigan (USA). Ex Subsecretario de Aviación y Marina. Subsecretario de Relaciones Exteriores. Chile.

Walter Sánchez González

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

Mladen Yopo Herrera

Periodista, Universidad Católica de Chile. Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Doctor (C) en Ciencia Política, Universidad de Bradford. Chile.

Franklin Barrientos Ramírez

Doctor en Ciencias Políticas - Università degli studi di Milano - Italia. Universidad de Playa Ancha. Valparaíso. Chile.

Guillermo Bravo Acevedo

Profesor de Historia y Geografía Económicas, Universidad Técnica del Estado. Chile; Licenciado en Filosofía y Letras, Historia de América, Universidad Complutense de Madrid, España; Doctor en Historia, Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor Titular, UMCE. Chile; Profesor Programas de Magíster y Doctorado en Historia, Universidad de Chile. Chile.

Roberto Durán Sepúlveda

Drs.ès Sciences Politiques, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales (IUHEI), Ginebra - Suiza. Instituto de Ciencia Política Universidad Católica. Chile

Miguel Lecaros Sánchez

Doctor en Historia - Universidad del Salvador - Argentina. Decano Escuela de Aviación "Capitán Manuel AVALOS Prado". Chile.

Carlos Molina Johnson

Magíster 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 Chile.

Consejeros 2009/2010

Nacionales

Mario Arce Giuliani	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.
Uldaricio Figueroa Plá	Administrador Público - Universidad de Chile.	Ex Embajador. 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 USA-CH. 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.
Omar Gutiérrez Valdebenito	Magíster en Ciencia Política Aplicada - Universidad Marítima de Chile.	Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. Chile.
Jeannette Irigoien Barrenne	Doctor (c) en Derecho Internacional - Universidad Complutense de Madrid.	Facultad de Derecho Universidad de Chile. 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 - Comandante de Apoyo a la Fuerza y Comandante de Industria Militar e Ingeniería. Chile.
Olga Lepijina	Doctora (C) en Estudios Americanos. Instituto de Estudios Avanzados - Universidad de Santiago de Chile. Chile.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Cristian 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 Piuuzzi Cabrera	Doctor en Sociología, de la 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. Mutualidad del Ejército y Aviación. 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 Massachussets 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.
Iván Wítker Barra	Doctor en Comunicaciones - Universidad Carlos IV de Praga, República Checa.	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.
Mariano C. Bartolomé	Doctor en Relaciones Internacionales - Universidad del Salvador. Argentina	Escuela Superior de Guerra, Escuela de Defensa Nacional - Universidades Nacional de La Plata y Universidad de Palermo. Argentina.
Félix Besio Echeverría	Licenciado en Ciencia Política. Universidad de la República. Uruguay.	Ministerio de Defensa Nacional. Uruguay.
Gabriel De Paula	Licenciado en Relaciones Internacionales. Universidad del Salvador. Argentina.	Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI) y Fuerza Aérea Argentina. Argentina.
Manuel Mejido Costoya	Doctor en Ciencias Sociales. Universidad Emory. USA.	Universidad de Ginebra. Suiza.
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.
David Mora Cortes	Maestro en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal. Colegio de Jalisco. México.	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. México.
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.
Luis V. Pérez Gil	Doctor en Derecho con Premio Extraordinario. Universidad de La Laguna. España.	Universidad de La Laguna. España.
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.

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	Licenciada en Ciencia Política. Universidad de Buenos Aires. Argentina. Master en Estudios Internacionales. Universidad Torcuato Di Tella. Argentina.	Universidad de Buenos Aires y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina.
Gema Sánchez Medero	Doctora en Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid. España.	Universidad Complutense de Madrid. España.
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 _____	13
★ La fractura contemporánea entre logos y polis. Meditaciones epistemológicas _____ Doctor (C) Rodrigo Ahumada Durán	15
★ La ciencia política y los estudios sobre seguridad y defensa. Precisiones y proyecciones _____ Doctor Juan Fuentes Vera	43
★ Política exterior y política de defensa. Una cercanía esquivada _____ Magíster Miguel Navarro Meza	54
★ India: La agenda permanente de su política exterior _____ Doctor César Ross Orellana	117
★ Neodesarrollismo y seguridad en América Latina: El caso de Bolivia _____ Doctor Manuel Mejido Costoya	149
★ Temas de actualidad _____	189
★ Notas para una semiótica del texto yihadista _____ Licenciado Rogelio Vilches Márquez	191
★ Las operaciones de paz y el concepto “responsabilidad de proteger” _____ Capitán (E) Alejandro Amigo Tossi	206
★ Internet: Una herramienta para las guerras en el siglo XXI _____ Doctora Gema Sánchez Medero	224
★ Diseño de políticas de defensa para el control y defensa de recursos naturales estratégicos _____ Licenciado Gabriel de Paula	243
★ El estado militar en América del Sur: Intervencionismo, caudillismo y Fuerzas Armadas _____ Doctor Pedro Rivas Nieto	271
★ La defensa nacional de la “A” a la “Z”. Algunas definiciones y conceptos _____ Magíster Julio E. Soto Silva	291
Libros “Colección de Investigaciones ANEPE” _____	319
A nuestros lectores y colaboradores _____	337

EDITORIAL

Los estudios sobre la política y la estrategia ocupan innumerables volúmenes en las bibliotecas del mundo. Siendo la política el arte de gobernar y la estrategia el arte del general, en sus acepciones quizás más antiguas y básicas, entender cómo se relacionan entre ellas y cómo una se subordina a la otra, también ha sido fuente de numerosos estudios y teorías. Es por estas razones que nuestra revista busca fomentar y presentar a nuestros lectores la importancia que las ciencias políticas y la estrategia tienen dentro del marco de la seguridad y defensa, toda vez que ellas son una responsabilidad única e ineludible del jefe del Estado. El general Manuel Montt Martínez en su obra “La Guerra, su Conducción Política y Estratégica”, escrita en 1955, nos señala la existencia de esta interpenetración entre la política y la estrategia que las hace indivisibles, expresando que *“en la preparación de un conflicto, como en su ejecución, no obstante la interpenetración de la política y de la estrategia, ambas desarrollan su labor bien definida... La política y la estrategia marchan juntas, de la mano, desde el principio hasta el fin”*.

“Esta amalgama de la política y la estrategia, no puede ser una novedad para nadie, desde el momento en que se aceptó como cierta la definición de Clausewitz, que dice que la guerra es la continuación de la política por otros medios” –continúa el general Montt. Subsistiendo ambas, nítidamente, por lo que se hace necesario su estudio en profundidad, para así comprender el rol de cada una y hasta dónde es necesaria esta interpenetración entre ambas, en la conducción del Estado, y en su preparación para el enfrentamiento de posibles conflictos y la búsqueda de su mejor solución.

Por ello es que esta revista, junto con presentarles un nuevo esquema, dividido en artículos y temas de actualidad para ordenar temáticamente sus contenidos ha decidido iniciar la sección de artículos con el tema “La fractura contemporánea entre logos y polis. Meditaciones epistemológicas”, del colaborador Rodrigo Ahumada Durán, quien se refiere al giro que ha conocido la ciencia política en los últimos decenios, en que se ha desligado de sus orígenes para buscar su identidad epistemológica en el ámbito de las ciencias sociales, con una idea esencialmente empirista de la ciencia, de corte “positivista”. El autor se centra en los fundamentos epistemológicos de la ciencia política, sobre la hipótesis de trabajo que la politología pertenece a la ética social y no al campo de las ciencias sociales. Por lo tanto, su objeto y fin no es, y no puede ser, el poder.

Siguiendo lo descrito en el párrafo introductorio, y en la línea de la interpenetración entre la política y la estrategia, el profesor Juan Fuentes Vera nos entrega

el artículo “La ciencia política y los estudios sobre seguridad y defensa. Precisiones y Proyecciones”, a través del cual nos ilustra sobre la ciencia política como materia de estudio en los programas de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos con el fin de explicar el sentido de la incorporación de esta disciplina y, particularmente, en su relación con la seguridad y la defensa. El profesor Fuentes, en su escrito, desarrolla aspectos de lo que ha sido el devenir de esta disciplina incluyendo algunos debates epistemológicos contemporáneos, abriendo el abanico de posibilidades que hoy día se ofrecen como posibles temáticas de estudio en un mundo sometido a la dinámica del proceso de globalización.

En esa misma línea, el profesor Miguel Navarro Meza nos presenta un extenso e interesante artículo sobre la “Política Exterior y la Política de Defensa”, que titula como “Una cercanía esquivada”, en él parte del hecho que tanto la política exterior como la política de defensa constituyen los principales instrumentos a través de los cuales el Estado se posiciona en el sistema internacional y que para ello requiere una vinculación y coordinación muy estrecha entre ambas, nutriéndose estas de elementos similares, como la historia, la geografía, los procesos políticos internos, etc. Lo anterior, según el autor, lleva a suponer que la vinculación y coordinación entre ambas políticas resulta natural y sencilla; y, sin embargo, en la práctica ello no es así; antes bien, por su misma naturaleza, las políticas de exterior y de defensa son difíciles de coordinar y alinear adecuadamente; lo mismo es válido respecto de las agencias encargadas de definir las y aplicarlas, las secretarías o ministerios respectivos. Finaliza señalando que este tema es aplicable, en especial a Chile, dado que tradicionalmente sus políticas de exterior y de defensa han seguido cursos separados y a veces conflictivos. Esta situación que era explicable y aún aceptable en el pasado, no lo es ya más y debe ser corregida en forma urgente.

Del caso nacional nos trasladamos a Asia, donde el profesor César Ross Orellana nos presenta un análisis sobre la agenda permanente de la política exterior de India, aislando y explicando los temas permanentes de la agenda internacional de este país, desde la perspectiva de su propia intelectualidad. Este conjunto de ideas, que la elite india consigna como de valor estructural en la forma de entender su lugar en el contexto mundial, regional y vecinal, nos permite comprender tanto su política exterior coyuntural, como aquella por venir. Dada la importancia creciente de India en el escenario mundial, esto último resulta clave.

Como hipótesis, el profesor Ross se plantea que la agenda internacional permanente de India ha estado compuesta por cuatro grandes variables: política exterior, geográfica, histórica y seguridad y defensa, los que a su vez fueron integrados por un total de 20 temas generales.

Finalmente, el último trabajo en la sección de artículos nos trae de vuelta a nuestro continente, el investigador Manuel Mejido Costoya nos introduce en el modelo de desarrollo que Bolivia ha intentando implementar desde los primeros días de la presidencia de Evo Morales, a través del artículo “Neodesarrollismo en América Latina: El caso de Bolivia”. Según el autor este modelo encarna a la vez los límites y las posibilidades del “neodesarrollismo” que ha surgido en América Latina a través del agotamiento del Consenso de Washington, el giro hacia la izquierda, y la creciente influencia de actores no estatales, considerando dentro de este análisis la forma en que el modelo está plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que es la piedra angular del gobierno de Morales, lo que permitirá situar y entender mejor los desafíos domésticos y regionales que impiden la implementación del PND.

En la segunda parte de la revista, destinada a temas de actualidad, se presenta una serie de trabajos que permiten ilustrarnos sobre diversas realidades que afectan a las relaciones entre países y nuevas realidades que en el mundo de hoy y el futuro deben ser tomadas en cuenta en la conducción de los Estados, ya que aparecen fenómenos y actores que junto con la globalización, han obligado a observar el mundo con otros ojos y empezar a usar otras herramientas distintas a las clásicas.

Desde ese punto de vista, Rogelio Vilches Márquez, nos entrega un interesante trabajo sobre el discurso religioso fundamentalista yihadista, con ejemplos de análisis de la semiótica del discurso de la Yihad islámica, desde el que se podría, entre otras cosas, desarrollar un modelo de retórica-pensamiento yihadista, que permita establecer semejanzas y diferencias con el discurso y prácticas de grupos antisistémicos latinoamericanos.

El colaborador Alejandro Amigo Tossi en su ensayo “Las operaciones de paz y el concepto responsabilidad de proteger”, analiza las condiciones en que se desarrollan las operaciones de paz en el actual contexto de la seguridad internacional y, especialmente, la gradual inclusión que ha tenido en estas el concepto “responsabilidad de proteger”, concluyendo que las operaciones de paz desplegadas según el capítulo VII de la Carta, con mandatos y reglas de enfrentamiento acordes y capacidades coherentes a la situación que enfrentarán, son la herramienta adecuada para operacionalizar las medidas de reacción de la “responsabilidad de proteger”.

En el contexto de las llamadas “Guerras de cuarta generación”, el ensayo “Internet: una herramienta para las guerras en el siglo XXI” de nuestra colaborado-

ra española Gema Sánchez Medero, nos alerta sobre la vulnerabilidad de los sistemas informáticos y electrónicos no solo relacionados con la defensa sino que con todo el quehacer del país, frente a los efectos de ataques cibernéticos que podrían ocasionar pérdidas millonarias y psicológicas, sin necesidad de disparar un tiro en el campo de batalla convencional. También nos previene que no solo los Estados han descubierto las ventajas que les proporciona la red, sino también lo están haciendo los grupos terroristas. Y es precisamente en estos puntos donde se centra el ensayo, en averiguar qué usos están realizando unos y otros en función de una estrategia defensiva y ofensiva.

En esa línea, Gabriel de Paula, desde Argentina, en su ensayo “Diseño de políticas de defensa para el control y defensa de recursos naturales estratégicos” nos advierte que, a nivel global, se viene reconfigurando un nuevo escenario geopolítico que tiene como criterio ordenador la valoración de recursos naturales estratégicos y su espacialidad, donde el entorno sudamericano no escapa a esta lógica internacional, la que influye, con diferentes niveles de intensidad en la determinación de líneas estratégicas de defensa nacional en Brasil, Venezuela y (en menor medida) la Argentina. Se definen de esta manera escenarios de competencia y de confluencia, los que pueden adquirir niveles variables de conflicto, lo que motiva que las estrategias de defensa que fijan pautas para el diseño de fuerzas reconfiguren las capacidades de sus FF.AA. en función de cumplir con la misión de controlar los entornos con disponibilidad de recursos naturales.

Nuestro colaborador español Pedro Rivas Nieto, nos entrega su visión de carácter histórico sobre los elementos que dieron forma al Estado militar propio de los regímenes de seguridad nacional, a través de su ensayo “El estado militar en América del Sur: intervencionismo, caudillismo y Fuerzas Armadas”, mediante el cual compara la acción de las Fuerzas Armadas con la de los caudillos clásicos, se estudian las relaciones de los militares con la sociedad civil y se analiza su forma de intervenir en la vida política y sus relaciones con los partidos, concluyendo su visión con un análisis de la naturaleza del Estado militar y de su monolitismo autoritario.

Finalmente, el director de la revista, en el trabajo “La defensa nacional de la “A” a la “Z”, nos entrega un listado de definiciones y conceptos que ayudan a comprender los diferentes términos usados comúnmente en el léxico de la seguridad y la defensa. Esta recopilación de conceptos permite a cualquier persona entender los usos y significados que tienen palabras, frases y conceptos que a veces no se encuentran en los diccionarios corrientes. Será de un gran valor para aquellos que estudien la seguridad y defensa, como también para quienes quieran enriquecer su acervo en estas materias.



ARTÍCULOS

LA FRACTURA CONTEMPORÁNEA ENTRE LOGOS Y POLIS. MEDITACIONES EPISTEMOLÓGICAS[∞]

RODRIGO AHUMADA DURÁN*

*Al cardenal Georges Cottier o.p.
Teólogo Emérito de la Casa Pontificia
en testimonio de amistad y gratitud.*

RESUMEN

El artículo se refiere al giro que ha conocido la ciencia política en los últimos decenios, en que se ha desligado de sus orígenes para buscar su *identidad* epistemológica en el ámbito de las ciencias sociales, con una idea esencialmente *empirista* de la ciencia, de corte “positivista”. Esta consiste en la convicción de que el único conocimiento válido, la única ciencia posible, es la que proviene de la *observación de los fenómenos*: solamente hay ciencia de lo observable, de lo cuantificable o medible. Así, únicamente lo empírico sería suficiente para satisfacer todas las necesidades del ser humano. De esta lógica epistemológica se desprenden dos consecuencias inmediatas. En primer término la imposibilidad de cualquier diálogo entre ética (social) y política, olvidando que toda realidad propiamente *humana* es intrínsecamente *ética*. El segundo aspecto es la separación de la política de cualquier referente antropológico, con lo que se deja de lado a la *persona humana* como principio, sujeto y fin de la política.

Por lo anterior, la ciencia política se encuentra hoy día amenazada por una doble tentación de la cual los “politólogos” no siempre tienen clara conciencia: por un lado, ser absorbida enteramente por la *sociología política*, pasando a ser su objeto de estudio únicamente el poder; y por el otro, ser contaminada por la *ideología*.

En este artículo, el autor se centra en los fundamentos *epistemológicos* de la ciencia política, sobre la hipótesis de trabajo que la politología

* Licenciado en Historia, Universidad de Santiago; Master en Historia, Universidad Toulouse, Francia; D.E.A. en Historia, Universidad de Toulouse, Francia; Ph.D. (C) en Filosofía, Universidad de Navarra, España; Estudio de Pregrado Filosofía y Teología, CIREP Toulouse, Francia. Profesor Magister en Ciencia Política, Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Miembro Académico Pontificia Academia Santo Tomás de Aquino, Roma, Italia. Actualmente se desempeña como Director de la Carrera de Pedagogía en Historia y Geografía en la Universidad San Sebastián, Chile. polar_maritain@hotmail.com

[∞] Fecha de recepción: 110609
Fecha de aceptación: 031109

pertenece a la *ética social* y no al campo de las ciencias sociales. Por lo tanto, su objeto y fin no es, y no puede ser, el *poder*.

Palabras clave: Epistemología, ciencia política, ética, poder, ciencias sociales.

ABSTRACT

THE CONTEMPORARY FRACTURE BETWEEN LOGOS AND POLIS. EPISTEMOLOGICAL INSIGHTS

This article focus on the turning point political sciences has been aware of in the last decades, by which has broken up from its origin in order to search for his own epistemological identity in the milieu of the social sciences, with an essential empiricist idea of science, rather "positivist". This is based on the conviction that the only valid knowledge, the only possible science is the one that comes from the observation of phenomena: there is only the science of the observed, of what can be quantifiable or measurable. Thus only the empiric would suffice to satisfy all the needs of the human being.

From this epistemological logic, two immediate consequences spring out. First, the unfeasibility of any dialog between ethics (social), and politics thus forgetting the fact that all reality properly human is essentially ethical. Secondly, is the separation between politics from any anthropological referent, leaving aside the human person, as principle, subject and ends of politics.

Because of that, political sciences today is threatened by a double temptation, from which the politologists not always have a clear perception: by one side to be fully absorbed by political sociology, becoming its object of study only the power, and by the other side, to be contaminated by the ideology.

In this article, the author focus on the epistemological backgrounds of political science, in the hypothesis of the work by which political sciences as an object of study belongs to the social ethics and not to the field of social sciences. So its end and object is not and cannot be the power.

Key words: Epistemology, political sciences, ethics, power, social sciences.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, en lo fundamental, aborda y en algunos casos profundiza una serie de temas y de tesis que hemos desarrollado en nuestro libro: *La concepción*

ética de la política. De Tomás de Aquino a Jacques Maritain, cuya primera edición fue publicada por la Universidad Gabriela Mistral (2003). Una segunda edición de este libro apareció en España, en la Editorial Scire, el año 2004. No obstante lo anterior, hemos considerado necesario agregar en este trabajo algunos puntos que no desarrollamos en el libro antes citado, sobre todo lo que se refiere al “giro epistemológico” que ha conocido la ciencia política en los últimos decenios (con más notoriedad, nos parece, a partir de la década de los 70), y que se puede caracterizar a grandes rasgos como una renuncia a su *filiación histórico-epistemológica*, desligándose de los “padres” fundadores de la politología, particularmente los autores clásicos, tanto antiguos como modernos (de Platón y Aristóteles a Hobbes y Rousseau...), para buscar su *identidad* epistemológica en el ámbito de las ciencias sociales, y sobre una idea esencialmente *empirista* de la ciencia, de corte claramente “positivista”.

En estricto rigor, los discípulos actuales de Augusto Comte (padre del positivismo), probablemente son pocos. Y sin embargo, paradójicamente, el positivismo como corriente de pensamiento se encuentra hoy en día más vivaz y presente que nunca, particularmente en el mundo científico y académico. En este caso lo que nos parece más significativo, es el hecho que lo que podríamos llamar la “mentalidad positivista” se ha expandido ampliamente y con rapidez, hasta el punto de constituir uno de los trazos o signos más característicos de nuestra época y de la cultura dominante.

¿En qué consiste el positivismo actual? A nuestro entender, este se constituye sobre la firme convicción en la opinión pública y en el mundo científico de que el único conocimiento válido, la única ciencia posible, es la que obtenemos mediante la *observación de los fenómenos*: solamente hay ciencia de lo observable y por ende de lo cuantificable o medible; estableciendo de este modo una falsa identidad entre realidad y materia. De aquí se sigue que no existe ninguna otra posibilidad de aproximación cognitiva a la realidad que no sea la *empírica*. Aún más, se piensa que esta forma de conocimiento es suficiente para satisfacer todas las necesidades del ser humano, ya que ella permite al hombre desarrollar progresivamente su dominio sobre la naturaleza y sobre el “mundo”. En este sentido, no debe extrañarnos que el tema del poder y ligado estrechamente a él, la cuestión del éxito aparezcan como las categorías definitorias del sentido y significado últimos de la existencia humana.

Esta “renuncia” a la filiación histórico-doctrinal, pareciera tener como objetivo fundamental enmarcar al saber político, y por qué no decirlo, reducir toda reflexión “científica” sobre la política exclusivamente al campo de las ciencias sociales, fijando por consiguiente, su *acta de nacimiento* en el siglo XX. Esta tenden-

cia intelectual, que ha empezado a imponerse casi sin contrapeso en el mundo académico, ha sido expresada con nitidez por Philippe Braud, profesor del Instituto de Estudios Políticos de París y antiguo Director del Departamento de Ciencia Política de la Sorbona, en las diversas ediciones de su breve estudio *La science politique*: “La ciencia política no ha nacido con Platón, Hobbes o Rousseau, esos monstruos sagrados de la filosofía política. En sentido estricto, ella es una disciplina contemporánea, que aparece a comienzos del siglo XX en los pasos de las grandes ciencias sociales” (Braud, 2001: 3).

Como se observa con claridad, se trata de una *ruptura radical* con una larga tradición politológica, particularmente en Europa, tradición en la que se encuentran figuras notables como Bertrand de Jouvenel, Hannah Arendt, Leo Strauss, Emmanuel Mounier, Raymond Aron sin mencionar al gran Jacques Maritain, para adecuarse enteramente al modelo anglosajón, esencialmente “*empirista*”, paradigma dominante en las universidades norteamericanas donde predomina la lógica funcional (Parsons) y pragmática (¿cuántos filósofos de la talla de Heidegger, Maritain, Husserl, Merleau-Ponty, Ricoeur o Gadamer han surgido en el clima cultural e intelectual anglosajón?), especialmente en lo que habitualmente se entiende como la *political science*. Esto implica necesariamente, como lo recuerda el mismo Braud, la separación tan rigurosa como sea posible entre lo que el autor llama el *análisis clínico* y el *juicio de valor*, “lo que Max Weber llamaba la exigencia de neutralidad axiológica”, (Braud, 2001).

De esta lógica epistemológica se desprenden, a nuestro entender, dos consecuencias inmediatas que afectan tanto a la ciencia política como a la praxis o acción política. En primer término, la imposibilidad de cualquier diálogo entre ética (social) y política, por cuanto la política no tiene relación alguna con el discurso ético o normativo. Como le encanta señalar a algunos autores tributarios del pensamiento idealista de Kant (aunque generalmente sin tener plena conciencia de ello): una cosa es el “*ser*” otra muy distinta el “*deber ser*”. Los cientistas políticos, se repetirá hasta la saciedad, se ocupan de lo que ocurre, no de lo que debería ocurrir, estableciendo una falsa dicotomía entre la dimensión ética y la reflexión y acción política. Esto implica ciertamente una falsa idea del saber ético como *ciencia práctica*. De hecho la noción de *ciencia práctica (praxis)* ha desaparecido completamente del mundo intelectual y académico, y cuando se la emplea generalmente se la confunde con la noción de *ciencia aplicada* o *ciencia productiva (poiesis)*. Sobre esto volveremos más adelante.

Este error es grave por cuanto olvida que toda realidad propiamente *humana* es intrínsecamente *ética*. En efecto, el universo propio de la ética es el universo de

la *libertad humana*. Por ello justamente el *objeto material* de la ética son los *actos humanos* o *actos voluntarios*, lo que Tomás de Aquino suele llamar *deliberados*. Para que una realidad o acción quede fuera de la consideración ética debe ser *involuntaria*, tal es el caso en el hombre de la digestión o la circulación de la sangre (lo que llamamos *actos del hombre*). Es justamente por esto que el político, como cualquier ciudadano, puede decir que la práctica de la corrupción, de la mentira, el tráfico de influencias... son contrarios o incompatibles con un genuino régimen democrático. ¿Qué tiene que ver esto con el *deber ser* entendido este último como un universo de esencias ideales y en cuanto tales por definición irrealizables? Al contrario, a partir de esta consideración analítico-fáctica de la realidad (“el ser”), lo que se intentará es la elaboración de aquellas políticas públicas necesarias para erradicar dichas prácticas porque son contrarias a la realización efectiva del *bien común*.

Cuando se afirma que un gobierno atraviesa por una *crisis de credibilidad* frente a la ciudadanía, o que el fenómeno del narcotráfico ha tenido un incremento en los últimos años en un determinado país, ¿se trata de una constatación empírica? Obviamente que sí. Pero cuidado, tanto el concepto de corrupción como el de credibilidad sobre los que se funda dicho estudio empírico son de carácter ético y no fáctico. Si existiese una tal oposición entre en el plano del *ser* y del *deber ser* ¿cómo se podría afirmar entonces que la corrupción lesiona gravemente al orden democrático? Estas son las constantes contradicciones en las que caen sin darse cuenta los llamados “cientistas políticos” por falta de pensamiento lógico y de formación filosófica, y ni hablar del desconocimiento de la epistemología o filosofía de la ciencia. Generalmente, aferrándose a una supuesta “objetividad” científica –como si la objetividad en el campo de las ciencias sociales fuera del mismo tipo que en las ciencias de la naturaleza (la física o la química por ejemplo)–, los mismos analistas políticos terminan proponiendo “metadiscursos”, generalmente de índole ideológica ocultos bajo un aire de cientificidad. Por ejemplo, cuando se afirma que un sistema electoral (*medio*), como es el caso del *binominal*, es por definición anti-democrático, esa afirmación no tiene base científica alguna, más bien responde a una preferencia de carácter ideológico-partidario.

La segunda consecuencia tiene que ver directamente con la separación de la política de cualquier referente antropológico (como si esto fuese posible). Esto es lo que podríamos llamar el olvido del *sujeto* tanto de la reflexión política como de la praxis política. En este sentido, la gran olvidada es la *persona humana* como principio, sujeto y fin de la política, reduciendo al ser humano a un mero individuo de una especie, un simple “actor social”, o un “objeto” entre otros objetos. Sobre esta última premisa descansan no solamente las ideologías que hacen del Estado o del mercado los sujetos, *par excellence*, de la actividad política, sino también

la ideología tecnológica y tecnocrática, para la cual la persona no tiene un valor intangible, sino que por definición es manipulable en nombre de un supuesto “progreso” científico-tecnológico, como si el verdadero progreso no fuese una categoría esencialmente ética.

Por esta razón pensamos que la ciencia política se encuentra hoy día amenazada por una doble tentación de la cual los “políticos” no siempre tienen clara conciencia: por un lado, ser absorbida enteramente por la *sociología política*, pasando a ser el objeto propio o *formal* de la ciencia política y la perspectiva de análisis y comprensión de todo fenómeno o proceso político *el poder*. Por el otro, ser contaminada por la *ideología* que reivindica para sí todo esfuerzo o tarea de construcción de un proyecto de sociedad destinado a crear un “nuevo” orden social de espaldas a la ciudadanía, porque en último término se piensa que las personas deben siempre adaptarse a modelos previamente establecidos por los “sabios” tecnócratas de turno. Y si los anhelos y esperanzas de todo un pueblo no coinciden con dichas propuestas ideológicas, se dirá con desparpajo “peor para ellos”, escondido bajo la fraseología oportunista: “¡Cómo se pueden ser tan malagradecidos, si todo lo hacemos pensando en el bien de la gente!” Curiosamente, en ambos discursos la noción de poder es el principio articulador tanto de la reflexión como de la praxis política en desmedro de la persona y el bien común.

Este es el nuevo “despotismo ilustrado” que se ha venido enquistando en las democracias de América Latina: *trabajamos para el pueblo y por el pueblo pero sin el pueblo* (tomamos la palabra pueblo en su sentido clásico, “*demos*” o “*populus*”, no en el sentido de una clase social determinada). Este es el “karma” de las democracias representativas donde la participación real de los ciudadanos en la toma de decisiones no va más allá de ser una declaración de buenas intenciones, sobre todo en períodos electorales.

La confusión entre las nociones de *ideología* y *política* está tan arraigada en ciertos medios políticos, que ha llegado a ser habitual escuchar la siguiente afirmación: ¡No politicemos la discusión política! (?) Qué contradicción. ¿Cómo se puede politizar lo que de suyo es político? Esta contradicción lógica se produce porque se identifica la política con la ideología, lo que no se trata solamente de un error, sino pura y simplemente de una ignorancia. Sobre esta cuestión volveremos más adelante, por cuanto nos parece esencial para captar en todo su rigor y amplitud el carácter ético del saber político.

Hoy más que nunca, debido al desprestigio de la actividad política, nos parece fundamental evitar el error de reducir la ciencia política a un conocimiento

puramente empírico y tecnocrático, que es lo propio de la nueva ideología científica de carácter positivista. Como lo ha recordado con rigor y profundidad el destacado pensador italiano, Giovanni Reale: “*Uno de los mayores males del hombre de hoy consiste en el ‘cientificismo’ y en el ‘tecnicismo’ ligado a él*” (Reale, 2000: 39).¹ Es justamente este científicismo el que impide captar el carácter intrínsecamente ético de la política.

En este artículo nuestra reflexión se centrará en los fundamentos *epistemológicos* de la ciencia política, sobre la hipótesis de trabajo que la politología pertenece de suyo a la *ética social* y no al campo de las ciencias sociales. Por lo tanto, su objeto y fin no es, y no puede ser, el *poder*. Al contrario, su objeto es un *bien* que es preciso colocar en la existencia o realizar (*operable*): el bien común. Esto no implica en modo alguno desconocer la importancia del poder en el campo político, sino que situarlo como un *bien-útil* o un *medio* en relación al verdadero *fin* que son las personas humanas concretas.

EL FIN DE UNA ÉPOCA COMO ANTESALA DE LA FRACTURA ENTRE LOGOS Y POLIS

Para nadie resulta un misterio constatar el “desencanto” y el “desprestigio” cada vez más creciente que ha tenido y que tiene la actividad política dentro de la opinión pública, sobre todo en el ámbito de la cultura occidental. De este modo, ha llegado a ser frecuente hablar de una *crisis* tanto de *la* política como de *lo* político.² Esto ha llevado a numerosos líderes de los más diversos ámbitos de la vida pública a solicitar y, en algunos casos exigir –lo cual no deja de ser sorprendente– una “moralización” de la actividad política. Y decimos sorprendente, por cuanto, como tendremos la ocasión de mostrarlo en este trabajo, el carácter moral o ético de la política no es algo extrínseco a ella

1 REALE, Giovanni, *La Sabiduría Antigua. Terapia para los males del hombre contemporáneo*. Se puede consultar especialmente el primer capítulo: “El reduccionismo científicista y de la razón”. También las notables reflexiones de nuestro maestro el filósofo y teólogo suizo Cardenal Georges Cottier o.p., *Deviens ce que tu es. Enjeux éthiques*, Paris, Éditions Parole et Silence, 2003. De esta obra véase en particular la tercera parte, “L’homme et la nature: raison éthique et raison technique”. Sobre la concepción positivista de la ciencia se puede consultar con provecho la obra siempre actual del filósofo Jacques Maritain, *La philosophie de la nature. Essai Critique sur ses frontières et son objet*, Paris, Pierre Téqui Editeur, Nouvelle Edition, 1996. Consúltese específicamente el capítulo segundo: “La conception positiviste de la science et ses difficultés”.

2 La distinción entre la política y lo político es una distinción fundamental para una reflexión adecuada sobre este ámbito de inteligibilidad. Desgraciadamente, ella no siempre es tomada en cuenta por los científicos políticos, lo que conduce a importantes y graves confusiones tanto en el plano teórico como en el plano práctico. Cuando hablamos de la política, nos referimos fundamentalmente al conocimiento o ciencia de la política como a la actividad o acción política misma. En cambio, cuando hablamos de lo político nos referimos esencialmente a la realidad política: esto incluye el orden político, las instituciones políticas, los tipos de gobierno, los actores políticos, la vida política (y dentro de ella también la actividad política).

misma. Al contrario, este carácter forma parte de su misma *textura* científica o epistemológica.

Esta *crisis*, ya había sido percibida y denunciada con clara nitidez por importantes pensadores y filósofos desde las primeras décadas del siglo XX, que observaban con desencanto la crisis de la *época racionalista*. Uno de los autores que nos ofrece uno de los diagnósticos más penetrantes sobre la magnitud de la *crisis* por la cual atravesaba, no solo *la política*, sino también la *cultura occidental* en su conjunto, ha sido el destacado filósofo francés Jacques Maritain.

En su obra de filosofía de la historia y de la cultura, *Humanismo Integral*, el filósofo cristiano denunciaba con meridiana claridad y profundidad lo que consideraba la tragedia tanto de la cultura como del pensamiento moderno, particularmente del *humanismo antropocéntrico* propio de este clima histórico y cultural que solemos llamar *modernidad*, especialmente de la *modernidad iluminista* o *racionalismo*. Esta tragedia se expresará políticamente en la crisis de las democracias liberales europeas, las que habían venido pavimentado subrepticamente el camino para el origen, ascenso y consolidación de los regímenes totalitarios. Sobre todo a esa ecuación perversa entre nazismo y comunismo, que el filósofo denunciara en su ensayo filosófico y testimonial, *El Crepúsculo de las Civilizaciones*.

Posteriormente, en un notable escrito de los años 50, la importante filósofa de la política, Hannah Arendt, se refería a ella (*la crisis*) con marcado dramatismo:

“¿Tiene la política todavía algún sentido?”. Se preguntaba la autora, y enseguida agregaba: “Esta pregunta se plantea inevitablemente a quien empieza hoy día a reflexionar sobre la política. La época de guerras y revoluciones que Lenin presagió a nuestro siglo y que ahora realmente vivimos ha convertido en una medida apenas reconocida hasta la fecha los acontecimientos políticos en un factor básico del destino personal de todos los hombres sobre la tierra. Pero este destino, allí donde ha hecho completo efecto arrastrando realmente a los hombres al torbellino de los acontecimientos, ha sido una desgracia. Y para esta desgracia que la política ha traído y para la todavía más grande que amenaza a la humanidad entera no hay ningún consuelo, ya que es evidente que las guerras en nuestro siglo no son ‘tempestades de acero’ (Ernst Jünger) que purifiquen el aire político ni una ‘continuación de la política con otros medios’ (Carl von Clausewitz) sino enormes catástrofes que pueden

transformar el mundo en un desierto y la Tierra en materia sin vida. Por otra parte, si se considera seriamente las revoluciones, como Marx, 'locomotoras de la historia' difícilmente han mostrado estas nada con más claridad que el hecho de que tal tren de la historia se precipita a un abismo, y que las revoluciones –lejos de acabar con la desgracia– solo aceleran temiblemente el ritmo de su despliegue”.

Se puede decir que los *principios*³ esenciales que inspiraron la *theoria* y la *praxis* políticas de lo que se ha llamado desde una perspectiva histórica y filosófica el proyecto intelectual y cultural de la *modernidad* (particularmente de la *modernidad iluminista* o *Aufklärung*), y con ella la teoría política que le es indisociable (Maquiavelo, Hobbes, Locke, Rousseau...), siguen estando plenamente vigentes en el pensamiento y en la *práctica cotidiana* de gran parte de los “actores” políticos y de los *teóricos* de la política. Pensemos en el caso de autores como Bobbio, Sartori o más recientemente Philippe Braud.

Un ejemplo claro de lo que estamos señalando, lo podemos encontrar en las importantes paradojas de las *democracias* occidentales. En efecto, es cierto como lo han planteado diversos autores, que tras el hundimiento de los sistemas totalitarios se ha impuesto en gran parte de las sociedades actuales la convicción de que, aunque la democracia no constituye la *polis* ideal, en la práctica aparece como un sistema de gobierno adecuado a las exigencias del hombre contemporáneo. Sobre este punto ha escrito el Cardenal Ratzinger (1998):

“La democracia consigue la distribución y el control del poder, y ofrece la más alta garantía contra la arbitrariedad y la opresión, y el mejor aval de la libertad individual y el respeto a los derechos humanos. Cuando hablamos en nuestros días de democracia, pensamos ante todo en este bien: la participación de todos en el poder, que es expresión de libertad. Nadie debe ser objeto de dominio ni convertirse en un ser subyugado por otro. Cada cual debe aportar su voluntad al conjunto de la acción política. Solo como cogestores podemos ser ciudadanos realmente libres. El verdadero bien que se persigue con la participación en el poder, pues, la libertad e igualdad de todos”.

3 Tomamos la noción de *principio* en su sentido filosófico propio (*formaliter*). A este respecto, escribe Aristóteles en la *Metafísica*: “a todos los principios es común ser lo primero desde lo cual algo es o se hace o se conoce”.

Sin embargo, al mismo tiempo que se afirma la *convicción* sobre las bondades innegables del *orden democrático*, se estructuran diversas *filosofías* o nuevas formas de *ideología* sobre la misma democracia, que socavan profundamente su contenido esencial. En efecto, ha llegado a ser común el afirmar que la *democracia* es una realidad “neutra”, es decir, descolgada de todo referente de orden metafísico, antropológico y ético. De este modo ella se encontraría, por definición, al margen de todo principio o norma de carácter objetivo. Tal objetividad, se afirma, sería contraria a uno de los pilares fundamentales del sistema democrático, cual es el principio del *pluralismo*. En la misma perspectiva, la libertad humana tiende a ser entendida, no como una capacidad de elección orientada al bien, sino como una suerte de “espontaneidad” (desde una óptica *voluntarista*), débilmente regulada, o como una simple elección entre alternativas, cuanto más numerosas mejor, pero independientes de su *calidad moral*.⁴

A este respecto, es notable constatar cómo el Papa Juan Pablo II, (*Centesimus Annus*, 1991), ha interpelado la conciencia de las autoridades políticas, y particularmente de los intelectuales, recordando un planteamiento filosófico en la actualidad generalmente olvidado:

*“Hoy se tiende a afirmar que el agnosticismo y el relativismo escéptico son la filosofía y la actitud fundamental correspondiente a las formas políticas democráticas, y que cuantos están convencidos de conocer la verdad y se adhieren a ella con firmeza no son fiables desde el punto de vista democrático, al no aceptar que la verdad sea determinada por la mayoría o que sea variable según los diversos equilibrios políticos. A este propósito, hay que observar que, si no existe una verdad última, la cual guía y orienta la acción política, entonces las ideas y las convicciones humanas pueden ser instrumentalizadas fácilmente para fines de poder. Una democracia sin valores se convierte con facilidad en un totalitarismo visible o encubierto, como demuestra la historia”.*⁵

4 Sobre este punto, véase nuestro ensayo filosófico: El desafío de formar para la verdad y el bien. Notas de Filosofía de la Educación, Santiago, Publicaciones de la Universidad Gabriela Mistral, 1998, pp. 5-8.

5 Esta doctrina ha sido retomada en, *Veritatis Splendor*, N° 101: “En el ámbito político se debe constatar que la veracidad en las relaciones entre gobernantes y gobernados; la transparencia en la administración pública; el respeto de los derechos de los adversarios políticos; la tutela de los derechos de los acusados contra procesos y condenas sumarias; el uso justo y honesto del dinero público; el rechazo de medios equívocos o ilícitos para conquistar, mantener o aumentar a cualquier costo el poder, son principios que tienen su base fundamental –así como su urgencia singular– en el valor trascendente de la persona y en las exigencias morales objetivas de funcionamiento de los Estados”. También encontramos esta doctrina desarrollada ampliamente en la Carta encíclica, *Evangelium Vitae*: “La libertad reniega de sí misma, se autodestruye y se dispone a la

Uno de los autores “à la mode”, que considera que el reconocimiento de una verdad objetiva es contrario a una sociedad pluralista o democrática, es el biólogo chileno, Premio Nacional de Ciencias, Humberto Maturana, (Maturana, 1992: 133):

“Desde la comprensión del fenómeno del conocer –sostiene Maturana–, que surge en la misma cultura patriarcal, se hace cada vez más evidente que el reconocer que no tenemos acceso cognoscitivo a una verdad trascendente y absoluta no trae consigo ni el desorden ni el relativismo caótico, sino que un nuevo modo de relación en la cooperación y en el respeto. El reconocimiento de que no hay modo de afirmar una verdad trascendente no es nuevo, lo nuevo es su aceptación como una condición humana que legitima un modo de coexistencia que no solo no es de temer, sino que es más bien deseable. Esta aceptación no está ocurriendo en todas partes ni al mismo tiempo, pero está pasando, y al pasar se abre una mirada hacia un mundo prepatriarcal no atrapado en una exigencia militante, profana o religiosa, que justifica la negación del distinto en la defensa de una verdad absoluta o trascendente”.

Lo que el biólogo chileno olvida, y esta es una tesis fundamental de la teoría del conocimiento, es que la verdad se encuentra siempre en el centro de la *vida de la inteligencia*. Es ella la que finaliza toda búsqueda auténtica de saber. Es así como cada disciplina o ciencia, posee un campo propio de investigación delimitado por su objeto formal que la especifica, y que constituye su verdad a conocer.⁶

eliminación del otro cuando no reconoce ni respeta su vínculo constitutivo con la verdad. Cada vez que la libertad, queriendo emanciparse de cualquier tradición y autoridad, se cierra a las evidencias primeras de una verdad objetiva y común, fundamento de la vida personal y social, la persona acaba por asumir como única e indiscutible referencia para sus propias decisiones no ya la verdad sobre el bien o el mal, sino solo su opinión subjetiva y mudable o, incluso, su interés egoísta y su capricho”, N° 19. A partir de esta afirmación, es posible entender cómo “la convivencia social se deteriora profundamente”. En efecto, “si la promoción del propio yo se entiende en términos de autonomía absoluta, se llega inevitablemente a la negación del otro, considerado como enemigo de quien defenderse. De este modo la sociedad se convierte en un conjunto de individuos colocados unos juntos a otros, pero sin vínculos recíprocos: cada cual quiere afirmarse independientemente de los demás, incluso haciendo prevalecer sus intereses. Sin embargo, frente a los intereses análogos de los otros, se ve obligado a buscar cualquier forma de compromiso, si se quiere garantizar a cada uno el máximo posible de libertad en la sociedad. Así, desaparece toda referencia a valores comunes y a una verdad absoluta para todos; la vida social se adentra en las arenas movedizas de un relativismo absoluto. Entonces todo es pactable, todo es negociable: incluso el primero de los derechos fundamentales, el de la vida”. Si esto lo proyectamos en el ámbito político, vemos que “la democracia, a pesar de sus reglas, va por un camino de totalitarismo fundamental”. En este sentido “el Estado deja de ser la ‘casa común’ donde todos pueden vivir según los principios de igualdad fundamental, y se transforma en Estado tirano, que presume de poder disponer de la vida de los más débiles e indefensos”, N° 20.

6 Véase nuestro ensayo filosófico, *El desafío de formar para la verdad y el bien*, Santiago, Universidad Gabriela Mistral, 1998.

El desprecio que manifiesta Humberto Maturana (1997: 53) con respecto al *logos*, como lo específico y constitutivo del ser humano en cuanto persona, llega a plantear algunas tesis tan curiosas como la siguiente:

*“La ética y la espiritualidad no tienen que ver con la razón, tienen que ver con la emoción. La ética tiene que ver con la preocupación por las consecuencias de las propias acciones sobre otro. Por eso, para tener preocupaciones éticas debo ser capaz de ver al otro como un legítimo otro en convivencia conmigo, vale decir, el otro tiene que aparecer ante mí en la **biología del amor**. El amor es la emoción que funda la preocupación ética”.*

Colocar lo *formal* o específico del hombre en la dimensión biológica y en el plano de las emociones, implica necesariamente extender el ámbito de la ética a todo viviente corpóreo que posea emociones o sentimientos, lo que los clásicos llamaban *pasiones*. Sin embargo, el sentido común nos dice que cuando un animal ataca a otro ese acto no es ético por definición. Ninguna persona señala cuando un perro lo muerde o lo agrada, que el perro es inmoral, o que tuvo un comportamiento no acorde con la ética. ¿Por qué? Porque se trata de un acto que pertenece exclusivamente al campo de las emociones, y no de la razón y de la libertad. Es decir, no se trata de un acto *voluntario* o *deliberado*. Luego no le es imputable.

En este sentido nos parece importante señalar que la *crisis* actual de la política es más profunda de lo que suele pensarse. No se trata de una simple crisis de liderazgo político (también lo es). Tampoco se trata de una crisis jurídico-institucional (reformas constitucionales o legales). Tampoco se reduce a una crisis de los partidos políticos (cosa que es más que evidente). Ni siquiera se puede circunscribir solamente a una crisis *moral*. La crisis de la que estamos hablando es una *crisis de la inteligencia*. Esto quiere decir, que ella se sitúa primera y fundamentalmente en el ámbito mismo de la *captación* y *conceptualización* propias de la *naturaleza* y *funciones* del *saber político*. Por eso se puede afirmar sin ambages que estamos ante una *crisis integral de la política*.

Por esta razón pensamos que sería un craso error identificar *la política*, es decir, la *esencia* de la política, con la concepción que una sociedad, en este caso la *sociedad occidental*, o una época, se ha venido formando de ella. A partir de aquí, es preciso entender que la crítica, muchas veces acertada, hecha por los ciudadanos desde el *sentido común*, no es a la política en sí misma considerada, sino a un modo de entender y hacer política que estaba condenada al fracaso humano

desde sus orígenes en el pensamiento de Maquiavelo y posteriormente de Hobbes y ciertamente de Rousseau.

Se trata de una concepción cuya legitimidad no reposaba sobre el valor intangible de la persona humana y su dignidad inviolable. Jacques Maritain (1983: 71-72) ha caracterizado esta visión de la política como “*la racionalización técnica de la vida política*”.⁷ Esta racionalización o *racionalidad*, es descrita con precisión por el filósofo francés:

“En el albor de la historia y de la ciencia modernas, Maquiavelo, en su Príncipe, nos propuso una filosofía de la racionalización puramente técnica de la política; en otras palabras, convirtió en sistema racional la manera en que los hombres se comportan de hecho más a menudo y se dedicó a someter ese comportamiento a una forma y a reglas puramente artísticas. Así, la buena política se convertía por definición en política amoral que tiene éxito: el arte de conquistar y conservar el poder por cualquier medio (incluso bueno, si se presenta la ocasión, rara ocasión), con la única condición de que sea adecuado para conseguir el éxito”.

SOBRE LA REDUCCIÓN SOCIOLOGICA Y LA PÉRDIDA DEL REFERENTE ÉTICO

La apremiante interrogante planteada por Hannah Arendt en torno a si la política tiene todavía algún sentido, se encuentra indisociablemente ligada a la pregunta por el significado de la política, es decir *¿qué es la política?* Se trata de una pregunta epistemológica, por consiguiente ella requiere para ser respondida adecuadamente, entrar en el ámbito de la reflexión propiamente filosófica. Nótese, que no nos estamos preguntando por tal o cual política en particular, sino por la naturaleza misma de la política.

Una primera dificultad aparece con nitidez para responder adecuadamente a la interrogante que venimos de plantear a propósito del *estatuto epistemológico* de la ciencia política. *¿En qué consiste esta dificultad?* A nuestro entender, como lo señalábamos al inicio de este trabajo, la ciencia política se encuentra hoy día

7 Véase también el notable estudio del filósofo alemán Heinz R. Schmitz, *Progreso Social y Revolución. La ilusión dialéctica*, Madrid, Ediciones Encuentro, 1987. Este libro, recoge un extenso artículo publicado por el autor en la, *Revue Thomiste* “Progrés social et changement révolutionnaire. Dialectique et révolution”, LXXIV, N° 3, pp. 391-451.

atrapada entre dos peligros opuestos: por un lado, ser absorbida por la sociología de la política, y por el otro, ser eclipsada por la *ideología*, tentación permanente del espíritu humano que aspira a tener una visión “holística” sobre todo el orden real, y que en el caso del orden sociopolítico aspira a realizar un proyecto histórico sobre la imagen mesiánica de un “Hombre Nuevo” o de una “Nueva Humanidad”, única capaz de encarnar los ideales de una sociedad perfecta. La idea del cambio por el cambio tan recurrente en las sociedades occidentales actuales, tiene muchas veces ese componente ideológico de pretender construir la historia a partir de un año cero o un momento fundacional de un nuevo orden.

En el caso de la sociología política, esta reivindica solamente para ella el estudio de los fenómenos y los procesos políticos al margen de toda consideración filosófica o ética. En el fondo, se aspira a hacer de esta disciplina una ciencia social de carácter empírico y esencialmente teórica, que es lo propio del discurso y de la lógica sociológica. Esto explica las enormes dificultades tanto a nivel de los objetos formales como de las metodologías de investigación para distinguir (como si esto fuese posible) la llamada ciencia política y la sociología de la política. Esta dicotomía habitualmente se resuelve en favor de la sociología, haciendo del analista político un sociólogo especializado en el estudio de los fenómenos y procesos de índole política. Y muchas veces nos encontramos ante un *analista político* que carece de las competencias sociológicas suficientes, por cuanto su formación de base no ha sido la misma que la del sociólogo.

Esto explica, en algo, la tendencia cada vez más creciente de considerar al cientista político que no viene del campo intelectual de la sociología como una suerte de “opinólogo”, que habla de todo o sabe de todo pero “superficialmente”, que es incapaz de reflexionar con cierta profundidad sobre los diversos temas que aborda. Esto explica una cierta “obsesión” de los analistas políticos de buscar refugio a su “miseria” intelectual, en la “estadística” electoral o en los “sondeos de opinión”, o en las famosas “encuestas electorales”. Detrás de esta opción se esconde una concepción “positivista” de la ciencia adaptada a las exigencias del mundo de la *sociedad de la información* o *sociedad tecnológica*. En este sentido cualquier reflexión sobre los *fundamentos* (esencia) de la política, queda de antemano descartada, en nombre de una visión *univocista* del saber humano.

Al comienzo de estas breves reflexiones señalábamos que la ciencia política corría el riesgo de ser absorbida por las ciencias sociales, específicamente por la sociología. Esta pretensión ha cobrado una fuerza inusitada en los últimos años como consecuencia del resurgimiento del positivismo científico en todos los ámbitos del saber humano. La premisa sobre la cual reposa en último término esta po-

sición teórica tiene sus orígenes remotos en la ruptura epistemológica introducida por Maquiavelo, al separar radicalmente la ética de la política. Numerosos autores, sin ser necesariamente “maquiavélicos” en el sentido peyorativo que tiene este concepto hoy en día, sin embargo, comparten plenamente las tesis fundamentales del político florentino. Consideremos de cerca algunos planteamientos de teóricos actuales de la ciencia política, o para usar la expresión anglosajona, de la *political science*.

Phillippe Braud, en su manual de introducción a la ciencia política, *Sociologie Politique*, plantea el problema en los siguientes términos. Desde el inicio el autor aspira a establecer una “*coupure*” radical entre dos lógicas de aproximación a lo político, privilegiando una sobre la otra: por un lado la lógica del filósofo de la política que el autor en un momento llama peyorativamente “profética”, y donde los juicios de valor predominarían, según él, sobre el análisis propiamente científico. Esta separación arbitraria, no tiene fundamento alguno y muestra un desconocimiento que llegar a ser “irritante” por parte del autor de la naturaleza del saber ético, el que en último término es reducido a las tesis morales de Kant, y a la clásica dicotomía, errónea por lo demás, entre el *deber ser (Sollen)* y el *ser (Sein)*. El autor deja de lado toda la discusión epistemológica, fundamental para este tema, en torno a la naturaleza del *saber práctico*, con lo que hipoteca de antemano todas sus conclusiones.

En efecto, para Philippe Braud (2002), la ciencia política es un saber que pertenece al campo de las ciencias sociales, precisamente a la reflexión sociológica. De ahí que señale que el “hecho mayor” en la sociología política europea, tanto en Francia como en Inglaterra, como en Alemania y en Italia, estaría constituido por el ascenso cada vez más poderoso de los politólogos norteamericanos, sobre todo en las décadas de los 50, 60 y 70. ¿Dónde reside el mérito de la ciencia política norteamericana?: “*En el desarrollo de investigaciones empíricas, la constitución de nuevos paradigmas, la construcción de nuevas convenciones de lenguaje, la renovación de la reflexión epistemológica... todos estos fenómenos ejercen una atracción casi irresistible sobre numerosos investigadores europeos, cualquiera sea su especialidad*”.

No obstante los esfuerzos intelectuales por parte del autor francés por establecer una clara distinción entre la ciencia política y la sociología política, sin embargo ellas no arriban a buen puerto, de ahí que el nombre de su obra sea, “*Sociologie Politique*”, y no el nombre que el mismo autor emplea para su libro de síntesis redactado para la “Collection Que sais jes?”, “*Science Politique*”. El esfuerzo del autor por reducir el análisis político a lo puramente empírico, lo lleva a sostener

esta curiosa y superficial definición de “Totalitaire” (2002), que para él es ante todo una: *“situación política caracterizada por la puesta en duda en provecho de un líder (Hitler, Stalin...) o de una organización (el “Partido”) de todas las protecciones jurídicas, institucionales o culturales que aseguran a los individuos los referentes y los anclajes indispensables para su seguridad psicológica”* (pp. 656-657). Esta definición bastante superficial (piénsese en las reflexiones de Arendt, Maritain o Ricoeur) ahorra cualquier comentario sobre la ligereza intelectual de los científicos políticos actuales, muchas veces carentes de formación histórica y filosófica.

Luis Sánchez Agesta, en su obra *Principios de Teoría Política*, (1979), define la ciencia política en los siguientes términos: *“La razón común es que las ciencias políticas tienen por objeto una realidad histórica sujeta a innovación y transformación, que hace inseguras las predicciones, obliga a revisar y actualizar las descripciones y deja siempre descubiertos flancos de contingencia para las valoraciones”*. Y más adelante señala que *“es una ciencia que construye hipótesis sobre lo indeterminado (libertad del hombre, multiplicidad de variables que determinan lo que llamamos comúnmente azar) y cuyo contenido más específico es comprender los hechos, las relaciones y los procesos que en cierta manera se reiteran en ese ámbito de indeterminación. Con ello presta ya un importante servicio. Describe el mundo en que se produce una decisión; muestra las relaciones probables entre los hechos, indicando las alternativas de un proceso; descubre los valores que pueden orientar esa decisión. Tal es su limitación y su grandeza. Es un esfuerzo continuo por dar luz al hombre en aquel contorno libre y azaroso de su vida que llamamos fenómenos políticos”*.

Tomemos otro ejemplo, esta vez de un eminente politólogo francés, Julien Freund, autor de una obra clásica de politología, *L' Essence du Politique*, (1969). Para Freund, *“la identificación de la moral y de la política es una de las fuentes del despotismo y de las dictaduras. De este modo, la moral no es ni conceptualmente ni lógicamente inherente a la actividad política, es decir, actuar políticamente no es la misma cosa que actuar moralmente e inversamente”*.

Para el científico político italiano Giovanni Sartori, la ciencia política, *“como toda otra ciencia empírica, también debe comenzar por ser un conocimiento descriptivo en el cual prevalece el ‘significado de observación’ de las palabras, y donde un comprendedor que describe condiciona y fundamenta la explicación. Preguntemonos, ¿por qué nunca ocurre que sepamos con precisión cómo funciona una determinada realidad, o bien como está hecha? Naturalmente, se puede responder que así como existe el ratón de biblioteca, también existe el ratón de la investigación sobre el terreno, el ‘fotógrafo’ por el solo gusto de serlo. Pero no es solo cues-*

ción de gustos y de idiosincrasias. Las disciplinas tienen una razón de ser intrínseca. Si queremos saber cómo está hecha una cierta realidad es porque nos urge obrar sobre esta realidad. Vale decir que el conocimiento empírico es un conocimiento para aplicar”.

En el contenido de estos textos se pueden encontrar una serie de confusiones de orden teórico, las que son fáciles de rastrear en numerosos textos de introducción a la ciencia política. En primer término, ¿se puede sostener que la ciencia política es una ciencia empírica? A nuestro entender, no. Aun más, ninguna ciencia o disciplina social es un saber puramente empírico, al modo que lo son las llamadas ciencias naturales. Aquí se puede observar un “fisicismo” sociológico que tiene sus raíces en la modernidad tardía y en los orígenes mismos de la sociología como saber.

En segundo término, ¿se puede afirmar que la razón de ser de una disciplina es saber cómo es una realidad para obrar sobre ella? Indudablemente no. En este punto existe una gruesa confusión entre lo que es la naturaleza de una ciencia o *saber teórico* con respecto a lo que es una ciencia o *saber práctico*.

En tercer lugar, ¿se puede sostener que el conocimiento empírico es un conocimiento para aplicar?⁸ Nos parece que no. En efecto, la aplicación procede en

8 En esta afirmación, la dependencia con respecto al pensamiento de René Descartes es más que clara: “*Pero tan pronto como adquirí –escribe el filósofo francés–, algunas nociones generales de física y, comenzando a ponerlas a prueba en varias dificultades particulares, noté hasta dónde pueden conducir y cuánto difieren de los principios empleados hasta el presente, creí que no podría tenerlas ocultas sin pecar gravemente contra la ley que nos obliga a procurar el bien general de todos los hombres, en cuanto ello esté en nuestro poder. Pues esas nociones me han enseñado que es posible llegar a conocimientos muy útiles para la vida y que, en lugar de la filosofía especulativa enseñada en las escuelas, es posible encontrar una práctica por medio de la cual, conociendo la fuerza y las acciones del fuego, del agua, del aire, de los astros, de los cielos y de todos los demás cuerpos, que nos rodean tan distintamente como conocemos los oficios varios de nuestros artesanos, podríamos aprovecharlos del mismo modo en todos los usos apropiados, y de esa suerte convertirnos como en dueños (‘maîtres’) y poseedores (‘posseseurs’) de la naturaleza. Lo cual es muy de desear, no solo para la invención de una infinidad de artificios que nos permitirían gozar sin ningún trabajo de los frutos de la tierra y de todas las comodidades que hay en ella, sino muy principalmente para la conservación de la salud, que es sin duda el primer bien y el fundamento de todos los demás bienes de esta vida, porque aún el espíritu depende tanto del temperamento y de las disposiciones de los órganos del cuerpo, que si es posible hallar algún medio para hacer que los hombres sean más sabios de lo que hasta aquí lo han sido, creo que hay que buscarlos en la medicina”.* Discours de la Méthode, en Oeuvres de Descartes, édition établie, présentée et annotée par Samuel de Sacy, avec quatre introductions par Geneviève Rodis-Lewis, Paris, Le Club Français du Livre, 1966, Vol. 1, pp. 452-453. Este texto es como la *premisa mayor* desde la cual se ha estructurado la concepción moderna de ciencia, que es una concepción *unívoca*. Esta concepción ha encontrado su plena realización en el pensamiento de Kant y posteriormente de Augusto Comte. La razón teórica o explicativa (*theoria*) y la razón práctica (*praxis*), han sido totalmente eclipsadas por la razón productiva (*poiesis*). A partir de aquí, el *homo metaphysicus* irá cediendo su plaza progresivamente al *homo faber*. Karl Marx llevará esta premisa hasta sus últimas consecuencias, postulando la inutilidad de todo saber puramente teórico, y absorbiendo la moral o *praxis* en la realización y eficacia productivas. *La praxis revolucionaria marxiana*, no es otra cosa que una *poiesis totalitaria*.

el caso de una ciencia, *ex parte subjecti*, es decir por el lado del sujeto. En ningún caso, *ex parte objecti*, por el lado del objeto. Esto quiere decir, que la noción de aplicabilidad es algo que no pertenece de suyo a un saber, incluso si se trata de un saber empírico.

La tesis que quisiéramos proponer en este trabajo es totalmente diversa a estos planteamientos. A nuestro entender,⁹ *la ciencia política es esencialmente un saber moral, por consiguiente ella es propiamente un saber filosófico y no un saber empírico, como lo suelen entender erróneamente numerosos autores. Tampoco es una ciencia aplicada sino una ciencia filosófico-práctica. Este planteamiento, no solo nos coloca en las antípodas de los padres de la teoría política moderna, sino también de sus numerosos epígonos contemporáneos.*¹⁰

Es importante comprender que, cuando se hace de la política un *saber puramente empírico* o una *ciencia aplicada* o una *ciencia social* al modo de la *sociología*, el carácter *intrínsecamente ético* del saber político, y de la actividad política queda enteramente “hipotecado” o excluido de ella. Esta es la razón por la cual la cuestión del poder pasa a ser no solo la *ratio* explicativa de todo, sino también el *principio* articulador del saber político y de la acción política.

Lo que los científicos políticos llaman *political science*, no es otra cosa que una *sociología de la política*,¹¹ es decir un saber social fundamentalmente explicativo (*de información empírica*), pero no un saber normativo-práctico. Indudablemente, los teóricos de la política dedicados a este campo de investigación tienen conciencia que la política no puede permanecer solamente circunscrita al ámbito

9 En esta cuestión fundamental, nos consideramos tributarios del pensamiento clásico y del pensamiento cristiano. Se trata de una tradición que tiene sus orígenes fundamentales en el pensamiento de Aristóteles, que pasa por Cicerón, San Agustín y alcanza su esplendor en la notable síntesis de Santo Tomás de Aquino. Esta tradición en cuanto a sus principios esenciales, mantiene hoy en día su plena actualidad. De este modo, es posible encontrarla en el pensamiento vivo de numerosos y destacados pensadores y filósofos contemporáneos. Tal es el caso de los filósofos franceses Jacques Maritain y Etienne Gilson. Y más recientemente en autores como Antonio Millán Puelles, el P. M.-M Labourdette O.P., el P. Marie-Vincent Leroy O. P, Carlo Cardona, Fernando Moreno Valencia y el P. Georges Cottier O.P.. También es posible encontrar su plena actualidad en esta “teología moral hecha magisterio” que llamamos Doctrina Social de la Iglesia.

10 Quizás uno de los pensadores políticos contemporáneos que mejor expresa la teoría política de la modernidad es el autor francés, profesor de la Université de la Sorbonne, Maurice Duverge, particularmente en su obra: *Introducción a la política*, Barcelona, Editorial Ariel, Novena edición, 1987, 281 páginas. Otro autor contemporáneo, que expresa bien las premisas de la modernidad es el italiano Norberto Bobbio. Sobre las numerosas obras de este autor, se pueden citar a modo de ilustración las siguientes: *Igualdad y Libertad*, Barcelona, Ediciones Paidós, Primera edición, 1993. *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición corregida y aumentada, 1996.

11 Esto no quiere decir en ningún caso que la ciencia política, en cuanto ética social, no tenga que hacer uso de otras disciplinas, particularmente la sociología, la economía y la historia, para una mejor comprensión y por ende realización de su objeto y fin. Esto es más que evidente.

teorético. Ella debe ser capaz de entregar conocimientos que tengan un cierto “provecho” para el mejoramiento del orden político. De ahí pues, que le añadan a la *political science*, el carácter de ciencia aplicada, lo que es una aberración epistemológica. En las próximas páginas analizaremos de cerca el carácter ético o práctico (*praxis*) de la política en la perspectiva del pensamiento clásico.

¿SOCIOLOGÍA POLÍTICA O ÉTICA SOCIAL? LA ENCRUCIJADA DE LA CIENCIA POLÍTICA CONTEMPORÁNEA

¿Qué se quiere decir cuando se afirma que la política no es una ciencia aplicada sino un saber práctico? ¿En qué consiste un saber práctico? La respuesta a estas cuestiones supone la comprensión de una distinción fundamental, cuyo origen está en el pensamiento clásico, particularmente en Aristóteles. El gran filósofo griego distingue tres grandes tipos de conocimiento en los que se despliega la razón humana: un conocimiento teorético (*thèôrein*); un conocimiento práctico (*prattein*) y un conocimiento productivo (*poiën*).¹² A partir de aquí, según el Estagirita, se pueden distinguir tres grandes categorías de ciencias: las ciencias teoréticas, como la metafísica; las ciencias prácticas, como la ética y las ciencias productivas o *poiéticas* como la retórica o la gramática.

Ahora bien, en lo que respecta a la distinción entre el conocimiento teorético y el conocimiento práctico, Aristóteles, y posteriormente Santo Tomás de Aquino, recurren siempre al mismo *principio*: la inteligencia teórica y la inteligencia práctica *difieren esencialmente por su fin*.¹³ El conocimiento teorético (contempla-

12 En Top. 104b5, Aristóteles ejemplifica la diferencia entre una investigación práctica y una teorética: preguntar si el placer es un objeto digno de deseo es útil como una guía para la acción, mientras que una pregunta como ‘¿Es el cosmos eterno?’, se formula solo por causa del conocimiento. Véase sobre todo la notable obra de W.G.C. Guthrie, *Historia de la Filosofía Griega. Introducción a Aristóteles*. Vol. VI, Madrid, Editorial Gredos, 1993.

13 “Así pues, uno y otro –es decir, intelecto y deseo– son principio del movimiento local; pero se trata en este caso del intelecto práctico, es decir, aquel que razona con vistas a un fin: es en su finalidad en lo que se diferencia del teórico”. De Anima, III, 10, 433, a. 15. A este respecto comenta Santo Tomás: “Dice primeramente que el intelecto que mueve es el intelecto que razona por algo y no por el simple razonar; este es el intelecto práctico, que difiere del especulativo por el fin. El especulativo especula sobre la verdad, no por algo sino por el simple especular; el práctico especula sobre la verdad por la operación”. Comentario al Libro del Alma de Aristóteles, Lección XV, 820. También se puede citar el siguiente texto de la Metafísica de Aristóteles: “Y también es justo que la filosofía sea llamada ciencia de la verdad; pues el fin de la ciencia teórica es la verdad, y el de la ciencia práctica, la obra”. Libro II, 1, 993b 20. Sobre esto comenta Santo Tomás de Aquino: “Finis practicae est opus, quia etsi ‘practici’, hoc est operativi, intendunt cognoscere veritatem, quomodo se habeat in aliquibus rebus, non tamen quaerunt eam tanquam ultimum finem. Non enim considerant causam veritatis sencundum se et propter se, sed ordinando ad finem operationis, sive applicando ad aliquod determinatum particulare, et ad aliquod determinatum tempus”. In lib. II Metaphysicorum, lección 2 (“El fin de la práctica es la obra, porque si bien los ‘prácticos’, es decir los operativos, pretenden conocer la verdad tal como se halla en algunas cosas, empero no la buscan como último fin. Pues no consideran la causa de la verdad propiamente y por razón de sí misma, sino en orden al fin de la operación, o sea aplicándola a algún particular determinado, y a un determinado tiempo”).

tivo o especulativo) tiene como fin el conocer, para gozarse en la posesión de la verdad. Esto quiere decir, *“que esencialmente está ordenado a esa pura mirada que permite a la inteligencia poseer inmaterialmente el objeto conocido, hallando en esto su propia perfección”*. El conocimiento práctico, en cambio, tiene un fin distinto del conocer, *“está esencialmente ordenado a regular la producción de una obra o la rectitud de una acción; no va a su objeto solo por conocerlo, sino también para llevarlo a la existencia según las exigencias de su propio fin, ajustándolo a este fin, y juntando con este fin la noción misma de los objetos que estudia para llevarlos a la realidad”*. De este modo, el saber práctico, no se limita a la pura contemplación, sino que adopta una actividad normativa, directiva de una realización distinta del conocer. A este respecto ha escrito Jacques Maritain: *“el orden práctico se opone al orden especulativo porque el hombre en él tiende a otra cosa que al solo conocer. Si conoce, no es ya para descansar en la verdad y gozar de ella (frui); sino para servirse (uti) de sus conocimientos con miras a alguna obra o alguna acción”*.

Este es el primer aspecto que hay que despejar, para comprender la *practicidad* intrínseca de *la política* como saber. En efecto, la ciencia política, no es, en ningún caso, una ciencia teórica o contemplativa, o puramente explicativa. Por consiguiente sería un error grave reducirla a la sociología en general, incluso si se trata de la sociología de la política, como es la tendencia general hoy día.

¿Es la política una ciencia práctica? Esta interrogante nos coloca ante una nueva distinción. Esta vez se trata de una distinción que se sitúa al interior mismo del conocimiento práctico. A este respecto ha escrito el eminente moralista R.P. M.-M. Labourdette O.P.: *“las realizaciones a las que el conocimiento práctico preside se dividen en dos grandes dominios, fundamentalmente diferentes. O bien se trata, a través de una actividad transitiva, de hacer venir a la existencia a una obra que reside fuera de nosotros; y esta obra se medirá sobre la idea según la cual hemos querido modelarla; acaso quede muy lejos de ese intento, bien porque nuestros medios de ejecución son inadecuados, o bien porque la materia de la que la formamos ofrece una resistencia superior a nuestras fuerzas. Y en tal caso, esa obra será, en parte al menos, imperfecta”*. Este es el dominio del *hacer (factibile)*, o de la racionalidad productiva o poética. Este orden consiste esencialmente en la acción productora, considerada no ya con relación al uso que al realizarla hacemos de nuestra libertad, sino como destaca Jacques Maritain, *“con relación a la cosa producida o a la obra considerada en sí misma”*. Lo que importa en este orden, es ante todo y primeramente la perfección del *objeto* o de la obra a realizar (*finis operis*).

Sin embargo, hay otro orden más fundamental, al cual está referido directamente al desarrollo de la persona humana en cuanto tal. Nos referimos al orden

del *obrar* o del *actuar libre* (*agibile*). El *obrar* consiste esencialmente en “el uso libre, en tanto que libre, de nuestras facultades, o en el ejercicio de nuestro libre albedrío considerado no ya con relación a las cosas mismas o a las obras que producimos, sino puramente con relación al uso que hacemos de nuestra libertad”. En este dominio lo que importa ante todo y primeramente es la perfección del sujeto en cuanto sujeto humano (*finis operantis*). Es decir, aquí se trata de dirigir nuestra actividad precisamente como *inmanente*, en cuanto ella nos cualifica como personas, en relación con nuestro fin de personas. Como ha señalado el P. Labourdette: “Ya no es aquí cuestión de hacer una obra; se trata de obrar en conformidad con las exigencias del supremo fin de la vida humana”. Así el *obrar* está ordenado al fin común de toda la vida humana, e interesa a la perfección propia del ser humano. Como dirá Jacques Maritain, siguiendo a Tomás de Aquino y Aristóteles, “el dominio del obrar es el dominio de la moralidad, o del bien humano como tal”. Es a este orden que pertenecen tanto la ciencia política como la actividad política.

Volviendo al pensamiento de la *modernidad*, es necesario tomar conciencia que la tragedia intelectual y humana de la teoría política moderna, de la cual aún se sufre sus devastadoras consecuencias, ha consistido en hacer de la política una actividad esencialmente *técnica* separada de la moral (*amoral* o *extramoral*). Es decir, perteneciente al dominio del hacer, del fabricar, del producir. En la terminología contemporánea diríamos hacer de la política un “*affaire*” de tecnócratas. Lo que importa, entonces, no es ya *la perfección de la persona humana y la realización efectiva del bien común*, en cuanto este es un *bien moral* que no puede ser identificado con el *bien público*.

Lo que importa ahora es *la perfección de la obra*, utilizando todos los medios necesarios para ello, independiente de la calidad moral de los mismos. En esta perspectiva, la persona deja su lugar al individuo y a la masa, y el bien común y la autoridad (como facultad moral) dejan su lugar al poder y al ejercicio del mismo. De ahí la obsesión que manifiestan numerosos políticos y partidos políticos por los cargos, dando origen a los tristemente célebres “cuoteos políticos”. Es preciso reiterarlo, aunque parezca tautológico: en la lógica moderna la política no es una *ciencia moral*, sino una ciencia social de carácter empírico, cuyo objeto esencial es la cuestión del *poder político* (obtener, mantener y acrecentar el poder, diríamos con Maquiavelo) y de los equilibrios y desequilibrios de fuerzas cuyo objeto fundamental es el *poder*. Quizás este sea el dominio donde la falsa ecuación moderna entre *saber* y *poder* se ha dado con mayor radicalidad y perversidad.

En la perspectiva del pensamiento clásico –y en esto reside su permanente actualidad, como señalábamos al inicio de estas reflexiones–, *la política*, la ciencia

política es ética social, un saber práctico, lo que quiere decir que su objeto formal es un *operable*, o sea, una realidad que hay que realizar. Ahora bien, este *operable* que hay que realizar, no es otra cosa que el *bien común*, el cual debe ser entendido como un *bien moral*.

Ahora bien, ¿cómo se puede establecer esta distinción entre lo que pertenece a la ética personal y aquello que es propio de la ética social? A este respecto Jacques Maritain (1945) nos propone una distinción que nos permite elucidar con claridad y precisión la cuestión que estamos abordando: *“Un signo decisivo de esta especificidad de la ética política, por oposición a la ética personal, es que las comunidades terrestres son mortales en su propio ser, y que pertenecen por completo al tiempo. Otra señal es que las virtudes políticas tienden a un fin relativamente último que es el bien común terrestre, y solo se refieren indirectamente al fin absolutamente último del hombre”*.

El filósofo Fernando Moreno Valencia (1994: 108-109), ha expresado esto de manera profunda: *“Del momento en que uno se pregunta, cuáles son de entre los actos sociales aquellos que pueden ser designados como específicamente políticos, está ya implícitamente preguntando qué es lo que hace que estos actos sean distinguidos en un conjunto más amplio, y calificados de una manera especial. Es esta, sin embargo, una pregunta que nos lleva más allá de la sociología ¿Qué es la política, o lo político? ¡Son preguntas filosóficas, que exigen respuestas también filosóficas!”*.

A este respecto se debe señalar que aquellos actos que se pueden calificar como *políticos*, son aquellos que no tienen que ver con una *totalidad* cualquiera, sino con la *sociedad global*, considerada como tal. De aquí es posible inferir que detrás de esta *totalidad* hay *“un principio de unidad, de cohesión y de organización, que hace que ese todo sea precisamente una totalidad (y no un simple agregado, sin unidad)”*. En efecto, *“el todo supone partes que se ordenan en función de un principio ordenador, el cual, dando un paso más allá, se manifiesta como un fin, como algo deseable por sí mismo, y, por consiguiente, como algo bueno, puesto que..., por definición el bien es el ser mismo en cuanto hace frente al querer humano, en cuanto es apetecido por un sujeto racional (es decir de su voluntad). El bien engendra el fin para el sujeto, si pudiera decirse; más propiamente: es el fin del sujeto”*.

Ahora bien, es claro que el *fin* del que se habla no es el bien de una persona solamente o *bien privado*. Al contrario, este fin es percibido como algo *común*; *“un bien que interesa a todos, porque a todos conviene; que todos sirven, porque a todos sirve”*. Como dirá Jacques Maritain, el bien común *“es un bien según justicia”* y

debe revertir a las personas cuyo principal valor es el acceso de ellas “a su libertad de desenvolvimiento”.¹⁴

De este modo, el *fin de la política* es el bien común. Se trata de un bien de *personas humanas*, el que se realiza en ellas mismas consideradas socialmente. Como ha señalado Fernando Moreno en *Fundamentos de las Ciencias Sociales*, en la línea de Tomás de Aquino y Jacques Maritain, si el bien común es el bien del *todo* (la sociedad política), “no lo es sino en cuanto ese todo está compuesto de otros ‘todos’, es decir, de personas, las cuales son entitativamente anteriores a él y, en definitiva, de una superior dignidad; y cuya totalidad no es ‘sistémica’, sino ontológica”. Por esto, como ocurre con numerosos líderes políticos y teóricos de la política, si no se entiende adecuadamente que este bien del *todo* o cuerpo social es un bien común de *personas humanas*, es muy fácil caer en los ideologismos que hacen de la persona un ser *superfluo*, y por consiguiente esencialmente sustituible o sacrificable. Cuando se desconoce que el hombre en cuanto *persona* es, como decían los escolásticos, un *universum de naturaleza racional dotado de libre albedrío*, y por ende un *todo* y no una simple parte, un *fin* y no un simple medio, se hace imposible comprender que “el bien común de la ciudad no es ni la simple colección de bienes privados, ni el bien de un todo que (como la especie, por ejemplo, respecto a los individuos, o como la colmena para con las abejas) solo beneficia a ese todo sacrificándole las partes” (Maritain, 1968).

¿Cómo se puede establecer la distinción entre la noción de *bien común* y la noción de *bien público*? En primer lugar, ella supone la distinción en el hombre entre la *individualidad*, cuya raíz ontológica se encuentra en la *materia* (en el sentido filosófico del término), y la *personalidad* (no en el sentido psicológico sino en el sentido metafísico del término), cuya raíz ontológica se encuentra en el *espíritu*.¹⁵

Este es el bien común que se constituye en el objeto que *especifica* a la ciencia política, este es el *operable* que es preciso realizar o colocar en la existencia. Es a partir de, y al interior de esta noción que la ciencia política se constituye como un saber propiamente científico (en el sentido de conocimiento cierto de las cosas o realidad por sus causas, *cognitio rerum per causa*), “el cual debe ser concebido como la ciencia de la buena vida humana del pueblo, de la justa convivencia” (Moreno, 1994).

14 Véase también, Fernando Moreno Valencia: *Iglesia, Política y Sociedad*, Santiago (Chile), Ediciones Universidad Católica de Chile, julio 1988, pp. 237-287.

15 Sobre esta distinción capital, véase el opúsculo de Jacques Maritain, la persona y el bien común, o. c., pp. 35-49.

En este punto de nuestro análisis es legítimo preguntarnos: *¿Qué tipo de ciencia es la ciencia política? ¿Cómo es posible distinguirla del saber propiamente sociológico?* Un saber, o una ciencia se definen por su objeto, más precisamente por su *objeto formal*,¹⁶ y no por su *metodología de investigación*.¹⁷ La ciencia política es una ciencia moral, en cuanto el objeto y el fin de la política son un bien honesto. No solo un bien útil.¹⁸ Digamos, un bien de personas humanas, en cuanto la perfección de la obra por realizar es en definitiva la perfección de las *personas humanas* comprometidas en ella, es decir, el bien común es una realidad éticamente buena.

Por esta razón, y siguiendo a Moreno Valencia, *“si la sociología es una ciencia social que se sitúa en el ámbito de la moral, y que se aproxima epistemológicamente a ella (en su lógica de explicación) en la misma medida en que profundiza su estatuto científico, la política, por su parte, el saber político, es directamente una ciencia moral; es una rama de la moral; es mejor dicho, la parte más importante de la moral social. Su objeto es, como en esta, algo por efectuar, un operable, considerado en cuanto operable. Más precisamente, el objeto (formal) de la ciencia política es, como ya lo definiera Aristóteles en el siglo IV a. de C (La Política), el ordenamiento de la vida social en la virtud”*.

16 *“Un conocimiento, un saber o una ciencia siempre se define primera y fundamentalmente por el objeto, más precisamente por el objeto formal, en ningún caso por el método. El método está enteramente determinado por el objeto (formal). Es este objeto el que de algún modo ‘impone’ las opciones metodológicas viables al interior de los diversos saberes existentes”*. Se trata de una ley general de la epistemología a la cual ningún saber puede sustraerse, Rodrigo Ahumada Durán, *¿Qué es la historia? ¿Ciencia o conocimiento social?*, Santiago, Publicaciones Universidad Gabriela Mistral, 1998, p. 54.

17 A este respecto ha escrito Mario Bunge: *“El método científico es un rasgo característico de la ciencia, tanto de la pura como de la aplicada (el autor nunca habla de ciencia práctica): donde no hay método científico no hay ciencia”*, *La investigación científica*, Barcelona, Editorial Ariel, Segunda edición, 1983, p. 29. En una perspectiva similar, J. Goode y Paul Hatt, han señalado que la ciencia: *“es un método de acercamiento a todo el mundo empírico, es decir, al mundo que es susceptible de ser sometido a experiencias por el hombre”*, *Métodos de Investigación Social*, México, Trillas, 1984, p. 16. Frente a estos planteamientos, es preciso reconocer que la ciencia no es primera y fundamentalmente una metodología. Ella es ante todo conocimiento (episteme), y como tal está ordenada a perfeccionar la vida misma del entendimiento en su ordenación al ser y a la verdad. Véase nuestro opúsculo, *El desafío...*, o.c., pp. 39-45.

18 A este respecto señala Tomás de Aquino: *“El bien es algo apetecible donde termina el movimiento del apetito, y esta terminación del movimiento se puede estudiar por comparación con el movimiento del cuerpo físico. El movimiento del cuerpo físico termina definitivamente en el último límite, pero de alguna manera termina también en los puntos intermedios por los que se va al último, y a esto se llama también término, por cuanto lo son de alguna parte del movimiento. El último término tiene, a su vez, dos aspectos, pues de un lado es lo que intentaba alcanzar, v. gr., un lugar o una forma, y por otro es el descanso en la posesión de lo conseguido. Pues de modo análogo, lo que es apetecido como término parcial del movimiento apetitivo, por cuanto es medio para conseguir algo ulterior, se llama útil; lo que en realidad se desea por sí mismo, y por ello es meta y límite último del movimiento apetitivo, se llama honesto, ya que por honesto entendemos lo que es apetecible por sí mismo; por último, lo que aquieta el movimiento del deseo, por cuanto ya tiene lo que deseaba, se llama deleite”*. *Suma de Teología*, la, q. 5, a. 6.

De lo dicho hasta ahora se desprende, como señalábamos al inicio de este artículo, que hablar de una *moralización de la política* es un planteamiento erróneo, por cuanto desconoce profundamente la *esencia* de ella misma. En una concepción justa de la política, la ética o moral no puede ser un sistema de normas impuestas desde afuera a la acción. Todo lo contrario, es el tejido mismo de la política, en cuanto esta es la ciencia, el “*arte*” y la “*praxis*” del *bien común*.

No podemos finalizar el presente trabajo sin insistir sobre la imperiosa necesidad de *re-fundar* tanto la sociología, como la ciencia política según principios y enfoques que se aparten definitivamente tanto del “*positivismo*” y “*neopositivismo*”, como de los *ideologismos* y *neoideologismos* que han hipotecado gravemente no solo el contenido de estos saberes, sino el destino temporal de las personas humanas. Lo que se requiere hoy día es volver a realizar, en la perspectiva del *pensamiento clásico* y recogiendo aquellos aspectos positivos del pensamiento moderno, un auténtico “*logos*” sobre la “*polis*” contemporánea.

Este *logos* es el que Jacques Maritain (2002: 74) ha designado con la bella expresión de “*racionalización moral de la vida política*”. Esta racionalización o racionalidad “*se funda en el reconocimiento de los fines esencialmente humanos de la vida política y de sus resortes más profundos: la justicia, la ley y la amistad recíproca. Y significa también un esfuerzo incesante para aplicar las vivas y móviles estructuras del cuerpo político al servicio del bien común, de la dignidad de la persona humana y del sentido del amor fraterno; para someter a la forma y determinaciones de la razón que estimula la libertad humana el enorme condicionamiento material, a la vez natural y técnico, y el pesado aparato de intereses en conflicto, de poder y coerción inherente a la vida social; y para fundamentar la actividad política, no en lo que en realidad implica una mentalidad infantil –la ambición, los celos, el egoísmo, el orgullo y el engaño, las reivindicaciones de prestigio y de dominación transformadas en reglas sagradas de un juego trágicamente serio–, sino en un conocimiento adulto de las más íntimas necesidades de la vida de la humanidad, de las exigencias reales de la paz y el amor y de las energías morales y espirituales del hombre*”. En este sentido se puede afirmar que la verdadera *renovación politológica* que gran parte de los ciudadanos clama y anhela, será *filosófica* o no será.

BIBLIOGRAFÍA

AHUMADA DURÁN, Rodrigo (1998). *El desafío de formar para la verdad y el bien. Notas de Filosofía de la Educación*. Santiago: Publicaciones de la Universidad Gabriela Mistral.

AHUMADA DURÁN, Rodrigo (2003). *La Concepción Ética de la Política. De Tomás de Aquino a Jacques Maritain*. Santiago: Ediciones Universidad Gabriela Mistral, Facultad de Ciencias Sociales.

AHUMADA DURÁN, Rodrigo (2004). *La concepción ética de la política*. España: Scire Universitaria.

AHUMADA DURÁN, Rodrigo (1998). *¿Qué es la historia? ¿Ciencia o conocimiento social?* Santiago, Publicaciones Universidad Gabriela Mistral.

BRAUD, Philippe (2001). *La science politique*. Paris, Presses Universitaires de France, *Collection Que sais-je?*, Huitième édition mise au jour, novembre 2001.

BRAUD, Philippe (2002). *Sociologie Politique*. Paris : L.G.D.J., Sixième édition.

BUNGE, Mario (1984). *Métodos de Investigación Social*. México: Trillas.

COTTIER, Georges (2003). *Deviens ce que tu es. Enjeux éthiques*. Paris, Éditions Parole et Silence. De esta obra véase en particular la Tercera Parte, “*L’ homme et la nature: raison éthique et raison technique*”.

DESCARTES, René (1966). *Discours de la Méthode*. En *Oeuvres de Descartes*, édition établie, présentée et annotée par Samuel de Sacy, avec quatre introductions par Geneviève Rodis-Lewis: Paris, Le Club Français du Livre. Vol. 1.

DUVERGE, Maurice (1987). *Introducción a la política*. Barcelona: Ariel, Novena edición, 281 páginas.

FREUND, Jullien (1968). *La esencia de lo político*. Madrid: Editora Nacional, *Qu’ est-ce que la politique?* Editions du Seuil.

GUTHRIE, W.G.C. (1993). *Historia de la Filosofía Griega. Introducción a Aristóteles*. Vol. VI, Madrid: Editorial Gredos.

Juan Pablo II (1991). *Centessimus Annus*.

Juan Pablo II (1993). *Veritatis Splendor*.

Juan Pablo II (1995). *Evangelium Vitae*.

- LABOURDETTE, Michel (1996). *“Conocimiento práctico y saber moral”*. En *Jacques Maritain su Obra Filosófica*, Buenos Aires, Ediciones Desclée De Brouwer, p. 183.
- MARITAIN, Jacques. *La philosophie de la nature. Essai Critique sur ses frontières et son objet*. Paris: Pierre Téqui Editeur, Nouvelle Edition.
- MARITAIN, Jacques (1968). *La persona y el bien común*. Buenos Aires: Ed. Club de Lectores.
- MARITAIN, Jacques (1984). *Humanisme Intégral, en Oeuvres Complètes Jacques et Raïssa Maritain*, Vol. VI (1935-1938). Paris: Editions Universitaires Fribourg Suisse, Editions Saint-Paul Paris.
- MARITAIN, Jacques (1984). *Le Crépuscule de la civilisation, en Oeuvres Complètes Jacques et Raïssa Maritain*. Vol. VII (1939-1943). Paris: Editions Universitaires Fribourg Suisse, Editions Saint-Paul Paris.
- MARITAIN, Jacques (1983). *El Hombre y el Estado*. Madrid: Ediciones Encuentro.
- MARITAIN, Jacques (1920). *Art et Scolastique*. Paris: Louis Rouart et Fils, Editeurs.
- MARITAIN, Jacques (1945). *Principes d’ une politique humaniste*. Paris: Paul Hartmann Editeur.
- MATURANA, Humberto (1992). *El sentido de lo humano*. Santiago: Ediciones Pedagógicas Chilenas, Colección Hachette/Comunicación, Cuarta edición.
- MATURANA, Humberto y NISIS, Sima (1997). *Formación humana y capacitación*. Chile: Unicef Chile/Dolmen Ensayo, Segunda edición.
- MORENO VALENCIA, Fernando (1994). *Fundamentos de las Ciencias Sociales*. Santiago: Publicaciones Universidad Gabriela Mistral.
- RATZINGER, Joseph (1998). *Verdad, Valores, Poder. Piedras de toque de la sociedad pluralista*. Madrid: Ediciones Rialp, 2ª edición.
- REALE, Giovanni (2000). *La Sabiduría Antigua. Terapia para los males del hombre contemporáneo*. Barcelona: Herder, Segunda edición revisada y corregida.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis (1979). *Principios de la Teoría Política*. Madrid. Reimpresión sobre la sexta edición.

SCHMITZ, Heinz (1987). *Progreso Social y Revolución. La ilusión dialéctica*. Madrid, Ediciones Encuentro.

LA CIENCIA POLÍTICA Y LOS ESTUDIOS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA. PRECISIONES Y PROYECCIONES[∞]

JUAN A. FUENTES VERA*

RESUMEN

El artículo trata sobre la ciencia política como materia de estudio en los programas de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos con el fin de explicar el sentido de la incorporación de esta disciplina particularmente en su relación con la seguridad y la defensa. Se refiere al objeto de estudio de la ciencia política entregando precisiones acerca del concepto de política y otros relacionados. Desarrolla aspectos destacables de lo que ha sido el devenir de esta disciplina incluyendo algunos debates epistemológicos contemporáneos; finalmente, abre el abanico de posibilidades que hoy día se ofrecen como posibles temáticas de estudio en un mundo sometido a la dinámica del proceso de globalización.

Palabras Clave: *Ciencia política, seguridad y defensa, relaciones civil-militares, teoría política, relaciones internacionales.*

ABSTRACT

POLITICAL SCIENCES AND THE SECURITY AND DEFENSE STUDIES. PRECISIONS AND PROJECTIONS

This article focus on political science as a matter of study in the programs of the National Academy for Political and Strategic Studies, in order to explain the reason of including this discipline, particularly in its relation with security and defense. It is focused on the object of study of political science, thus delivering precision about the

* Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor de Ciencia Política y de Historia Contemporánea de la Universidad Nacional Andrés Bello, y de la Academia Diplomática Andrés Bello en Historia de América Contemporánea. Profesor de Historia, Geografía y Educación Cívica de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor de Ciencia Política y de Historia Contemporánea. Actualmente se desempeña como Director de Posgrados y como Jefe de la Cátedra de Estudios Políticos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE. Además, es profesor de Teoría del Análisis Político en su programa de Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa. Chile. jfuentes@anepe.cl

[∞] Fecha de recepción: 140909
Fecha de aceptación: 031109

concept of politics among others related. It also emphasizes some aspects that have been important in this discipline, including some modern epistemological debates, and also open the scope of possibilities that today can be offered as matters of study in a world yielded to the dynamics of the globalization.

Key words: *Political science, security and defense, civil-military relations, political theory, international relations.*

La inclusión de una disciplina como la ciencia política en los programas de estudio sobre la seguridad y la defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos desde hace ya varios años, vino a llenar un vacío que existía por cuanto su quehacer se relaciona tanto con los objetivos generales de estos programas como con aquellas preguntas específicas que ella contribuye a responder. En este sentido, su incorporación dentro de la Academia tuvo como punto de inicio la convicción de que la defensa nacional supone una responsabilidad compartida entre civiles y militares, lo que exige homologar un determinado nivel de conocimiento y lenguaje, aspecto no siempre fácil de lograr dada la especificidad de las funciones de cada sector, siendo por esta razón un aspecto a considerar en los estudios sobre las relaciones civil-militares, o si se prefiere, político-militares que son parte integral en toda política de defensa, de manera que resulta muy válida la interrogante que nos lleva a buscar el lugar común entre el “*Campo de Marte*” y el “*Campo de Pericles*” (Nunn, 2002).

Así, hacia fines de los años 80 la academia se convirtió en un importante lugar de encuentro y reflexión en torno al estudio de aspectos claves para la defensa durante la transición a la democracia, como las relaciones civil-militares y las transformaciones en el escenario internacional, y en los años siguientes, la Anepe desarrolló una nutrida labor de investigación, docencia y extensión, con frecuentes exposiciones de ministros de Estado y reconocidas figuras del mundo académico acerca de temas como: Desarrollo nacional, relación civil-militar, planificación estratégica, seguridad nacional y enseñanza superior de las Fuerzas Armadas entre otros, que iban indicando cómo el retorno a la democracia aceleraba la necesidad de generar suficiente masa crítica que pudiera enfrentar los temas vinculados al sector defensa. En la perspectiva anterior, la revista “*Política y Estrategia*” publicó en sus números 59, 60 y 61 de 1993 una serie de artículos muy significativos. Ese mismo año se realizó un seminario conjunto con FLACSO sobre gasto militar en América Latina, el que motivó seguidamente la solicitud del gobierno a la CEPAL para realizar un estudio pionero sobre medición estandarizada del gasto en defensa entre Chile y Argentina. Además, como dato anexo sobre la labor de la academia en la formación de civiles en defensa, cabe señalar la participación de desta-

cadav personalidades como profesores o alumnos de sus diferentes programas, muchos de los que han ocupado importantes cargos públicos en los últimos años y han colaborado en iniciativas tan relevantes como la elaboración de los libros de la Defensa Nacional, entre otras.

Sin perjuicio de la labor realizada, existen otros ámbitos hoy en día no menos urgentes que forman parte de la misión de la academia como es la especialización de altos funcionarios del Estado pertenecientes a ministerios como Defensa, Relaciones Exteriores, Interior y otros, además de oficiales de las Fuerzas Armadas y de Orden, comunidad de defensa en general y sector privado y, desde luego, como centro de investigación de alto nivel en torno a los problemas actuales de la seguridad y defensa que en el último tiempo nos plantean nuevos e interesantes desafíos.

Respecto a la ciencia política en particular, su relación con los objetos de estudio de la seguridad y la defensa y su devenir histórico ha permitido que ella se convierta en un área de trabajo indispensable para la orientación y cohesión de las distintas materias que configuran el quehacer de la academia.

Profundizando en este aspecto, siendo desde luego el objeto de estudio de la ciencia política la política misma, el contenido del concepto ha tenido diferentes interpretaciones a lo largo de la historia, de modo que en la actualidad el uso corriente del término no deja de generar controversia, provocando tanto apreciaciones positivas como negativas por cuanto las personas generalmente entremezclan los ideales y valores con la compleja realidad de la vida en común, al punto que podría afirmarse que la lógica del ciudadano no necesariamente coincide con la lógica de la política. La causa de esta aparente contradicción radica en que si bien nadie duda del carácter gregario de la naturaleza humana resultando indispensable la vida en comunidad con el fin de que nuestra especie logre sobrevivir y desarrollar las potencialidades que cada cual posee, como ya lo hiciera notar Aristóteles en los comienzos de la reflexión política sintetizándolo en su concepto de "*Zoon Politikón*", no es menos cierto que la diversidad de intereses y valores propia de sociedades complejas lleva a toda clase de antagonismos y problemas que a veces ponen en peligro la misma convivencia. De esta manera, la gestión de la conflictividad social a través de diversas formas propias de cada cultura ha constituido la esencia de la actividad política, permitiendo que en último término se pueda mantener un determinado orden y cohesión social, independientemente de los juicios de valor que puedan merecernos, especialmente cuando entramos en el espinoso y debatido terreno de la relación entre el observador y lo observado.

La confianza en que la política puede ser la garantía frente a las amenazas para la vida en común de personas diferentes, sociables en esencia pero divididas por el acceso a los recursos, intereses y a menudo por sus creencias, es lo que lleva a reivindicar permanentemente su importancia y muchas veces también a decepcionarse cuando los resultados no coinciden con las expectativas que de ella se han forjado. Es así que a partir de esta diferencia entre el “Ser” de la política tal como se ofrece a vista del investigador se ha configurado el material de estudio de la ciencia política como disciplina empírica de Maquiavelo en adelante, mientras que su “Deber Ser” forma parte del campo de la reflexión teórica y del derecho como disciplina normativa, siendo ambos acercamientos indispensables para dar cuenta cabal de esta actividad tan humana y tan compleja (Vallés, 2000). Sobre este mismo punto, nadie tan denostado como el diplomático florentino en su intención de reemplazar las concepciones normativas medievales que no parecían cumplirse históricamente, con la observación de lo que el llamó “*La Nuda Verità*”.

Definida como actividad humana orientada a la gestión de la conflictividad social con el fin de preservar el orden y la cohesión social, la política no puede prescindir del análisis del poder en tanto este elemento constituye el instrumento para conformar o modificar aquellas conductas sociales que los gobernantes establecen para el logro de los fines que se han propuesto. Pero el poder por sí mismo no tendría la capacidad de normar las conductas sociales de forma más o menos estable si no gozara de un grado suficiente de aceptación por parte de los gobernados, lo que conduce al interesante problema de la legitimidad. Son en este caso, como señalara Weber en su oportunidad, las costumbres, los liderazgos carismáticos y el valor de las normas y procedimientos legales, los elementos puros que al conjugarse conforme a las características de cada sociedad legitiman al poder y constituyen la fuente de una autoridad política estable, de manera que resulta posible la mantención de un orden determinado y la necesaria cohesión que la sociedad requiere (Weber, 1981). En este aspecto pues, el recurso a la cultura es insustituible.

De esta manera como muestra la historia, cada sociedad en particular ha organizado su actividad política de diversas formas, adquiriendo denominaciones como “*Polis*” en la Grecia clásica, la “*República*” de Roma, los distintos imperios que conoció la Antigüedad, y desde fines de la Edad Media aproximadamente, el occidente europeo forjó aquella estructura de poder que bajo la denominación de “*Estado*” hoy se ha generalizado, conforme las transformaciones experimentadas por el desarrollo de la producción y el comercio entre otros factores iban provocando cambios profundos en la dimensión espacial del poder (Poggi, 1997).

Convertido en el marco fundamental de la actividad política, el Estado ha sido durante mucho tiempo objeto primordial de reflexión acerca de las amenazas a su seguridad, especialmente en aquellas coyunturas que históricamente han guardado relación con los procesos de construcción o modificación de sus elementos matrices como las variaciones socioeconómicas, la autonomía relativa de sus capacidades decisorias respecto de las otras fuerzas sociales, el estatuto del individuo y la institucionalización del poder respecto a la sociedad civil. La transformación del Estado absolutista en el Estado liberal se operó precisamente cuando el antiguo súbdito se transformó en ciudadano alterándose la relación de poder preexistente. Aparecerán entonces los derechos fundamentales que el Estado quedaba obligado a resguardar, los que se ampliarán progresivamente, y la soberanía se asentará en un conjunto de instituciones representativas de toda la nación (Sabine, 1987).

Desde el surgimiento del Estado moderno y más concretamente desde la “Paz de Westfalia” (1648) que estabilizó el sistema de Estados absolutos, el mundo se ha venido convirtiendo en un mundo de Estados, de forma que las relaciones entre ellos han delimitado las visiones sobre la seguridad y la defensa.

El punto de partida del estrecho nexo entre el Estado y la seguridad se encuentra en el *Leviatán* de Hobbes (1651). Su visión pesimista de la naturaleza humana inspirada en el relato bíblico de la desobediencia de Adán, lo llevó a justificar la existencia del Estado absolutista ante la necesidad de garantizar la seguridad y la vida, amenazada por una suerte de guerra de todos contra todos o anarquía provocada por la libertad natural de individuos egoístas cuyos deseos no conocían límites, asumiendo una progresión peligrosa para la vida en común. La unión de esta idea con la concepción de la sociedad organizada como resultado de un “Pacto Social”, propia del “Contractualismo”, le dio al pensamiento de Hobbes su fuerza teórica. Los hombres renunciaban en consecuencia a su libertad natural de usar la fuerza para defenderse y la entregaban al Estado que se convertía de esta manera en el garante de la paz interna y la seguridad. La extrapolación de esta realidad a la convivencia entre los diversos Estados existentes en el mundo, movidos cada uno por su propio interés y sin un poder regulatorio superior, servirá de fundamento a las conceptualizaciones clásicas sobre la seguridad internacional, como el “realismo” de Morgenthau (1948) y el “neorrealismo” de Waltz (1979) su versión actualizada.

El neorrealismo centró la prioridad del análisis en la capacidad de mantener la supervivencia del Estado, lo que se tradujo en un incremento de los recursos militares y económicos y en una atención especial a la “seguridad nacional”. El neorrealismo ofreció de esta manera, una teoría completa de la seguridad y un objetivo con-

creto para la elaboración de políticas de seguridad que incrementaran la capacidad de influencia y los recursos que garantizaban la supervivencia del Estado.

Pero la anarquía entre los Estados no fue considerada originalmente por todos como un hecho dado o imposible de modificar. Hugo Grocio (1625) seguidor de la “*Escuela de Salamanca*” que tuvo a juristas como Vitoria y Suárez, sostuvo que los Estados se relacionaban según una serie de normas y de conductas acorde con el tipo de sociedades de las que formaban parte, donde la necesidad del comercio internacional favorecía la existencia de acuerdos, siendo así precursor del derecho internacional. Kant a su vez fue más allá de Hobbes, interpretando el problema de la seguridad desde una relación entre los Estados acorde a normas morales y a imperativos categóricos de sello racionalista que permitían superar el estado de anarquía. En “*La Paz Perpetua*” (1795), Kant planteó que la única vía para lograr seguridad era crear un ordenamiento jurídico internacional semejante al que existe al interior de los Estados, sentando las bases del llamado “*idealismo*” en las relaciones internacionales.

De esta manera, el poder de los Estados no ha sido la única categoría explicativa en política internacional. Dado que el problema fundamental de las relaciones internacionales se centraba en la guerra, se instauró frente a él la investigación por la paz como un enfoque epistemológico válido que condujera a la resolución de los conflictos permitiendo superar la amenaza del enfrentamiento bélico.

Sin embargo, estos conceptos centrales, el poder o la paz, aunque predominantes durante largo tiempo en el análisis de la realidad internacional han mostrado ser insuficientes ante las nuevas realidades generadas por el fin de la Guerra Fría y el proceso de globalización que han generado alteraciones profundas en la naturaleza del sistema internacional (Tomassini, 1991).

El término “*Globalización*” fue utilizado por primera vez por Theodore Levitt en *The Globalization of Markets* (1985) para describir las transformaciones que venía sufriendo la economía internacional desde mediados de la década de los 60 y que han significado una transformación radical de la lógica estatista impulsada por el incremento del comercio y las finanzas propio de la apertura de los mercados, los avances tecnológicos y el acelerado intercambio cultural, en el contexto de un mundo que ya no se encuentra dividido en dos sistemas antagónicos al borde de la crisis nuclear (Beck, 1998).

La globalización sin embargo, además de sus aspectos positivos como favorecer los intercambios y los acuerdos entre los actores del sistema, conlleva un con-

junto de riesgos que ponen en evidencia la necesidad de profundizar los estudios acerca de sus efectos con incidencia sobre la seguridad, entre los que se cuentan:

- Falta de control sobre los mercados y las empresas multinacionales.
- Aumento de los desequilibrios económicos, sociales y territoriales.
- Concentración de la riqueza y aumento de la desigualdad social.
- Incumplimiento de los estándares laborales mínimos.
- Aumento del consumismo.
- Daños al medioambiente.
- Amenaza a la diversidad biológica y cultural.

Estos riesgos no pueden ser enfrentados solo desde la perspectiva del accionar individual de los estados por cuanto su soberanía se encuentra territorialmente limitada. De esta manera, el desarrollo de relaciones de cooperación entre los Estados ha constituido el centro de interés del “*neoliberalismo institucional*”, que pretende que se tome en consideración además de los tradicionales comportamientos conflictivos, a las zonas de estabilidad en el sistema, construyendo una teoría sobre aquello que el neorrealismo no explicaba, las diversas relaciones de cooperación que han dado origen a los sistemas de “*Seguridad cooperativa*” cuya proyección puede ser de gran utilidad en las circunstancias presentes. El neoliberalismo afirma que las relaciones de cooperación entre los Estados son viables en un sistema de anarquía, pues el peso de las instituciones en los procesos de cooperación contribuye a crear mecanismos de reciprocidad y de seguridad compartida, permitiendo una relación estable entre los Estados.

El concepto de “*interdependencia compleja*” de Keohane y Nye (1989) se caracteriza por los siguientes aspectos principales:

- La existencia de múltiples canales conectando las sociedades. Estos canales serían las relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales.
- La agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples problemas que no están ordenados en una jerarquía clara y consistente.

Esta ausencia de jerarquía entre los problemas significa, entre otras cosas, lo siguiente:

- Que las respuestas militares a los diferendos entre los Estados no marcan la agenda, de modo que la fuerza militar no es utilizada por los go-

biernos respecto de otros gobiernos dentro de la región o respecto de sus problemas cuando prevalece la interdependencia compleja. Puede ser importante en las relaciones de estos gobiernos con otros fuera de la región o en función de otros asuntos.

- Muchos problemas surgen de lo que normalmente se considera política interior y la distinción entre problemas internos y externos se diluye.

Estas características originan procesos políticos distintos, que convierten los recursos de poder en un control de resultados. Los objetivos políticos también cambian en función de las áreas de problemas al igual que la distribución mundial del poder.

La “*Teoría de los regímenes internacionales*” en cuanto expresión de la interdependencia compleja que caracteriza hoy las relaciones internacionales, marcadas por el juego conjunto de las relaciones diplomático-estratégicas y de las relaciones económicas internacionales, constituye uno de los desarrollos teóricos más interesantes de la década de los 80 pretendiendo explicar en un contexto complejo en el que el conflicto continúa siendo una realidad, las situaciones de orden existentes en un campo concreto de actividad internacional, siendo recogida en el Libro de la Defensa Nacional de Chile del año 2002. Los regímenes internacionales en este sentido constituyen redes de reglas, normas y procedimientos que regulan el comportamiento de los Estados y controlan los efectos de sus acciones. La teoría de los regímenes internacionales aparece de esta manera como una reconciliación entre el realismo y el idealismo contribuyendo a afirmar el pluralismo paradigmático que hoy día existe en materia de enfoques teóricos sobre las relaciones internacionales.

En la actualidad, el Estado ya no puede ser considerado como un actor racional unitario al margen de lo que ocurre en su interior en virtud de las fuerzas externas que influyen sobre su capacidad de contenedor de la actividad política, de manera tal que los problemas del Estado Nación en la actualidad guardan relación con los elementos fundamentales que lo definen y que se encuentran sujetos a transformaciones a causa del proceso de globalización. Ellos son los siguientes:

Elemento definitorio 1:	Máxima expresión de la autonomía de la política respecto a cualquier interacción social.	Problema: la autonomía del individuo, los grupos de poder, las transnacionales.
Elemento definitorio 2:	Máxima institucionalización posible.	Problema: la institucionalidad internacional, los actores transnacionales, el crimen organizado.
Elemento definitorio 3:	Exclusividad de la coacción.	Problema: la internacionalización de las normas, los poderes transnacionales, el crimen organizado, el terrorismo internacional.
Elemento definitorio 4:	Territorialidad de su acción.	Problema: todos los anteriores.

Esta problemática tiene una doble consecuencia; por una parte el Estado como objeto de seguridad se vuelve mucho más complejo. Por otra, surgen otros objetos de seguridad como son los problemas que enfrentan las comunidades o agrupaciones, el individuo, el ecosistema, etc., de lo que dan cuenta las nuevas teorías sobre las relaciones internacionales como el “*Constructivismo*”, las “*Teorías Críticas*” que incluyen la “*Seguridad Humana*” o la “*Escuela de Copenhague*”, que desagrega la relación entre los objetos de la seguridad y los actores sociales, entre las más conocidas. Las amenazas a que están expuestos estos nuevos objetos de la seguridad no implican necesariamente el uso de la fuerza militar aunque sí pueden significar nuevos roles para las Fuerzas Armadas, tema que suscita no poca controversia, como sucede en sus labores en función de la paz, la ayuda ante las catástrofes, el apoyo al desarrollo en múltiples instancias y el control territorial interno en el caso de las fronteras interiores, entre otras actividades profesionales.

Como conclusión a esta mirada general acerca del aporte de la ciencia política a los estudios sobre la seguridad y la defensa, pueden señalarse, a modo de ejemplo, algunas áreas clave de estudios políticos con incidencia en esta problemática que además respalden o contradigan las diferentes visiones teóricas y que pueden considerarse prospectivamente:

- Los límites de los Estados nacionales y la pérdida de soberanía frente a la globalización.
- Los cambios en la cultura política y el ejercicio de la ciudadanía, la que se debate entre algunos sectores de ubicación premoderna, caracterizada por la intolerancia y la cerrazón poco afín al desarrollo democrático y otra posmoderna, subjetiva y desencantada.
- La creciente autonomía de poderes fácticos sin contrapesos.

- Las graves desigualdades económico-sociales que conllevan limitantes al ejercicio de la voluntad ciudadana y legitiman formas no democráticas de poder.
- Los conflictos étnicos y fundamentalismos religiosos.
- El surgimiento de mayorías políticas inestables que hacen difícil la construcción de institucionalidad democrática.
- Los abusos del poder y la corrupción.
- Las expectativas insatisfechas y las sobrecargas de demandas sociales que atentan contra la gobernabilidad.

Ante estas nuevas realidades, la ciencia política constituye una disciplina que logra sintetizar en una mirada de conjunto las dimensiones internas y externas de los cambios que afectan al Estado y al devenir político de la sociedad contemporánea además de contribuir a contrastar teoría y realidad desde una perspectiva analítica como ninguna otra disciplina puede hacerlo.

BIBLIOGRAFÍA

BECK, U. (1998). *¿Qué es la Globalización?* Barcelona, Paidós.

BOBBIO, N. (1987). *Estado, Gobierno, Sociedad*. Barcelona, Plaza & Janes.

CASTELLS, M. (1998). *La Era de la Información*. Madrid, Alianza.

GALBRAITH, K. (1984). *La Anatomía del Poder*. Barcelona, Plaza & Janes.

NUNN, Frederick. *Liderazgo político y militar: desafíos y oportunidades de un nuevo paradigma*. www.cdaacd.forces.gc.ca/bolivia/engraph/publications/initiative/challenges/papers/Nunn_2002_s.pdf -.

NYE, Joseph, KEOHANE, Robert (1989). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little, Brown and Company.

POGGI, Gianfranco (1997). *El Desarrollo del Estado Moderno. Una introducción sociológica*. Buenos Aires, UNQui.

SABINE, G. (1987). *Historia de la Teoría Política*. México, FCE.

TOMASSINI, L. (1991). *La Política Internacional en un Mundo Posmoderno*. Buenos Aires GEL.

VALLÉS, J. (2000). *Ciencia Política*. Barcelona, Ariel.

WEBER, Max (1981). *Economía y Sociedad*. FCE, México.

POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA DE DEFENSA. UNA CERCANÍA ESQUIVA[∞]

MIGUEL NAVARRO MEZA*

RESUMEN

La política exterior y la política de defensa constituyen los principales instrumentos a través de los cuales el Estado se posiciona en el sistema internacional. Esto requiere una vinculación y coordinación muy estrecha entre ambas. Al mismo tiempo, las dos políticas se nutren de elementos similares, como la historia, la geografía, los procesos políticos internos; además, ambas son –o deben ser– Políticas de Estado. Paralelamente, existen en la política exterior elementos de naturaleza estratégica como la compatibilización de los intereses diplomáticos y militares del Estado, el poder militar y la influencia política y el aporte de la diplomacia a la ejecución de las políticas de adquisiciones militares.

Todo esto hace suponer que la vinculación y coordinación entre ambas políticas resulta natural y sencilla; y sin embargo, en la práctica ello no es así; antes bien, por su misma naturaleza, las políticas exterior y de defensa son difíciles de coordinar y alinear adecuadamente; lo mismo es válido respecto de las agencias encargadas de definir las y aplicarlas, las secretarías o ministerios respectivos.

Existe dos niveles de coordinación entre ambas políticas: el nivel primario que requiere que se den ciertas premisas básicas y el nivel avanzado, que implica la definición de una gran estrategia nacional.

Este tema es aplicable, en la especie, a Chile, dado que tradicionalmente, sus políticas exterior y de defensa han seguido cursos separados y a veces conflictivos. Esta situación que era explicable y aun aceptable en el pasado, no lo es ya más y debe ser corregida en forma urgente.

* Abogado, Cientista Político MA, Mphil. Profesor de la Academia de Guerra Aérea, Fuerza Aérea de Chile. Profesor de la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”. Profesor del Programa de Magister en Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Viña del Mar. Actualmente se desempeña como Director de la Cátedra de Estudios Internacionales, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Chile. mnavarro@anepe.cl

[∞] Fecha de recepción: 261009
Fecha de aceptación: 031109

Palabras clave: *Política exterior, política de defensa, diplomacia, intereses diplomáticos, intereses estratégicos, poder nacional.*

ABSTRACT

FOREIGN POLICY AND DEFENSE POLICY. AN UNFRIENDLY NEARNESS

Foreign policy and defense policy are the main instruments any State has in hands in order to get a position in the international system. This requires by itself a close coordination and liaison between both of them. At the same time, both policies are fed by similar elements such as history, geography, the domestic political processes, and both should be treated and formulated as state policies. Parallel to defense policy, in foreign policy there are elements of strategic nature such as compatibility between military and diplomatic interests of the state, the military power and the political influence, as well as the contribution of the diplomacy to the execution of the military acquisition policies. All of this, should tell us that coordination and liaison between both policies is an easy and natural matter, but, on the contrary, the real situation is far from that. Moreover, because of their same nature, foreign and defense policies are difficult to coordinate and align adequately. The same is valid with respect to the agencies that have to define and apply those policies, the secretaries or ministries. There are two levels of coordination between both policies: the primary level that requires for certain basic assumptions and the advanced level, that implies the definition of the great national strategy.

This issue is applicable in its origin to Chile, since their defense and foreign policies traditionally had followed separate courses and even conflictive ones. This situation was rather acceptable and reasonable in the past, but is not longer more, and must be corrected urgently.

Key words: *Foreign policy, defense policy, diplomacy, diplomatic interests, strategic interests, national power.*

IDEAS PRELIMINARES

La política exterior y la política de defensa constituyen los principales instrumentos a través de los cuales el Estado se posiciona en el sistema internacional. Ciertamente, para la mayoría de los países, la forma cotidiana de

relación se manifiesta en el ámbito de la política exterior y de la diplomacia, su instrumento tradicional de ejecución. La política de defensa, a su turno, apoya con mayor o menor inmediatez la actividad diplomática del Estado y le otorga solidez y sustancia. Esta visión, diríase convencional, está actualmente complementada por una aproximación más dinámica, en la cual la política de defensa tiene, en sí misma, un contenido de relaciones internacionales, constituyendo en muchos casos un componente de la política exterior. Esto representa un cambio y un desarrollo de especial significación y, naturalmente, incrementa la tradicional vinculación y complemento entre ambas políticas. Por otra parte, la política exterior y más específicamente la diplomacia, de modo tradicional han estado relacionadas con el control de armamentos, el desarme y la no proliferación, en términos de ser estos elementos constitutivos del concepto (Barton, 1998).

Pero hay más. La complejidad de las relaciones de seguridad contemporánea, caracterizada por una imbricación entre factores militares, de seguridad interna, de naturaleza política y aun elementos totalmente externos al concepto, como los temas medioambientales, tiende a borrar la diferencia entre ambas políticas, especialmente en su aplicación práctica. La amplia gama de situaciones que afectan al Estado y que tienen una solución militar total o parcial, hacen imprescindible asumirlas con una combinación armónica pero de contenido variable que le permita la utilización, ora paralela, ora alternada, de recursos políticos y militares según lo amerite cada caso específico.

De ello se sigue que la vinculación entre política exterior y política de defensa es cada vez más estrecha. Esta vinculación no solo se manifiesta en una similitud y armonía de objetivos, sino también en su naturaleza, orientación y densidad. Así por ejemplo, un país que defina y ejecute una política exterior de corte tradicional y definida en torno a la protección de su integridad territorial y de sus intereses internacionales, debe desarrollar, al mismo tiempo, una política de defensa que asuma los requerimientos estratégicos y militares que deriven de tal política y no una que, por ejemplo, propenda al desarme unilateral; ello sería desde luego, un contrasentido y una receta segura de mayor conflictividad internacional y generaría efectos negativos sobre la ejecución de ambas. Las políticas de defensa y exterior, deben ser armónicas y equivalentes en objetivos, contenidos y densidad conceptual.

Por otra parte, según es bien sabido, la política exterior y la política de defensa, en su definición, se nutren de elementos similares. La historia las afecta de modo muy parecido, la geografía suele imprimirles un sello especial; algo

similar ocurre con los procesos políticos domésticos, con la posición que cada país ocupa en el concierto internacional o con la forma como cada sociedad se percibe a sí misma y en su relación con el entorno. Todo esto sugeriría que la compatibilización entre ambas política es fácil y fluida; y sin embargo, ello no es así. Ni su definición armónica es sencilla ni menos su aplicación coordinada e interrelacionada resulta fácil. Este es uno de los tema complejos de la ejecución de la agenda pública y no existen fórmulas únicas para lograr tal armonización. Sin embargo, el hecho que ambas políticas se nutran de elementos comunes constituye un camino para compatibilizarlas y especialmente para facilitar su ejecución coordinada.

En este mismo sentido, sabido es que las políticas exterior y de defensa son complementarias mas no se compensan mutuamente; en consecuencia, más allá de cierto umbral, por lo demás bastante bajo, no es posible reemplazar una menor capacidad militar con una actividad diplomática más intensa, imaginativa o sagaz. Antes bien, la evidencia histórica comparada sugiere claramente que el incremento de las actividades diplomáticas o su mayor sofisticación, sagacidad o profundidad, normalmente requerirá mayor capacidad militar para lograr todo su efecto internacional esperado.

La vinculación entre ambas política, su definición coordinada y su ejecución mancomunada han sido ampliamente apreciadas en los sistemas comparados, especialmente en ámbito legislativo, donde su tratamiento y análisis conjunto a menudo resulta más fácil que en sede ejecutiva; de ahí que en varios parlamentos se haya suprimido la tradicional existencia de comisiones de relaciones exteriores y de defensa separadas, sustituyéndolas por una sola, que se aboca a las agendas legislativas de ambos temas de modo coordinado y unitario. Tal es el caso del Parlamento Europeo, del Congreso brasileño y de la Asamblea Nacional de Ecuador, entre varios otros ejemplos.

Todo esto tiene aplicación concreta y actual para Chile. No es un misterio que, tradicionalmente, la cooperación y complementación entre sus políticas exterior y de defensa ha sido esporádica y débil, afectando el posicionamiento internacional del país. Naturalmente, existen factores históricos, funcionales, geográficos y de cultura organizacional que explican tal situación, mas no la justifican. Si en el siglo XIX y hasta mediados del XX tal falta de cooperación pudo ser tolerable, a comienzos del siglo XXI y considerando la posición internacional de Chile, no resulta ya aceptable. Además, esta falencia puede comprometer la condición de seguridad de la república en el escenario regional y afectar su condición de potencia media emergente.

Por otra parte, en varias oportunidades durante el siglo XX, las autoridades políticas han sucumbido a la tentación de reducir el poder militar e intentar reemplazarlo con una diplomacia más activa y eficaz; y en todos los casos sus efectos han sido cuestionables, ya que contribuyeron a debilitar la posición internacional del país y, en definitiva, limitaron las opciones diplomáticas de Santiago en temas cruciales de seguridad nacional y regional.

Pero sin duda, el asunto tiene un interés más inmediato y actual para Chile; es un hecho innegable que merced de los programas de modernización de las Fuerzas Armadas, por la existencia del Sistema de la Ley de Cobre, por el alto precio de ese metal en el mercado internacional en años recientes y por el apoyo de las autoridades políticas, por lo demás reconocido por el estamento castrense,¹ Chile tiene las mejores fuerzas militares de su historia y está en una condición de superioridad frente a sus vecinos incluyendo aquel que constituye hoy su principal referente de seguridad. Esto también es entendido así por el estamento castrense.² Menos entendido por la autoridad política es que esta situación trae aparejada una responsabilidad para el país en la medida que es una verdad axiomática en las relaciones internacionales que, en cualquier sistema o subsistema de seguridad, el país más fuerte es el que administra la paz; esto es tanto más perceptible en aquellos sistemas que albergan intereses nacionales contrapuestos, como es el caso específico del Sistema del Cono Sur de América y se manifiesta en el empleo integrado de los recursos políticos, diplomáticos y militares del país que asume tal responsabilidad. En consecuencia, se hace para Santiago más necesario y aún apremiante, el establecimiento de una vinculación más efectiva y funcional entre defensa y relaciones exteriores.

Esto sugiere el objeto del presente estudio. Se trata de analizar desde una óptica teórica la vinculación entre ambas políticas y luego, a partir de la experiencia concreta de Chile, ponderar los factores y dificultades implícitas en la ejecución mancomunada de las políticas exterior y de defensa, con miras a una mejor integración entre ambas, en áreas de un posicionamiento internacional de la república más armónico con sus desafíos diplomáticos y estratégico en sede de seguridad internacional.

1 Que esto es así queda demostrado, por ejemplo, en los discursos del Comandante en Jefe de la Armada con motivo de la Revista Naval que tuvo lugar en Valparaíso el 27 de enero de 2006 y del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, el día 30 del mismo mes y año en la ceremonia de recepción oficial del primer F-16 Block 50/52 en instalaciones del Grupo de Aviación N° 10 en el Aeropuerto Arturo Merino Benítez.

2 Ver por ej., conversación del Comandante en Jefe del Ejército, General Óscar Izurieta con José Rodríguez Elizondo durante la preparación de su libro (Rodríguez, 2008).

I PARTE

POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA DE DEFENSA: SU VINCULACIÓN TEÓRICA

A. UNA BREVE PERSPECTIVA HISTÓRICA

Desde la antigüedad ha existido una vinculación directa y funcional entre la actividad internacional del Estado y el empleo de sus recursos militares. Desde luego, la diplomacia y el empleo de la fuerza han constituido los elementos tradicionales utilizados por los actores políticos y desde 1648, por el Estado moderno, para posicionarse en el sistema internacional. Con el devenir de la historia, los métodos de vinculación entre la actividad diplomática y el uso de la fuerza han evolucionado, mas su vinculación básica se mantiene inalterada; antes bien, con la mayor complejidad del sistema internacional contemporáneo, el valor de tal vinculación se ha incrementando exponencialmente. Cabe consignar, además, que las limitaciones en el empleo de la fuerza en las disputas entre Estados, derivadas del advenimiento y desarrollo del derecho internacional, tampoco han afectado el valor intrínseco de la vinculación entre capacidad militar y diplomacia aunque, naturalmente, la han acotado significativamente.

A mayor abundamiento ya desde los tiempos bíblicos se ha entendido, en ocasiones de modo meramente intuitivo, que la sola coordinación entre la diplomacia y la acción militar del Estado no siempre es suficiente para asegurar la plena consecución de sus objetivos internacionales y que lo se requiere en realidad es un planteamiento único, integral, coherente que vincule sus objetivos políticos y militares con los de naturaleza económica y financiera, social, cultural y valórico. Este es el origen del concepto de “gran estrategia” como instrumento de posicionamiento del Estado en el sistema internacional.

La diplomacia y la fuerza son instrumentos tradicionales de cambio en el sistema internacional, que es un sistema social como cualquier otro y, en cuanto tal, define su estructura en términos de los intereses de sus miembros, especialmente de los más influyentes. En la medida que dichos intereses mutan, evolucionan también el sistema y la posición de los Estados en él. Dentro de esta dinámica, desde los albores de la civilización, el sistema internacional se ha agitado permanentemente en un contexto fundamentalmente anárquico, en el sentido que no ha existido ni existe una autoridad central, reconocida universalmente, con potestad de resolver las disputas entre sus integrantes y con poder de *imperium*, es decir, de la capacidad de hacer cumplir autónomamente lo resuelto.

En este escenario, los principales instrumentos de cambio en el sistema han estado tradicionalmente asociados a la diplomacia y la fuerza como mecanismos alternativos pero siempre complementarios. Esta dualidad ya fue advertida por *Sun Tzu* quien preconizó la conveniencia de lograr los objetivos políticos de un estado sin recurrir a la guerra, utilizando la violencia solo como último recurso *“Aquellos hábiles en el arte de la guerra derrotan al ejército enemigo sin dar batalla. Capturan sus ciudades sin atacarlas y destruyen su país sin emprender operaciones militares prolongadas”* (Sun Tzu, 1971). Posteriormente, Clausewitz advirtió la existencia de métodos alternativos, es decir diplomáticos, para el logro de los objetivos estratégicos de un país; sin embargo y a pesar que sistematizó antes que nadie en occidente la dualidad político-militar del conflicto, Clausewitz no dio especial importancia a la actividad diplomática como medios de consecución de los intereses políticos y estratégicos del Estado, priorizando en cambio, el uso de la fuerza: *“Naturalmente, aquellos de corazón afable piensan que existen formas de derrotar o subyugar un adversario sin derramamiento de sangre e imaginan que este es el verdadero objetivo del arte de la guerra. Aunque parezca caballeresco, esta es una falacia que debe ser denunciada...”* (Clausewitz, 1998). Este aparente desinterés de Clausewitz por los métodos alternativos al uso de la fuerza, ha sido explicado fundamentalmente en términos de haber desarrollado su obra en la época de la gestación y consolidación del concepto de Guerra Total, como opuesto a las guerras dinásticas que caracterizaron la primera mitad del siglo XVIII. Además, Clausewitz careció de una influencia filosófica contraria a la violencia, la que sí tuvo *Sun Tzu* por su adhesión a los principios de Confucio. En ese sentido, la obra de Clausewitz fue influida por la lógica militar y la cultura de su tiempo; sin embargo, ello no implica que no haya advertida la existencia de tales métodos ni, naturalmente, la permanente dualidad político-militar implícita en la idea misma del conflicto (Handel, 1996).

Posteriormente, en la segunda mitad del siglo XIX y durante el siglo XX, la dualidad permanente de diplomacia-uso de la fuerza se hizo aún más perceptible. Desde luego, el sistema de equilibrio de poder en Europa, establecido deliberadamente por el Congreso de Viena en 1815, fortaleció esta visión; la relativa paridad de las capacidades militares de las potencias europeas limitó las posibilidades de uso de la fuerza entre ellas salvo en condiciones militares muy excepcionales, como las que acaecieron inmediatamente antes de la guerra entre Prusia y el Imperio Austro-Húngaro en 1866 o previo a la Guerra Franco-Prusiana de 1870. Por otra parte, durante la guerra civil norteamericana, Washington desarrolló una intensa actividad diplomática para impedir que Francia e Inglaterra reconocieran a los estados confederados de América, los estados secesionistas y, luego de finalizado el conflicto, para apurar el fin de la aventura francesa en México; en ambos ca-

sos, pero especialmente en sus tratativas con Napoleón III a propósito del Imperio mexicano, Estados Unidos amenazó con el uso de la fuerza en apoyo directo a sus iniciativas diplomáticas. Lo hizo de manera velada respecto de Inglaterra y Francia durante la guerra civil y de modo explícito hacia París luego de finalizada esta, pero en ambas instancias la dualidad diplomático-militar fue manifiesta.

Naturalmente, en la primera mitad del siglo XX la sinergia de poder y el uso mancomunado de los medios y ritualidades diplomáticas y de las capacidades militares se manifestaron directamente. La naturaleza multipolar del sistema internacional, centrado en la existencia y el reconocimiento expreso de un conjunto de grandes potencias y del desarrollo recíproco de políticas de poder entre ellas, facilitó esta situación. Los dos conflictos mundiales estuvieron precedidos de crisis diplomáticas mayores en las que las potencias involucradas utilizaron la totalidad de sus recursos políticos para incrementar o mantener su posición en el sistema y, al mismo tiempo, para tratar de evitar o al menos postergar el estallido de las hostilidades; en esta perspectiva, existió un hilo conductor directo entre las conferencias de Tánger en 1911, que permitió al Imperio alemán airear sus reclamos coloniales, y la de Munich en 1938, que favoreció las ambiciones revisionistas de la Alemania nazi y la Italia fascista, pero que al mismo tiempo permitió a Gran Bretaña y Francia acelerar sus programas de rearme y prepararse para la inevitable confrontación contra las potencias totalitarias. Lo mismo fue válido en las relaciones entre Estados Unidos y el Japón; toda la compleja negociación entre Tokio y Washington de fines de los 30 y comienzos de los 40 se desarrolló en el campo diplomático, más tal diplomacia estaba estrechamente vinculada al fortalecimiento de sus capacidades militares.

Todo esto se potenció grandemente durante la Guerra Fría. El especial carácter de la confrontación Este-Oeste, fundamentalmente manifestado en las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, hizo de la diplomacia el principal instrumento de vinculación bilateral, aunque permanentemente apoyado de modo directo por las capacidades militares de ambos. Las varias crisis de la Guerra Fría – Hungría y Suez en 1956, el Líbano en 1958, la Crisis de los Cohetes de Cuba en 1962, la Guerra de los Seis Días en 1967, el Conflicto del Yom Kipur en 1973 y varias otras – se resolvieron siempre en la mesa de negociaciones pero nunca estuvieron lejos del campo de batalla.

El proceso ha continuado en la Posguerra Fría. La naturaleza eminentemente compleja de las relaciones de poder desde 1990 ha favorecido más que nunca la imbricación y el uso, ora alternativo, ora conjunto, de los recursos y medios de la diplomacia y de las capacidades militares. Esto se manifiesta, por ejemplo, en

todo el tema de las operaciones de paz, que siendo en muchas ocasiones iniciativas eminentemente diplomáticas implementadas por la ONU o los organismos regionales, descansan siempre en su componente militar. Este fenómeno es por cierto muy evidente en el caso de las Operaciones del Capítulo VI, mas es igualmente perceptible en aquellas efectuadas bajo la égida jurídica del Capítulo VII de la Carta. Por este camino, este proceso ha tenido efectos además, en la forma de conducir la función de defensa, en cuanto ya no es posible hacer una división tajante entre el campo diplomático y el campo de la defensa. El conductor político de la defensa ha de resolver hoy sobre temas eminentemente de política exterior e implementar acciones específicas también en este campo. De igual modo, el responsable de la política exterior debe participar activamente en cuestiones propias del campo de la defensa, actuando de consuno con el conductor político de esta.

Este proceso dual diplomático-militar se ha potenciado además, por el advenimiento de los Conflictos de Cuarta Generación. Este tipo de confrontaciones, como nunca antes, ha borrado la diferencia entre paz y guerra y entre combatientes y civiles; reconoce como campo de batalla a la sociedad en su conjunto y pretende destruir todo su tejido, incluyendo sus instituciones políticas, sus bases culturales y por cierto, su infraestructura física (Lind, Schmitt, Sutton y Wilson, 1989). Por su misma naturaleza, el componente militar es solo uno entre varios en este tipo de guerras y no siempre el más importante; el uso de la fuerza es parte de una iniciativa político-militar-diplomática de intensidad variable y donde también cambia la preeminencia de cada componente. Esto naturalmente apunta a una imbricación intensa entre defensa y política exterior, que pasan a ser un todo. El fenómeno es global y tiene manifestaciones crecientes también en el hemisferio occidental.

B. POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA DE DEFENSA, LA ESENCIA DE SU VINCULACIÓN

Si se entiende que la política de defensa es, en lo sustancial, la política pública que determina y asume los requerimientos estratégicos y de seguridad derivados del posicionamiento del Estado en el sistema internacional (Navarro, 2007) entonces resulta forzoso concluir que tal política representa la implementación, en el campo de la seguridad, de los objetivos externos generales y específicos, que el poder político define a través de la política exterior. Esta definición se realiza tomando como base dos elementos de referencia fundamentales: una interpretación de consenso acerca de los objetivos nacionales y un diagnóstico, igualmente compartido, de las relaciones exteriores del país. A su vez, el entorno político-estratégico en el cual se desenvuelve la acción internacional del Estado debe ser evaluado de consuno por las agencias ejecutivas encargadas de las

relaciones internacionales y de la defensa, es decir, los ministerios o secretarías correspondientes.

En consecuencia, la definición de la política exterior de un país es el antecedente indispensable que permite determinar sus objetivos políticos y estratégicos, los objetivos estratégicos propiamente tales y los elementos militares implícitos en la consecución de tales objetivos, cuya materialización es responsabilidad de la política de defensa. Cabe consignar, además, que este mismo proceso debe realizarse para determinar las necesidades de gasto e inversión en defensa de un país, antes de que se determinen los métodos de asignación y distribución de los recursos financieros correspondientes. Este es el ejercicio que no se hizo en Chile ni en 1942, antes de la promulgación de la Ley N° 7.144, antecesora directa del actual Sistema de la Ley del Cobre, ni en 1958 durante el debate de la Ley N° 13.196, la Ley del Cobre propiamente tal, y que necesariamente debería realizarse antes de cualquier discusión de modernización o reemplazo del actual sistema.

Existe entonces una vinculación directa y lineal entre la posición que un Estado ocupa en el sistema internacional, las metas que desea lograr en la comunidad de naciones, sus objetivos estratégicos y el desarrollo y la mantención de las capacidades militares necesarias para cumplir dichos objetivos. Todos estos factores están íntima e indisolublemente ligados. *Esta es la esencia misma de la vinculación entre ambas políticas.* Los diversos procesos decisionales propios de estas instancias corresponden a agencias gubernamentales específicas y se desarrollan en el seno de las políticas exterior y de defensa del país. Por esta misma razón, tanto la política exterior cuanto la política de defensa son normalmente calificadas como “altas políticas” en el sentido que constituyen ámbitos de gestión gubernamental de gran complejidad e importancia, cuyas decisiones implican elementos técnicos especializados, solo disponibles en el Ejecutivo y no susceptibles de decisión corporativa. En estos casos, los procesos decisionales están radicados en departamentos técnicos de gobierno, con alguna responsabilidad del Congreso o Parlamento y poca o ninguna injerencia de la opinión pública. El proceso de imbricación entre la política exterior y la de defensa es, o debe ser, un continuo y sus resultados constituyen la forma como el Estado se presenta e interactúa en el sistema internacional.

Una cuestión fundamental en esta instancia es la necesidad de que la política exterior tenga objetivos claros y de largo plazo, respecto de los cuales exista efectivo consenso en la sociedad. La política exterior requiere de planificación de mediano y largo plazo, en términos de anticiparse a los escenarios internacionales previsibles. Esta necesidad es reconocida en las cancillerías del

mundo, la mayoría de las cuales tienen organismos permanentes de estudios y planificación.³ Tal prevención es, además, indispensable para una adecuada coordinación con la política de defensa; esta última, aun más que la política exterior, necesita de perspectiva y planificación en cuanto su implementación y ejecución requieren de más tiempo. Esto es especialmente perceptible en el caso de la adquisición de sistemas de armas, procesos cuya planificación y materialización usualmente toman varios años.

II PARTE

LA VINCULACIÓN ENTRE POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA DE DEFENSA

POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA DE DEFENSA: ORIGEN COMÚN, CARACTERÍSTICAS SIMILARES

La política exterior y la política de defensa comparten un origen común y tienen características similares, lo que las singulariza entre las demás políticas públicas; mientras que entre la política de salud y la de vivienda posiblemente no haya más vinculación que aquella que deriva de ser parte de un mismo proyecto de gobierno, las de defensa y de relaciones exteriores no solo deben asumir los postulados de cada proyecto de gobierno, sino que deben considerar y ponderar una compleja carga de factores históricos, geográficos y de política internacional que les dan una dimensión y proyección completamente distintas.⁴

Al menos en teoría, el origen común de ambas políticas y sus características similares facilitan grandemente la incorporación de contenidos, orientaciones y visiones similares.

A. FUNDAMENTOS SIMILARES, PROCESOS DECISIONALES COMUNES

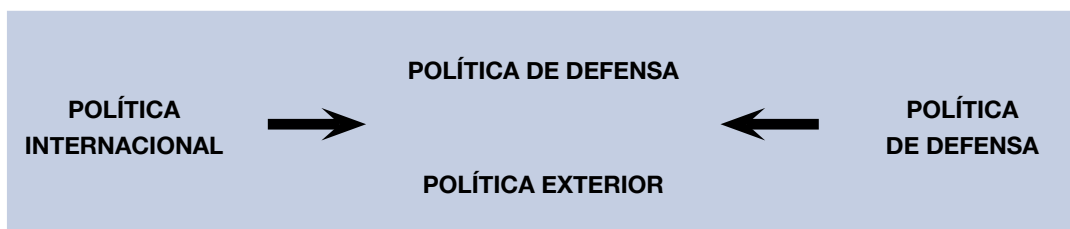
Tanto la política exterior como la defensa aluden a la forma cómo el Estado se posiciona en el sistema internacional; la primera en sus aproximaciones políticas y diplomáticas y la segunda en la perspectiva de su seguridad, asociada al uso de la fuerza. En consecuencia, ambas son equivalentes en cuanto se complementan

3 Cabe hacer notar que al contrario de lo que ocurre con los ministerios o secretarías de defensa, los ministerios o secretarías de asuntos exteriores tienen estructuras muy similares en todo el mundo.

4 Esta aseveración recoge la diferencia entre la labor de gobierno y la administración que es propia de los sistemas políticos modernos y que es recogida en los ordenamientos constitucionales. En caso de la Constitución de 1980 de Chile, tal diferencia está recogida por ejemplo en el artículo 24 –que define la figura del Presidente de la República– radicando en dicha autoridad “el gobierno y la administración del Estado”.

e integran mutuamente pero no se compensan una a la otra. Esta es una cuestión especialmente relevante en la medida que permite desvirtuar, desde ya, la falacia de suponer que una puede reemplazar a la otra, especialmente la diplomacia a la defensa: más allá de un cierto límite no es posible compensar una capacidad militar más débil con una diplomacia más efectiva, proactiva y eficiente. La diplomacia requiere el soporte y el concurso de la defensa, aunque la inmediatez de tal apoyo varíe de un caso a otro.

Pero la vinculación entre ambas es más sutil y compleja; desde luego, las dos se definen en el punto medio entre la política internacional y la política doméstica de modo que ambas están influenciadas, ya en sus orígenes, por los mismos fenómenos políticos. En tercer lugar, su proceso de gestación es igualmente similar: la responsabilidad inicial de preparar y proponer ambas políticas recae en el Ejecutivo y su socialización y legitimación puede realizarse a través del Congreso o Parlamento o directamente ante la opinión pública; tal ritualidad dependerá de la estructura política doméstica del país y de sus relaciones internas de poder.



En otro orden de ideas, tanto la política exterior como la de defensa están sometidas a los mismos factores condicionantes lo que, en la perspectiva clásica, se pueden clasificar entre aquellos de orden externos y los de naturaleza doméstica. Esta clasificación es, por cierto, algo artificial y limitante y además, la línea divisoria entre una y otra clasificación es tenue y sutil: en el caso de la política de defensa, por ejemplo, el nivel de gasto militar es normalmente tenido como un factor doméstico; sin embargo, dicho nivel representa lo que una sociedad está dispuesta a invertir en su protección lo que, a su turno, está determinado por la percepción que esta tiene acerca de los riesgos y las oportunidades generados por su entorno internacional, un factor externo. Gansler alude a este punto (Gansler, 1991). Lo mismo ocurre en la política exterior: el modelo de desarrollo que adopte un país es, por su misma naturaleza, un tema de política doméstica; sin embargo, en el escenario de la globalización, tal decisión está a la vez influida por, e incide en, la posición internacional del país, un factor esencialmente externo.

A mayor abundamiento, no todos los factores que inciden en la formulación de ambas políticas son clasificables con estos criterios: los valores imperantes en una sociedad tienen especial relevancia en la gestación de sus perspectivas y actitudes políticas y diplomáticas y de seguridad pero aunque son considerados factores internos, su impacto y extensión exceden con mucho lo meramente doméstico. Lo mismo es válido respecto de los postulados filosóficos o políticos del grupo que detenta el poder y que inciden de modo decisivo en la formulación de la política exterior y en la de defensa; estos constituyen, evidentemente, un factor interno pero al mismo tiempo, dichos planteamientos están normalmente asociados a grandes corrientes de pensamiento político de vigencia transnacional, lo que proyecta todo el asunto al ámbito externo.

Con todo, la clasificación entre factores domésticos y aquellos de naturaleza internacional retiene un alto valor conceptual. Este es, por cierto, concordante con el hecho que ambas políticas están efectivamente influenciadas por el entorno político interno y externo del Estado. Por otra parte, esta clasificación es altamente funcional a los dos tipos de decisiones inherentes a la política exterior y a la política de defensa, las que Huntington ha separado en “*decisiones estratégicas*” que son aquellas que “*se generan en las categorías de la política internacional*” y las “*decisiones estructurales*” que son las “*que se toman en el ámbito de la política doméstica*” (Huntington, 1961).

En esta óptica, en cuanto ambas políticas inciden directamente en el posicionamiento internacional del Estado, se sustentan en “*decisiones estratégicas*” respecto a sus contenidos y orientaciones y, a su turno, requieren de “*decisiones estructurales*” para su implementación, las que se manifiestan en la política interna.

Factores externos comunes a la Política Exterior y a la Política de Defensa

1) Elementos dinámicos

Las realidades de la política internacional

El elemento externo primario y más significativo en el posicionamiento de un Estado lo constituye su ubicación en el sistema internacional. En palabras de Sabrosky “*nada define mejor los parámetros dentro de los cuales una nación puede (o debe) actuar que su poder relativo y su status en el Orden Internacional*” (Sabrosky, 1982). Este principio es aplicable a todas las naciones e incide por igual en la formulación de su política exterior y de su política de defensa.

En términos generales, la ubicación de un país en el sistema internacional determina su conducta, sus intereses y sus objetivos en relación con los demás Estados. Esto se aplica a todos los ámbitos de las relaciones exteriores, incluyendo las de seguridad. En consecuencia, la definición de las políticas correspondientes ha de considerar primariamente este factor, de modo de ajustar el comportamiento y los objetivos del Estado a su realidad externa e identificar los mejores medios para lograr sus objetivos, dentro de las limitaciones que su situación particular le impone.

Siempre ha existido una relación lineal entre el poder de un país y su capacidad militar; la fuerza ha sido tradicionalmente el instrumento de cambio más recurrente en las relaciones internacionales. Esta premisa sigue siendo válida hoy día. Sin embargo, el advenimiento del derecho internacional, la irrupción de la opinión pública mundial como factor de autolimitación en el uso de la fuerza y el reparto más equitativo del poder internacional, han limitado considerablemente la posibilidad de empleo de los recursos militares. En este escenario, la capacidad de persuasión, de convencimiento y de negociación han adquirido para muchos países una importancia fundamental; este es el concepto de *soft power* que descansa más en factores subjetivos del poder, como el prestigio del país, la calidad de su diplomacia activa o la influencia cultural que en su capacidad militar directa. En razón de ello, este *soft power* requiere el apoyo inmanente de la fuerza para su adecuado funcionamiento; esto es particularmente perceptible en el escenario internacional complejo de la actualidad, lo que refuerza la necesidad de una acción mancomunada de los elementos políticos, diplomáticos y militares, aunque la forma y la inminencia de la manifestación de cada uno varía considerablemente de un escenario internacional a otro.

La movilidad internacional de los Estados

El sistema internacional es un sistema social como cualquier otro y en tal condición tiende a reflejar los intereses de sus integrantes mayores (Harsanyi, 1969). De ello se deduce que este sistema es esencialmente dinámico y está sometido a un constante proceso de redistribución del poder, de modo de responder a los cambios de intereses y capacidades de sus integrantes.

Aunque no es fácil determinar exactamente el poder de un Estado en un momento determinado, es un hecho que a lo largo del tiempo, algunos de sus factores de poder cambian y con ello evoluciona también la posición

de ese país en la comunidad de naciones, en cualquier sentido. Austria es quizás uno de los ejemplos más claros de tal evolución: reconocido en el Congreso de Viena, en 1815, como una de las potencias mundiales, el Imperio Austro-Húngaro fue derrotado en 1918 y Austria, su componente principal, pasó a ser un país pequeño, poco poblado y carente de fuerza militar, un actor relativamente irrelevante en el concierto internacional. En sentido inverso, entre la segunda mitad del siglo XIX y la Primera Guerra Mundial, el sistema internacional aceptó formalmente tres nuevas grandes potencias: Italia en 1860, a Estados Unidos, al término de la Guerra Civil, y al Japón en 1895, luego de vencer a China y pasar a ser la potencia dominante en Asia. Cabe consignar que la movilidad de los Estados en el sistema internacional no es patrimonio de las grandes potencias; antes bien, la segunda mitad del siglo XX ha experimentado un gran proceso de movilidad internacional, derivado tanto del surgimiento de nuevos estados como de la adopción de nuevos patrones de desarrollo para los ya existentes, lo que ha incrementado su estatus internacional. Lo mismo es válido en sentido inverso, en la medida que en los dos últimos decenios se ha evidenciado al fenómeno del *estado fallido* que es aquel en el cual el gobierno central cesa en su capacidad de ejercer plena soberanía sobre la totalidad o parte de su territorio, siendo reemplazado por formas anómalas de poder. Este fenómeno admite gradaciones, pero en todos los casos, compromete negativamente la posición internacional de los países afectados.

La evolución de la posición de un país en el sistema internacional tiene un efecto directo en su política exterior y en su política de defensa. Desde luego, ambas, individualmente o de consuno, son, en sí mismas, instrumentos de tal cambio, aunque la injerencia específica de cada una dependerá del factor de poder que haya provocado la evolución del país, cualquiera sea el sentido de marcha de esta. El mismo caso del Imperio Austro-Húngaro ofrece un ejemplo en este sentido: la crisis de julio-agosto de 1914 evidenció a un tiempo las falencias de la diplomacia de Viena y las de su política militar, arrastrando al país a un conflicto para el que objetivamente no tenía ni los recursos políticos ni las capacidades bélicas. En sentido inverso, se tiene el caso de Prusia y luego del Imperio alemán en el siglo XIX y a comienzos del siglo XX, en cuanto su proceso de ascenso en la política continental europea fue consecuencia de una combinación armónica de recursos políticos y diplomáticos, aplicados ora con sagacidad, ora con imprudencia, y del desarrollo de su fuerza militar. Incluso Chile ofrece un ejemplo en tal sentido: el incremento de su posición regional experimentada en el decenio de 1870, especialmente durante la administración del Presidente Errázuriz

Zañartu, fue en buena medida la consecuencia de una mayor capacidad de gestión diplomática, resultado directo de la creación del Ministerio de Relaciones Exteriores en 1871,⁵ y de los programas de rearme militar y naval desarrollados durante la misma administración Errázuriz, que dieron a Chile una clara condición de suficiencia estratégica en la región.⁶

Por otra parte, la evolución de la posición internacional de un Estado inevitablemente condicionará sus políticas exterior y de defensa. Aquí no se trata de que estas sean instrumento de tal cambio sino que, por el contrario, sean tributarias de dicho proceso. Luego del término de la Guerra Civil, Estados Unidos comenzó a ser considerado una potencia mundial. Tal reconocimiento no fue consecuencia directa y deliberada de una mayor o mejor diplomacia o de un incremento de su capacidad militar, sino de su consolidación definitiva como nación, tanto en el ámbito geográfico –evidenciada en su afianzamiento en la costa oeste– cuanto en su contenido institucional, manifestado en el fin definitivo del cuestionamiento a la solidez de la Unión. En tal predicado, Washington debió asumir su nueva condición en los campos político-diplomático y militar, aprendiendo a combinar adecuadamente tales recursos; aunque tal proceso no estuvo exento de altibajos, especialmente en el plano militar, fue sin embargo, constante, progresivo y concordante con su afianzamiento como potencia mundial.

Resulta fácil advertir que normalmente los efectos de la movilidad internacional de los Estados en sus políticas exterior y de defensa se manifiestan en ambos planos: las dos políticas son instrumentos activos de la evolución del país y también son actores tributarios de este, en una suerte de círculo virtuoso –o vicioso, si la evolución es negativa. El caso de Estados Unidos nuevamente ofrece un ejemplo en este sentido en cuanto, si bien es

5 Hasta ese año, las relaciones exteriores eran responsabilidad de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores del Ministerio del Interior.

6 Esto fue muy claro en el ámbito naval, mas también se advirtió en campo militar. La construcción de los blindados “Cochrane” y “Blanco Encalada” y la cañonera “Magallanes” todos del programa de 1872 dieron a la Armada una clara superioridad tecnológica y numérica respecto del Perú, entonces el principal adversario militar de Chile, lo que quedó claramente de manifiesto en la campaña marítima en la Guerra del Pacífico; esto es reconocido en las publicaciones especializadas internacionales (Gibbons, 1983). Respecto del Ejército, cabe señalar la formación de una comisión presidida por el coronel Emilio Sotomayor en 1872 que visitó diversos países europeos revisando equipo militar de última generación y discutiendo los avances doctrinales y su posible aplicación en Chile. Como consecuencia de sus recomendaciones, se adquirieron entre 1873 y 1874, cañones Krupp de campaña, más munición y atalajes, ametralladores “Gatling”, rifles “Comblain” y carabinas de repetición Winchester. Cabe consignar a modo de comparación que el Ejército de Estados Unidos continuó utilizando como arma reglamentaria estándar de caballería la carabina de un solo tiro “Remington” cal. 44 hasta bien entrado el decenio siguiente.

cierto que su ascenso a la condición de gran potencia no fue consecuencia deliberada de una mayor y mejor diplomacia y capacidad militar, el mismo proceso de adaptación de estas políticas al nuevo estatus de Washington constituyó, progresivamente, un estímulo a tal evolución; esto fue muy perceptible, por ejemplo, en la formación del imperio colonial norteamericano en el Pacífico y en el Caribe. Así, en síntesis, sea cual fuere la dinámica del cambio de un Estado en el sistema internacional, sus políticas exterior y de defensa se verán involucradas, lo que refuerza la indispensable vinculación entre ellas.

2) Elementos permanentes

La historia

La historia es un condicionante indispensable e inevitable en la configuración de las relaciones internacionales y de seguridad de un Estado; este es un principio inmutable, en la medida que la historia enseña y los pueblos aprenden con la experiencia. En consecuencia, las experiencias pasadas de una nación informan, acotan y condicionan sus políticas exterior y de defensa. Las relaciones diplomáticas y de seguridad entre Grecia y Turquía, por ejemplo, han estado siempre afectadas y sustentadas por la extensa tradición bélica entre ambos, desde la Guerra de Independencia de Grecia a comienzos del siglo XIX, pasando por la Guerra Greco-Turca de 1920-21 hasta la Crisis de Chipre en 1974; en consecuencia, este factor condiciona aún hoy su vinculación mutua, pese a la membresía de ambos en la OTAN; pero el caso turco ofrece otra manifestación del efecto de la historia en sus vinculaciones externas: la rivalidad y tensión permanente entre Rusia y Turquía ha jugado un papel fundamental en muchas de las actitudes internacionales de Estambul y luego de Ankara, reflejadas tanto en su política exterior cuanto en sus dimensiones militares; así, más que nada fue el factor ruso lo que movió a Turquía al bando alemán en la Gran Guerra, influyó directamente en su neutralidad en la Segunda Guerra Mundial y luego facilitó su ingreso en la OTAN (Vali, 1971).

La historia también incide, a menudo de modo decisivo, en la configuración de los escenarios internacionales futuros de un Estado. En tal sentido, estimula la adopción de las decisiones políticas apropiadas para asumirlos; esto explica, por ejemplo, la denominada “relación especial” entre Washington y Londres cuya solidez y consistencia está por encima de la mayor o menor afinidad de sus gobiernos de turno: las decisiones de sus

respectivas políticas exterior y de defensa asumen permanentemente la vinculación histórica entre ambos países, con lo que a su vez, contribuyen a afianzarla, en una suerte de proceso mutuamente potenciado. En esta perspectiva, los efectos de la historia pueden proyectar también las vinculaciones internacionales más allá de una contingencia determinada; el mismo caso de Estados Unidos y Gran Bretaña ilustra este punto en la medida que la Crisis de Suez de 1956, aunque tensó gravemente las relaciones entre Washington y Londres, no les provocó un daño prolongado ni menos irreparable.

También incide la historia en decisiones puntuales o incluso muy de detalle de las políticas exterior y de defensa de un país. La violación de la neutralidad belga por Alemania en agosto de 1914 fue posiblemente el hecho que más pesó en la decisión británica de declararle la guerra, en cuanto la invasión germana afectó un principio básico del pensamiento estratégico inglés sustentado en una experiencia histórica extrema: el que una potencia hostil domine Flandes constituye una amenaza inaceptable para la seguridad del reino, experiencia y conclusión derivada del episodio de la Armada Invencible y repetida después, especialmente durante las Guerras Napoleónicas.⁷ Lo mismo es válido en la política de defensa: la composición de la Fuerza de Autodefensa Marítima del Japón, en sus etapas formativas, caracterizada por un gran énfasis en las capacidades antisubmarinas, es una prueba del efecto de la experiencia histórica en decisiones específicas de tal política.⁸

Sin embargo, la interpretación de la historia y de sus efectos en las políticas de defensa y de relaciones exteriores requiere sutileza y sentido de perspectiva. Aunque la historia enseña y orienta no debe ser vista como fuente

7 Según es bien sabido, en 1588, el plan español consistía en navegar el Canal de la Mancha, fondear en la costa de Flandes, embarcar allí un cuerpo de ejército y desembarcarlo en la costa sur de Inglaterra; marcharía luego a Londres, derrotando cualquiera oposición británica, destronaría a Isabel I y restauraría el catolicismo en la Isla, su cometido último y más relevante. Por supuesto, todo falló al ser derrotada la Armada Invencible en el Canal y no poder embarcar al Ejército de Flandes, pero el efecto de esta experiencia en el pensamiento estratégico y político inglés fue decisivo y perduró en el tiempo. No fue coincidencia que la batalla decisiva contra Napoleón se combatiese allí ni que Inglaterra emplease todo su peso político en asegurar la independencia y neutralidad de Bélgica en el S. XIX.

8 Desde su fundación y hasta tiempos comparativamente muy recientes, la Fuerza de Autodefensa Marítima del Japón fue una fuerza desbalanceada, con una muy fuerte preeminencia de sus componentes antisubmarinos, en desmedro de sus capacidades antiaéreas y de lucha de superficie. Esta composición fue la resultante directa de la experiencia histórica del país en la Segunda Guerra Mundial, cuando los submarinos estadounidenses infligieron pérdidas catastróficas a sus fuerzas navales y a su marina mercante: la Armada Imperial perdió por tal causa 241 buques de guerra, desde portaviones y acorazados hasta patrulleros y la flota mercante, 1.178 naves de más de 500 toneladas de registro bruto, con un total de 5.053.491 toneladas.

de determinismos absolutos; tampoco puede ser ignorada y sus enseñanzas descartadas, bajo pretexto de tratarse de situaciones ya superadas. Una interpretación demasiado lineal o restrictiva de sus enseñanzas puede comprometer el posicionamiento internacional de un país o su seguridad externa. Esto es, por ejemplo, aplicable en la especie a las relaciones de seguridad entre Chile y Argentina, en cuanto la evidencia histórica enseña de modo incuestionable, que estas relaciones han sido cíclicas y han oscilado entre períodos de gran amistad y cercanía y situaciones de extrema tensión y alta probabilidad de conflicto armado. Esta evidencia no ha impedido ni debe entorpecer el desarrollo actual de las mismas, de gran cercanía y amistad, pero debe ser considerada al momento de ponderar los parámetros básicos en que se sustenta la relación de seguridad con Buenos Aires.

En síntesis, la historia es un condicionante imprescindible, inevitable y de la mayor importancia en la definición e implementación de las políticas exterior y de defensa de cualquier país. Ignorarla producirá graves daños en tales políticas y, por su intermedio, debilitará el posicionamiento internacional del Estado en cuestión. Sin embargo, los efectos de la historia en la definición de ambas políticas deben ser ponderados con sentido de perspectiva, flexibilidad y sutileza de modo de evitar la generación de determinismos paralizantes.

La geografía

La geografía es el otro gran factor de naturaleza permanente que incide por igual en la definición de la política exterior y de la política de defensa del Estado. Tal como ocurre con la historia, la geografía influye en varias formas. Por una parte, afecta la dinámica general de las relaciones políticas y de seguridad en una región determinada; en segundo término, impone ciertas condicionantes al actuar internacional de los países que no pueden ser soslayadas por los conductores políticos. Además, en la definición de ambas políticas, influye tanto la ubicación geográfica de un país, como su configuración.

Desde luego, existe un cierto determinismo entre la configuración geográfica de una región y las relaciones políticas y de seguridad que allí se generan. La región de Palestina, por ejemplo, ha sido siempre una zona de confluencia de religiones excluyentes, intereses políticos contrapuestos, culturas incompatibles y patrones comerciales a menudo conflictivos; en

consecuencia, ha sufrido violencia política en forma permanente desde los albores de la historia, hecho que debe ser –y es– necesariamente considerado por las políticas exteriores y de seguridad de los Estados allí asentados.

En este mismo sentido, la configuración geográfica de un país, en muchos casos, influirá en su aproximación diplomática y militar a su entorno. Así, un Estado con poca profundidad estratégica deberá, en el plano diplomático, evitar con especial celo que las crisis internacionales que lo afecten escalen en términos de limitar su libertad de acción y le generen un cerco diplomático. En el plano militar, deberá propender a una defensa avanzada y que, idealmente, se desarrolle fuera de su territorio. Combinando ambos elementos, ese país deberá tener una política exterior proactiva, un liderazgo político fuerte y una capacidad de reacción militar rápida; además, el apoyo militar a su política exterior deberá ser directo e inmediato. Israel es, naturalmente, el ejemplo más característico de esta situación; Chile tampoco está ajeno a ella. Por el contrario, un Estado de gran tamaño tendrá, al menos en teoría, mayor tiempo para enfrentar crisis de raigambre territorial y podrá ajustar sus políticas de seguridad en tal sentido. Sin embargo, la existencia de otras características geográficas constituirán para ese mismo país estímulos formativos complementarios para sus políticas exterior y de defensa; Rusia ofrece un buen ejemplo en este sentido, en cuanto a la vastedad de su territorio y la ausencia de barreras naturales hacia el oeste. En consecuencia, la historia rusa ha estado jalonada por invasiones procedentes del occidente lo que, a su turno, ha tenido un efecto permanente en la gestación e implementación de sus políticas exterior y de defensa, desde fines del siglo XIX hasta ahora.

Muchas veces la historia y la geografía influyen de consuno en la formulación de la política exterior y de la política de defensa de un país. El caso yugoslavo luego de la Segunda Guerra Mundial es aleccionador; el mariscal Tito deseaba evitar la satelitización del país, proceso en el que incidieron las lecciones derivadas de la política exterior de Belgrado inmediatamente antes de la invasión alemana de 1941. Tal propósito le llevó a definir una política exterior no alineada y de neutralidad en la Guerra Fría. En el ámbito militar, optó por desarrollar una estrategia que priorizaba un gran levantamiento popular armado contra el invasor (que objetivamente, solo podía ser la Unión Soviética) luego de la probable derrota de las fuerzas regulares en el campo de batalla; esta definición se basó tanto en las características del terreno, especialmente apto para lucha guerrillera, cuanto en la larga tradición de guerra irregular que, desde la Edad Media, existe en los Balcanes y,

por supuesto, el éxito del levantamiento popular contra los alemanes entre 1943 y 1945. Todo esto constituyó un ejemplo claro de los efectos mancomunados de la historia y la geografía en la definición del posicionamiento internacional de un Estado.

B. POLÍTICAS DE ESTADO

Uno de los aspectos relevantes en la coordinación e integración entre política de defensa y política exterior es su condición de *políticas de Estado*. Se entiende por tales aquellas políticas públicas cuyos principios y objetivos generales deberían ser compartidos por todos los referentes políticos en una sociedad y estar sobre los proyectos y programas de cada gobierno, de modo que su desarrollo y ejecución no se vean afectadas por las naturales alternancias en el poder propias de los regímenes democráticos.

Resulta muy evidente que tanto la política exterior como la de defensa deberán asumir una visión de Estado, permanente, y por encima de las ópticas partidarias. En cuanto ambas constituyen los instrumentos primarios de posicionamiento del Estado en el sistema internacional, necesitan una visión integrada de tal acción, compartida por la sociedad en su conjunto y que permitan una planificación de largo plazo. Esto último es fundamental; tanto la política exterior como la defensa requieren objetivos permanentes, claros, que faciliten la definición de los medios y recursos asignados a las funciones públicas respectivas. A mayor abundamiento, una visión de Estado en estos dos temas evita la existencia de (o al menos, disimula) posibles fracturas que pueden existir en la sociedad política respecto de ciertos temas fundamentales de política exterior o defensa, y que bien pueden ser utilizados por actores externos para debilitar la posición de ese país.⁹ Tales fracturas, si existieren, pueden generar percepciones erróneas sobre la actitud internacional del país y que en definitiva resulten contrarias a sus intenciones e intereses.

La cuestión de las políticas de Estado es un tema de suyo complejo y respecto del cual existe mucha mistificación y confusión. Sabido es que las políticas públicas constituyen la manifestación concreta de la acción de “gobernar” como distinta de la acción de “administrar” que son propias del ejercicio del poder

9 Durante la Gran Guerra, y antes de la entrada de Estados Unidos al conflicto, especialmente entre 1916 y comienzos de 1917, la política exterior de Alemania estuvo en buena medida orientada a crear divisiones al interior de la sociedad política norteamericana respecto de un eventual ingreso en la guerra a favor de los aliados. Que esta política fue parcialmente exitosa queda demostrado porque cuando, eventualmente, en abril de 1917, el Presidente Wilson solicitó autorización del Congreso para declarar la guerra a Alemania, la votación a favor no fue unánime: 86-6 en el Senado y 373-50 en la Cámara de Representantes (Massie, 2003).

político y que es reconocida en la doctrina y los ordenamientos constitucionales modernos. En esta perspectiva, las políticas públicas son los instrumentos a través de los cuales el grupo político que detenta el poder conduce y orienta el devenir de la sociedad hacia la ruta que ese grupo estima es la conducente al bien común, lo que, a su turno, constituye la esencia de la acción de gobernar. En cuanto a su contenido, las políticas públicas son la continuación –ahora en sede oficial– de los planteamientos del programa de gobierno que el grupo político que accedió al poder agitó en el procesos eleccionario que lo llevó al poder.

Resulta fácil comprender entonces que las políticas públicas, por definición, incorporan toda la visión política, ideológica y aun las experiencias personales de quienes ejercen el poder en un momento determinado. De modo inevitable, esto les genera cierta fragilidad y temporalidad. Naturalmente, todo esto se contrapone al concepto de *políticas de Estado* las que deben asumir una óptica más permanente y por encima de las perspectivas particulares de los grupos que luchan por el poder al interior de la sociedad política. En consecuencia, es necesario compatibilizar ambas tendencias; este proceso pasa fundamentalmente por involucrar a todos los actores políticos en el proceso de definición de las políticas exterior y de defensa, de modo de asumir las visiones particulares de cada uno, generar consensos y subsumirlas en una perspectiva única.

Eventualmente, favorece este proceso la existencia de una *cultura estratégica*. Esta es la forma cómo una nación se percibe a sí misma y a su entorno desde la perspectiva de la seguridad internacional y lo que está dispuesta a realizar para mantener o modificar esa condición (Navarro, 2004). La cultura estratégica es fundamentalmente subjetiva y constituye una interpretación común de la realidad internacional efectuada por el colectivo social y paralelamente, es la forma cómo dicha sociedad asume su posición en tal escenario, lo que a su vez determina lo que ese mismo grupo está dispuesto a hacer para asumir o mejorar tal posición. Por otra parte, la cultura estratégica implica la aceptación por esa sociedad de la idea del conflicto, de la posibilidad que los intereses vitales del país pueden entrar en colisión con los de otro Estado y que de ello pueda resultar una confrontación armada o que el país pueda ser amenazado o agredido y que necesite utilizar la fuerza para repeler tal agresión.

La existencia de una cultura estratégica favorece el otorgamiento del carácter de políticas de Estado a la política de defensa y exterior en tres ámbitos específicos aunque interrelacionados: **i)** la idea misma de definir y ejecutar una política exterior y de una política de defensa; **ii)** la existencia de una visión compartida y ampliamente consensuada acerca de la posición internacional del Estado, en sus

vertientes política y diplomática (política exterior) y de defensa y seguridad exterior (política de defensa); y **iii**) una perspectiva común acerca de los contenidos y desarrollos de ambas políticas.

Sin embargo y no obstante todo lo expresado, es imposible eliminar totalmente la influencia del grupo político que ejerce el poder en la definición de dichas políticas. Esto ocurre porque, en muchos aspectos, tanto la política exterior como la política de defensa se crean cotidianamente, mediante una serie constante de decisiones concretas que les dan sustancia y contenido real, decisiones que inevitablemente llevarán el sello del referente político que actualmente está ejercitando el poder. Esta influencia será variable según el tema específico de que se trate, mas no puede evitarse del todo. En consecuencia, forzoso es concluir que los elementos verdaderamente de “estado” de ambas políticas son sus principios y orientaciones generales así como los objetivos básicos de las mismas, siendo variable la profundidad y extensión de los consensos respectivos.

En síntesis, la política exterior y la política de defensa constituyen las *políticas de Estado* por excelencia, en cuanto sus principios generales y orientaciones primarias son –o deben ser- compartidas por los principales referentes políticos; sin embargo, inevitablemente ambas retienen un fuerte componente coyuntural en su desarrollo y ejecución cotidiana. Al respecto, tal condición de política de Estado, cualquiera sea su profundidad, constituye un factor de la mayor relevancia en la vinculación efectiva que debe existir entre ambas.

III PARTE

LOS ASPECTOS ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Diplomacia e intereses estratégicos, poderío militar e influencia política, política exterior, diplomacia y política de adquisiciones militares

La política exterior tiene numerosos componentes estratégicos cuya importancia y perfil son fundamentales en su alineación con la política de defensa. La compatibilización de los intereses y objetivos diplomáticos con aquellos de naturaleza estratégica, el desarrollo de poderío militar de un Estado y el incremento de su influencia política y el aporte de la diplomacia en la definición e implementación de políticas de adquisiciones militares son las más relevantes. Aunque su enumeración pareciera restringir estos elementos a la política exterior de la grandes potencias, en realidad, estos componentes son plenamente aplicables a potencias medianas y aun a países comparativamente poco importantes; de hecho, en algu-

nos casos, como en el de las políticas de adquisiciones militares, la aplicación de estos elementos es más compleja y sutil tratándose de potencias medianas.

Objetivos diplomáticos e intereses estratégicos: una compatibilización compleja

La compatibilización entre objetivos de la diplomacia e intereses estratégicos es uno de los aspectos más complejos de la conducción de la política exterior entendida en sentido amplio. Se trata aquí de alinear y generar sinergia entre los intereses y objetivos de la política exterior con aquellos propios de la política de defensa asociados al empleo de la fuerza; de igual modo, esta compatibilización y sinergia implica la necesidad de otorgar similar densidad a la política exterior y a la política de defensa.

Tres ejemplos ilustran las dinámicas implícitas en este tema:

En 1919, luego del término de la Primera Guerra Mundial, una de las cuestiones de seguridad más apremiantes para Francia era lograr una frontera segura en el este y neutralizar permanentemente a Alemania como amenaza potencial. Este resultó un tema difícil, odioso y que enfrentó las realidades de la diplomacia con la lógica militar y por su intermedio, al estamento político con el mando castrense, proceso que culminó en la ácida disputa entre Clemenceau y el mariscal Foch, artífices, respectivamente, político y militar de la victoria Aliada.¹⁰ En definitiva, para asegurar su frontera este, Francia tomó varias providencias cruciales; una de estas, quizás la de mayor contenido geopolítico, fue la creación de una serie de nuevos estados, al este y sudeste de Alemania, que serían política y sobre todo, militarmente aliados y dependientes de París. Naturalmente, para que el efecto político y militar de esta iniciativa diplomática lograra su máxima potencia, la política de defensa de Francia debía asegurar su capacidad de apoyar militarmente a los nuevos países, frente a cualquier agresión alemana, lo que implicaba fundamentalmente una doctrina y una estrategia ofensiva. Este objetivo se logró inicialmente respecto de Polonia, cuando Francia pudo apoyar a Varsovia en su confrontación con la Unión Soviética; sin embargo, hacia fines de los años 20, la estrategia militar francesa cambió radicalmente, adoptando ahora criterios eminentemente defensivos; estos encontraron su epítome en la construcción de la cadena de fortificaciones conocida como *Línea Maginot* en honor de André Maginot, ministro de Guerra

¹⁰ Esta disputa se cristalizó, en su hora más amarga, en el libro dictado por el mariscal Foch al académico Raymond Recouly para ser publicado después de su muerte titulado *El Memorial de Foch y en la réplica de Clemenceau Grandezas y Miserias de una Victoria*.

que le dio todo su apoyo político al proyecto. Aunque la nueva estrategia y las fortificaciones pueden considerarse como militarmente razonables, considerando las realidades militares que enfrentaba Francia en dicha época, en los hechos, al abandonar cualquiera estrategia ofensiva hacia el este, la nueva política de defensa quitó el sustento militar al entramado diplomático de París que había generado las alianzas con los nuevos Estados del Europa del Este, frustrando totalmente su propósito inicial. Que ello es así, quedó demostrado en septiembre de 1938 - marzo de 1939 cuando Francia no pudo impedir la Crisis de los Sudetes y el posterior desmembramiento de Checoslovaquia por Alemania y luego, de una manera más patente, con el estallido de la Segunda Guerra Mundial en septiembre del mismo año. Este es un ejemplo claro en el que los objetivos de la política exterior no fueron apoyados por la política de defensa y la estrategia militar.

Las incompatibilidades entre la política exterior y los objetivos estratégicos de un país pueden ocurrir también durante la guerra o en períodos de crisis. La situación que afectó a la Marina italiana durante la Segunda Guerra Mundial ilustra este punto. En 1940, al inicio de su participación en el conflicto, Italia tenía una flota moderna y balanceada, aunque carecía de portaviones. Su superioridad tecnológica era especialmente evidente en sus buques acorazados, 2 de los cuales eran nuevos ("*Littorio*" y "*Vittorio Veneto*") y 4 ("*Caio Duillo*", "*Andrea Doria*", "*Conte di Cavour*" y "*Giulio Cesare*") habían sido extensamente modernizados en el decenio anterior siendo más numerosos y, en promedio, técnicamente superiores a sus rivales británicos destacados en el Mediterráneo (Gibbons, 1983). Sin embargo, el Comando Supremo de la *Regia Marina* tuvo muchas limitaciones para emplear sus unidades pesadas, en buena medida porque Mussolini y en especial su canciller, Galeazzo Ciano, deseaban preservarlas para tener una baza de negociación importante en las eventuales conversaciones de paz con los aliados. La constante interferencia del Ministerio de Asuntos Exteriores limitó considerablemente la libertad de empleo de los acorazados y afectó fatalmente la estrategia naval italiana. Naturalmente, no fue el único factor de la derrota de Italia, pero sí contribuyó poderosamente a ella. Este fue un claro ejemplo de incompatibilidad entre objetivos políticos y objetivos estratégicos. En definitiva, por esta y por otras razones, la Marina Italiana debió ceder la iniciativa a la Armada Real (Bragadin, 1968).

Esta dicotomía entre política exterior y estrategia militar puede interferir aun en cuestiones tácticas. Un ejemplo más moderno ilustra esta clase de interferencia. Desde comienzos de 1971, las relaciones entre Pakistán y la India se deterioraron progresivamente, en buena medida como consecuencia del involucramiento de Nueva Delhi en la guerra civil en Pakistán Oriental. En este escenario, y ante la inminencia del inicio de hostilidades abiertas, al atardecer del

3 de diciembre la Fuerza Aérea paquistaní priorizó una serie de ataques contra bases aéreas indias a lo largo de la frontera común; el objeto de estos ataques, que pretendían emular los realizados por la Fuerza Aérea de Israel contra las bases aéreas egipcias en las primeras horas de la Guerra de los Seis Días en 1967, fue neutralizar a la Fuerza Aérea India en la zona occidental. Sin embargo, debido al efecto político y jurídico negativo que tal inicio de hostilidades se supondría tendría en contra de Pakistán ante los organismos y la opinión pública internacional, los ataques se realizaron con un pequeño número de aviones y a una hora en la cual su impacto mediático, se estimaba, sería menor, todo esto por presiones de la cancillería paquistaní. La operación contrastó abiertamente con la realizada por Israel en 1967 que se ejecutó a primera hora de la mañana y con el 90% de los aviones disponibles. Debido a que tanto la hora del ataque como los medios empleados contravenían la lógica militar, los ataques aéreos paquistaníes fueron un fracaso de proporciones, aunque su efecto político negativo fue, en efecto, mitigado.

Los ejemplos anteriores ilustran las dinámicas y las complejidades implícitas en este asunto. Desde luego, la compatibilización de objetivos de las políticas exterior y de defensa es compleja; existen cuestiones de métodos, procedimientos, ritualidades y sintonía fina que hacen difícil tal compatibilización, aunque naturalmente, los objetivos generales de ambas sean los mismos. Las lógicas y procedimientos diplomáticos son diferentes que aquellos propios de la estrategia militar. Es posible incluso que, en algunos casos, tal dicotomía sea inevitable y, en consecuencia, deberán alterarse los objetivos de la política menos afectada; esta es posiblemente la situación que afectó a Francia en cuanto la adopción de una estrategia defensiva hacia fines de los 20 fue quizás la *única* alternativa viable abierta a París frente al adversario alemán, más fuerte y con mayor potencialidad de desarrollo, aunque tal paso arruinase su entramado diplomático en Europa del Este.

Una cuestión fundamental en este aspecto es el hecho que ambas políticas se complementan mas no se compensan mutuamente; de ello se deduce que no es posible reemplazar una con otra, más allá de cierto límite. No obstante, existe siempre la tentación de justificar reducciones de gasto militar –y en consecuencia una reducción de capacidades militares– con una mejor o más activa diplomacia; esto naturalmente es un espejismo y puede comprometer las posibilidades de inserción internacional del país. Chile ofrece algunos ejemplos de tales políticas, en cuanto en varias oportunidades durante el siglo XX se intentó precisamente tal experimento y los resultados fueron siempre muy cuestionables y debilitaron objetivamente la posición internacional de la república.

En consecuencia, la compatibilización de las políticas exterior y de defensa es en sí una cuestión de “alta política” que requiere ser resuelta en los niveles superiores de conducción del Estado; de hecho, la aprobación de la estrategia militar nacional es una de las labores primarias de la conducción política de la defensa lo que implica su armonización con los demás aspectos de la gestión pública y muy preferentemente con la política exterior (Navarro, 2004). Surge ya aquí la idea de la gran estrategia nacional y de la política de seguridad nacional como instancias integradoras y ordenadoras que permitan compatibilizar adecuadamente los objetivos de la política exterior y de la de defensa, como instrumentos de posicionamiento internacional del Estado.

Densidad de las Políticas Exterior y de Defensa

Una cuestión relevante y estrechamente asociada a su compatibilización de objetivos es que ambas políticas deben tener similar densidad en cuanto a su desarrollo y ejecución. También esto es bastante evidente pero existen numerosos ejemplos históricos que sugieren que tal efecto no siempre resulta claro y que los riesgos implícitos aquí son considerables. La densidad de las políticas alude a un desarrollo y a una gestión de ejecución equivalentes de ambas, con una igual priorización en el ejercicio de la gestión pública. Aunque este tema tiene connotaciones financieras, sus parámetros exceden con mucho las cuestiones monetarias y se proyecta hacia la conducción superior del Estado; ambas políticas deben ser tenidas por igual como instrumentos de posicionamiento en el sistema internacional y en consecuencia, tener una similar prioridad dentro del ejercicio de la función pública. Esto, naturalmente, supone que las autoridades políticas superiores conozcan y entiendan el valor mancomunado de ambas para el cumplimiento de los intereses nacionales, que comprendan sus ritualidades, tiempos e instrumentos, y la manera cómo ambas, de consuno, apoyan la inserción del país en la comunidad de naciones. También se incluyen aquí cuestiones sutiles y de sintonía fina, como la estatura e influencia política de los respectivos ministros –que necesariamente debe ser muy similar– la relación política y aun personal entre ellos y otros factores igualmente subjetivos pero de similar valor.

La similar densidad de ambas política es una derivación directa del carácter esencialmente político del conflicto armado que su turno presupone la unidad de propósitos y esfuerzos propios de la acción política y la acción militar como componentes de la política general del Estado. Tanto Sun Tzu como Clausewitz aludieron a esta punto; el primero refiriéndose a la necesidad de solo actuar militarmente si está en juego el interés del Estado, es decir, un interés supremo y superior y, el segundo, enfatizando el carácter político de la guerra; dice Sun Tzu

“Si no es en el interés del Estado, entonces no actúe. Si no está en peligro, no entre en guerra” y también *“Un soberano no puede formar un ejército solo porque está molesto ni un general puede combatir porque está resentido. Mientras un hombre enojado puede volver a estar feliz y un hombre resentido puede ser satisfecho, una nación que ha perecido no puede ser reconstruida ni lo muertos retornados a la vida”* (1971, 142-143). A su turno, Clausewitz insiste en muchos pasajes de su obra en el carácter político de la guerra y, por lo tanto, de la unidad de propósito en la acción del Estado en relación a lo militar. Aunque ambos se refieren principalmente a la guerra, es un hecho que la unidad de propósito se extiende a todo cuanto dice relación con la seguridad externa del Estado y su posicionamiento internacional en tiempos de normalidad, de crisis o de conflicto armado.

Poder militar e influencia política

Un segundo contenido estratégico de la política exterior se manifiesta en la relación entre poder militar e influencia política en el sistema internacional. Es un hecho que desde la antigüedad, la diplomacia y la guerra han sido los instrumentos clásicos de cambio en el sistema internacional y los medios principales a través de los cuales un Estado se posiciona en este. En esta óptica, el poder militar es un instrumento de violencia legalmente aceptada –aunque actualmente solo bajo su forma defensiva– que el Estado utiliza en sus vinculaciones con otros Estados. En consecuencia, el poder militar es uno de los varios instrumentos de poder que los países utilizan en la búsqueda y prosecución de sus intereses nacionales, calidad que comparte con la diplomacia, el poder económico, su estabilidad institucional, el prestigio y otros.

Sin embargo, el poder militar tiene otros cometidos, no directamente relacionados con la defensa de la soberanía o los intereses nacionales, en sentido directo. En esta aproximación, el disponer de capacidad militar es un elemento indispensable de la condición de Estado independiente y es un requisito para ser reconocido como tal por los demás miembros de la comunidad de naciones. El poder militar es, en sí, una garantía inmanente de existencia del Estado en el sistema internacional, más allá y por encima de las amenazas concretas que afecten a cada país específicamente. En muchos casos, el poder militar es un factor de prestigio internacional e indispensable a cualquier Estado de alguna significación en dicho sistema. Este elemento es especialmente importante en términos del uso del poder militar como instrumento de influencia internacional. En palabras de Gutteridge *“El Ejército se suma a la bandera, al himno nacional y a otros elementos, y a veces apoyados por las empresas aéreas y navieras nacionales, como signos externos de independencia y progreso”* (Gutteridge, 1964).

Sin embargo, más allá de su valor simbólico, el poder militar es hoy día tenido como fundamental en el sistema internacional, especialmente considerando el carácter esencialmente anárquico que este tiene. El disponer de capacidad militar es inherente a la condición de país independiente y frecuentemente ha sido el factor primordial en asegurar la supervivencia de muchos Estados. Esto es, en lo esencial, tan válido hoy como lo fue en el siglo XX, en el Renacimiento o en la Edad Media, a pesar de los avances del derecho internacional y de otros elementos que limitan el uso de la fuerza en las relaciones entre Estados. En esta perspectiva, la fuerza militar es parte intrínseca del funcionamiento del sistema internacional y continuará siéndolo mientras este se mantenga como un sistema social sin autoridad central con poder de *imperium*, y que refleje primordialmente los intereses de sus integrantes más poderosos.

En este sentido, una de las cuestiones más relevantes ocurridas en el campo de la seguridad internacional desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y ampliada en la Posguerra Fría, es el empleo del poderío militar para fines de seguridad internacional del Estado, pero sin llegar a utilizarlo propiamente tal.

Este proceso tiene varias avenidas intelectuales y también de política práctica. Desde luego, se manifiesta en la disuasión, que reposa precisamente en la disposición de poder militar, en la voluntad de emplearlo, en comunicar adecuadamente tal voluntad, pero en no emplearlo proactivamente. Esta es una forma básica de utilización de poder militar para fines de seguridad internacional del Estado pero que no implica su empleo efectivo. Sin embargo, en este caso, como en otros de empleo en potencia de la fuerza militar, su efectividad radica precisamente en estar *dispuesto* a emplearlo, lo que a su turno implica desarrollar las capacidades adecuadas para conjurar las amenazas existentes a la seguridad o intereses de dicho Estado o para infringir a sus enemigos un castigo tal que eleve sus costos de oportunidad de manera tal que no inicien acciones en contra el país que disuade.

El uso del poder militar para fines de seguridad internacional no directamente relacionados con su empleo real, se manifiesta también en el manejo de crisis internacionales. La evidencia histórica sugiere claramente que el adecuado manejo de una crisis implica el empleo potencial o incluso actual, de la fuerza. Aunque naturalmente esto depende del tipo de crisis, la disponibilidad de fuerza militar, la voluntad potencial de utilizarla en el desarrollo de la crisis y su empleo eventual, son fundamentales en la exitosa superación de la misma. Desde luego, el ejemplo más utilizado en la literatura comparada es el de la Crisis de los Cohetes de Cuba en octubre de 1962, pero la Crisis de Munich en 1938, la del Líbano en 1958 y varias otras, demuestran sin lugar a dudas, la validez de este aserto. Chile ofrece

interesante ejemplos en este sentido en la medida que tanto en 1958, cuando la Crisis del Islote Snipe, cuanto en 1978, toda la maniobra de crisis con Argentina estuvo sustentada en el poder militar (en 1958, en realidad en la carencia del tal) y en una voluntad de emplearlo en caso extremo y ante una agresión; lo mismo fue en cierta medida válido con motivo de la Crisis Lagos-Toledo de octubre de 2005. Aunque hay ejemplos que sugieren que muchos tipos de crisis no son manejables solo o principalmente por medio del recurso fuerza, esto desvirtúa el argumento central, en cuanto en varios de esos casos, la disponibilidad de fuerza militar probablemente contuvo y acotó los efectos de las respectivas crisis.¹¹ Por otra parte, este tema es de especial relevancia para Chile, en la medida que la crisis –que implique uso potencial o actual de la fuerza– es el acontecimiento internacional crítico que tiene mayor probabilidad de ocurrencia en el entorno de seguridad de la república; que ello es así quedó demostrado, por ejemplo, con la incorporación de la crisis como factor catalizador de decisiones políticas y militares, en el proyecto de ley del Ministerio de Defensa Nacional en actual trámite en el Senado.¹²

Una cuestión central en este aspecto es el empleo del poder militar como factor de influencia política. Es un hecho indudable que existe una relación entre poder militar e influencia política; el poderío militar de un Estado es un componente de su poder nacional y en cuanto a tal, es un factor de la mayor relevancia en su capacidad de influir en la conducta internacional de otros países, una de las definiciones más clásicas de *poder* en el sistema internacional (Rothgeb, 1993). En términos generales, aquellos países que tienen mayores capacidades militares son efectivamente más influyentes, su opinión es más escuchada y sus posibilidades de actuar discrecionalmente en el sistema internacional son comparativamente superiores a los que carecen de él. En último término, la capacidad y libertad de la actividad diplomática de un país depende, en buena medida, de la base militar en que se sustente.

Sin embargo, la sola disposición o el incremento del poderío militar de un país, en sí mismo, no necesariamente hace a ese Estado más influyente en su

11 Dos ejemplos clásicos mencionados son la crisis de los rehenes de la embajada de Estados Unidos en Teherán y el embargo petrolero de la OLP luego de la Guerra del Yom Kipur en 1973; en ambos casos, si bien la fuerza militar de los países afectados no fue decisiva en la solución de las crisis mismas, sí fue fundamental en evitar que estas se extendiesen conteniendo en consecuencia sus efectos.

12 La incorporación de la crisis como factor catalizador de decisiones políticas y militares en el proyecto de ley del Ministerio de Defensa Nacional constituyó un hecho de la mayor relevancia porque reconoció, así sea de manera tácita, el hecho que la crisis antes que la guerra, es el acontecimiento internacional crítico que mayor probabilidad de ocurrencia tiene para la seguridad externa de la república. En esta óptica, el artículo 1° del proyecto alude a la crisis como situación que habilitará al Jefe del Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional para asumir el mando de las fuerzas asignadas a las operaciones; de igual modo, y según la misma disposición, ante una crisis internacional, el Presidente dispondrá la ejecución de los planes correspondientes.

entorno regional o en el sistema internacional en general, es decir no le otorga más poder en el sentido de capacidad de influencia. Es efectivo que ese país incrementará en términos absolutos su poder nacional y su estatura estratégica, pero transformar dicho aumento en influencia política proactiva requiere necesariamente incluir estos datos en el diseño y ejecución de su política exterior; esta y la diplomacia deben asumir, entonces, la mayor estatura estratégica del país y canalizarla en acción política eficaz. Si ese país no ejecuta esta compatibilización, posiblemente será menos vulnerable a una agresión física, convencional, pero no incrementará su capacidad de influencia externa y, en definitiva, limitará innecesariamente el efecto político-estratégico de su mayor poderío militar y no proporcionará el apoyo adecuado a su actividad diplomática.

Considerando este efecto, casi todas las grandes potencias han desarrollado mecanismos de influencia política que incluyen un componente militar activo; solo Japón ha seguido un camino algo distinto, pero tal aproximación es incluso visto como una suerte de experimento de alquimia en el sistema internacional. (Smart, 1973). Aún así y salvo por la carencia de armas nucleares, Japón tiene la segunda mejor capacidad militar de Asia, solo inferior a China.

Aunque los ejemplos indicados sugieran lo contrario, la relación entre capacidad militar e influencia política es universal y se aplica, en la especie, a las potencias medianas, especialmente en sus escenarios inmediatos de seguridad. Brasil, Sudáfrica, Nigeria, Irán, Tailandia y muchos otros países están en esta situación en cuanto su capacidad militar es un factor que los habilita para ser influyentes en su entorno regional. Chile tampoco está ajeno a esta realidad. Cabe consignar que muchos actores, merced de su poder nacional y especialmente de su poderío militar, son los administradores de la estabilidad del subsistema de seguridad al cual pertenecen; esto les genera especiales responsabilidades, tanto para con el subsistema como para con ellos mismos; tales responsabilidades serán tanto mayores cuanto más inestabilidad actual o potencial afecte a dicho subsistema. A mayor abundamiento, cuando un país administra la paz en un subsistema de seguridad, debe mantener tal condición porque el costo de perderla será normalmente mayor que el de no haberla tenido nunca; en estos casos, lo normal será que el Estado que era o es su rival, asuma tal responsabilidad, en desmedro de la posición internacional del primero. La historia abunda en ejemplos.

La Dinámica de la Defensa

Directamente relacionado con el poder militar y sus efectos de influencia política está el concepto denominado *dinámica de la defensa*. Este, en su acep-

ción original, fue acuñado por Buzan (Buzan, 1991) y se refería, en lo sustancial, a la necesidad que existiese una equivalencia entre el nivel de tecnología general disponible en una sociedad y la tecnología disponible a sus fuerzas militares, la denominada aproximación *tecnológica* al concepto.

Posteriormente, el concepto ha evolucionado y hoy día postula la existencia de una vinculación armónica y racional entre la posición que un Estado ocupa en el sistema internacional y la capacidad militar de la que dispone. Esta es la aproximación *estratégica* del concepto. Además, la dinámica de la defensa descansa en el hecho que, actualmente, la función de defensa no solo se refiere a la defensa y protección física del territorio de un país sino muy fundamental a la protección y apoyo a sus intereses internacionales y a su posicionamiento en el concierto de las naciones. En esta perspectiva, la capacidad militar de ese país no solo está –o debe estar– referida a sus necesidades de defensa y protección territorial sino que especialmente debe comprender aquellas capacidades inherentes a los demás cometidos de la función de defensa. De ello se sigue, por ejemplo, que la ecuación tecnológica imperante en el sistema de seguridad de un país, sea este local o global, es solo un antecedente más en la definición de los niveles de tecnología militar de un Estado, debiendo conjugarse y complementarse con aquellos necesarios para la protección y apoyo a sus intereses internacionales.¹³

La dinámica de la defensa funciona en ambos sentidos. Si la capacidad militar de un país está por debajo de su posición en el sistema internacional, puede constituirse en un factor de inestabilidad en su entorno de seguridad al generar un vacío potencial de poder. Rusia en el período inmediatamente anterior a la Guerra Ruso-Japonesa de 1904 es un ejemplo en este sentido. Por el contrario, si un Estado cuenta con una capacidad militar que sobrepase en forma notoria su posición absoluta en el sistema internacional o sus legítimas y razonables necesidades de seguridad, puede transformarse en un elemento de desestabilización local o aun global. La situación de Corea del Norte evidencia este tipo de riesgos.

La dinámica de la defensa aplicada es un elemento de gran relevancia para las potencias medianas en cuanto tiene directa relación con sus mayores respon-

13 Un ejemplo claro en este sentido es el de la India. El nivel de desarrollo de sus fuerzas militares no está ya determinado por su condición de actor regional del Subcontinente indio -donde su parámetro estratégico y tecnológico es Pakistán- sino por su condición de actor hegemónico en la región. En consecuencia, la capacidad militar de la India actualmente supera significativamente su escenario regional y se inscribe de lleno en su proyección de potencia regional dominante.

sabilidades en la consecución de la paz y la estabilidad global. En esta lógica, las potencias medias, especialmente las emergentes, deben desarrollar capacidades militares progresivas y acordes con su posición en el sistema internacional lo que deben matizar con los requerimientos militares que derivan de sus esquemas regionales de seguridad, combinando ambos. Naturalmente, la dinámica de la defensa como concepto, requiere imbricarse con los elementos políticos doctrinales implícitos en la ecuación influencia política-poder militar-actividad diplomática para sí maximizar su efecto en la posición internacional del Estado.

Pero la dinámica de la defensa incide también en las políticas de adquisiciones militares en otro sentido: a través de la condición de garantía inmanente de existencia del Estado que constituye el cometido primario de la función de defensa. En esta perspectiva, las adquisiciones militares de un país, especialmente de sus sistemas de armas principales, deben responder a su posición absoluta en el sistema internacional y no están necesariamente limitadas por sus necesidades regionales de seguridad. Esto es lo que se denomina la *motivación sistémica* en las adquisiciones de armamentos.¹⁴

La dinámica de la defensa es un concepto que resulta especialmente aplicable a Chile. La mayor importancia relativa del país en el sistema internacional, la necesidad de proteger sus intereses internacionales y de apoyar los principios y valores que proyecta su política exterior además de tener las capacidades para responder a las demandas de la comunidad de naciones en torno a la paz y la seguridad internacional, así lo disponen. A lo anterior se debe agregar su posición militar relevante en su entorno de seguridad inmediato y las responsabilidades asociadas a tal condición. Cabe consignar que, más allá de su estructuración doctrinal, las últimas iniciativas de adquisiciones de las Fuerzas Armadas ya han incorporado el concepto, aunque esto no se haya traducido en una síntesis verbal del Ministerio de Defensa. En razón de ello, el concepto de la dinámica de la defensa requiere una mayor estructuración doctrinal y política y una incorporación formal a la política exterior y de defensa.

14 Normalmente los Estados adquieren armamentos por una de tres razones: Internas, Regionales y Sistémicas. Las motivaciones internas apuntan a la necesidad de sostener el régimen político frente a amenazas domésticas o a incrementar el poder interno o el prestigio del estamento castrense o a generar alianzas entre los uniformados y determinados sectores políticos; las motivaciones regionales están orientadas a mantener la seguridad del Estado en un entorno estrictamente local y las sistémicas se relacionan con el posicionamiento del Estado en el sistema internacional en sentido absoluto o con una búsqueda deliberada de prestigio y poder regional o global. Naturalmente, estas son categorías teóricas de análisis en cuanto las adquisiciones de sistemas de armas que efectúa cualquier país normalmente obedecen a una combinación de algunas o todas las motivaciones indicadas, aunque estas no sean aparentes o incluso conscientes (Navarro, 1999A).

Política Exterior, Diplomacia y Política de Adquisiciones Militares

El tercer componente estratégico de la política exterior lo constituye su aporte a la definición e implementación de una política de adquisiciones militares. Esta es una política específica, de naturaleza derivativa, que complementa la política de defensa. La política de adquisiciones militares puede existir formalmente, definida y sancionada por el poder público, o de manera consuetudinaria, como un conjunto de criterios y principios tradicionales y de permanente aplicación a las iniciativas específicas de adquisición de sistema de armas. El caso chileno responde a esta última variante (Navarro, 2005).

En la óptica doctrinal, pero también en la práctica política, las adquisiciones militares y la política exterior se relacionan en dos formas primarias: la primera alude a las iniciativas de compras de armas como apoyo a la política exterior, y la segunda a la forma cómo la política exterior del país influye y condiciona los procesos de adquisiciones militares.

a) *Las adquisiciones militares como apoyo a la Política Exterior*

Esta primera forma de interacción entre política exterior y compras militares se manifiesta fundamentalmente en el cometido primario de la función de defensa: la satisfacción de los intereses estratégicos que emanan del posicionamiento del Estado en el sistema internacional. Las adquisiciones de sistemas de armas, usualmente son el instrumento más explícito que posee el país adquirente para manifestar su voluntad de empleo eventual de la fuerza militar en apoyo a sus designios y objetivos internacionales, en defensa de su territorio y de sus intereses y, crecientemente, como sustento de los valores y principios que proyecta su política exterior. En tal sentido, las adquisiciones de sistemas de armas son, en sí, un componente de la disuasión.

Cualquiera sean las motivaciones principales de un país para adquirir armas, las compras militares demuestran el grado de compromiso de la sociedad de propender a su propia seguridad; esta condición genera el vínculo primario entre las adquisiciones y las políticas exterior y de defensa: ambas tienen que resultar creíbles; la disuasión o, en algunos casos, la persuasión que un Estado pretende generar en su entorno internacional de seguridad descansa en que los demás países y otros actores internacionales, efectivamente asuman como verdaderas sus intenciones y, en consecuencia, ajusten sus propias conductas a esa percepción. Toda la

teoría de la disuasión gira en torno al tema de las percepciones. En consecuencia, es crucial la forma cómo los países manifiestan su voluntad de empleo de la fuerza o la carencia de ella: en 1982, las masivas reducciones en los gastos militares anunciados por el gobierno conservador británico, que afectaron fundamentalmente a sus programas de adquisiciones, fueron probablemente el principal factor que persuadió a la Junta Militar argentina que Gran Bretaña no combatiría por las Islas Falkland/Malvinas; se generó en Buenos Aires la percepción, errónea según se comprobó más tarde, que la nación británica había perdido su voluntad de uso de la fuerza en defensa de sus intereses, precisamente por tales reducciones en los programas y adquisiciones.

La segunda forma cómo las adquisiciones militares interactúan en apoyo a la política exterior, dice relación con la generación de la capacidad militar efectiva del Estado para funcionar en cuanto a tal en el sistema internacional. Como se ha expresado ya, el poderío militar en su cometido más primario, está orientado a posibilitar la existencia del Estado como ente soberano y viable en la comunidad de naciones; es el instrumento final que avala la existencia del Estado, habida consideración de las actuales (y previsibles) características del sistema internacional. En este sentido, una política de adquisiciones militares balanceada, legítima, que evite una excesiva dependencia única externa y coherente con los recursos financieros del país, generará las condiciones materiales para el cumplimiento de los objetivos nacionales del país, incorporados en sus políticas exterior y de defensa.

b) *La Política Exterior como orientación a la Política de Adquisiciones Militares*

La segunda área de interacción entre política exterior y adquisiciones militares está constituida por la manera cómo tal política orienta e informa los procesos decisionales de adquisiciones militares. Esta es una interacción esencialmente operativa; todas las iniciativas de compras de sistemas de armas, sean o no parte de una política formal, tienen fuertes variables políticas, las que se manifiestan tanto en cuestiones de principio de la política exterior del adquirente, cuanto en aspectos prácticos de la misma.

En términos concretos, la política exterior orienta a la de adquisiciones militares en tres áreas principales:

Determinación de la política de alianzas estratégicas del adquirente

La adquisición de sistemas de armas genera inevitablemente una forma de alianza estratégica entre el adquirente y el vendedor, que se prolongará por toda la vida útil del sistema, en algunos casos hasta 30 años. Aunque la naturaleza del vínculo varía de caso a caso, la relación simbiótica que se genera entre ambas partes es un fenómeno universalmente aceptado. Estas alianzas varían en densidad, especialmente porque algunos países proveedores privilegian los aspectos netamente comerciales de las adquisiciones y restringen sus efectos políticos; sin embargo, nunca desaparecen del todo. Por otra parte, este tipo de alianzas, aunque involucre países muy dispares en poder nacional, nunca son totalmente unilaterales; siempre funcionan en ambos sentidos. En esta óptica, las políticas de adquisiciones militares abren nuevas avenidas en las relaciones bilaterales del país adquirente con el proveedor, normalmente en beneficio del primero.¹⁵

De ello se sigue que la determinación del país proveedor, en base a su efecto en la política exterior del adquirente, es una consideración fundamental en el proceso de selección del sistema de armas, con igual jerarquía que sus variables estratégicas, tecnológicas y financieras. Tal determinación debe estar en consonancia con los intereses y lineamientos generales de su política exterior, correspondiendo en consecuencia a esta informar el proceso decisional correspondiente. Así, la adquisición de los aviones Hawker Hunter en 1967 estuvo en entera concordancia con las orientaciones generales de la política exterior de Chile hacia Gran Bretaña, especialmente en ámbito de seguridad, caracterizada por un potenciamiento de los intereses estratégicos del proveedor en el entorno de seguridad del cliente. Este efecto, ya perceptible en 1967, se hizo muy manifiesto en 1982-83 a propósito del conflicto del Atlántico Sur.

Esta forma de interacción entre política exterior y adquisiciones militares tiene una vigencia creciente, especialmente por el surgimiento de nuevas formas de interrelación entre proveedores y clientes, específicamente los compromisos de cooperación industrial (*offset*), que fortalecen la alianza estratégica entre ambos, proyectándola en diversas áreas del quehacer político y económico de ambos Estados (Navarro, 1999B).

15 Entre los países que más privilegian los aspectos financieros de las ventas de sistemas de armas –y, en consecuencia, restringen sus efectos políticos– se cuentan Francia, Israel, Rusia y la República Popular China. A la inversa, el país que más potencia los vínculos y variables políticas implícitas en este tipo de ventas, es Estados Unidos, aún en la Posguerra Fría.

Las adquisiciones militares pueden ser, además, utilizadas por el país comprador para la formación de alianzas estratégicas o, al menos, de vínculos políticos y estratégicos que considere útiles o necesarios, pero que no resultan siempre indispensables o aún convenientes para el Estado vendedor. Desde ese punto de vista, las adquisiciones de sistemas de armas facilitan y dan más contenido a la actividad diplomática del comprador hacia el país proveedor.¹⁶

Determinación de proveedores confiables

Tradicionalmente una de las cuestiones más complejas del proceso de decisión inherente a la adquisición de sistemas de armas en las potencias medianas ha sido la determinación de proveedores confiables. Debido a una compleja serie de factores políticos, internos e internacionales, y a la sensibilidad de las transferencias de armamentos, los proveedores de sistemas de armas pueden suspender el suministro de las mismas a sus clientes o el apoyo técnico y logístico para su funcionamiento. Esto puede ocurrir por decisión libre del vendedor, derivada de sus procesos y ritualidades políticas internas, o forzado por circunstancias externas: el embargo impuesto por Francia a Israel en 1968 fue una decisión estrictamente doméstica; la suspensión del apoyo técnico al equipo alemán e italiano de la Fuerza Aérea de Chile en 1939-40, fue consecuencia del inicio de la Segunda Guerra Mundial, un acontecimiento internacional no buscado por los proveedores ni por el cliente.

Los embargos también ocurren en situaciones de conflicto armado. Desde 1945, y en conflictos no relevantes para la Guerra Fría, fue una práctica recurrente de los proveedores decretar embargos en situaciones de guerra externa o interna, o incluso crisis, que involucraron o afectaron a los países clientes. Desde 1990, además (y en algunos casos antes), la declaración de un embargo internacional obligatorio en caso de hostilidades ha sido práctica común del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Este tipo de embargos, debido a que obedecen a un cierto patrón son, sin embargo, previsibles y los países pueden en consecuencia adoptar medidas preventivas o paliativas. La más frecuente, utilizada ampliamente en el Medio Oriente y en el Subcontinente Indio, es la acumulación de

16 Este fue específicamente el caso de Francia como proveedor militar de Irak en los años 80, cuando París deseaba mantener los vínculos políticos y militares con Bagdad con un perfil muy discreto, pero a Irak le interesaba hacerlos patentes, especialmente por su confrontación con Irán.

stocks de armamentos y pertrechos. Alternativamente, los países afectados por embargos también han recurrido al mercado terciario, informal, de armamentos.

Finalmente, existen embargos motivados primariamente por acontecimientos políticos domésticos que afecten al Estado cliente y que producen un cambio en la actitud política del país proveedor; estos, por sus peculiares características, especialmente el carácter aleatorio del evento político interno del cliente, son casi imposibles de contrarrestar aunque, paradójicamente, fáciles de prever.

Los embargos militares no siguen un patrón fijo, están condicionados por múltiples factores y usualmente son de súbito acaecimiento; afectan más a las potencias medianas y menores y de hecho han sido una de las variables más complejas de asumir en los procesos de selección de sistemas de armas en estos países.

Esta es un área de responsabilidad de la política exterior y de sus agencias ejecutivas. Una adecuada interacción entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el de Defensa es imprescindible en este aspecto (y en casi todos los demás inherentes a la seguridad exterior del país). El análisis de los elementos de riesgo político, propio de los potenciales proveedores de armamentos, es del dominio de la política exterior; además, este riesgo puede ser minimizado en la medida que las adquisiciones se ajusten a los patrones y orientaciones tradicionales de la política exterior del país adquirente.

No obstante, en este campo no hay fórmulas infalibles ni garantías permanentes; la naturaleza misma de los embargos, especialmente en cuanto respuestas a procesos políticos domésticos de los proveedores (por ej. la inauguración de una nueva administración que propugnen nuevas políticas de exportaciones militares, más restrictivas) conspiran contra ello. Debido a esto, los potenciales afectados utilizan diversas fórmulas para minimizar sus efectos; la diversidad de proveedores, la acumulación de equipos, repuestos y municiones (especialmente cuando el cliente adquiere armas con el fin específico de utilizarlo en un conflicto armado que ve como inevitable o incluso como deseable), la generación de alianzas estratégicas sólidas con una potencia proveedora y, finalmente, la disminución del riesgo internacional merced del análisis de riesgo político interno del proveedor.

El impacto de las adquisiciones militares en la política exterior del país

Toda compra de equipo militar significativa tiene efectos sobre la política exterior del país adquirente. Estos se extienden desde el fortalecimiento de su posición en el sistema internacional (ya vistos) hasta las inquietudes que tales compras pueden crear en su entorno de seguridad o en el sistema internacional en su conjunto. Aquilatar y limitar estas últimas es responsabilidad de la política exterior del afectado: en concordancia con esta dinámica, por ejemplo, durante la década de los 30 los procesos de rearme alemán e italiano fueron acompañados permanentemente por es-truendosas ofensivas diplomáticas de paz, dirigidas por sus ministerios de Relaciones Exteriores y orientadas a atenuar la reacción de las demás po-tencias europeas ante tales iniciativas militares.

No todos los países tienen la misma susceptibilidad ante los efectos diplomáticos negativos de sus programas de equipamiento militar; en aquellos cuya conducta internacional es más responsable, debe existir una adecuada complementación entre sus políticas de adquisiciones y su política exterior. El efecto político de las adquisiciones militares debe ser un factor relevante en el proceso decisional mismo de cada adquisi-ción de sistemas de armas, correspondiendo la responsabilidad primaria en esto a la política exterior del país afectado. La cuestión central aquí es el logro de una condición de equilibrio entre las necesidades militares genuinas del Estado y la mantención de los equilibrios de su política exte-rior; la existencia de percepciones negativas en los demás países puede generar una condición desestabilizadora para el Estado adquirente en los más amplios parámetros de su política exterior, excediendo las cuestio-nes de seguridad. Esto, en definitiva, puede frustrar el propósito inicial de la compra. Al respecto, este efecto debe compatibilizarse con la nece-saria relación entre la posición que el país adquirente tiene en el sistema internacional y la capacidad militar de que debe disponer para apoyar tal posición, dentro de la lógica de la dinámica de la defensa, ya estudiada. Por lo mismo, esta es una cuestión de sintonía fina, de alta política, que requiere sofisticación en el análisis.

Una de las consecuencias de las percepciones negativas de los demás Estados puede ser el desarrollo de una competencia armamentista. De hecho, la forma de inicio más frecuente del modelo clásico de compe-tencia, la denominada de “acción-reacción”, es precisamente por un incremento de las adquisiciones militares por parte de un actor inter-

nacional que genera inmediatas aprehensiones en uno o más países; estos, a su vez, incrementan sus propias adquisiciones buscando lograr o recuperar el equilibrio alterado, lo que hace que el retador (que bien puede carecer de designios malévolos) a su vez perciba un nuevo desequilibrio que se apresura a remediar, generando así el círculo inherente a dichas competencias.

Un antídoto para el desarrollo de competencias armamentísticas no intencionales es, en la actualidad, el desarrollo de esquemas de medidas de confianza mutua. Tales iniciativas, a través de su amplia gama y gradación, permiten reducir las percepciones negativas de los demás Estados respecto de las compras militares de un tercero, interrumpiendo el espiral de subjetivismo negativo, pero al mismo tiempo habilitan a ese país para desarrollar los programas de adquisiciones inherentes a su estatus en el sistema internacional, evitando asimetrías o vacíos que sí pueden generar condiciones de inestabilidad. El desarrollo y la persecución de tales medidas es responsabilidad primaria de la política exterior, en estrecha coordinación con la política de defensa y sus políticas derivadas, entre las que se cuenta primariamente, la política de adquisiciones militares. Sin embargo, en la medida que este incide en cuestiones esencialmente subjetivas, estas iniciativas tienen evidentes limitaciones. Las permanentes críticas oficiales y oficiosas del Perú respecto de los programas de adquisiciones militares chilenos, evidencian estas.

De lo expresado en los párrafos anteriores se advierte que las relaciones entre la política exterior, la política de defensa y las adquisiciones militares son múltiples y se manifiestan en diversos planos; de hecho, tales vínculos son un proceso continuo y simultáneo cuyas clasificaciones son solo categorías teóricas de análisis para efectos metodológicos. Una adecuada interacción presupone la existencia de una relación funcional eficiente entre las agencias gubernamentales involucradas en los procesos decisionales propios de la adquisición de sistemas de armas, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el de Defensa y las fuerzas militares, de conformidad a la naturaleza de las relaciones generales existentes entre estas agencias.

Estas vinculaciones son crecientes, habida consideración de la mayor sensibilidad de las cuestiones relacionadas con la seguridad internacional y a la creciente preocupación por las variables políticas domésticas, especialmente las relaciones político-militares, en la consecución de la función de defensa en las potencias medianas.

El aporte de la política exterior y de la diplomacia a las políticas de adquisiciones militares cierra el ciclo de los componentes estratégicos de aquella y perfila nuevas y cruciales áreas de colaboración entre política exterior, diplomacia, poder militar y política de defensa.

IV PARTE

NIVELES DE ARMONIZACIÓN

La armonización entre la política exterior y la política de defensa o más genéricamente entre las relaciones exteriores y la diplomacia y la función de defensa, ha sido siempre compleja. No obstante la vinculación que ha existido desde la antigüedad entre la diplomacia y el uso de la fuerza, su implementación concreta ha presentado dificultades importantes. Cuestiones tales como culturas organizacionales distintas, diferentes métodos y escenarios de aplicación, tempos distintos, ritualidades con características propias y otros factores varios han conspirado para establecer una relación armoniosa y lineal entre ambas funciones en el plano material y cotidiano. Este problema ha afectado casi sin excepción a los sistemas políticos y la evidencia histórica sugiere que no hay fórmulas perfectas ni soluciones extrapolables de un caso a otro.

Sin embargo y no obstante las dificultades anotadas, en el plano teórico es posible definir dos niveles de cooperación y armonización entre las política exterior y de defensa:

NIVEL PRIMARIO

Para que se genere este nivel primario, básico, se requieren las siguientes premisas:

Que ambas políticas tengan un nivel similar de desarrollo

Naturalmente, este requisito parece de perogrullo pero en realidad, no lo es. Desde luego, en muchos países la existencia de una política de defensa, al menos bajo ese nombre explícito, es de reciente data, mientras que han tenido una política exterior desde antaño. Este fenómeno se explica por la conceptualización reciente de las políticas públicas, la que se ha extendido a la política de defensa pero que solo ha debido reconocer que la política exterior, usualmente bajo la forma de actividad diplomática, ha existido desde la antigüedad. Tal desfase no impide sin embargo que ya desde la antigüedad

haya existido una relación y coordinación entre las funciones diplomáticas (como una forma básica de política exterior) y la defensa y que esta coordinación se haya sustentado en la existencia de una visión común, de Estado, de parte de las autoridades políticas, el antecedente del actual concepto de políticas públicas.

Que las agencias encargadas de definir y ejecutar cada política tengan similar capacidad de gestión

Este segundo requisito parece igualmente obvio pero nuevamente es efectivo y real. Una de las características que se advierte en los sistemas comparados es que mientras que los ministerios de Relaciones Exteriores tienen una estructura similar en todo el mundo, los ministerios de Defensa varían enormemente en su organización, potestades y funcionamiento. En consecuencia, las vinculaciones entre cada agencia y la función pública de la que está encargada varían considerablemente; este fenómeno, a su turno, complica la vinculación entre ambas agencias. Sin embargo, lo más relevante es que cualquiera sea su forma y organización funcional, ambos ministerios o secretarías de Estado deben estar en condiciones de definir las políticas respectivas, dirigir su ejecución por sí mismas y/o sus organizaciones subordinadas cuando corresponda, y controlar su funcionamiento además de asegurar su eficacia y eficiencia. Si ambas agencias tienen capacidades jurídicas y materiales equivalentes, su coordinación será tanto más fácil y expedita.

Que las autoridades responsables de cada política conozcan los métodos, ritualidades, mecanismos y objetivos de la otra

Esta es posiblemente la condición más compleja de lograr pero, al mismo tiempo, es la más relevante. Consta de dos instancias: **i)** que las autoridades nacionales sean conscientes que tienen permanentemente a su disposición el instrumento político y diplomático (la política exterior) y el instrumento fuerza (la política de defensa y la estrategias militar nacional) en el devenir internacional del Estado, y **ii)** que las autoridades encargadas de la definición y ejecución de cada una de estas políticas conozcan y comprendan los mecanismos, objetivos concretos, ritualidades, tiempos y tradiciones de la otra.

Es un hecho que no siempre las autoridades políticas tienen claridad respecto del aporte mancomunado de la política exterior y de la defensa en el devenir internacional del Estado. Esto puede estar motivado por razones ideológicas, experiencias personales, complejidades de los gobiernos de coalición y varios

otros.¹⁷ La cuestión central en este punto es que las autoridades comprendan especialmente el uso del instrumento militar en toda su gama y no necesariamente como mecanismo exclusivo de uso de la fuerza en legítima defensa; sabido es que en la actualidad la función de defensa constituye un apoyo directo a la política exterior, siendo la fuerza solo una dimensión de ese apoyo, y la que menos aplicación cotidiana tiene. Sin embargo esto no siempre es comprendido así por la autoridad política.

En lo que dice relación con la segunda instancia de conocimiento, esta implica que los encargados directos de la definición e implementación de cada política deban conocer los métodos, medios, tiempos, ritualidades y objetivos de la otra. En la práctica, tal responsabilidad recae en los ministros, subsecretarios, secretarios ministeriales y otros niveles en cada ministerio, además, por cierto, de los cuadros asesores. En el caso de la política exterior, es indispensable que los cuadros profesionales de la diplomacia tengan conocimientos sobre defensa. Lo mismo es válido respecto del estamento castrense en relación a la diplomacia y la política exterior.

NIVEL AVANZADO; LA GRAN ESTRATEGIA NACIONAL

Aproximación teórica

La gran estrategia constituye el nivel más avanzado de coordinación entre la política exterior y la política de defensa de cualquier Estado. Tradicionalmente, los actores internacionales han debido articular sus objetivos, intereses y capacidades para posicionarse frente a los demás, en un escenario esencialmente dinámico y anárquico. Para este fin, los actores internacionales y, desde 1648, los Estados modernos han desarrollado mecanismos para integrar dichos elementos y utilizarlos coherentemente para los fines de desarrollo, protección y cooperación en el sistema internacional. Estos procesos, genéricamente, han sido agrupados

17 La experiencia histórica de Chile ofrece un buen ejemplo en este sentido. En 1876 fue elegido Presidente de la República don Aníbal Pinto Garmendia, político liberal, abogado y profesor. Como humanista no creía en el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. En consecuencia, tan pronto asumió el gobierno, ordenó el cierre de las Escuelas Militar y Naval y la venta de los blindados "Blanco Encalada" y "Cochrane" adquiridos por la administración anterior y que otorgaron a la Armada de Chile una clara superioridad tecnológica en la costa occidental de América. Aunque el Presidente Pinto adujo razones financieras para sustentar sus medidas, es un hecho que sus verdaderas motivaciones fueron su condición pacifista y su creencia doctrinal en el valor exclusivo del derecho internacional para resolver los conflictos entre Estados. En todo caso, el cierre de las Escuelas Militar y Naval fue temporal y no hubo –o no se encontraron– compradores para los blindados. Irónicamente, al Presidente Pinto le correspondió dirigir al país en la mayor empresa bélica de su historia, la Guerra del Pacífico contra Perú y Bolivia entre 1879 y 1884.

bajo el concepto de “Gran Estrategia” Aunque esta denominación ha sido objeto de controversias, resulta evidente que la gran estrategia es una manera funcional de asumir, ponderar y utilizar todos los recursos de poder del Estado. En palabras de Edward Meade Earle, la gran estrategia “es el arte de controlar y utilizar los recursos de una nación –o de una coalición de naciones– incluyendo sus capacidades militares, con la finalidad de que sus intereses vitales se vean efectivamente apoyados y protegidos contra sus enemigos actuales, potenciales o incluso presuntos. El más alto nivel de la estrategia es aquel que integra de tal modo las políticas y los armamentos de una nación que se la hace innecesario recurrir a la guerra o, si la utiliza, lo hace con las mejores posibilidades de victoria” (citado por Kennedy, 1991).

Históricamente, el concepto de gran estrategia ha sido acuñado y utilizado por las grandes potencias; de hecho, se ajusta mejor a su forma de posicionamiento en el sistema internacional, en cuanto pueden controlar con más independencia sus factores de poder, especialmente los de naturaleza política y militar. Sin embargo, al menos en teoría, no hay ninguna razón para que no pueda ser utilizado igualmente por las potencias medianas. Cabe consignar que, en cierto sentido, la gran estrategia de las potencias medianas es más compleja y sutil que la de las grandes potencias, en cuanto se mueven en escenarios en los que tienen un menor control sobre sus factores de poder, especialmente los de naturaleza militar y financiera. Como compensación, la problemática estratégica de las potencias medianas es comparativamente más simple que el de los países grandes en cuanto tienen menor injerencia internacional y rara vez está amenazada su existencia misma.¹⁸

La gran estrategia, en su moderna acepción, implica la definición de un modelo de inserción internacional único y específico del Estado y la adecuación de sus recursos de poder, cualquiera sean estos, para apoyar dicho proyecto. De ello se sigue la necesidad de armonizar dichos recursos con las capacidades y condiciones generales del país. Este proceso es más perceptible en el caso de las potencias medias, por las menores magnitudes involucradas, pero su aplicación es universal. Un ejemplo local ilustra este punto: para comienzos del decenio de 1870, la clase política chilena había definido un modelo de inserción internacional de la república que, en el ámbito regional, priorizaba una condición de equilibrio

18 Al respecto, esta premisa ha tenido muchas excepciones históricas. Así, por ejemplo, durante el decenio de los 30, el advenimiento del nazismo en Alemania y la consolidación del régimen fascista en Italia alteraron sustancialmente el escenario estratégico para Hungría, Grecia y Yugoslavia, en términos de afectar su supervivencia misma. Lo mismo ocurrió con Israel durante la Guerra Fría.

estratégico y disuasión para con el país que por razones históricas era percibido como la mayor amenaza, el Perú y secundariamente, para con Argentina. Para materializar tales objetivos, Chile, simultáneamente: **a)** mejoró su capacidad de gestión política internacional con la creación del Ministerio de Relaciones Exteriores en 1871, **b)** utilizó recursos políticos y diplomáticos para fortalecer su relación con Ecuador y **c)** incrementó sus capacidades militares merced de programas de rearme naval y militar que dieron al país una clara superioridad tecnológica regional. Estos programas, además, fueron compatibilizados con sus capacidades financieras de modo de evitar un impacto negativo en la estabilidad económica de la que entonces disfrutaba Chile.

Implementación de la Gran Estrategia: la Política de Seguridad Nacional

Por definición, la gran estrategia es un conjunto de principios y directrices coherentes, pero necesariamente generales, dirigidas a orientar el devenir internacional del Estado; es básicamente un curso de acción. Su implementación y materialización, por el contrario, se manifiestan en el campo de la política; en consecuencia giran en torno a definiciones políticas específicas que se concretan en una política pública igualmente singular: la política de seguridad nacional.

La política de seguridad nacional puede definirse como *aquella parte de la política general del Estado que, sustentada en la gran estrategia, define sus objetivos específicos de inserción internacional y orienta y coordina las políticas exteriores y de defensa en forma armónica y sinérgica*. La esencia de la política de seguridad nacional es la orientación y coordinación de la política exterior y de la política de defensa, en términos de hacerlas parte de un esfuerzo mancomunado orientado al posicionamiento internacional del Estado. Este ejercicio permite materializar la dualidad permanente que caracteriza al ejercicio de la actividad internacional de los países, que se compone de elementos políticos y diplomáticos y de contenidos de seguridad internacional y defensa.

La política de seguridad nacional asume que, aun en los escenarios diríase rutinarios de la actividad internacional del Estado, su política exterior y su actividad diplomática descansan, en último término, en disponer de un sustento de fuerza para apoyar aquellas. Esta premisa, aunque válida y permanente, admite por cierto gradaciones; estas dependerán de las responsabilidades e intereses internacionales del país, de su poder relativo y naturalmente de la complejidad de su escenario natural de seguridad, siendo este último punto el más relevante en la mayoría de los casos: en los dos últimos decenios del siglo XIX tanto para el Imperio británico como para Chile, no obstante la enorme diferencia de poder relativo, sus capaci-

dades militares constituían un apoyo directo a su política exterior en grados muy similares. Algo similar ocurrió entre Estados Unidos e Israel durante la Guerra Fría; ambos ejemplos ilustran que es su situación estratégica más que el tamaño o las responsabilidades las que condicionan la intermediación entre la política exterior y la política de defensa de un país, aunque aquellas son también relevantes. En definitiva, la implementación de una política de seguridad nacional permite establecer un equilibrio funcional entre los contenidos, orientaciones y densidad de sus políticas exterior y de defensa.

La existencia de una gran estrategia nacional implementada por una política de seguridad nacional constituye, para cualquier país, el nivel más avanzado de coordinación entre sus políticas exterior y de defensa. Por otra parte, no existen verdaderas limitaciones para la definición de una gran estrategia en las potencias medias y que esta sea implementada por una política de seguridad nacional en los términos ya indicados. Tal proceso constituirá para ellos el estadio superior de vinculaciones entre sus políticas exterior y de defensa.

V PARTE

CHILE, SU POLÍTICA EXTERIOR Y SU POLÍTICA DE DEFENSA

POLÍTICA EXTERIOR Y DE DEFENSA; UNA HISTORIA DE DESENCUENTROS

Tradicionalmente, la cooperación y complementación entre la política exterior y la política de defensa de Chile han sido escasas y, en cuanto a tal, han constituido un eslabón débil en el posicionamiento del país en el sistema internacional. Salvo algunos períodos durante el siglos XIX y luego en diversas etapas durante el siglos XX, siempre cortas, ambas políticas han seguido cursos separados y a menudo divergentes. Naturalmente, esto es explicable, a menos en la perspectiva metodológica; mientras que desde mediados de la primera mitad del siglo XIX, Chile ha tenido una política exterior funcional, definida y en ocasiones altamente sofisticada, la política de defensa solo se definió y explicitó en el Libro de la Defensa 2002; antes solo se ejecutó de modo consuetudinario y en un ámbito restringido fundamentalmente a las Fuerzas Armadas, con poca o ninguna intervención real de la autoridad política.

Por otra parte, en la medida que Chile fue un actor internacional terciario, alejado de los centros de decisión política y estratégica y con una muy limitada capacidad de influencia en los acontecimientos mundiales, la dicotomía entre sus políticas exteriores y de defensa no resultó especialmente lesiva a los intereses del

país. Contribuyó a este efecto la estabilización de la problemática estratégica de Chile, lo que ocurrió en 1929, después de la solución definitiva de la cuestión de Tacna y Arica, que estaba pendiente con el Perú desde 1884 y la actitud internacional de Santiago, fundamentalmente retraída, discreta y con un fuerte contenido jurídico. Al mismo tiempo, Chile abandonó el desarrollo de políticas de poder en la región, las que había mantenido desde antes de la Guerra del Pacífico y de manera concomitante y quizás inevitable, la clase política descartó el uso de la fuerza para fines de política exterior. La movilización del año 1920 fue la última vez que el estamento político hizo uso deliberado y consciente del poder militar para un objetivo específico de política exterior.¹⁹

En este mismo orden de ideas, cabe consignar que cuando el país perdió progresivamente su condición militar preeminente en la región, lo que ocurrió en el segundo decenio del siglo XX, las autoridades de la época, de un modo diríase inconsciente, reemplazaron tal falencia con una diplomacia más activa y, en general, mantuvieron el prestigio internacional de Chile con una política exterior de alta legitimidad externa y consenso doméstico, inaugurando con ello una tendencia pendular que ha perdurado hasta tiempos comparativamente recientes.

Otra cuestión relevante en las políticas exterior y de defensa de Chile es su carencia de un contenido geopolítico real y sistemático, aunque no necesariamente explícito. Por una pluralidad de razones, algunas no tan ajenas a las causas de su divorcio, ambas políticas, pero especialmente la política exterior, no han incorporado criterios y principios geopolíticos en su diseño y formulación. Esta omisión es ciertamente preocupante, especialmente en un escenario regional donde subsisten, atenuadas eso sí, políticas de poder de viejo cuño y donde el desarrollo del pensamiento geopolítico mantiene vigencia y pujanza aunque carezca, por ahora, de espectacularidad mediática.

19 La movilización del Año 20 fue, en el ámbito internacional, una respuesta al enrarecido clima con el Perú al que se sumó el gobierno boliviano, luego de un golpe de Estado que instauró un régimen militar en La Paz. Además, había evidencia del desplazamiento de efectivos militares peruanos hacia la frontera, entonces en Tacna. El gobierno de Sanfuentes temió, no sin fundamento, una agresión conjunta de ambos países y en consecuencia decretó la movilización, la que se llevó a efecto con gran entusiasmo y fanfarria, embarcándose casi 15.000 soldados para Tacna y Arica. Al respecto, la movilización reveló deficiencias tecnológicas en varias áreas críticas como artillería, armas automáticas y aviación. Además, la movilización inevitablemente se vio afectada por la situación política interna, ya que ocurrió en plena campaña presidencial de 1920, una de las más conflictivas y trascendentes de la historia política chilena, en muchos aspectos comparable a las de 1964 o de 1970. Hubo problemas de disciplina entre el personal movilizado (en todo caso menores) y acusaciones cruzadas en el Congreso respecto de la intencionalidad política de la iniciativa. Debido a esto, el episodio es conocido en la historia política chilena como “La Guerra de don Ladislao” en alusión al ministro de Guerra de la época y mentor de la iniciativa, don Ladislao Errázuriz. En todo caso, cualquiera que fuese el peligro real de una agresión en el norte, la movilización desalentó una asonada internacional y forzó a Lima y La Paz a volver al cauce diplomático.

Durante el siglo XX y salvo la crisis de 1978 con la República Argentina, las políticas exterior y de defensa de Chile frecuentemente siguieron cauces independientes, con poca o ninguna coordinación; esto fue más perceptible antes de las dos guerras mundiales, por la mayor tensión internacional general, durante ambos conflictos y luego en la Guerra Fría.

Tres ejemplos ilustran esta situación

Inmediatamente después del estallido de la Gran Guerra, Chile declaró su neutralidad²⁰ –por lo demás la única alternativa posible y políticamente viable para el país– mas no se tomaron las medidas de naturaleza militar necesarias para asegurar el respeto de dicha neutralidad por los países beligerantes, no obstante el hecho que algunas de las primeras acciones navales importantes del conflicto tuvieron lugar en espacios marítimos de interés estratégico para Chile, en sus aguas territoriales o aun en aguas interiores.²¹ Frente a estos eventos, si bien hubo preocupación en la Cancillería, no hay constancia alguna que esta se haya transmitido a los ministerios de Guerra y Marina para que arbitrasen las medidas necesarias, ni que estos hayan actuado por iniciativa propia. En consecuencia, el país no reprimió con energía suficiente las frecuentes violaciones a la soberanía nacional en sus aguas territoriales e interiores ocurridas en las etapas iniciales del conflicto, limitándose solo a protestas diplomáticas, usualmente enérgicas, pero en el fondo, carentes de contenido y significación real.

Esta parsimonia de Santiago es tanto más curiosa si se considera que, al momento de ocurrir los acontecimientos descritos, Chile tenía un poder naval que si bien era muy inferior en términos absolutos al de las principales potencias beligerantes,

20 Chile declaró su neutralidad el 4 de agosto de 1914, prácticamente el mismo día en que Gran Bretaña declaró la guerra a los Imperios centrales, lo que fue comunicado de inmediato por el Ministerio de Relaciones Exteriores a las legaciones de los países beligerantes en Santiago.

21 La primera acción naval de importancia entre fuerzas navales británicas y alemanas tuvo lugar frente al puerto de Coronel, el 1 de noviembre de 1914, inmediatamente fuera de las aguas territoriales chilenas, entonces de 3 millas. Fue una gran victoria alemana y resultaron hundidos los cruceros blindados británicos “HMS Monmouth” y “HMS Good Hope”, con gran pérdida de vidas. Posteriormente, hubo un serio incidente en la Isla Más a Tierra (hoy Robinson Crusoe, del Archipiélago de Juan Fernández) que involucró cruceros alemanes y buques mercantes aliados, resultando hundida una barca de bandera francesa con toda su tripulación. Luego, el crucero “SMS Dresden”, único sobreviviente del desastre alemán de las Falkland se ocultó durante varios meses en los canales fueguinos, siendo en definitiva hundido por fuerzas británicas en el Combate de Más a Tierra, en marzo de 1915. Finalmente, el julio del mismo año el crucero auxiliar alemán “SMS Prinz Eitel Friedrich” recaló en la Isla de Pascua, desembarcó tropa armada la que instaló un observatorio temporal en el Monte la Perouse; luego el buque fue reparado y requisó provisiones en la isla. Naturalmente, los alemanes no fueron los únicos que violaron la neutralidad chilena; los cruceros británicos “HMS Glasgow”, “HMS Kent”, “HMS Bristol” y el crucero de batalla “HMS Inflexible” buscaron al “Dresden” en aguas territoriales o interiores chilenas entre el Cabo de Hornos y Puerto Montt desde diciembre de 1914; y por cierto, fueron el “Kent” y el “Glasgow” los que hundieron al buque alemán en Más a Tierra.

gerantes, sí resultaba suficiente para disuadir o persuadir en su caso, a las fuerzas navales desplegadas por dichas potencias en los mares australes. El país invirtió fuertemente en defensa en el último decenio del siglo XIX y a comienzos del siglo XX, hasta 1902, siendo la Armada la principal beneficiaria de tal proceso.²² Aunque los programas de modernización militar y naval del último período del siglo XIX estuvieron orientados fundamentalmente contra Argentina, el poder naval resultante tenía efectos absolutos, contra cualquier potencial adversario. Por otro lado, y debido en parte precisamente a su poder naval, la neutralidad chilena era especialmente valorada por los beligerantes, principalmente por Gran Bretaña y el Imperio alemán, según se desprende claramente de los esfuerzos, tiempo y recursos destinados por Londres y Berlín a los intercambios diplomáticos resultantes de las notas de protesta chilena. En este escenario, una acción más coordinada y mancomunada de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Marina, que hubiese combinado las maniobras diplomáticas con el uso del poder naval, habría generado una sinergia política y estratégica y una protección real y efectiva a los intereses y a la soberanía de Chile en 1914-1915. Este es un ejemplo típico de cómo la sola disponibilidad de poder militar o de actividad diplomática, son insuficiente –separadamente– para generar real capacidad de influencia internacional y que estos debe actuar de consuno en la política exterior, la diplomacia y la defensa.

Otro caso de descoordinación grave entre la política exterior y la política de defensa, aunque entonces esta no era reconocida como una política pública propiamente tal, ocurrió inmediatamente antes del inicio de la Segunda Guerra Mundial. Desde 1936 el Ministerio de Relaciones Exteriores manifestaba una creciente preocupación por el deterioro de la situación de seguridad internacional en Asia y en Europa, y mostraba desazón por la incapacidad de los organismos interestatales, especialmente la Sociedad de las Naciones, por conservar el orden y la estabilidad, todo lo cual culminó con el retiro de Chile de dicha organización, formalizado en mayo de 1938.²³ Sin embargo y pese a los riesgos crecientes que entrañaba el

22 Al comenzar la Gran Guerra en Agosto de 1914, la Armada de Chile tenía como unidades de primera línea el acorazado Capitán Prat (1890, 6.900 tons.) ya entonces algo superado tecnológicamente, los cruceros blindados Esmeralda (1894, 7.000 tons.) y O'Higgins (1897, 8.500 tons.) los cruceros protegidos Blanco Encalada (1893, 4.600 tons.), Ministro Zenteno (1896, 3.500 tons) y Chacabuco (1898, 4.200 tons.) y 11 destructores de distintos tonelajes y capacidades. Existían además, como unidades de segunda línea, tecnológicamente obsoletas, los vetustos blindados Huáscar y Cochrane que habían combatido en la Guerra del Pacífico y en la Guerra Civil de 1891, y el crucero Errázuriz (1890, 2000 tons). En conjunto, aunque la fuerza era algo abigarrada y nada de homogénea, tenía suficiente capacidad para imponer la soberanía de Chile por presencia y, en caso necesario, enfrentar con éxito a las fuerzas desplegadas localmente por los beligerantes, especialmente porque éstos se encontraban lejos de sus bases y no podían arriesgar daños sin tener posibilidades de reparación lejos de la metrópoli.

23 . De toda esta preocupación del Ministerio de Relaciones Exteriores quedó clara constancia en los acápites sobre política exterior de la Cuenta a la Nación del Presidente de la República correspondiente a los años 1936, 1937 y 1938.

sistema internacional y a la preocupación de la cancillería, no se tomaron especiales medidas para reforzar la capacidad militar del país, entonces muy desmedrada como consecuencia de la “reacción civilista”.²⁴ Cuando finalmente y en forma tardía y parcial, defensa asumió los riesgos inherentes a la seguridad internacional del período y comenzó un programa de incremento de la capacidad militar del país, no se consultó la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores respecto de los proveedores de armamentos. Así, en 1937, el Ejecutivo logró la aprobación de la Ley N° 6.011 para adquirir aviones de combate e instrucción y escogió Alemania e Italia como los países proveedores, sin considerar que, en caso de comenzar un nuevo conflicto mundial, la supremacía naval británica impediría el comercio con ambos Estados, afectándose el abastecimiento de repuestos. La Fuerza Aérea de Chile advirtió el problema potencial, pero no pudo revertir la decisión gubernamental; en definitiva, los aviones adquiridos en Alemania e Italia solo prestaron servicio por un corto tiempo antes que el estallido de la guerra en septiembre de 1939 y el corte del comercio marítimo con ambos, en efecto cercenase el flujo de repuestos necesarios para su operación.²⁵

Un tercer caso de notoria y evidente descoordinación entre Relaciones Exteriores y Defensa, esta vez de naturaleza más bien táctica, pero que pudo tener profundas consecuencias diplomáticas y militares ocurrió durante la Segunda Guerra Mundial. El 20 de enero de 1943, luego de largas cavilaciones y muchas presiones externas e internas y siguiendo, tardíamente eso sí, las recomendaciones de la Conferencia de Río de Janeiro de 1942, el gobierno del Presidente Ríos rompió relaciones diplomáticas con las potencias del Eje. Alemania, Italia y el Japón. En esta oportunidad hubo mayor coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores con los demás departamentos de gobierno especialmente con Interior, por los

24 Se conoce como “reacción civilista” al acuerdo tácito adoptado en 1932 por todas las fuerzas políticas chilenas como resultado de las intervenciones militares en política, ocurridas a partir de 1925. En virtud de este acuerdo, las Fuerzas Armadas fueron confinadas a sus cuarteles y separadas del eje del desarrollo nacional. Además, implicó una prolongada subinversión en defensa que se extendió hasta 1937. Esta situación provocó una severa disminución de la capacidad militar del país y un fuerte desbalance estratégico en perjuicio de Chile, ya que coincidió, además, con el desarrollo de amplios programas de rearme en Perú y especialmente Argentina.

25 Los aviones adquiridos en Alemania fueron bombarderos de nivel Junkers JU-86, bombarderos-torpederos Arado AR-95 y aviones de entrenamiento primario Focke-Wulf FW-44. En Italia se compraron aviones de ataque Breda BA-65 y entrenadores de caza Nardi. Es interesante destacar como medida de comparación que en la misma época, la Armada argentina convocó a una competencia internacional para seleccionar un nuevo avión de bombardeo de nivel y cooperación aeronaval de largo alcance; en términos de performance absoluta ganó el trimotor italiano Savoia Marchetti SM-79, sin embargo, en definitiva Argentina compró aviones Martin B-10 norteamericanos, precisamente para precaverse de posibles problemas en la obtención de repuestos. De igual modo, el Perú entonces también en proceso de modernización de sus fuerzas aéreas, compró solamente material de origen estadounidense, fundamentalmente por las mismas consideraciones logísticas. En relación a las aprehensiones de la Fuerza Aérea de Chile, ver Pizarro, 2000. Respecto del SM-79 ver Apostolo, 1964.

riegos derivados de la existencia de una gran colonia alemana, de un partido nazi activo y de muchos simpatizantes suyos en los distintos estamentos nacionales. De hecho, la coordinación interministerial comenzó inmediatamente después del ataque japonés a Pearl Harbour el 7 de diciembre de 1941 y fue parte de las medidas adoptadas por el gobierno frente a la expansión del conflicto mundial al Pacífico.²⁶ Dentro de este proceso y previo al rompimiento, Relaciones Exteriores consultó con el Ministerio de Defensa, por los riesgos que tal decisión diplomática entrañaría para la seguridad del territorio y las líneas de comunicación marítima con Estados Unidos y los demás países del hemisferio occidental. Entonces la experiencia del *Toltén* no estuvo ajena al pensamiento de la cancillería.²⁷

Pero los problemas de descoordinación comenzaron poco después. Cabe consignar que el rompimiento de relaciones diplomáticas con los países del Eje fue solo eso: la suspensión de vínculos diplomáticos con Alemania, Italia y Japón, conforme a las normas de derecho internacional, mas no era una declaración de guerra; en consecuencia, en teoría al menos, Chile no podía realizar actos hostiles contra fuerzas militares de los países indicados ni suponer que estos los realizaran. Sin embargo, en este escenario que jurídicamente estaba despejado, se produjo una fuerte descoordinación al interior de la cancillería y entre esta y el Ministerio de Defensa a propósito de la actitud que debían asumir las fuerzas militares chilenas al enfrentar fuerzas de las potencias del Eje, en caso que ello ocurriera. Es así como antes de la ruptura de relaciones diplomáticas, el Ministerio de Relaciones Exteriores instruyó a las demás reparticiones públicas que tal paso debía interpretarse como una situación de guerra con las potencias del Eje, ya que se pensaba que dichos países lo interpretarían así (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1942). En consecuencia, cuando la ruptura se produjo efectivamente, las Fuerzas Armadas, y especialmente la Armada por su mayor exposición a los avatares de conflicto, adoptaron disposiciones acordes con el referido instructivo. Sin embargo, en abril de 1943 la cancillería modificó su posición, ajustándola más a la verdadera situación jurídica producida, es decir que el corte de relaciones diplomáticas no había gene-

26 Otra consecuencia, cuyos efectos irónicamente continúan hasta hoy día, fue la aprobación y promulgación en tiempo record de la Ley N° 7.144 antecesora inmediata del Sistema de la Ley del Cobre que rige el financiamiento de capital de las FF.AA.

27 El vapor *Toltén* operado por la Compañía Sudamericana de Vapores fue hundido cerca de Nueva York en la madrugada del 13 de marzo de 1942, mientras navegaba sin escolta y con las luces apagadas, en contravención a los acuerdos vigentes para los buques neutrales en zonas de guerra. Hubo un solo sobreviviente de la dotación de 29 hombres. Aunque nunca se probó fehacientemente, toda la evidencia sugiere que fue víctima del submarino alemán U-404, uno de los 15 buques hundidos por dicho sumergible durante su carrera operacional; el hecho ocurrió durante la primera fase de la Operación "Paukensschlag" (Redoble de Tambores) la primera gran ofensiva submarina alemana contra la costa este de Estados Unidos, luego del inicio de las hostilidades entre ambos países. Esta operación significó la pérdida de 397 buques mercantes aliados y neutrales en el Atlántico occidental y el Caribe.

rado un estado de beligerancia y que en consecuencia las fuerzas militares chilenas no podían tomar la iniciativa en caso de avistamiento de fuerzas militares del Eje. Esto causó la emisión de numerosas órdenes contradictorias, especialmente acerca de la forma de reaccionar frente a posibles avistamientos o encuentros con naves o aeronaves del Eje, incertidumbre en las Fuerzas Armadas y otros efectos nocivos. El asunto fue particularmente complejo en el ámbito naval, ya que en enero de 1943 la Armada de Chile firmó un acuerdo de patrullaje conjunto con las fuerzas navales estadounidense del Pacífico sudoriental en cuya virtud se estableció un completo entendimiento entre ambas armadas para vigilar la costa chilena y proteger las rutas de comunicación marítima;²⁸ sin embargo, Estados Unidos sí estaba en guerra con los tres países del Eje, mientras que Chile no, lo que ponía a las fuerzas chilenas en una situación jurídicamente opuesta a la que tenía oficialmente el país y las dejaba sin sustento legal para actuar y, en términos más generales, en oposición a la política oficial de Santiago. Todo este episodio reflejó un alto nivel de descoordinación entre las agencias involucradas, en un momento crítico y potencialmente muy explosivo. Los aspectos de detalle del efecto de todos estos episodios en la Armada de Chile han sido analizados por Martínez Bush (2009).

Los casos citados constituyen ejemplos diríase extremos de descoordinación entre relaciones exteriores y defensa, pero evidencian un problema más permanente de comunicación entre la política exterior y la política de defensa; por otra parte su carácter histórico pudiere sugerir que tal descoordinación solo ocurrió en el pasado, pero en realidad muestran una tendencia sostenida en el tiempo. Hay numerosos ejemplos más recientes, incluso muy actuales, de similar importancia y efectos que los tres descritos que evidencian claramente que el asunto no tiene nada de histórico y sí mucho de contemporáneo.

¿Qué hacer?

Naturalmente la falta de coordinación entre la política exterior y la de defensa, especialmente en el siglo XX, tiene muchas explicaciones. Algunas ya se esbozaron al comienzo de este trabajo; la posición geográfica de Chile, excéntrica y distante de los grandes centros de decisión política y estratégica, la estabilización de problemática estratégica regional a partir del Tratado de 1929 con el Perú, el abandono de la política de poder regional por parte de Chile, coetáneo con la pérdida de su poderío militar, la ausencia de una política de defensa formal y explí-

28 Este acuerdo fue suscrito en Valparaíso el 25 de enero de 1943 entre el Comandante de las Fuerzas Norteamericanas del Pacífico Oriental y el Comandante en Jefe de la Armada de Chile.

cita que fuese la contraparte natural de la política exterior que sí ha existido como tal desde al menos mediados de la primera mitad del siglo XIX; hay desde luego, otras causas más sutiles pero igualmente importantes; quizás si la más relevante de estas ha sido un cierto desconocimiento mutuo entre el mundo diplomático y el estamento castrense, de los métodos, tiempos y ritualidades propios de cada uno, lo que ha generado estereotipos mutuamente excluyentes y de raigambre profunda. Por cierto, esto ha sido a la vez causa y efecto de la distancia entre la política exterior y la de defensa y entre cancillería y defensa. Es interesante destacar que ni aun durante el régimen militar tales percepciones mutuas desaparecieron; antes bien una serie de circunstancias especiales ocurridas en la cancillería, muy bien pudo haberlas exacerbado. Por otra parte, un intento serio realizado en los años 70 y 80 de coordinar las actividades de relaciones exteriores y defensa a través de una actividad común, la planificación, no prosperó mucho más allá del período en que se intentó e, irónicamente, bien pudo haber a la postre y por una serie de malas razones, haber contribuido a mantener el distanciamiento entre ambas políticas y sus agencias responsables. En síntesis, la interacción de todos los factores mencionados configuró entonces, y de modo progresivo, un cuadro complejo que favoreció distancias profesionales y descoordinaciones formales entre la política exterior y la de defensa.

Sin embargo, es un hecho que muchos de estos factores están en franca evolución, lo que tiene un efecto directo sobre ambas políticas e imprime urgencia a la necesidad de superar este distanciamiento histórico.

Desde luego, la posición internacional del país ha evolucionado. Chile es actualmente una potencia mediana emergente y, en tal sentido, sus responsabilidades internacionales se han incrementado en una pluralidad de ámbitos, incluyendo, por cierto, los de seguridad. A mayor abundamiento, los escenarios internacionales actuales, de creciente complejidad, implican inequívocamente una mayor imbricación entre los aspectos políticos y diplomáticos de la inserción del Estado en el sistema internacional, con aquellos de naturaleza militar.

No menos relevante para los efectos del posicionamiento externo de Chile, en sus vertientes políticas, diplomáticas y de seguridad, es la existencia de una desregulación en las relaciones internacionales contemporáneas, fenómeno normalmente asociado a cuestiones geográficas o de disponibilidad de recursos naturales. Este proceso afecta comparativamente más a las potencias medianas, especialmente por la asimetría existente entre su posición internacional y su capacidad de injerencia en el sistema. Por ello, este fenómeno resulta importante para Santiago tanto por la peculiar configuración del país cuanto por su ubicación y

proyecciones geográficas. La potencial confrontación con Gran Bretaña a propósito de la cuestión antártica –aunque de muy baja probabilidad– es una prueba de lo aseverado.

En otro orden de ideas, a contar de 2003 el país tiene una política de defensa formal y escrita, explicitada en el *Libro de la Defensa 2002*, lo que elimina el factor que posiblemente más afectó la posibilidad de coordinación entre relaciones exteriores y defensa.²⁹ En este mismo sentido, el proceso de modernización del Ministerio de Defensa está, al momento de escribir estas líneas, en las últimas etapas de su trámite legislativo. Esto eliminará otro obstáculo de proporciones en la integración de ambas políticas dado que, en su organización actual, defensa objetivamente no tiene las mismas capacidades decisionales en su campo de gestión que las que tiene la cancillería en el suyo.

Otra área que contribuye a establecer vínculos estrechos entre ambas políticas y entre los ministerios respectivos es la creciente participación de Chile en operaciones de paz. Estas iniciativas, por su misma naturaleza, requieren de una sólida imbricación entre las políticas exterior y de defensa, incluso en un nivel muy operacional. Esto ha sido reconocido por el legislador que, a propósito de la modificación de la Ley 19.067, ha establecido un ente biministerial de carácter permanente, la Comisión Interministerial de Operaciones de Paz para coordinar los esfuerzos de ambos ministerios y asesorarlos en todo lo concerniente a estas operaciones. Cabe hacer presente que la Ley N° 20.297 que modificó a la 19.067 estableció una amplia gama de operaciones de seguridad internacional en la que pueden participar tropas chilenas, incluso más allá de aquellas dispuestas en virtud de los Capítulos VI y VII de la Carta de Naciones Unidas, como es el caso de las operaciones de rescate y evacuación de nacionales chilenos que han quedado atrapados en situaciones de conflicto o el apoyo y rescate de personal militar chileno que ha quedado en una situación de peligro durante el transcurso de una operación de paz. Estos casos, especialmente, por sus mismas aristas potencialmente más complejas y sensibles que los demás tipos de operaciones de paz, requieren de una muy estrecha coordinación entre la actividad diplomática y sus componentes militares, todo lo que incentiva la cooperación y el alineamiento entre las respectivas políticas y entre las agencias públicas encargadas de aplicarlas.

²⁹ Se menciona el *Libro de la Defensa 2002* como el primero que definió una política de defensa propiamente tal, porque el *Libro de la Defensa 1997* fue antes que todo un gran ejercicio en la creación de confianzas entre civiles y militares mas no definió una política propiamente tal ni se ajustó a los estándares internacionales relativos a este tipo de publicaciones.

Existen más instancias que facilitan desde ya una integración entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa y, por su intermedio, entre las políticas respectivas. Entre estos ocupa un lugar destacado el Comité Permanente de Seguridad, COMPERSEG, con la República Argentina que incluye a representantes de ambos ministerios de ambos países. En este mismo sentido, la utilización relativamente usual de las reuniones conocidas como “2 + 2”, es decir, los encuentros formales y agendados de los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Chile y de otro país limítrofe, constituyen también instancias de estímulo para una integración más estrecha entre los ministerios y las políticas.

Además, la contribución a la seguridad internacional es un fundamento de la política exterior actual de Chile, lo que constituye una base más de cooperación entre defensa y relaciones exteriores y de compatibilización de las respectivas políticas.

Con lo mencionado se advierte de inmediato que existe una dinámica de acercamiento y cooperación entre los ministerios y las políticas respectivas, así como las bases necesarias para implementar formalmente una vinculación, coordinación y alineamiento efectivo entre defensa y relaciones exteriores.

Desde luego y en el nivel más primario, el del conocimiento mutuo entre el mundo diplomático y el estamento militar, hay un proceso en marcha. Este incluye la dictación desde hace tres años de la asignatura de “*Seguridad Internacional y Defensa*” en el programa de formación de la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”. Esta asignatura incluye los principales tópicos de la agenda internacional de seguridad y también los aspectos básicos de la función de defensa; se imparte a los alumnos de 2º Año del Curso Nacional (y también al Curso Internacional) e incluye visitas profesionales a unidades militares y un viaje de estudios a la zona sur del país, conjuntamente con los alumnos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. El objetivo fundamental de esta asignatura es que los futuros diplomáticos, ya en su etapa formativa, conozcan los aspectos básicos de la función de defensa y la forma cómo el sector defensa, y en especial las Fuerzas Armadas, contribuyen al logro de los objetivos de la política exterior del país entendida en sentido amplio. Ello impedirá la formación de los aludidos estereotipos y facilitará su integración con el estamento castrense a lo largo de su carrera en el servicio exterior.

Pero este esfuerzo no puede ser solo dirigido a los diplomáticos. Es un hecho que los uniformados estudian relaciones internacionales como parte de los programas de formación de oficiales de Estado Mayor impartidos por las tres

academias de Guerra; sin embargo, esos programas no incluyen, en general, alusiones detalladas a la diplomacia, lo que también puede haber contribuido a la formación de estereotipos excluyentes, ahora desde el lado castrense. Para subsanar tal carencia, los programas de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, especialmente el Curso de Estudios Político-Estratégico Conjuntos, CEDEPEC, han comenzado a incorporar el estudio de la diplomacia como parte de los programas de relaciones internacionales y a analizar las vinculaciones entre las políticas exterior y de defensa. Esta adición es especialmente relevante en cuanto el CEDEPEC ya aludido es la instancia formadora de los oficiales especialistas en lo conjunto, y dotarán los niveles de organización y mando conjunto derivados de la modernización del Ministerio de Defensa Nacional, igualmente ya referida; es decir, muchos de los egresados de dicho programa se desempeñarán en destinos en los que deberán realizar trabajos en aspectos políticos y estratégicos de la defensa donde los componentes políticos y diplomáticos son de la mayor relevancia. Lo mismo es válido respecto a la incorporación del tema diplomático en otros programas de la Academia.

Por otra parte, también existen antecedentes que permiten innovar en el nivel básico de coordinación entre la política exterior y la defensa, aplicando los criterios citados en la Parte IV.

En efecto, en lo que se refiere a la necesidad de que ambas políticas, la de defensa y la exterior, tengan similares niveles de desarrollo es un hecho que con la existencia de una política de defensa nacional formal, explicitada en el Libro de la Defensa 2002 se ha cumplido este requisito. Naturalmente, dicha política puede ser mejorada y sobre todo profundizada, para abarcar áreas no contempladas en ella y que son propias de la política de defensa, como conducción política de la defensa, criterios básicos de financiamiento y asignación de recursos e implementación de mecanismos de control de eficiencia y eficacia, entre otros, pero tal proceso es parte de la modernización y actualización inherentes a las políticas públicas, aún a aquellas que tiene carácter de políticas de Estado. Por otra parte, también la política exterior debe ser constantemente adaptada y modernizada conforme a la evolución de la posición internacional del país. En consecuencia, hoy día es posible asumir que la política exterior y la política de defensa tiene un nivel similar de desarrollo lo que facilita su imbricación, coordinación y alineación.

Por otra parte y como se ha expresado, el proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa Nacional se encuentra en las etapas finales de su segundo trámite constitucional en el Senado; su aprobación e implementación dotará al ministerio de la estructura decisional y al ministro de las atribuciones y potestades

necesarias para conducir la función de defensa en sede política y estratégica y para ejecutar los demás cometidos que tanto la Constitución como la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado establecen para los ministerios. Por otra parte, existe amplio consenso político acerca de la necesidad de reformar el propio Ministerio de Relaciones Exteriores, aunque el diagnóstico varía según el referente político de que se trate; sin embargo, como hasta ahora la mayor limitación ha sido la actual estructura y potestades del Ministerio de Defensa, la implementación de su modernización permitirá que las dos agencias encargadas de las políticas respectivas tengan igual, o al menos similar capacidad de gestión sobre sus áreas de responsabilidad pública.

La cuestión del conocimiento y de la sensibilidad de las autoridades políticas respecto del uso de los instrumentos básicos de política exterior es más compleja, pero igualmente evidencia signos positivos. Desde luego, la distancia, desinterés y aun hostilidad del estamento político hacia las Fuerzas Armadas y por su intermedio hacia la función de defensa, que se desarrolló progresivamente en la primera mitad del siglo XX parece bastante superado. Diversos factores contribuyeron a este resultado, especialmente aquellos asociados al proceso de transición a la democracia; de igual modo, la evidencia legislativa indica que existen consensos amplios en torno a la defensa en los referentes políticos, lo que ha llevado a que la gran mayoría de los proyectos de ley tramitados en el Congreso desde 1990 hayan sido aprobados por unanimidad en comisión y en sala; esto no significa que no hayan habido debates e indicaciones numerosas y sustanciales en aquellos proyectos más emblemáticos, pero sí que en definitiva han primado visiones de consenso en torno a la función de defensa.

Por supuesto, esto no implica que necesariamente las autoridades encargadas de la conducción del país siempre estarán conscientes de la existencia de los variados componentes del poder nacional en la consecución del posicionamiento y de los intereses internacionales del país y serán igualmente sensibles a sus formas de empleo. En esto hay demasiados elementos subjetivos y políticos involucrados, lo que no permite generalizaciones ni optimismos excesivos.

Sin embargo también aquí se aprecian signos promisorios. Desde luego, en el ámbito de la defensa existe ya una forma embrionaria de liderazgo civil; este consiste en la capacidad efectiva de la autoridad política de tomar decisiones eficaces, eficientes y oportunas en el ámbito de su competencia y el hecho que tal capacidad sea reconocida por el estamento castrense. El liderazgo civil es la forma más avanzada de relaciones político-militares y constituye el correlato a la sujeción de los militares a las autoridades políticas (Navarro, 2004). Este

liderazgo, que en todo caso aún es embrionario, ha surgido de la aceptación progresiva de la idea de que las autoridades del Ministerio de Defensa tienen que tener conocimientos –idealmente avanzados– de los temas propios de su despacho; esta tendencia, por lo demás, es mundial y ha sido analizada en la literatura comparada (Cohen, 2003). Este proceso, naturalmente, continuará su desarrollo, especialmente en la medida que la modernización del Ministerio de Defensa incrementará objetivamente la responsabilidad de sus autoridades civiles en el campo de la conducción de la defensa en sede política. Algo similar se aprecia en la cancillería lo que sugiere una base más firme para su futura cooperación, especialmente en la medida que ambos ministerios y las políticas respectivas continúen sus procesos de modernización.

Se aprecia así que en la actualidad existen, o están próximas a existir, las premisas básicas que permitirían asegurar un nivel primario de coordinación entre las políticas exterior y de defensa, en los términos analizados en la Parte IV de este trabajo.

Sin embargo, surge naturalmente la pregunta de que si es posible avanzar derechamente a la definición de una gran estrategia nacional y de una política de seguridad nacional, su mecanismo operativo, especialmente si se toman en cuenta las dinámicas de las condiciones y responsabilidades de seguridad internacional de la república. Desde luego, este tema ha sido reconocido como pendiente por el Libro de la Defensa Nacional 2002 (Ministerio de Defensa Nacional, 2002). Además existen antecedentes históricos que sugieren que en Chile, durante el siglo XIX, se generaron esbozos de lo que hoy día sería tenido como una gran estrategia nacional.

En efecto, utilizando los criterios propuestos respecto de la gran estrategia, es posible argumentar que en los momentos en que hubo mayor coordinación entre sus políticas exterior y de defensa, el país desarrolló, de manera intuitiva eso sí, los rudimentos de una gran estrategia la que, a la postre, resultó efectiva y, diríase, providencial. Como se ha expresado en la Parte IV, ello ocurrió por primera vez durante el decenio de 1870 cuando Santiago, a un tiempo, fortaleció su capacidad de gestión en política exterior con la creación del ministerio correspondiente, luego utilizó sus recursos políticos para cimentar una alianza informal pero no menos efectiva con Ecuador y finalmente mejoró su capacidad militar con programas de modernización tecnológica para el Ejército y la Armada. En este período, la vinculación entre su política exterior y su política de defensa (consuetudinaria eso sí) fue particularmente perceptible: no fue mera coincidencia que la citada creación del Ministerio de Relaciones Exteriores y la orden de construcción en Gran Bretaña

de los blindados “*Cochrane*” y “*Blanco Encalada*” fueron decididos en la misma, primera sesión del gabinete del Presidente Errázuriz Zañartu, en octubre de 1871.

Una situación similar ocurrió desde fines del decenio siguiente hasta comienzos del siglo XX, durante la confrontación geoestratégica con Argentina por la supremacía en el Cono Sur de América. Entonces Santiago combinó de modo armónico sus recursos diplomáticos, orientados ahora a una aproximación hacia Brasil, y sus recursos militares que mantuvieron una paridad numérica y una relativa superioridad tecnológica con respecto a Argentina, especialmente en campo naval.

En ambos casos, la sinergia derivada de la combinación de recursos políticos, diplomáticos y militares constituyeron formas rudimentarias de una gran estrategia. Ello fue posible, fundamentalmente porque en las épocas anotadas, la clase dirigente, de suyo muy pequeña, concentraba el poder político y militar (y el económico y el eclesiástico) en pocas manos, muy vinculadas entre sí, lo que facilitó grandemente la formación de los consensos necesarios. Es pertinentes destacar aquí que una situación similar ocurrió un siglo después, en 1978, cuando la crisis con Argentina a propósito de la soberanía de las islas del Canal de Beagle. En esa oportunidad nuevamente, aunque por otras razones, el poder político y militar estaba concentrado en un solo estamento social, limitado en número y con una visión uniforme acerca de la política doméstica e internacional del país.

Sin embargo, los ejemplos citados fueron todos efímeros y diríase excepcionales; en consecuencia, constituyen ensayos rudimentarios de una gran estrategia nacional. Al respecto, tienen el mérito de demostrar que no hay, al menos en teoría, limitaciones básicas para que Santiago no pueda desarrollar dicha estrategia ni la política correspondiente.

Existen tres cuestiones críticas para tal proceso:

Voluntad Política

Esta deriva fundamentalmente de la percepción de la clase política en su conjunto respecto de la posición internacional del país, de sus proyecciones políticas, económicas y de seguridad y de sus responsabilidades para con el sistema internacional. Esto requiere una visión compartida por todos los referentes políticos porque la gran estrategia y, especialmente, la política de seguridad nacional sí deben ser genuinas políticas de Estado. Esta voluntad política es fundamental; se trata aquí de estimular agencias gubernamentales de alto perfil político y sólidas estructuras burocráticas, normalmente con liderazgos fuertes y perfilados, lo que

hace indispensable una acción enérgica por parte del jefe del gobierno. La Gran estrategia y la política de seguridad nacional resultante descansa siempre en la estrecha cooperación entre las agencias gubernamentales involucradas, cualquiera sea el método para asegurar dicha cooperación.

Legitimidad Social

Todas las políticas públicas requieren legitimidad social, pero especialmente aquellas que implican el manejo de grandes recursos financieros como la política de defensa y en alguna medida la política exterior; por otra parte, una gran estrategia efectiva descansa en una visión compartida por la sociedad en su conjunto, no solo por la clase política, respecto de la posición del país en el sistema internacional. Este aspecto está estrechamente relacionado con la cultura estratégica ya mencionada en la II Parte.

Instancia Formal de Definición y Control de Ejecución

Debido a la especial naturaleza de la gran estrategia que abarca la totalidad de los recursos de poder del Estado en el sistema internacional, es altamente conveniente que exista una instancia formal de análisis, definición y control de ejecución de la misma y de la política de seguridad nacional. Se trata de aunar y canalizar en dicha instancia las distintas visiones y aportes de los estamentos relevantes para su formación y ejecución, especialmente aquellos de raigambre política, del estamento militar y de la comunidad académica. En el caso chileno, es posible que haya que crear una instancia nueva o modificar sustancialmente una existente, de modo de crear o actualizar en su caso su integración, potestades y responsabilidades.³⁰

En consecuencia, Chile puede definir una gran estrategia nacional, materializada en una política de seguridad nacional, que determine y subsuma los objetivos internacionales del país y coordine todos sus recursos de poder, conjugán-

30 Surge aquí inmediatamente el Consejo Superior de Seguridad Nacional, creado por el DFL N° 181 de 1960. Este Consejo está presidido por el Presidente de la República, los ministros del Interior, Relaciones Exteriores, Defensa, Hacienda, Economía, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Sin embargo, por una pluralidad de razones, en la práctica, este Consejo terminó entabando el ámbito natural de desarrollo y gestión del Ministerio de Defensa por lo que progresivamente dejó de funcionar aún antes de 1973. Posteriormente, desde 1990, no ha sido convocado en gran medida por la misma razón y es eliminado en el Proyecto de Ley de Modernización del Ministerio de Defensa. Sin embargo, es evidente que con una nueva composición –que incluya el estamento académico– y con una secretaría permanente, podría ser una instancia válida, en primer lugar, para establecer una estrecha y funcional coordinación entre las políticas Exterior y de Defensa y, eventualmente, para definir y controlar la ejecución de una Gran Estrategia Nacional y la respectiva Política de Seguridad Nacional.

dolos en aras de su posicionamiento internacional y su responsabilidad para con la seguridad internacional, tanto en su entorno inmediato cuanto en una óptica más global. Este proceso constituiría el correlato en el ámbito externo de la modernización integral del aparato público, en la lógica de la actual condición de la república y frente al Bicentenario de la Independencia Nacional, en 2010.

BIBLIOGRAFÍA

APOSTOLO, Georgia (1964). *The Savoia Marchetti SM-79*. Profile Publications, London.

BARTON, R.P (1998). *Modern Diplomacy*. New York, Longman: 1-8.

Bragadin Marc Antonio (1968). *Il Dramma de la Marina Italiana 1940-1945*. Milán, A. Mondadori.

BUZAN, Barry (1991). *Military Technology and International Relations*. International Institute for Strategic Studies, London: 36-51.

COHEN, Elliott A. (2003). *Supreme Command soldiers, statesmen and leadership in wartime*.

Anchor Books, New York.

GANSLER, Jaques (1991). *Affording Defence*. The MIT Press: Introduction.

GIBBONS, Tony (1983). *The Complete Encyclopaedia of Battleships and Battlecruisers*. Salamander Books, London.

GUTTERIDGE, William. *Military Institutions and Power in New States*. London, Pall Mall Press.

HARYASANYI, John (1969). Rational-Choice Models of Political Behaviour vs. Functionalist and Conformist Theories, *World Politics* 21: 513-538.

HENDEL, Michael I. (1996). *Masters of War Classical Strategic Thought*. London, Frank Cass & Co.

HUNTINGTON, S.P. (1961). *The Common Defense: Strategic Programs in National Security*. Columbia University Press, New York: Introduction.

KENNEDY, Paul ed (1991). *Grand Strategies in Peace and War*. Yale University Press: I.

LIND, William y SCHMITT, John; SUTTON, Joseph y WILSON, Gary (1989). The Changing Face of War: into the Fourth Generation, *Marine Corps Gazette*, octubre.

MARTÍNEZ BUSH, Jorge (2009). *La Armada de Chile durante la Segunda Guerra Mundial bitácora de 6 años*. Armada de Chile, Valparaíso.

MASSIE, Robert K. (2003). *CASTLES OF STEEL Britain, Germany and the Winning of the Great War at Sea*. New York, Baltimore Books.

Ministerio de Defensa Nacional (2002). *Libro de la Defensa Nacional 2002*.

Ministerio de Relaciones Exteriores (1942). *Circular Confidencial N° 1*. Santiago de Chile.

NAVARRO, Miguel (1999A). *Adquisiciones Militares en Chile: Una perspectiva desde la Política de Defensa*. Santiago de Chile, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

_____(1999B) *La variable offset como componente político de los contratos de adquisiciones militares*. Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio, Anuario 1999.

_____(2007) Hacia una Nueva Política de Defensa; notas para un debate necesario, *Política y Estrategia* 105, Santiago de Chile.

_____(2003) *La Cultura Estratégica y su efecto en la definición de la Política de Defensa*, versión escrita de la conferencia del mismo nombre dada por el autor en el Centro de Altos Estudios Nacionales, Ministerio de Defensa, Uruguay.

_____(2004) La Conducción Política de la Defensa, *Política y Estrategia* 96, Santiago de Chile: 21-22.

_____(2005) Política de Adquisiciones Militares, *Política y Estrategia* 97, Santiago de Chile: 69-83.

PIZARRO SOTO, Alejandro (2000). *Diego Aracena, Maestro de Vuelo*. Fundación Arturo Merino Benítez, Santiago de Chile.

RODRÍGUEZ ELIZONDO, J. (2008). *De Charaña a la Haya Chile ante la aspiración marítima de Bolivia y la demanda marítima del Perú*. Santiago de Chile, Ed. Planeta.

ROTHGEB, John M (1993). *DEFINING POWER Influence and Force in the Contemporary International System*. New York, St. Martin's Press.

SABROSKY, A. N (1982). The Defence Policy of France en Murria, D.J. & Viotti, P.R (eds) *The Defence Policy of Nations*. John Hopkins University Press.

SMART, I. (1973). Force in Modern Society; Its place in International Politics. *Adelphy Papers* N° 102. International Institute for Strategic Studies, London.

TZU SUN (1971). *The Art of War*, traducción de Griffith, Samuel. New York, Oxford University Press.

VALI, Ferenc A.K (1971). *A BRIDGE ACROSS THE BOSPORUS. The Foreign Policy of Turkey*. The John Hopkins University Press, New York and London.

VON CLAUSEWITZ (1993). *On War*.

INDIA: LA AGENDA PERMANENTE DE SU POLÍTICA EXTERIOR^{*∞}

CÉSAR ROSS ORELLANA^{**}

RESUMEN

Este artículo se ocupa de aislar y explicar los temas permanentes de la agenda internacional de India, desde la perspectiva de su propia intelectualidad.

Este conjunto de ideas, que la elite india consigna como de valor estructural en la forma de entender su lugar en el contexto mundial, regional y vecinal, nos permite comprender tanto su política exterior coyuntural, como aquella por venir. Dada la importancia creciente de India en el escenario mundial, esto último resulta clave.

Como hipótesis, en este trabajo se plantea que la agenda internacional permanente de India ha estado compuesta por cuatro grandes variables: política exterior, geográfica, histórica y seguridad y defensa, los que a su vez fueron integrados por un total de 20 temas generales.

Palabras clave: *India, política exterior, política internacional, agenda internacional, agenda permanente.*

ABSTRACT

INDIA: THE PERMANENT AGENDA OF ITS FOREIGN POLICY

The article tries to identify and explain the permanent subjects of the international agenda of India, from the perspective of its own intellectuality.

* Los resultados presentados en este artículo son parte de un proyecto de investigación financiado por el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt) para el período 2007-2010, titulado "La Presencia y Reelaboración del Pensamiento Económico-Social Latinoamericano en el Subcontinente Indio: India, Pakistán, Bangladesh, Sri Lanka, 1965-1985" (Proyecto N° 1070104).

** Doctor en Estudios Americanos mención Relaciones Internacionales y Magíster en Historia. Universidad de Santiago de Chile. Chile. Académico del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA), Universidad de Santiago de Chile. Chile. cesarr.ross@usach.cl

El autor agradece las facilidades recibidas en la biblioteca central de la JNU, Jawaharlal Nehru University (New Delhi, India) y en la biblioteca del Congreso (Washington, Estados Unidos) para realizar las investigaciones básicas para este trabajo, durante las estadias realizadas en el año 2008. Además, agradece especialmente a los académicos de la School of International Studies de la misma JNU, a los profesores del Centre for Canadian, US & Latin American Studies: Abdul Nafey, Professor & Chairman; Priti Singh; José Leal Ferreira; y Christopher S. Raj, junto a los comentarios del profesor Mario Artaza Rouxel, de IDEA (USACH).

∞ Fecha de recepción: 290709

Fecha de aceptación: 031109

This set of ideas is considered by the Indian elite, as an structural key to understand its place in the world-wide, regional and local context. Also, allows us to understand and to explain the present and the future Indian foreign policy. This is a very interesting point of view, considering the increasing influence of India in the world-wide scene. The hypothesis stated by this article considers that the permanent international agenda of India has been composed by four main variables: foreign policy, geographic, historical and security and defense, those that were integrated as well by a total of 20 general subjects.

Key words: *India, foreign policy, political international, international agenda, permanent agenda.*

INTRODUCCIÓN

La política exterior es la forma en cómo el “interés nacional” adquiere pertinencia histórica, vale decir cómo se expresa aquella definición de carácter permanente en el mediano plazo. Este último suele coincidir con el tiempo de duración de los gobiernos y por ello es factible considerar que la fuente de información acerca de la política exterior de un Estado es el programa del gobierno de turno.

Como parte central de esta política está la “agenda internacional” que, siendo parte de la política, parece una cuestión aparte dada la especificidad que en ella tienen los diferentes aspectos de la política exterior o internacional de un país.

Un rasgo relativamente común de la agenda pos Guerra Fría ha sido su transformación dinámica, y ello ha contribuido a crear la noción de que en el campo internacional casi todo es presente-futuro. Sin embargo, los países también tienen un conjunto de temas cuya vigencia es de muy largo plazo, recibiendo también la denominación de “agenda permanente”.

La agenda internacional supone un proceso de establecimiento de la misma, lo que implica la identificación de los temas que la integran, la definición de los mismos, vale decir, qué entendemos por tal o cual cuestión en términos políticos, así como su organización jerárquica. En este caso se aprecia una estructura interna de la que informa la hipótesis que se formula a continuación.

Como hipótesis, en este trabajo se plantea que la agenda internacional permanente de India ha estado compuesta por cuatro grandes variables: política exterior, geográfica, histórica y seguridad y defensa, los que a su vez fueron integrados por 20 temas generales.

Este análisis ha sido elaborado principalmente a partir del debate académico indio, de acuerdo a los trabajos de Ashak Guha (1967), de Paul Power (1974), Lakhan Mehrotra (1992), Para K.D. Mathur y P.M. Kamath (1996), Sanjaya Baur (1998), Moonis Ahmar (1998), M.S. Rajan (1998), Ravi Nanda (2001) y Arun Prakash (2005), los temas permanentes para el establecimiento de la agenda de India alcanzan los 20, organizados en cuatro grandes variables: política exterior, geográfica, histórica y seguridad y defensa.

PRIMERA VARIABLE: POLÍTICA EXTERIOR. ESTÁ COMPUESTA POR 8 TEMAS

1. Naturaleza de la política exterior¹

Para M.S. Rajan (1998), la naturaleza consensual de la política exterior india ha retenido por años los logros de su política, junto al contexto geopolítico exterior y el sistema parlamentario interno, y los cambios de gobierno no dieron buenos resultados al respecto.

Por ello hay que construir una política bipartidista que contenga a los dos partidos que hoy están separados, pero que no deben unirse perpetuamente para el respaldo del equilibrio de fuerzas.

Se habla de que este modelo no es practicable en India por distintas razones, o que solamente se puede llevar a cabo para políticas muy básicas y de amplio acuerdo, y no para sustentar soluciones de problemas específicos.

En ese sentido, el ministro de Relaciones Exteriores, Atal Bihari Vajpayee, tuvo acercamientos a dicha oposición.

Hacia 1977 las relaciones exteriores no eran un tema clave, y por ello era posible que siguieran planeando una política de país no alineado, ya que India no solo quiere aparecer como tal, sino que serlo realmente, aunque el camino sea difícil. Por ello el gobierno ha buscado la amistad de países con intereses similares, que validan su política exterior. Debido a esto el gobierno debe, por un lado, buscar la continuidad de estas políticas y, por otro, la existencia de un consenso respecto de ellas.

1 RAJAN, M.S (1998). The Goals of India's Foreign Policy, en *International Studies* 35, New Delhi, pp. 73-268.

Vajpayee también ha clamado porque los partidos que se encuentran en el poder le den nuevas opciones dentro de la política exterior, junto con una mayor capacidad de maniobra para el logro de los objetivos.

Para India ser un país no alineado está dentro de su esencia y permea todas las capas del quehacer interno, y por ello busca posicionarse en el centro de las cambiantes ideologías del mundo moderno.

Por eso la política exterior india se ha ayudado de la restauración del idealismo en su conducta y comportamiento. En base a eso los mayores éxitos de su política exterior se han registrado bajo el gobierno de Nehru, donde se puso en práctica lo siguiente:

- Permanecer dentro de los no alineados.
- Mantener la paz y solucionar pacíficamente los conflictos.
- Coexistencia pacífica de países con distintos sistemas políticos, económicos y religiosos.
- Oposición al colonialismo.
- Apoyo a las organizaciones internacionales como la ONU.

Todas estas características poseen un consenso nacional. Parte de la explicación del bajo perfil indio desde 1960 está explicado por estas variables.

2. Búsqueda de una coherencia en su política exterior²

Para los países en desarrollo, las ideologías son importantes para sus políticas externas, porque orientan y sustentan los principios definidos en el “interés nacional”, lo que para el caso de India es una coexistencia del Partido del Congreso Nacional y las corrientes inspiradas en el filo-comunismo prosoviético, propios de la Guerra Fría y el desplazamiento de este por las corrientes de inspiración neoliberal, que comenzaron a penetrar junto con las reformas económicas, durante la década de 1980. India ha usado la ideología

2 POWER, Paul (1974). The Ideologies I the India's Foreign Policy, en *The Indian Political Science Review*. New Delhi, Vol. VIII, N° 1.

para integrar y movilizar a la sociedad, para racionalizar la política exterior y para interpretar el comportamiento de los otros Estados. La estructura de las elites ha facilitado la utilización de la ideología por parte de los gobiernos.

Estas ideologías que han estado presentes a lo largo de los años nos darán un panorama del rumbo que India tomará en el futuro, pues pese a que su política exterior está influenciada también por otras variables, nos provee de una puerta a través de la cual mirar el futuro.

3. Relación con los vecinos

Según Sanjaya Baur (1998), una cuestión central de la política exterior de India es la referida a la relación con sus vecinos.³ Con un enfoque guiado por el pragmatismo, el autor plantea la tesis de que India está llamada a solucionar su conflicto con Pakistán por la zona de Cachemira, tema que es crítico para el desarrollo de una acertada política exterior.

La relación con los países de la zona, más allá de Pakistán, también es clave, y para Moonis Ahmar (1998) los factores de conflicto que entran en el surgimiento de las 3 Asias,⁴ entendidas por este autor como la del Centro, la del Sur y la del Este y donde estos países también están integrados, de manera multidimensional (política, económica, geopolítica, cultural). En este escenario de las 3 Asias, Ahmar visualiza 5 factores de conflicto que entran en las relaciones:

Primero, los conflictos bilaterales entre varios Estados. Este tema frena el comercio y la voluntad para solucionar conflictos de otro tipo, como medio-ambientales y de pobreza. El autor dice que hay al menos 10 de ellos⁵ vigentes en la región al momento en que escribe el artículo, y sostiene que aún se mantienen por la ausencia de mecanismos regionales y bilaterales para su solución. Estos mecanismos deben contar con la legitimidad y aprobación de todos los Estados. Moonis Ahmar habla de que algunas ONGs o foros económicos podrían hacerse cargo de esta tarea.

3 BARU, Sanjaya (1998). The Economic Dimension of India's Foreign Policy, en *World Affairs*, Vol. 2, N° 2, pp. 88-157.

4 MOONIS, Ahmar (1998), The emergence of the three Asias, en *World Affaire* – abril /junio.

5 India-Pakistán, India-Bangladesh, India-Nepal, India-Sri Lanka, Pakistán-Afganistán, Pakistán-Irán, Afganistán-Tajikistán, Uzbekistán-Kazajistán, Uzbekistán-Tajikistán-Kazajistán, e Irán y Turquía.

Segundo, las diferentes perspectivas del tema de la seguridad. Se ha ponderado de diferente manera el potencial de amenaza a la seguridad de temas como la pobreza y las amenazas medioambientales, los conflictos por el agua y los problemas tribales de la zona, los que minan la posibilidad real de un acercamiento entre las 3 Asias. La idea es generar un cercamiento en común de toda la región a este tema.

Tercero, el aumento de conflictos étnicos y religiosos. También son fuente de inestabilidad, y el autor nombra al menos 8 de ellos⁶ que se registran en las 3 Asias. Pese a que propone un acercamiento para la solución de estos temas, no plantea cómo, pero sí asegura que foros como SAARC⁷ y ECO⁸ podrían ser útiles en estos temas.

Cuarto, la proliferación de armas de destrucción masiva es vista como un factor de inestabilidad en la zona.

Quinto, el insuficiente éxito en la reducción de la influencia de Occidente, una cuestión que Ahmar presenta, pero que no desarrolla en su artículo.

4. Relaciones con países menos poderosos⁹

Se plantea que mediante estas relaciones, donde aunque no se menciona podría caer América Latina, India multiplicará su comercio y podrá crear un sistema de equilibrio mundial más favorable para sí que el que se configura con el ascenso de China como potencia económica. En contra de China juega el hecho de que el autor sostiene que se trata de un país isla, al que le cuesta mucho abrirse al exterior, lo que ahora, con la economía dominada por el Asia Pacífico, es un deber, ya que no puede pensarse un país que no abra sistemáticamente su economía, sobre todo, hacia los países vecinos.

6 En Afganistán, entre los pashtuns, los tajiks y los uzbekos; en India, la tensión hinduista-musulmana; en Kazajstán la disputa étnica entre eslavos y kazakh; en Pakistán el balance de sus etnias es delicado; en Sri Lanka, la población se divide entre las etnias sinhalí (mayoría) y tamil (minoría); y el problema de los kurdos entre Irán y Turquía.

7 SAARC: South Asian Association for Regional Cooperation. www.saarc-sec.org

8 ECO: Economic Cooperation Organization. www.ecosecretariat.org

9 BARU (1998).

5. Propiciar la paz mundial¹⁰

Esto se ha hecho de acuerdo a las enseñanzas de Nehru y Gandhi, y desde la independencia de India se ha dicho que este país debe trabajar por el establecimiento de la paz en la comunidad internacional, donde se genere libre cooperación y no haya grupos ni clases de ningún tipo.

La tradición de paz y no violencia en asuntos externos de India¹¹ proviene de concepciones fundamentales de su propia cultura. La filosofía india concibe al hombre y al universo como un ente espiritual, y por eso, la realización de la paz universal es la última meta.

La tolerancia india hacia otras filosofías y saberes se basa en el pensamiento de que Dios es uno solo, pero el hombre es quien lo llama de modos diferentes. Este espíritu de tolerancia se trasmite también a las relaciones internacionales.

El concepto indio de la vida presente en la tierra es un accidente en la vasta experiencia del alma humana, donde el futuro está vinculado con nuestras acciones. Las acciones malas traerán malos resultados, y por eso la doctrina de la paz es tan importante para India, y ha sido adoptada desde el Estado, con políticas pacifistas, de no violencia y de principios humanitarios.

Esto no significa que la política exterior india se base en estos principios, y deje de lado sus propios intereses, pues los entiende como parte inherente del ser humano, y por ello también están presentes en la política exterior.

Hoy, en un contexto de guerra con los vecinos, y donde los intereses propios están permanentemente involucrados, es improbable que conceptos como la moral, el liderazgo espiritual, la justicia y la tolerancia sean aplicados por India en su política exterior.

De todos modos, la aproximación idealista en las relaciones internacionales viene de los principios religiosos y morales de paz y tolerancia, practicados en India durante siglos.

10 MEHROTRA, Lakhan (1992). India's Foreign Policy Options in a Changing World, en *World Affairs*, Vol. 1, N° 1.

11 Desarrollado en detalle en MATHUR, Krishan D. (1996). *Conduct of India's Foreign Policy*, New Delhi, South Asian Publishers.

5.1. El rango de la paz

Para autores como K.D. Mathur, P.M. Kamath y M.S. Rajan, en India se cree que en materia de seguridad, el mundo es indivisible. Pese a que la zona del océano Índico se ha declarado como pacífica, se ha argumentado un vacío de poder para justificar la instalación de fuerzas militares de ciertos países, que en la práctica continúan el colonialismo.

Para la mayoría de los intelectuales y políticos indios esto es inaceptable, pues atenta contra la construcción de un mundo justo y pacífico como el que India quiere, y no un mundo donde los países ricos se han hecho más ricos gracias a la mala distribución de los beneficios del planeta.

Por eso, para asegurar un adecuado establecimiento de la paz, se debe luchar contra la pobreza, la inequidad, la discriminación y otros conflictos similares.

Para este objetivo también es necesaria la desmilitarización, junto a la democratización de las relaciones internacionales. Como se sabe, China y Pakistán son poderes nucleares, pero manejan esta condición “en el sótano”, de manera no explicitada, lo que es peligroso para India y para todo el mundo.

5.2. Mantenimiento de la paz¹²

Según M.S. Rajan (1998),¹³ es el principal objetivo de la política exterior india, y por eso este país no puede involucrarse con grupos de poder. Por eso India no se relacionó con los bloques durante la Guerra Fría, pues en ese período, y más que nunca, la paz era frágil y el objetivo era la supervivencia del mundo.

India no cree en la teoría de la Guerra Nuclear limitada, pues lo limitado es su alcance geográfico y no los riesgos que conlleva. Por ello planteó que el uso de armas nucleares fuera declarado como crimen contra la humanidad por la ONU. Nehru fue el primero en advertir los riesgos de este tipo de armas.

12 RAJAN, (1998).

13 *Ibidem*.

En ese contexto, India ha ofrecido ayuda técnica a diferentes países para el uso pacífico de la energía nuclear, sobre todo a aquellos en vías de desarrollo, y ha invertido de manera moderada sus recursos en estos objetivos.

M.S. Rajan (1998) plantea que en materia de seguridad, India debe definir más su política exterior. Por ejemplo, un tema importante es que el pacifismo y neutralidad india, sumado a la gran cantidad de recursos, territorio y población que posee, pueden ser malentendidos por países vecinos y visto como un disfraz de malas intenciones, sobre todo por Pakistán.

5.3. Ventajas de la Paz:¹⁴

En la misma línea de la política prodesarme, India ha abogado por la idea de participar, con fines pacíficos, en una base en la Antártica, enviando científicos a dos de las que ya existen en la zona.

Adicionalmente India es pionero en la investigación de alta mar y del lecho submarino, donde se han realizado importantes descubrimientos de nódulos metálicos submarinos de minerales como el cobre, acero, etc.

Además, posee un convenio con la ONU para la futura exploración de la luna y otros cuerpos celestes.

5.4. Coexistencia pacífica de las naciones¹⁵

India ha creado en su interior una sociedad pluralista, lo que se manifiesta en la coexistencia con distintas naciones de diversas políticas, y que se ha conocido como armonización de intereses nacionales con Estados conflictivos, lo que obedece a la política india de gran respeto y tolerancia.

La tolerancia es aplicada en diferentes niveles y perspectivas para lograr un trato amigable y la cooperación con diferentes Estados,

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ *Ibidem.*

y hará que no hayan conflictos entre los Estados por malas voluntades o malos entendidos. Además, llevará a que poco a poco las naciones en conflicto acudan a India como un tercero imparcial para resolver sus controversias, lo que la hará ganar un rol de mediador pacífico en el contexto internacional.

Además, India entiende que debe tener un rechazo o posición fuerte a algunos temas emergentes como el narcotráfico, los conflictos por recursos naturales, proliferación de armas no convencionales, etc.

6. No alineados¹⁶

En el enfoque de C.P. Bhamnhri (1987), la política de no alineados ha surgido como un acuerdo y marco general, en la base de las cuales un extenso número de sociedades poscoloniales han intentado establecer sus relaciones con la política internacional y con el sistema económico. De este modo la política de los no alineados es una continuación de la lucha del mundo colonial contra el imperialismo.¹⁷

Por su parte, para K.D. Mathur y P.M. Kamath (1996),¹⁸ la política de no alineados surge para evitar el involucramiento en el conflicto Este-Oeste, y genera una plataforma para otros países asiáticos y africanos, India justifica esta postura a partir de la historia de diferentes países, incluido EE.UU. en algunos momentos de su historia, y Suiza, que ha sido capaz de mantener su neutralidad por más de 150 años.

La política de neutralidad india ha sido criticada tanto por Estados Unidos como por la Unión Soviética, pero esta le ha permitido a India tener relaciones con una pluralidad de actores dentro del sistema internacional.

La política exterior india se explica por su propia historia y por las relaciones con sus vecinos. La asimilación cultural que se ha producido al interior de India le da una posición central dentro de la civilización afro-euro-asiática, lo que es una gran ventaja.

16 MEHROTRA (1992).

17 BAHMBHRI, C.P. (1987), The Foreign Policy of India (Cap. 11), en *Foreign Economic Policy: Perspective of the Eighties*, Sterling Publishers, New Delhi, p. 127.

18 K. D. MAHTUR – P. M. Kamath (1996).

India ha fomentado la existencia de este grupo de países, y su principal logro ha sido resistir por más de 3 décadas antes del término de la Guerra Fría, lo que ha sido todo un triunfo para la esperanza de la paz.

Tras el fin de la Guerra Fría, India insistió en la validez de la política de los no alineados, pues cambia el contexto pero no la relevancia de este movimiento. Su esencia es la independencia de juicios en materia de asuntos externos (autodeterminación), y el apoyo a la soberanía de las naciones.

Del mismo modo, el interés de los países por pertenecer a este movimiento no ha terminado con el final de la Guerra Fría, y algunos ejemplos de esta vigencia son la incorporación de Honduras, Guatemala y Holanda, quienes también quieren trabajar por construir un mundo en paz, próspero y sin armas nucleares.

La idea de los no alineados es evitar conflictos en el futuro, y ese enfoque debe ser mantenido para conservar su lugar en este mundo de cambios. Su agenda consiste en eliminar el apartheid y la colonización, buscar el desarme global, un orden económico equitativo y poner atención a las prioridades emergentes como la democratización de la ONU, el respeto a los derechos humanos y el cuidado del medioambiente.

Según Sanjaya Baur (1998),¹⁹ el economista Michael Kalicki sostiene que la política exterior de los países no alienados de regímenes intermedios es una contraparte de sus características internas. El autor entiende por regímenes intermedios a países como India, Egipto o Indonesia, que se sitúan al medio entre el imperialismo y el socialismo, y poseen internamente una clase trabajadora, una clase feudal y la presencia de imperialistas.

Nehru usó la estrategia de mantener a India como país no alineado para lograr su desarrollo.

Para M.S. Rajan (1998),²⁰ el mantenimiento de esta política desde los años 40-50 obedece a la percepción del contexto externo de India.

19 BAUR, (1998).

20 RAJAN, (1998).

Para este país ser no alineado significa no solamente mantener su imparcialidad, también representa su opción ante la división del sistema internacional en bloques, ya sea por criterios ideológicos o económicos; la oposición a los poderes hegemónicos; la libertad de todos los Estados en sus relaciones exteriores; y el rechazo al establecimiento de bases militares de un país en otro; junto a la idea de la coexistencia pacífica entre los Estados con diferentes ideologías y sistemas económicos, político, social, etc.

El ser no alineado evita, como se plantea en la discusión académica que ha servido de base a este estudio, la “dependencia” de un país respecto de otro en cualquier tema, salvo en aquellos de mutuo interés como el de los negocios.

Para los demás países, India tiene un rol central dentro de los no alineados, y el ministro de Relaciones Exteriores se encarga de difundir el pensamiento de este país al respecto.

Por ejemplo, en 1978 Indira Gandhi planteó que los países no alineados eran un escudo para las presiones externas, y se caracterizan por un nuevo orden económico basado en la justicia y la equidad, en términos de que ser no alineado es tener el coraje de practicar la nueva independencia.

Por ello, en este enfoque la elección entre pertenecer a un bloque u otro es irrelevante. La verdadera elección es entre la dependencia (no importa respecto de quién) y la independencia, con miras a conseguir la paz mundial.

India no es parte de un bloque ni de otro, ni tampoco es parte de lo que se ha llamado Tercer Mundo. Es parte de un único sistema internacional, en el marco de la proyección de su soberanía nacional en las relaciones internacionales. Por eso India ha buscado tener relaciones con los dos bloques, y no antagonizarse con ninguno de ellos.

India ha percibido que Estados Unidos ha criticado a través de la prensa su política de no alineación tratándola como no definición entre ninguno de los bloques. Por su parte, Unión Soviética entendió esta postura y nunca la cuestionó. Esto se dio, durante la Guerra Fría, porque el bloque soviético compartía ciertos valores con India, como el anticolonialismo, antirracismo y promoción para el desarrollo del llamado Tercer Mundo. En ese contexto Unión Soviética ayudó comercialmente a India y le proveyó de tecnología y apoyo militar.

Pese a ello, India jamás concedió favores a este bloque al punto de que le hicieran abandonar su política de no alienación.

El más serio peligro para esta doctrina se vivió en 1971, cuando Leonid I. Breznev le propuso a India un sistema colectivo de seguridad y la firma de un Tratado de Amistad, lo que India no aceptó. Este momento fue complejo pues generó ansiedad en Occidente respecto a la idea de que India se aliara con la Unión Soviética.

Pero en temas como la aspiración de la independencia, o de controversias por diferentes territorios con Pakistán, India eventualmente podría acudir a la Unión Soviética si Estados Unidos acudía a China como respaldo.

La intelectualidad india piensa que todos los países, salvo Estados Unidos, creen en la legitimidad del movimiento de los no alineados, pero intermitentemente surgen críticas.

7. Democratizar el Consejo de Seguridad de la ONU:²¹

El Consejo de Seguridad de la ONU solo podrá ser útil para la construcción de futuro a que aspira India si es democratizado y ampliado, tal como ya se ha planteado ante la ONU, pues la cantidad de países no representa a todas las fuerzas, y ampliar la representatividad es un imperativo para que siga conservando su carácter moral.

8. Desarrollo Económico:²²

India ha promovido el desarrollo económico hacia adentro y la cooperación económica hacia afuera, esencialmente con países desarrollados, de los que ha conseguido ayuda y cooperación técnica. Esta política ha sido central al lado de los demás países no alineados.

En distintos foros multilaterales India ha propuesto ideas para profundizar y ampliar esta cooperación, en busca del establecimiento de un nuevo orden económico internacional y trabaja en los foros para ello. La teoría de Prebisch de centro-periferia ha sido una idea guía de este pensamiento.

21 MEHROTRA, (1992).

22 RAJAN, (1998).

India ha llevado las ventajas de esta complementación económica a los foros, hablando incluso de lo positiva que es entre un Estado desarrollado y otro no desarrollado, y ha sostenido que incluso esta aparente dependencia ayuda al establecimiento de un nuevo orden mundial. En cierto sentido, este modelo podría ser calificado como de “asimetría virtuosa”, en la medida que el desarrollo desigual de los actores no actúa como un obstáculo para el logro de beneficios individuales, sino que como un motor que impulsa los beneficios conjuntos.

SEGUNDA VARIABLE: GEOGRÁFICA. ESTÁ INTEGRADA POR 3 TEMAS:

1. Factor espacial²³

Tanto por el tamaño del subcontinente indio como por el clima privilegiado que le da el monzón, India tiene un poder y una diversidad única en la región en materia de recursos naturales disponibles.

Sin embargo, el tamaño del país también juega en contra del comercio internacional, dado que se generaba aislamiento entre las ciudades y se complejizaba el contacto entre ellas, en una red de mercados regionales que no están suficientemente integrados.

Por esto, los recursos naturales deben aprovecharse más para buscar un futuro auge de India.

2. Factor demográfico²⁴

India es un país con una gran cantidad de población, y que sigue creciendo.²⁵ Lo positivo es que hay mano de obra disponible y barata, pero lo negativo es que esa población se constituye en una presión constante para la producción de alimentos, lo que ha llevado a que se haya tenido que importar granos para hacerse cargo de esa demanda.

Como puede apreciarse en las estadísticas educacionales (UNICEF), a raíz de la expansión de la educación el aumento de la población también per-

23 GUHA, Ashak (1967). India's Foreign Economic Policy: A Theoretical Framework, en *International Studies*, Vol. 9, N° 3, pp. 389-403.

24 *Ibidem*.

25 Hoy alcanza una cifra superior los 1.000 millones de habitantes.

mite contar con más gente educada y capacitada para labores específicas. Para el caso de las mujeres esto aún es muy insuficiente.

El aumento de la población de Pakistán, Indonesia y China también es competitivo, y es un fenómeno que India debe tener a la vista, por la posición que sus emigrantes ocuparán en los países a los que lleguen, lo que puede ser un foco de conflicto.

3. Similitud climática entre India y las tierras tropicales²⁶

Si bien esto es un factor beneficioso para la agricultura, también hace que relacionarse con los demás países asiáticos que tienen monzón sea complicado. Con ellos India tiene poco comercio, y ha buscado a su vez relaciones con países de climas más secos y desérticos, dándose una estructura de complementaciones naturales, similar a la de Chile con el este y sudeste de Asia.

TERCERA VARIABLE: HISTÓRICA. ESTÁ COMPUESTA POR 6 TEMAS:

1. La enseñanza de la antigua India²⁷

La antigua India le enseña a la nueva acerca de cultura y teorías políticas, mediante las que esta India puede hacer un “nuevo trato” con Occidente. El nacimiento del nacionalismo y del deseo de libertad ha sido el resultado de la influencia que Occidente ha ejercido en India.

Incluso reviviendo las teorías políticas y los conceptos democráticos, es imposible negar a estas nuevas fuerzas, como hacen los musulmanes fanáticos respecto de la influencia de Occidente en el país.

2. Relaciones exteriores en el pasado²⁸

Las relaciones de India con otros países son antiguas y algunas de ellas se remontan al año 1.000. Dentro de ellas se cuentan las con China y Grecia –que se iniciaron en la época clásica–. Con Roma también hubo gran contacto, sobre todo en temas de intercambio de misiones diplomáticas y mensajeros.

26 GUHA, (1967): *op. cit.*

27 K. D. MATHUR–P. M. Kamath (1996).

28 *Ibidem.*

Ya en esa época se establece que el Estado es la manifestación natural que surge cuando los hombres quieren vivir en paz y sin miedo a las amenazas externas.

Los antiguos teóricos indios reconocían la existencia de la república, tanto como las formas oligarcas y tribales del gobierno.

Las repúblicas (o provincias indias) existen hace más de 2.500 años en el norte del país. Algunas de estas unidades se aliaron para poder obtener seguridad y defensa, pero han mantenido su identidad hasta el día de hoy. Esto demuestra que desde siempre las relaciones internacionales fueron un tema central, sobre todo, para la política india precolonial.

3. El imperio del Oeste²⁹

Los portugueses fueron los primeros en llegar a India, y esto marca el inicio de la influencia occidental en este país.

Los portugueses trajeron su modo de vida, que se fue mezclando con el de la gente, ayudando al entendimiento entre indios y europeos.

Solamente con Gran Bretaña hubo una política realista de comercio y cooperación, que fue la base para el establecimiento exitoso de este imperio. Tanto así, que en India se aprobó la enseñanza del idioma inglés y el establecimiento del sistema educacional de ese país.

El conocimiento de la institucionalidad occidental hizo que se acercara el pensamiento indio y el oriental, especialmente de la mano de la literatura, el arte y la poesía.

Paralelamente, el antagonismo con el Reino Unido crecía, y era sustentado por varias razones: entre ellas, por la rotativa y cambio de gobiernos, lo que fue interpretado como una manera conveniente de ignorar las necesidades indias, ya que el sistema de autoridades de la colonia se ubicaba en el exterior.

Esto fue el responsable del surgimiento del nacionalismo y de la necesidad india de la independencia. Este movimiento libertario no tenía el apoyo de

²⁹ *Ibidem.*

toda la gente, pues hubo quienes incluso apoyaron el surgimiento de un Estado islámico, pero para los británicos, estos dos movimientos (independentistas e islámicos) fueron uno solo.

India se ganó la simpatía de varios países asiáticos y otros europeos, dada la similitud de intereses entre ellos. Participó en el Congreso de la Liga Contra el Imperialismo, e incluso la Unión Soviética la apoyó en su ideal de independencia.

Gran Bretaña no estaba para nada contenta con ese apoyo, por eso arresta y deporta a los líderes del movimiento independentista generado al interior de India.

Gandhi era anticomunista, y por ello, junto a la influencia de Occidente, creía que:

La visión de India podía ser llevada más allá de sus asuntos coyunturales.

Tenía fe en la dignidad del hombre.

Creía en la habilidad de la inteligencia humana para resolver problemas humanos.

4. Propiciar el desarme

Como un concepto vinculado a la paz y el rechazo a la guerra, la idea del desarme es una verdadera acción política. India ha tenido durante años una campaña para el desarme mundial, que ha llevado a varios foros como la ONU, donde ha criticado a las potencias, sobre todo a las que tienen armas nucleares, porque son responsables directos de la carrera armamentista en el mundo y no obstante que India es un país con desarrollo nuclear por razones de seguridad propia, promueve el desarme como parte de su posición ética.

Para líderes e intelectuales como Gandhi y Nehru, así como para muchos de los intelectuales cuyas ideas nutren este trabajo, el tema del desarme cobró relevancia mundial tras el final de la Guerra Fría. India presentó soluciones a la ONU, para que fueran adoptadas de una manera unánime y completa.

En ese sentido, el orden mundial es contradictorio, pues legitima que unos pocos Estados tengan armas nucleares, pero imponen diferentes obligaciones para los que las poseen y para los que realizan detonaciones nucleares pacíficas, y eso entrampa el logro de un desarme total.

La idea del desarme total se funda en la no violencia, y un mundo basado en un principio como ese no puede permitir que existan países con este tipo de potencial bélico, por eso el tratamiento de este tema debe ser de carácter global.

El plan de desarme que India presentó a la ONU planteaba que con un trabajo serio, podía lograrse el desarme total al año 2010, y con esfuerzos concentrados al año 2000. Habiendo pasado el segundo de estos años y estando al límite del 2010, podemos afirmar que este objetivo planteado en 1992 no ha sido materializado.

5. Política nuclear³⁰

India se ha opuesto a las armas nucleares y a la destrucción que ellas representan, y solo reconoce su utilidad en tanto han servido para preservar una precaria paz durante la Guerra Fría. Pese a ello, han ayudado a acrecentar el poder y la hegemonía de ciertos Estados que pertenecen al Consejo de Seguridad de la ONU.

Estos países no están a favor de la transferencia pacífica de este conocimiento nuclear a aquellos que no lo posean, pues así pueden seguir ejerciendo su monopolio de cartel nuclear, con el que presionan política y económicamente al resto.

India se ha opuesto enfáticamente a este fenómeno, pues cree que la posesión de estas armas por parte de unos pocos Estados perpetuará la desigualdad y la dependencia en el sistema internacional.

India está a favor del desarrollo pacífico de la tecnología nuclear, en temas de energía, salud e investigación, y por a ello no ha reactivado su programa de tecnología nuclear.

30 RAJAN, (1998).

6. **Presencia del Islam en Asia**³¹

La religión también es un factor complicado, por la presencia del islam en la zona y su creciente potencial congregador. Este fenómeno se da por el vacío de poder dejado tras la caída de la Unión Soviética y la alarma que esto generó en el mundo occidental. De todas formas Moonis Ahmar (1998) plantea que en algunos países la influencia del islam no llega a la política y se circunscribe en la religión.

Argumenta, además, que este tema genera alarma y temor en Occidente, y se manifiesta mediante publicaciones académicas y en la prensa.

El islam promueve un sentimiento de unidad y pertenencia, que solo tras-pasa marginalmente lo político, pero de todos modos, si se quiere trabajar por la unidad de las 3 Asias, esta deberá buscarse tanto con los países musulmanes como con aquellos que no lo son.

CUARTA VARIABLE: SEGURIDAD Y DEFENSA. ESTÁ INTEGRADA POR 3 TEMAS:

1. **Estudio de temas de defensa y seguridad**³²

El Instituto de Análisis de Estudio y Defensa (IDSA) el año 2005 cumplió 40 años formando líderes de opinión en estos temas.

Arun Prakash (2005) se preocupa de la indiferencia que hay en India, que desde su independencia mira con desdén los asuntos relativos al estudio de la guerra, la estrategia y la seguridad nacional. Esto puede estar relacionado con la cultura india, donde se genera poco interés para estudiar estos fenómenos.

India ha sobrevivido a una serie de invasiones y conquistas que hacen que la supervivencia sea entendida como un valor.

Quizá por eso se valora más el tema de pensar y elaborar estrategias, por lo que se le ha tomado el peso a la labor que realiza el IDSA, y a la vez, se

31 MOONIS, (1998).

32 PRAKASH, Arun (2005), *Emerging India: security and foreign policy perspectives*, Institute for Defense Studies and Analyses, New Delhi.

explica por este factor que los estudios de defensa de India hayan estado centrados en su rol dentro del sistema internacional y en su potencial para ocupar aquel rol que desea.

Estos análisis han comprendido tanto factores militares como políticos, económicos, sociales, tecnológicos y medioambientales, dentro de los que se cuentan temas de aguas y recursos naturales.

Luego del término de la Guerra Fría a este análisis se le han agregado nuevos factores, como el tema de los derechos humanos, la energía nuclear, etc., que son los marcos dentro de los que se van a desarrollar los temas de defensa de India.

Una serie de hechos marcan el punto de vista que tiene el análisis de India de estos conceptos:

Gandhi propugnó el tema de la no violencia y en ese sentido cambió la historia moderna. El problema es que su visión ha sido simplificada y presentada con un enfoque idealista de cómo debe ser un liderazgo. Su idea era que las relaciones exteriores se basaban en una “moralpolitik”, orientada al no alineamiento y la conducta ética, buscando el desarme nuclear, mientras que las relaciones con los vecinos se regían por una “realpolitik”, especialmente aplicada a Pakistán.

Según Raksha Mantri³³ los dos siglos de colonialismo y sometimiento habían despertado la suspicacia india en relación al comercio internacional y a la globalización.

Ambas actitudes marcan el inicio de la emergente nueva república.

Tras la independencia de India ocurrieron una serie de momentos definitorios, que marcaron cuál sería el enfoque de la seguridad nacional y la política exterior.

33 Ministerio de Defensa.

2. Breve historia militar de India y su efecto en las relaciones internacionales

Según Arun Prakash (2005),³⁴ la breve historia militar de India impacta en sus relaciones exteriores.³⁵ Según el autor, en 1947, dos meses después de la independencia, Pakistán invadió Cachemira y la reacción de India fue a expulsar al invasor. Luego de algunas luchas desarrolladas en ese territorio inhóspito, el tema ha pasado a llamarse “el problema de Cachemira”.

En 1962 China atacó a India, y en 1971 las tropas pakistaníes se rinden tras la victoria india en Bangladesh.

La explosión nuclear con fines pacíficos de 1974 marcó un punto decisivo, ya que luego de estar en un tercer lugar en la lista nuclear, después de China y Pakistán, el país pasa a hacerse notar.

En la década de los 80 se mejoró el material militar, se compran submarinos nucleares y otros vehículos de tierra, aire y mar.

La crisis de 1991 demostró que India no estaba aislada del resto de los países, y que su crecimiento económico determinaría su futura posición a nivel mundial.

3. Factores de inseguridad en la región³⁶

La hostilidad es permanente, hay zonas muy inseguras donde la presencia de armas nucleares las hace inestables (Pakistán y Afganistán). Pero la inseguridad no solo viene de allí, sino que de la pobreza, los refugiados, las amenazas ambientales, y los conflictos étnicos no resueltos. Hay foros regionales donde se tratan estos temas, como el SAARC, pero se requieren más esfuerzos de cooperación, los que hasta ahora solo han sido bilaterales y han carecido de una estrategia.

34 PRAKASH, (2005).

35 *Ibidem*.

36 *Ibidem*.

CONCLUSIÓN

Para concluir, se podría afirmar que a grandes rasgos la agenda permanente de India ha estado centrada en tres grandes ejes. Primero, en aquellos temas que permiten establecer la identidad internacional del país. Segundo, en los temas asociados a la supervivencia de India. Y tercero, aquellos tópicos que permiten que este país singular, reafirmado en su condición de existencia, pueda proyectarse internacionalmente.

La “identidad india” se ve materializada en dos variables (geográfica e histórica). La primera aparece reflejada mediante 3 temas generales: El factor espacial, el factor demográfico y la cuestión de la similitud climática entre India con otras tierras tropicales. La segunda se presenta a través de 6 temas: La enseñanza de la antigua India, las relaciones exteriores en el pasado, el imperio del oeste, el desarme como un objetivo a lograr, la política nuclear y la presencia del islam en Asia. Hasta la actualidad, la identidad india se ve más fuertemente vinculada con su pasado que con un proyecto de futuro, no obstante que lo tenga y que en él se evidencie una fuerte presencia internacional.

La supervivencia india, por su parte, se expresa en la variable referida a seguridad y defensa, la que se ha expresado en 3 temas: El estudio de temas de defensa y seguridad, la llamada breve historia militar de India y su efecto en las relaciones Internacionales, y los factores de inseguridad en la región. Permanentemente, la reflexión internacional de India está cruzada por las presencias amenazantes de Pakistán y China. Esta última ha tendido a cambiar en la última década, quizá desde la crisis asiática, pasando de ser una amenaza potencial a constituir una aliada estratégica: Hoy, en muchos casos, ambos países aparecen como parte de un solo esfuerzo de inserción económica internacional.

Su proyección externa se ve materializada en una sola variable, la denominada en este trabajo como “política exterior” y cuyos atributos se expresan a través de 8 temas: La naturaleza de la política exterior, la búsqueda una coherencia en su política exterior, la relación con los vecinos, las relaciones con países menos poderosos, el interés por propiciar la paz mundial, el fomento de la política de los no alineados (lo más original de la política internacional de India), el propósito por democratizar el Consejo de Seguridad de la ONU y el afán por alcanzar el desarrollo económico, cuestión en la que se ha avanzado muchísimo en los últimos 20 años.

Un examen detallado de los temas permanentes en la agenda internacional de India permite aseverar que todos y cada uno de ellos tienen plena

vigencia. Incluso los de seguridad y defensa, que eventualmente pudiéramos clasificar como propios de la Guerra Fría, aparecen aquí como componentes irreemplazables: La amenaza de grupos insurgentes se renueva cada vez que hay un atentado terrorista y estos no han cesado desde el comienzo mismo de la independencia india.

Finalmente, y en una dimensión especulativa, cabría preguntarse cuáles podrían ser las implicancias de esta agenda internacional de India para Chile. Un marco para esbozar esa respuesta debería buscarse tanto en el denominado “reordenamiento regional de la economía asiática”, como en las implicancias del Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) entre India y Chile.

En cuanto a lo primero, y de acuerdo a las últimas investigaciones relevantes sobre el tema,³⁷ es posible identificar algunas claves fundamentales de lo que se ha denominado “reordenamiento económico y comercial de Asia”. Este nuevo “orden comercial” se articula en torno a la economía de China, en una situación estratégica que asemeja a la constitución de un bloque. En cierto modo se estaría consolidando el proceso de integración que se inició en los años 1980 –o antes–,³⁸ estimulado por la inversión intrarregional y el crecimiento del comercio intraindustrial. En este sentido, podría configurarse una futura área de libre comercio que integrara a China, Japón y la República de Corea con ASEAN y una posible ampliación de este esquema que incluya a Australia, Nueva Zelanda e India. Sus consecuencias comerciales, tanto regionales como mundiales, alcanzarían una dimensión enorme, con un PIB combinado de 5,5 billones de dólares.³⁹

Primero, y como sabemos hace mucho, se plantea que Asia es la región más dinámica de la economía mundial en todos los aspectos relevantes de este proceso.

Segundo, que dentro de este fenómeno China e India son actores fundamentales.

37 Entre otros, véase: Cesarin, Sergio M (s/año), “La Seducción Combinada: China e India en América Latina y el Caribe”, Programa Asia Pacífico-CARI, Bs. Aires-Argentina; CEPAL (2006), “Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. Tendencias 2007”, CEPAL, Santiago-Chile; Mikio Kuwayama y Osvaldo Rosales (2007), “América Latina al encuentro de China e India: perspectivas y desafíos en comercio e inversión”, en Revista de la CEPAL N° 93, Santiago-Chile, pp. 85-108.

38 Si el criterio fuera el desplazamiento de capitales de inversión, de tecnología, de conocimiento de competitividad, capaz de reordenar el proceso industrial de manera transfronteriza, esto podría retrotraerse a la década de 1960 con las primeras inversiones japonesas en Corea del Sur.

39 KUWAYAMA y ROSALES: *op. cit.*, p. 101.

Tercero, que estos dos países son piezas clave del proceso de reordenamiento de la economía asiática, dado que se desarrolla en torno a ellos.

Cuarto, que nunca como ahora se observa el renovado interés de ambos países por establecer y/o mejorar sus relaciones con América Latina.

Quinto, y paradójicamente, que este crecimiento e interés asiático no ha sido suficientemente correspondido por los países de América Latina.

No obstante que los gobiernos latinoamericanos han reaccionado muy lentamente. Las cifras del comercio revelan la existencia de un interés genuino y creciente por estrechar estas relaciones. Uno de los estudios mencionados plantea que entre 1990 y 2005 los intercambios comerciales entre los países de la región, junto a los de Chile e India, aumentaron de manera considerable, sobre todo en el último quinquenio, llamando la atención la semejanza de los patrones de intercambio de uno a otro país con los de las subregiones de América Latina.

Por otra parte, la estructura de las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia China e India se caracteriza por la concentración en recursos naturales y manufacturas basadas en estos, en fuerte contraste con la estructura del comercio intrarregional latinoamericano, que tiene un alto componente de productos de mediano nivel tecnológico.⁴⁰

Oswaldo Rosales y Mikio Kuwayama aseguran que, como en el caso del comercio con China, la canasta del comercio con India es poco diversificada y concentrada en unos cuantos productos que podrían presentarse en una lista de 15. De ellos, los 6 principales son: soja; cobre y concentrados: barcos de crucero; alcoholes; barcos ligeros y similares; azúcar de betarraga y de mesa (table sugar). Por su lado, la canasta exportadora del país asiático hacia la región es también concentrada: los 15 productos principales abarcan cerca del 60% exportado, donde destacan: petróleo, medicamentos, automóviles, productos químicos y productos textiles, entre otros.⁴¹

Si bien los países latinoamericanos son proveedores importantes de recursos naturales para uno de los mayores mercados del mundo (China), este está siendo disputado en una competencia doble: por un lado, la que se da entre los países

40 *Ibidem*, p. 92.

41 *Ibidem*, p. 98.

latinoamericanos (miembros de ALADI) y, por otro, la existente entre ALADI y los proveedores miembros del ASEAN. Exceptuando casos muy excepcionales de ventajas comparativas, como es el de los minerales, es bastante obvio que la lucha por el mercado chino será más difícil para América Latina en los próximos años.

Por su parte, India ha comenzado a integrarse a la red de comercio intra-industrial asiática, teniendo como proveedores importantes a los miembros del ASEAN. En este caso y a diferencia de China, para India son más importantes las economías asiáticas que las de ALADI. Esto es, en primer lugar, el reflejo de una conveniencia comercial de India y, en segundo término, el resultado de la escasa importancia que América Latina le ha conferido a este país. Esto resulta bastante evidente cuando se examina la política latinoamericana hacia este país, así como cuando se evalúa el tipo de instrumentos que regular las relaciones bilaterales. Por ello y por las estadísticas asociadas, Rosales y Kuwayama plantean que el mercado indio ha sido poco explotado por América Latina.⁴²

No obstante lo anterior, la reciente tendencia de suscribir acuerdos comerciales de variado tipo entre América Latina y el Asia tenderá a facilitar el enfrentamiento exitoso de los desafíos identificados en estudios como el citado anteriormente. En esta dirección, es relevante anotar que India también se ha ocupado de crear una red de acuerdos comerciales, 8 de los cuales son de libre comercio, entre los que destacan los de Alcance Parcial, como los suscritos con MERCOSUR y con Chile.

Respecto del Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) entre India y Chile, se puede decir otro tanto. El año 2005 constituye una inflexión trascendente en las relaciones bilaterales. Una serie de eventos encadenados han activado una transformación estructural en el vínculo que convoca este estudio. En enero de 2005 se produjo la primera visita de un presidente de Chile a India y el anuncio del inicio de las negociaciones bilaterales para la suscripción de un acuerdo comercial de alcance parcial, lo que también podríamos ver como el antecedente inmediato de un tratado de libre comercio más amplio.

En aquella visita, encabezada por el Presidente Ricardo Lagos, se buscó abordar 3 objetivos generales: primero, realzar el interés de Chile por el sur de Asia, región de amplios potenciales comerciales, de inversión y cooperación bilateral; segundo, entregar una visión del Chile actual, como una potencial puerta de ingreso de India a los mercados con los que ha suscrito acuerdos comerciales; y

42 *Ibidem*, p. 100.

tercero, explorar oportunidades de cooperación mutua en áreas nuevas, como las de tecnologías de la información y biotecnología, en que India presenta ventajas competitivas relevantes.⁴³

El anuncio de que se iniciaban las negociaciones del acuerdo aludido se realizó después de la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Económica entre ambos países. Las negociaciones se llevaron a cabo en cuatro rondas: la primera en Santiago (4 y 6 de abril), la segunda en Nueva Delhi (20, 21 y 22 de junio), la tercera otra vez en Santiago (entre el 5 y 7 de septiembre), y la última en Nueva Delhi (los días 21 y 22 de noviembre).

El acuerdo fue suscrito en esta última ciudad el 8 de marzo de 2006, y se convirtió en el primero que India suscribe con un país individual en América Latina.

Según la propia cancillería chilena, *“los principales resultados de este Acuerdo de Alcance Parcial se resumen en que un 98 por ciento de las exportaciones chilenas y el 91 por ciento de las indias han obtenido una rebaja arancelaria promedio de un 20 por ciento desde el momento de la entrada en vigencia del acuerdo. En cuanto al número de productos, Chile rebajó los aranceles de 296 ítems indios, mientras que India hizo lo propio con 178 de ellos. Esta rebaja arancelaria oscila entre el 10 por ciento y 50 por ciento”*.⁴⁴

Pese a que el sector minero mantiene su predominio (sobre todo el cobre), entre los productos de exportación de Chile ganaron una buena posición algunos como celulosa, tableros de madera y salmones. También exhiben avances importantes el rubro de alimentos, con el acceso de frutas frescas,⁴⁵ además de la presencia de bebidas y licores.

Como puede apreciarse en las cifras, el inicio de las negociaciones del nuevo acuerdo comercial estimuló la materialización de nuevas inversiones directas de India en Chile, después de 9 años de inexistencia de proyectos nuevos.

Toda la inversión de India en Chile no solo está concentrada en la Región Metropolitana, sino que corresponde exclusivamente a uno de sus sectores eco-

43 En 2005, además, visitaron India, los ministros de Salud y Defensa, Pedro García y Jaime Ravinet, y de los comandantes en Jefe del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

44 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2008), “India y su Relación con Chile” (Dirección de Asia Pacífico), en www.minrel.cl (en 15/02/2008)

45 Donde se ha destacado a manzanas, uvas y kiwis.

nómicos más desarrollados: el de servicios. Al examinar el detalle de sus negocios en el país, se observa que de las 18 opciones posibles contempladas en la matriz manejada por el Comité de Inversiones Extranjeras de Chile, India solo está presente en 3 de ellos, y con volúmenes de inversión menores, excepto en el rubro de servicios a las empresas, donde tiene clara preponderancia.

En consecuencia, podría decirse que para Chile India es un inversionista irrelevante, pero con potencial de escala global. Esto significa que el margen de crecimiento es enorme y aquí subsiste un gran desafío, tanto para las regiones de Chile como para los otros sectores económicos, en el marco de las nuevas oportunidades que generará el Acuerdo de Complementación Económica.

El 16 de agosto de 2007 la Presidenta de la República de Chile, Michelle Bachelet, condujo la ceremonia de firma del decreto de promulgación del AAP entre Chile e India.⁴⁶ Transcurridos dos años, en agosto de 2009 la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile, DIRECON, publicó un informe respecto de la evolución de la participación chilena en el comercio exterior de India.⁴⁷ En él plantea que *“luego de la implementación del Acuerdo Comercial, la participación promedio de las exportaciones chilenas en las importaciones totales desde India alcanzó 0,78% en el período 2006 y 2008”*. Asimismo, señala que *“Chile fue el trigésimocuarto mercado de origen de las compras desde dicho destino ese año, con un importante crecimiento de 15,9% en el valor importado desde Chile”*. Considerando que las importaciones hechas por dicho país al mundo presentaron un aumento de 69%, se estima que hay mucho espacio para crecer y aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado indio.

En cuanto a las exportaciones hacia India, el informe plantea que *“durante el año 2008, Chile representó solo un 0,23%”*. En dicho año Chile ocupó la posición 66 en el ranking total, *“con un aumento de 2,3 veces en el valor importado por Chile en el período 2006 y 2008, superando el aumento de las compras mundiales realizadas a dicho país por el mundo que alcanzó a 1,6 veces”*.

En consecuencia, se advierte que el AAP ha modificado positivamente el volumen del comercio bilateral, no obstante que aún constituye una cantidad marginal. ¿Cómo podría aprovecharse aún más estas oportunidades? Entre otras for-

46 El texto íntegro del acuerdo, puede verse en www.direcon.cl

47 http://cms.chileinfo.com/documentos/Evaluacion_INDIA_a_dos_agnos.pdf (visitado en 12/11/2009).

mas, visualizando en la agenda internacional de India aquellos temas y contenidos en los que Chile pudiese coincidir económicamente.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

ABHISHEK, s/nombre (2007). India's Policy towards Pakistan, en *World Focus*, New Delhi, Vol. XXVIII, N° 11 & 12.

BHAMBRI, C. P (1987). *The Policy Foreign Policy of India*. New Delhi, Sterling Publishers Private Limited.

BAJPAI, Kanti *et al* (2005). *International Relations in India: Theorising the Region and Nation*. New Delhi, Orient Longman.

BAJPAI, Kanti *et al* (2005). *International Relations in India: Bringing Theory Back Home*. New Delhi, Orient Longman.

BARU, Sanjaya (1998). The Economic Dimension of India's Foreign Policy, en *World Affairs*, New Delhi, Vol. 2, N° 2.

BALLVÉ, Teo *et al* (2008). *Dispatches From Latin America: Experiments against Neoliberalism*. New Delhi, Left Word Books.

BERI, Ruchita (2007). India and Africa: Towards an Enduring Partnership, en *World Focus*, New Delhi, Vol. XXVIII, N° 11 & 12.

BOWMAN, John S. (2000). *Columbia Chronologies of Asian History and Culture*. New York, Columbia University Press.

CEPAL (2006). Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. *Tendencias 2007*, Santiago-Chile, CEPAL.

CESARIN, Sergio M. (s/año). *La Seducción Combinada: China e India en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Argentina, Programa Asia Pacífico-CARI.

CHADRA, Bipan *et al* (2000). *India After Independence: 1947-2000*, New Delhi, Penguin Books.

CHAUDHARY, N. P. (1990). *India's Latin American Relations*. New Delhi, South Asian Publishers.

- DAJANI, M.S. (1985). Contending Theories in International Relations: Marxism and Realism in World Perspectives, en *The Indian Political Science Review*, Vol. XIX, N° 1-2.
- DASH, P. L. (2007). Sixty Years of Indo-Russian Synergy, en *World Focus*, New Delhi, Vol. XXVIII, N° 11 & 12.
- DIXIT, N. J. (1996). *South Block Years: Memories of a Foreign Secretary*. New Delhi UBS Publishers.
- D'ORAZI F., Francesco (2003). *Historia de India: de la independencia de 1947 a nuestros días*. México, Editorial Océano.
- FAURE, Guy (2005). *Nouvelle géopolitique de l'Asie*. Paris Ellipses.
- GILPIN, Robert (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- GUHA, Ashak (1967). India's Foreign Economic Policy: A Theoretical Framework, en *International Studies*, Vol. 9, N° 3.
- GUPTA, Om et al (2000). *Latin America in Emerging World Order: Opportunities for India*. New Delhi, B.R. Publishing Corporation.
- HORIZAKA, Kotaro et al (2003). *East Asia and Latin America: The Unlikely Alliance*. Rowman & Littlefield Publishers INC., Lanham, Boulder, New York.
- JAYARAM, N. et al (2004). *The Indian Diaspora: Dynamics of Migration*. New Delhi Sage Publications.
- JOSHI, Nirmala (2007). India's Policy towards Central Asia, en *World Focus*, Vol. XXVIII, N° 11 & 12, New Delhi.
- KHILNANI, N.M. (1967). Latin American Nationalism, en *Indian Quarterly*, Vol. XXIII.
- KODIKARA, Sheldon V. (1982). *Continuity and Change in Sri Lanka's Foreign Policy: 1965-1970*. New Delhi, Chanakya Publications.
- KONDAPALLI, Srikanth (2007). Eleventh Round of Border Talks: India-China Border Dispute, en *World Focus*, New Delhi, Vol. XXVIII.

- KOSHY, Ninan (2006). *Under the Empire: India's New Foreign Policy*. New Delhi, Left Word Books.
- KUNDRA, J.C. (1955). *Indian Foreign Policy 1947-1954: A Study of Relations with the Western Bloc*. New Delhi, Vora & Co Publishers LTD.
- KUWAYAMA, Mikio y Rosales, Osvaldo (2007). América Latina al encuentro de China e India: perspectivas y desafíos en comercio e inversión, en *Revista de la CEPAL* N° 93, Santiago de Chile.
- MATHUR, Krishan D. *et al* (1996). *Conduct of India's Foreign Policy*. New Delhi, South Asian Publishers.
- MAYILVAGANAN, M. (2007). Indian perceptions on Sri Lanka: Changing Dynamics, en *World Focus*. New Delhi, Vol. XXVIII, N° 11 & 12.
- MEHROTRA, Lakhan (1992). India's Foreign Policy Options in a Changing World, en *World Affairs*, Vol. 1, N° 1.
- MENON, Shivshankar (2007). The Challenges Ahead for India's Foreign Policy, en *World Focus*, New Delhi, Vol. XXVIII, N° 11 & 12.
- MOHAN, C. Raja (2007). Indian Foreign Policy, en *World Focus*, New Delhi, Vol. XXVIII, N° 11 & 12.
- MOONIS, Ahmar (1998). The emergence of the threes Asias, en *World Affaire* – abril/junio.
- MURTHY, Padmaja (2007). India's Eastern Neighbours – Nepal, Bhutan, Bangladesh: The security and stability challenge, en *World Focus*, New Delhi, Vol. XXVIII, N° 11 & 12.
- NANDA, Ravi N. (2001). *India and the Emerging Multipolar World*. New Delhi, Lancer's Books.
- NARAYANAN, R. (1975). Recent Trends in Intra-Latin-American Relations, en *Indian Quarterly*, Vol. XXXI, N° 2.
- NEHRU, Jawaharlal (1949). Speech delivered at the Indian Council of World affairs on March 22, New Delhi, Independence and After.

- PASHA, A. K (2007). Indian Perceptions on Persian Gulf, en *World Focus*. New Delhi Vol. XXVIII, N° 11 & 12.
- POWER, Paul F (1974). On Ideologies in India's Foreign Relations, en *The Indian Political Science Review*, New Delhi Vol. VIII, N° 1.
- PRABHAKAR, Dr. H. S. (2007). India-Japan Bilateral Relations: Matured and Realistic, en *World Focus*, New Delhi, Vol. XXVIII, N° 11 & 12.
- PRAKASH, Arun (2005), *Emerging India: security and foreign policy perspectives*, New Delhi, Institute for Defense Studies and Analyses.
- PRASAD S, Shakti (2007). India's Relations with EU, en *World Focus*, New Delhi, Vol. XXVIII, N° 11 & 12.
- PREMDAS, Ralph R. (1998). *Identity, Ethnic and Culture in the Caribbean*, St. Augustine, School of continuing studies the university of the west Indies.
- RAI, Lajpat (1974). Allendeism and It's Prospects in Latin America, en *Indian Quarterly*, Vol. XXX.
- RAJAN, M.S. (1998). *The Goals of India's Foreign Policy*, en *International Studies* 35, New Delhi, pp. 73-268.
- RAJAN K., Priya (2007). India and Israel Relations: Crossing the Rubicon, en *World Focus*, New Delhi, Vol. XXVIII, N° 11 & 12.
- SHIVKUMAR, V. (2002). *Emerging Trends in Indo-Latin American Relations*. New Delhi, Commonwealth Publishers.
- SINGH, Dalbir (2004). Latin America's Evolving Integration with Asia-Pacific Region, en *Indian Quarterly*, Vol. 60, N° 1-2.
- SONDHI, Sunil (2007). *International Relations: Search for Security and Development*. New Delhi, South Asian Publishers.
- SRODBAN, Prof. P. (2007). India's Tibet Policy, en *World Focus*, New Delhi, Vol. XXVIII, N° 11 & 12.
- STRANGE, Susan (1994). Rethinking Structural Change in the International Political Economy: states, firms and diplomacy. En Stubbs, Richard and Underhill,

Geoffrey R. D. (editors). *Political Economy and the Changing Global Order*. London, The McMillan Press.

SUNDARARAMAN, Shankari (2007). India – ASEAN Relations: Search for opportunities in a Shifting Regional Scenario, en *World Focus*, New Delhi, Vol. XXVIII, N° 11 & 12.

SUNKEL, Osvaldo (1969). *Política nacional de desarrollo y dependencia externa, en América Latina. Ensayos de Interpretación Económica*. Santiago-Chile, CEPAL.

TAMASKAR, B.G. (1978). The Concept of Boundaries in India Through Ages, en *The Indian Political Science Review*, New Delhi, Vol. XII, N° 1.

TOMASSINI, Luciano (1989). *Teoría y Práctica de la Política Internacional*. Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica.

UCHMANY, Eva Alexandra (1998). *México-India: Similitudes y encuentros a través de la historia*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.

NEODESARROLLISMO Y SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE BOLIVIA[∞]

MANUEL MEJIDO COSTOYA*

RESUMEN

El presente artículo pretende explorar el modelo de desarrollo que Bolivia ha intentando de implementar desde los primeros días de la presidencia de Evo Morales. Primero, ubicaremos el modelo neodesarrollista boliviano en su coyuntura sociohistórica, enumerando aquellos factores estructurales e ideológicos que están generando un desplazamiento de paradigma en torno al desarrollo en la región. Segundo, consideraremos cómo dicho modelo está plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), la piedra angular del gobierno de Morales. El PND plantea el problema de la seguridad nacional en términos de la seguridad humana y plantea el problema de la seguridad regional en términos de apoyo a proyectos de integración que pretenden ir más allá del fundamentalismo de mercado y de la realpolitik. Tercero, destacaremos los desafíos domésticos y regionales que impiden la implementación del PND. Desde este punto de vista, en términos domésticos, se plantea el problema de una “guerra social de redes” entre el gobierno del MAS y los actores no estatales. Y en términos regionales, se plantean los problemas de los límites de la realidad económica de Bolivia y la instrumentalización del neodesarrollismo por la Revolución Bolivariana.

Palabras clave: Neodesarrollismo, Bolivia, Movimiento al Socialismo (MAS), Plan Nacional de Desarrollo (PND), actores no estatales.

ABSTRACT

THE NEW UNWINDING MODEL IN LATIN AMERICA. THE BOLIVIAN CASE.

This article aims to explore the development model Bolivia has tried to implement since the days Evo Morales came to office.

* Doctor en Ciencias Sociales, Universidad Emory. USA. Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Ginebra, Suiza. manuel.Mejido@unige.ch

∞ Fecha de recepción: 060709

Fecha de aceptación: 031109

This model represents the limits and possibilities of the “neo-development” that has sprung up in latin America due to the exhaustion of the Consensus of Washington, the turn toward the left and the growing influence of non state actors. Firstly we will localize the Bolivian neo-development in its social-historical contingency. Then we will list the structural and ideological factors that are generating the displacement of the paradigm around the development in the region. From there we will consider how this model is settled in the National Development Plan (PND), the cornerstone of Morales’ government. This background will allow us a better understanding of the domestic as well as regional challenges that hinder the implementation of the PND.

Key words: Neo-development, Bolivia, Movement to Socialism (MAS), National Development Plan (PND), non state actors.

I. INTRODUCCIÓN

Para algunos, el hecho de que Evo Morales Ayma fue propulsado al poder por la red de movimientos sociales progresistas –el Movimiento al Socialismo (MAS)– convierte a Bolivia en un punto de referencia para una región que está viviendo profundos cambios geopolíticos e ideológicos.¹ Desde este punto de vista, el neodesarrollismo del gobierno del MAS es una manifestación de las posibilidades de la institucionalización de las demandas de la “multitud” y de los modos de conocimiento “tradicionales” de las culturas indígenas; y en este sentido representa un modelo para la construcción de la globalización “desde abajo” en América Latina que podrá escapar a la vez la lógica de la globalización neoliberal y los escollos del autoritarismo de regímenes de izquierda tradicionales. Esta perspectiva mantiene que el neodesarrollismo boliviano promueve la seguridad nacional y regional. Se pretende que dicho modelo, por un lado, facilita una estrategia del Estado frente a la hegemonía del mercado, y, por el otro, asegura un regionalismo fundado en la interdependencia económica, social, y cultural (Ziegler, 2008; Wallerstein, 2008; Mignolo, 2008; Touraine, 2006; Hardt y Negri, 2005).

Otros, sin embargo, son más escépticos respecto a las posibilidades del modelo boliviano. Criticando al populismo “antiglobalizacionista” de Morales y sus

1 Morales fue elegido en diciembre de 2005 por mayoría absoluta (recibió aproximadamente el 54% de los votos); y fue inaugurado en enero de 2006.

vínculos con “agitadores” regionales tal como Hugo Chávez, Rafael Correa, Daniel Ortega, y los hermanos Castro, estos críticos apuntan más bien hacia la “izquierda moderna, democrática, globalizada y promercado”, ejemplificada por Michelle Bachelet, Lula da Silva, Tabaré Vázquez y hasta cierto punto, Alan García de Perú. Los mismos plantean que la única posibilidad para el desarrollo hoy es la vía de la globalización “desde arriba” que en América Latina se cristaliza a través de la ortodoxia macroeconómica, la democracia representativa, y con un *modus vivendi* con Washington. Esta perspectiva mantiene que el neodesarrollismo boliviano representa una amenaza a la seguridad nacional y regional. Se pretende que dicho modelo funciona, por un lado, como una justificación para el retorno del Estado autoritario, y por el otro, como un momento ideológico de la realpolitik de la Revolución Bolivariana en la región (Castañeda y Morales, 2007; Castañeda, 2006; Vargas Llosa, 2006).

El estudio de campo que se realizó en el marco del proyecto “Négociation des régimes de commerce alternatifs en Amérique latine”² sugiere que hay que evitar perspectivas miopes que –por ser demasiado quijotescas o maniqueístas– no le hacen justicia a la complejidad y a la novedad del modelo de desarrollo que Bolivia ha intentando de implementar desde los primeros días de la presidencia de Morales. El presente artículo pretende explorar esta complejidad y novedad examinando la manera en que el modelo boliviano encarna a la vez las posibilidades y los límites del “nuevo desarrollismo” que ha surgido en América Latina a través del agotamiento del Consenso de Washington, el giro hacia la izquierda, y la creciente influencia de actores no estatales.

A este fin, es menester distinguir entre un modelo de desarrollo y la implementación del mismo. Por un lado tenemos lo que “debe ser”, esto es, la visión normativa con su perspectiva económica y teoría política; y por el otro tenemos

2 El objetivo del mencionado proyecto fue explorar el impacto que ha tenido el fracaso de las políticas neoliberales, el resurgimiento y la reconfiguración de la izquierda, y la proliferación de actores no estatales en la manera de pensar el vínculo entre el comercio y el desarrollo en América Latina. Con este fin un elenco de latinoamericanistas realizó estudios de caso en Bolivia, Brasil, Chile, y Nicaragua. El proyecto fue coordinado por Manuel Mejido Costoya, profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Ginebra e investigador para el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), con la colaboración de Peter Utting, Director y coordinador de investigación de UNRISD. Dicho proyecto recibió apoyo financiero del Réseau suisse pour les études internationales (“le Réseau”). El estudio de campo para el caso de Bolivia fue coordinado por Santiago Daroca Oller, investigador para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Bolivia. Mejido C., Utting, y Gloria Carrión Fonseca del International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) están redactando una monografía que pretende sintetizar los principales hallazgos del proyecto. Esta será publicada a finales de 2009 por UNRISD bajo el título, “The Changing Coordinates of Trade and Power in Latin America: Implications for Policy Space and Policy Coherence”.

lo “que es”, o sea las condiciones empíricas y los intereses de los actores. Esta distinción es especialmente importante para los países en vías de desarrollo ya que estos tienen pocos recursos y tienen que hacer frente a ciertas asimetrías que comprometen proyectos y estrategias de desarrollo. No distinguir entre la dimensión normativa y la dimensión fáctica ha sido uno de los principales escollos de las visiones liberales, al naturalizar, por ejemplo, este o aquel mecanismo del mercado, como de las visiones izquierdistas, al proponer proyectos utópicos. Es precisamente en contra de este error de “reificación” que se desarrolla el concepto de “espacio político”.

Este concepto, desplegado por países del sur para criticar la asimetría de las negociaciones en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), plantea que el modelo de desarrollo de un país no existe in abstracto, sino que está arraigado socio-históricamente, y que por ende debe de ser entendido en términos de posibilidades de los grados de libertad que disfruta el mismo (Abugattas and Paus, 2006; Chang, 2005; ODI, 2007; South Centre, 2006 and 2005; Corrales-Leal, 2007). Intentando operacionalizar dicho concepto Robert Hamwey (2005) entiende el “espacio político nacional efectivo” de un país como el traslape entre su “espacio político endógeno” y su “espacio político exógeno”. El espacio endógeno está determinado por limitantes domésticos tales como inestabilidad interna y falta de recursos financieros, humanos, e institucionales para implementar el deseado modelo. Mientras que el espacio exógeno está obligado por acuerdos y compromisos regionales e internacionales.

De aquí que lo que se pretende en estas reflexiones es delimitar el espacio endógeno y exógeno que tiene Bolivia para implementar su modelo neodesarrollista, tal como este ha sido objetivizado mediante el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Respecto al plano doméstico, el gobierno del MAS tiene que negociar un contexto nacional extremadamente polarizado en el cual actores empresariales y de la sociedad civil, organizados a lo largo de la línea de falla histórica que existe entre los departamentos de las tierras altas y bajas, critican desde sus respectivas posiciones la nueva política de desarrollo de Bolivia. En cuanto al plano regional, dicho gobierno tiene que llevar a la mesa de negociaciones los principios de solidaridad de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) en el contexto de una Comunidad Andina (CAN) que cada día se acerca más a la lógica de tratados de libre comercio (los TLC) bi y plurilaterales que han sido la nueva estrategia comercial de Estados Unidos (EE.UU.) en la región.

No obstante, solo un análisis de la interacción entre los espacios endógenos y exógenos a la manera de Robert Putnam –esto es, solo un análisis

de “la lógica de los juegos de doble nivel”– nos permitirá evaluar cabalmente el modelo boliviano en cuanto al tema de la seguridad: ¿El modelo neodesarrollista está transformando a Bolivia en un país más estable, o representa simplemente otro capítulo en una larga historia de autoritarismo, precariedad y cambio de regímenes? ¿Está contribuyendo dicho modelo a la construcción del proceso de integración latinoamericano, o es más bien un factor de inestabilidad en la región?

En lo que sigue procederemos de la siguiente manera: Primero, ubicaremos el modelo neodesarrollista boliviano en su coyuntura socio-histórica, enumerando aquellos factores estructurales e ideológicos que están generando un desplazamiento de paradigma en torno al desarrollo en la región. Desde esta óptica, el neodesarrollismo boliviano representa una manifestación auténtica de las posibilidades de la globalización “desde abajo” y la izquierdización de América Latina. Segundo, consideraremos cómo dicho modelo está plasmado en el PND, la piedra angular del gobierno de Morales. El PND plantea el problema de la seguridad nacional en términos de la seguridad humana y plantea el problema de la seguridad regional en términos de apoyo a proyectos de integración que pretenden ir más allá del fundamentalismo de mercado y de la *realpolitik*. Tercero, destacaremos los desafíos domésticos y regionales que impiden la implementación del PND. Desde este punto de vista, en términos domésticos, se plantea el problema de una “guerra social de redes” entre el gobierno del MAS y los actores no estatales. Y en términos regionales, se plantean los problemas de los límites de la realidad económica de Bolivia y la instrumentalización del neodesarrollismo por la Revolución Bolivariana.

II. DESPLAZAMIENTO DE PARADIGMA EN AMÉRICA LATINA: EL NUEVO DESARROLLISMO

El agotamiento del Consenso de Washington, el giro hacia la izquierda, y la creciente influencia de actores no estatales en sistemas de gobernanza han generado un desplazamiento de paradigma en torno al desarrollo en América Latina. La clásica oposición entre la liberalización del comercio y el proteccionismo se ha transformando en un debate más matizado respecto a las nuevas posibilidades del mercado y del Estado respecto a los proyectos de democratización (Unger, 2007; Hagopian y Mainwaring, 2005).

Durante cinco décadas –desde la Gran Depresión hasta finales de los años 70– el debate respecto al desarrollo en América Latina estuvo dominado por la antinomia: libre comercio versus proteccionismo, el mercado versus el Estado.

Haciendo hincapié en las expresiones neoclásicas del principio de ventaja comparativa de David Ricardo tal como el modelo Heckscher-Ohlin (1933) y el teorema Stolper-Samuleson (1941) y en las teorías liberales de la modernización ejemplificadas por “las etapas del crecimiento económico” de Walt Whitman Rostow (1953; 1960), un lado tomó como punto de referencia la economía del mercado convencional, manteniendo que la liberalización del comercio, ejemplificada por la idea de la reducción de aranceles y la eliminación de barreras no arancelarias, era la mejor manera de generar desarrollo.

Al otro lado del debate estaban aquellos que tomaban como punto de partida las críticas –marxistas y neo-keynesianas– del paradigma librecambista, y haciendo hincapié en, por ejemplo, la tesis Singer-Prebisch, criticaban las “leyes” universales del mercado (Girvan, 2006; Hirschman, 1958). Estos planteaban que en algunos contextos era menester el desarrollo “desde adentro”, según el cual la intervención del Estado en el mercado era justificada para proteger industrias nacientes y substituir importaciones.

Para los años 70, debido a los mediocres resultados de las políticas inspiradas de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y de la teoría de la dependencia por un lado, y el intento de refundir la economía neoclásica en la forma del monetarismo de la Escuela de Chicago por el otro, la balanza empezó a inclinarse en favor del librecambismo. Fue sin embargo la “victoria” político-ideológica del capitalismo liberal-democrático del mercado que sucede junto con el final de la Guerra Fría que anuncia la “muerte” del “desarrollo desde adentro”. En el contexto del Nuevo Orden Mundial, la revolución informática y la reestructuración global del capitalismo, generaron la radicalización de la economía de libre comercio. Efectivamente, a principios de los años 90, el debate respecto al desarrollo en América Latina fue dominado por una perspectiva neoliberal que se cristalizó mediante el consenso entre Washington y las instituciones financieras internacionales –el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en particular (Ffrench-Davis, 2005).³

Sin embargo, la idea de que con la globalización neoliberal, con la “victoria” del capitalismo liberal-democrático, se había llegado al “fin de la historia” no duró mucho tiempo (Fukuyama, 1992). Por un lado, la desestabilización de este impor-

3 El Consenso de Washington exigía la reducción de aranceles y la eliminación de barreras no arancelarias; la liberalización de la inversión extranjera directa; el achicamiento del estado de “desarrollo” o de “bienestar” a través de la privatización de empresas públicas; la reducción de gastos públicos y la disciplina fiscal; y la disminución de políticas industriales (Williamson 1990). Este nuevo clima económico fue ejemplificado por el menemismo en Argentina, el fujimorismo en Perú, y por el comienzo de las negociaciones para el Área de Libre Comercio de América (ALCA) durante la Cumbre de las Américas en Miami (EE.UU.) en 1994.

tante momento ideológico del Nuevo Orden Mundial, se puede rastrear al surgimiento en 1994 del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas en contra de la promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y a la “Batalla de Seattle” durante la conferencia ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1999. Efectivamente, movilizaciones por actores no estatales contra instituciones financieras internacionales se intensificaron durante esta época. Usando la interconectividad de la revolución informática, un número creciente de “redes de redes” tal como el Movimiento por el Comercio Justo y el Foro Social Mundial empezaron a movilizarse en contra del “fundamentalismo del mercado” (Mejido Costoya, 2007; Whitaker, 2006; Falk, 1999).

Las movilizaciones de las redes altermundialistas son una manifestación de la proliferación y creciente influencia de actores no estatales, una de las principales dinámicas que, como ya hemos sugerido, está generando un desplazamiento de paradigma en América Latina. La idea es que, desde una perspectiva de evolución social, la época de la mundialización se caracteriza por la aparición de una nueva forma social –la “red”. Mediante la “red” el poder social está migrando desde los actores estatales hacia los actores no estatales ya que estos tienen la mayor afinidad con esta nueva forma social. Esta dinámica está transformando la lógica del poder y el conflicto social (Mejido Costoya, 2007; Castells, 1998; Ronfeldt, 1996).

Es menester diferenciar entre dos tipos de actores no estatales ya que tienen diferentes visiones normativas, objetivos, y modus operandi: a saber, los actores empresariales y los actores de la sociedad civil. Bajo las condiciones del capitalismo posindustrial los actores empresariales se movilizan a través de la lógica de la responsabilidad social empresarial. Los actores de la sociedad civil se movilizan dentro de este campo social para luchar contra la reificación del poder burocrático y del dinero (Mejido Costoya, 2009; Cohen y Arato, 1992). Es también útil diferenciar entre dos tipos de actores de la sociedad civil ya que también tienen diferentes visiones normativas y estrategias: las organizaciones no gubernamentales (las ONG), formalmente estructuradas y jerárquicas que suelen trabajar para reformar el sistema “desde adentro”; y los movimientos sociales, amorfos y horizontales que suelen generar una ruptura con el mismo.

En paralelo a las movilizaciones de actores no estatales –las redes altermundialistas en particular– en contra de la globalización neoliberal, a finales del siglo pasado, surgen una serie de atascos institucionales en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Provocados por los países del sur, estos atascos que se cristalizan a través de la Ronda de Doha respecto al comercio agrícola, vislumbran una nueva geopolítica mundial. Simbolizado por el poder emergente

de los BRIC –o sea, Brasil, Rusia, India y China– esta nueva geopolítica implica el descentramiento del norte y del occidente y también la erosión de la hegemonía estadounidense (National Intelligence Council 2008). Este nuevo orden se manifiesta institucionalmente mediante el desplazamiento del poder en el sistema de comercio multilateral desde el G-8 (los ocho países más industrializados) hacia el G-20+, o sea, el G-8 más las principales economías emergentes. Esta nueva geopolítica mundial es evidente en la cumbre para los mercados financieros y la economía mundial que se celebró en Londres a principios de 2009.

En América Latina los procesos entrelazados de la desestabilización de la globalización neoliberal y la aparición de la nueva geopolítica mundial se cristalizan, por un lado, a través de una nueva lógica de comercio e integración que toma la forma de una serie de derrotas para el Consenso de Washington. Subyaciendo esta nueva lógica se manifiesta un cambio de paradigma desde el “regionalismo antiguo” que gravitaba alrededor del debate entre la desviación y creación de comercio (esto es, el debate respecto a si el regionalismo sirve como una “pasadero o un escollo” [“stepping stone or stumbling block”] para la globalización y el multilateralismo) hacia el “nuevo regionalismo” que lucha con las posibilidades del crecimiento endógeno, de vínculos de productividad de comercio y difusión tecnológica hechos posible por la revolución de la tecnología informática, la reestructuración del capitalismo y la nueva economía globalizada.

Cinco son los principales rasgos o momentos de este nuevo contexto regional: Primero, la suspensión de las negociaciones del ALCA después del fracaso de la cumbre de Mar del Plata en 2005. Segundo, la proliferación de tratados de comercio bi y plurilaterales,⁴ resultando en lo que se suele llamar el “plato de tallarines” [“spaghetti bowl”] de regímenes de comercio (Abugattas 2004). Tercero, un impulso hacia proyectos de comercio e integración al nivel subregional tal como la CAN y el Mercado Común del Sur (Mercosur), que combinaban cooperación sur-sur con principios de libre mercado con el fin de maximizar las externalidades positivas de la integración sociocultural. Y cuarto, la cristalización de una alternativa regional –ALBA– fundada en una geopolítica contrahegemónica y los principios económico-sociales de la solidaridad.

Por otro lado, la nueva geopolítica y la desestabilización de la globalización neoliberal se manifiestan más visiblemente a través de una serie de victorias elec-

4 Como por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA) y el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos.

torales para candidatos de izquierda: a saber, Hugo Chávez en Venezuela (1998); Luis Lula da Silva en Brasil (2003); Néstor Kirchner (2003) y Cristina Fernández (2007) en Argentina; Morales en Bolivia (2005); Michelle Bachelet en Chile (2006); Tabaré Vázquez en Uruguay (2005); Daniel Ortega en Nicaragua (2007); Rafael Correa en Ecuador (2007); Fernando Lugo en Paraguay (2008); y Mauricio Funes en El Salvador (2009). Efectivamente, a principios de 2009 Colombia era el único principal país en América del Sur que no tenía un gobierno socialdemócrata o socialista. Esta izquierda es diversa. Se puede citar entre ella el proyecto centrista de la Concertación chilena y el radicalismo del socialismo bolivariano. Pero por otro lado, esta “nueva” izquierda está unida en términos de su rechazo del Consenso de Washington y el vínculo que desea establecer con las redes altermundialistas que surgen en la región a finales del siglo pasado en el contexto de la proliferación de actores no estatales que mencionamos arriba (Dierckxsens, 2008; Chomsky, 2007, 2006a and 2006b; Houtart, 2007; Castañeda and Morales, 2007; Mejido Costoya, 2006, 2007; Mouvements, 2006; Sader, 2006; Castañeda, 2006; Laclau, 2006; Touraine, 2006; Ziegler, 2005).

Sin embargo, como nos explican Sonia Draibe y Manuel Riesco, *“más allá del significado político-ideológico de las victorias electorales de liderazgos ubicados en el campo de centroizquierda e izquierda, parece reforzarse la búsqueda de nuevas estrategias y modelos alternativos de crecimiento económico y de inserción internacional”* (Draibe y Riesco, 2009: IX). Estas “nuevas estrategias” y “modelos alternativos” es lo que aquí denominamos el “nuevo” o “neodesarrollismo”. Al juicio del autor de estas reflexiones, la cristalización del neodesarrollismo es el elemento clave para entender el paisaje cambiante en América Latina. Este nuevo modelo de desarrollo no solo esclarece la diferencia entre la “nueva” y “vieja” izquierda, sino que también pone en relieve la importancia de los actores no estatales.

El nuevo desarrollismo, plantea el economista y ex ministro brasileño, Luiz Carlos Bresser Pereira, intenta ir allende los límites y escollos del “nacional-desarrollismo” y de la “ortodoxia convencional” (2007). Por un lado, *“En cuanto al discurso y la ideología, el nuevo desarrollismo se diferencia del discurso dominante, imperial y globalista, que tiene su origen en Washington y es adoptado en América Latina por la derecha neoliberal y cosmopolita, formada principalmente por la clase rentista y el sector financiero”* (Bresser Pereira, 2007: 115). Por otro lado, *“a diferencia del nacional-desarrollismo, que adoptó el pesimismo exportador de la teoría económica del desarrollo, el nuevo desarrollismo no quiere basar su crecimiento en la exportación de productos primarios de bajo valor agregado, sino que apuesta a que los países en desarrollo exporten bienes manufacturados o productos primarios de alto valor agregado”* (Bresser Pereira, 2007: 117).

Además de intentar de aprovechar las oportunidades de la economía globalizada y la revolución de la tecnología informática para ir allende la clásica división de trabajo entre centro y periferia, el nuevo desarrollismo entiende el Estado como facilitador de la inserción global, la competitividad y coordinación. Efectivamente, según Draibe y Riesco, dos elementos fundamentales del nuevo desarrollismo son el retorno del Estado y el protagonismo de los actores no estatales: *“Una nueva estrategia de desarrollo parece estar emergiendo, que nuevamente ubica al Estado como el actor principal, solo que esta vez puede descansar en los modernos actores de la sociedad civil que han alcanzado la edad adulta como resultado de los dos períodos precedentes. La política social toma nuevamente el centro del escenario al tiempo que la nueva estrategia ofrece explícitamente un nuevo contrato social al estilo de Roosevelt...al masivo asalariado urbano que emerge en las bulliciosas ciudades de la región, y renueva su compromiso con los pobres de la ciudad y con los campesinos que continúan migrando en elevado número, especialmente en algunos países”* (2009: 8-9).

Como momento de la globalización “desde abajo”, el modelo neodesarrollista es una instancia de la institucionalización de la crítica de la globalización “desde arriba”.⁵ Ya no solo se trate de focos de resistencia (redes altermundialistas, el Foro Social Mundial), sino de la administración efectiva del poder (el gobierno del MAS, el ALBA). El neodesarrollismo marca un giro de la lógica de los proyectos utópicos deterritorializados a la lógica de confrontar las reglas que dominan a la realidad dominante. De esta manera “el otro mundo posible” del altermundialismo se transforma en problema de seguridad nacional y regional.

La visión de seguridad nacional del modelo neodesarrollista tiene como eje principal una estrategia del Estado frente a la hegemonía del mercado que se concretiza mediante proyectos de promoción de la seguridad humana, desarrollo sostenible, mejoramiento de la capacidad y sostenibilidad institucional y políticas distributivas. En cuanto a la seguridad regional, el neodesarrollismo se orienta del institucionalismo neoliberal (Keohane, 2002; Keohane and Nye, 1998 y 1977), rechazando la idea de que el objetivo último de las relaciones entre Estados es el “equilibrio de poder” dado las limitantes y las asimetrías estructurales (Waltz, 2000; Mearsheimer, 1995). Se pretende más bien que las “interdependencias complejas” del mundo globalizado, por un lado, y la garantía de una autodeterminación de los países, por el otro, generarán una región menos precaria y más segura.

5 Destacando la índole agonística del proceso de la globalización, Richard Falk yuxtapone la globalización “desde abajo”, constituida por los países del sur, los actores de la sociedad civil e instituciones intergubernamentales, a la globalización “desde arriba”, constituida por los países del norte, los grandes actores económicos y la arquitectura financiera internacional (1999).

III. NUEVO DESARROLLISMO BOLIVIANO: EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND)

El modelo de desarrollo que ha estado intentando implementar la administración del MAS es una manifestación del nuevo desarrollismo. El gobierno de Morales ha operacionalizado este modelo mediante el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que fue hecho público por primera vez en junio de 2006.

El PND toma como punto de partida la crítica “poscolonial” del concepto de desarrollo (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2007: 9-10 y 39). Desde esta perspectiva el modelo del MAS pretende ir allende la dialéctica de colonización que, aunque se ha manifestado más recientemente a través del Consenso de Washington, también ha estado presente en proyectos de izquierda tradicionales (Mignolo 2006). Un momento central del PND es la “decolonización del Estado”, quehacer que requiere superar el “fundamentalismo de mercado” del neoliberalismo y el etnocentrismo de la política tradicional (o sea, la política representativa). Estos dos elementos han, por ejemplo, mantenido a los pueblos indígenas de Bolivia en la periferia de la economía y de la sociedad (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2007: 20-22). El PND plantea pues el “retorno del Estado”. Este “retorno” se debe realizar, sin embargo, mediante un giro desde la democracia representativa a la democracia participativa –o sea este retorno se debe realizar por un Estado que trabaja, en calidad de coordinador y facilitador, con actores no estatales de la sociedad civil y del sector privado (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2007: 110-113; Mayorga and Córdoba, 2008; Mayorga, 2007).

El PND está constituido de cuatro estrategias: En primer lugar el PND propone una estrategia socio-comunitaria –“Bolivia Digna”– que pretende erradicar la pobreza y la inequidad de manera de lograr un patrón equitativo de distribución y/o redistribución de ingresos, riqueza y oportunidades. Esta estrategia está *“conformada por los sectores generadores de activos y condiciones sociales, y por la política, estrategias y programas intersectoriales de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario”* (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2007: v). Esta estrategia implica el desmontaje de la “colonialidad liberal” que *“mina estructuralmente las capacidades humanas y comunitarias del país y su diversidad cultural mediante el centralismo del mercado”*. La misma también pretende superar la *“lógica homogeneizante del Estado que, mediante la centralización y lógica vertical, aniquila la diversidad de las diferencias comunidades y de la pluralidad de actores sociales”* (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2007: Capítulo II, 37-99).

En segundo lugar el PND plantea una estrategia de poder social –“Bolivia Democrática”– que pretende desarrollar una sociedad más pluralista y participativa. Se trata aquí de *“la construcción de una sociedad y Estado plurinacional y socio-comunitario, donde el pueblo ejerce el poder social y comunitario y es corresponsable de las decisiones sobre su propio desarrollo y del país”*. Los protagonistas principales de esta estrategia son *“los sectores orientados a lograr una mejor gestión gubernamental, transparencia y construir el poder social comunitario”*. (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2007: V).

Este segundo eje estratégico está fundado en tres momentos claves de la transformación del concepto normativo de la democracia bajo las condiciones de la modernidad tardía: Primero, el desplazamiento desde la representación a la participación: Según el PND, *“La democracia va más allá de la formalidad del acto electoral, es la expresión de la participación plena, permanente, decisiva, movilizadora y creativa de la sociedad, que incide en la gestión pública en su manifestación local, regional y nacional”*. Segundo, el giro hacia la pluralidad y la horizontalidad como crítica del poder burocratizado de la política: *“No se circunscribe a un modelo único y homogenizador porque es dinamizador de la diversidad y confluye en una articulación estratégica entre democracia formal, popular, obrera y comunitaria. La democracia es el sistema de gobierno estatal, de autogobierno social y comunitario, y la vinculación de ambas manifestaciones”*. Y tercero, el nuevo protagonismo de los actores no estatales y de la sociedad civil en particular: *“La emergencia de la participación social como germen y espacio de desarrollo del cambio estructural del país es un proceso para profundizar la democracia sustentada en los movimientos sociales y la sociedad civil, en la perspectiva de lograr equilibrio entre sociedad y Estado”* (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2007: Capítulo III, 100-128).

La tercera estrategia del PND es una estrategia económica –“Bolivia Productiva”– que pretende diversificar la matriz productiva del país haciéndolo un generador más efectivo y eficaz de riqueza y empleo. Esta estrategia *“está orientada hacia la transformación, el cambio integrado y diversificación de la matriz productiva, logrando el desarrollo de los Complejos Productivos Integrales y generando excedentes, ingreso y empleo con la finalidad de cambiar el patrón primario exportador excluyente”* (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2007: V).

Por un lado, los protagonistas de esta estrategia son los sectores generadores de excedentes y los sectores generadores de empleo e ingreso. En cuanto a los sectores generadores de excedentes, estos están integrados por hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales, *“que resguardan la nacionalidad*

porque abarcan los recursos naturales, recuperados y reconocidos como patrimonio del Estado... Esta característica, plantea la necesidad de que el Estado sea protagonista del desarrollo mediante la creación o refundación de empresas estatales que promuevan el desarrollo de estos sectores...” (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2007: 131-132).

Los sectores generadores de ingresos y empleo están integrados por: desarrollo agropecuario, transformación industrial, manufacturera y artesanal, turismo y vivienda. Estos sectores *“se caracterizan por ser intensivos en mano de obra y con capacidad de generar ingresos para el conjunto de la población, por lo que se requiere un Estado promotor del desarrollo. Esto implica un Estado que identifica capacidades, debilidades, potencialidades y necesidades de cada uno de los sectores para luego generar intervenciones selectivas y condiciones básicas de normativa, infraestructura, servicios financieros, no financieros, y de articulación entre las distintas formas de producción”* (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2007: 133).

Por otro lado se encuentran los sectores de infraestructura para el desarrollo productivo y de apoyo a la producción. Estos están encargados de crear las condiciones para transformar la matriz productiva y para apoyar al desarrollo de las políticas sociales. Estos sectores son: Transportes (esto es, sistema carretero principalmente, ferroviario, aéreo y fluvial lacustre) y telecomunicaciones. Los objetivos de estos sectores se lograrán con la ayuda del desarrollo tecnológico y recursos financieros, mediante el Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Productivo (SINAFID) que incluye al Banco de Desarrollo Productivo, y el Sistema Boliviano de Innovación (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2007: Capítulo IV, 134).

Y la cuarta estrategia del PND es la una estrategia de relaciones extranjeras –“Bolivia soberana”– que pretende establecer vínculos con otros países sin hacerle daño a la identidad nacional y al principio de autodeterminación (Capítulo V, 235-253). Esta estrategia tiene como objetivo principal la constitución del Estado *“en un actor internacional, soberano, autodeterminado, con identidad propia, mediante una política exterior que oriente la acción política y diplomática con presencia de los pueblos y defensa sostenible de los recursos naturales y de la biodiversidad”* (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2007: V-VI). Esta estrategia está coordinada por los sectores de relaciones exteriores y relaciones económicas internacionales.

Como momento de la visión del PND de relaciones internacionales y consistente con la perspectiva poscolonial, la estrategia del gobierno del MAS está

al servicio de un enfoque a la globalización política, social, y culturalmente comprensivo que combina la tradicional crítica de la teoría de la dependencia a las asimetrías del sistema-mundo con una perspectiva integral indígena respecto a la productividad económica y al desarrollo social. Esta visión se sustenta en los siguientes cinco pilares: primero, la “diplomacia de los pueblos”, esto es una diplomacia que pretende “*promover no solo el relacionamiento entre cancillerías sino también entre pueblos*”. Segundo, el “ejercicio efectivo de la soberanía” una soberanía que rechaza la “realpolitik” y desarrolla la capacidad propositiva de un Estado que proyecta “*nuevos modelos de cambio para la convivencia armónica internacional*”. Tercero, la “diversidad cultural”, o sea, el respeto para las diferentes identidades, los múltiples códigos, creencias, expresiones y valores –corazón de la cultura de la vida que promueven los pueblos originarios e indígenas de Bolivia. Cuarto, una armonía con la naturaleza, “*que implica las relaciones entre seres humanos, sociedades y Estados con la naturaleza, promoviendo así un desarrollo integral, diverso e integrador, como única alternativa para la vida en el planeta*”. Y cinco, la reducción y superación de las asimetrías sociales en “*busca de la complementariedad y de la solidaridad antes que la competitividad*” (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2007: 237-238).

Esta nueva política de relaciones exteriores –“Bolivia soberana”– se concretiza a través de once lineamientos: integración con soberanía mediante; relaciones bilaterales complementarias y de mutuo respeto; reintegración marítima; un verdadero multilateralismo; comercio solidario y complementario; inversiones en el marco del respeto a la Constitución política del Estado; revalorización de la hoja de coca; lucha contra el narcotráfico; reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas; defensa internacional de la biodiversidad y el agua; y relaciones con movimientos sociales en el exterior (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2007: 239-243).

Estos son pues los ejes estratégicos del PND del gobierno del MAS. Estos ejes abarcan los principios neodesarrollistas de seguridad nacional y regional que destacamos más arriba. La estrategia socio-comunitaria –“Bolivia Digna”– y la estrategia económica –“Bolivia Productiva”– constituyen los dos pilares de la gran estrategia del gobierno del MAS frente al fundamentalismo de mercado. Estas dos estrategias operacionalizan iniciativas de promoción de la seguridad humana, desarrollo sostenible, mejoramiento de la capacidad y sostenibilidad institucional, y políticas distributivas. En cuanto a la estrategia de poder social –“Bolivia Democrática”–, esta representa un intento de proteger al país de las derivas autoritarias del Estado y de los posibles problemas de coordinación (asimetrías de información) que supuestamente pueden afligir a las economías de planificación centrali-

zada y al Estado del bienestar mediante un giro hacia la democracia participativa. La estrategia de relaciones exteriores –“Bolivia soberana”–, rechaza la reducción neorrealista de las relaciones internacionales, y, a la manera del institucionalismo neoliberal, pretende promover la seguridad de la región mediante el fortalecimiento de la autodeterminación y la creación de lazos cooperativos al nivel económico, político, social y cultural.

Se planteó más arriba que el neodesarrollismo marca un giro en la globalización “desde abajo” desde los proyectos utópicos hacia las reglas que dominan a la realidad dominante. En el caso de Bolivia este giro toma la forma del problema de la implementación del PND. En las próximas dos secciones abordaremos este problema, esto es, analizaremos el espacio político endógeno y exógeno que tiene Bolivia para implementar su modelo de desarrollo. Como ya hemos sugerido, respecto al plano doméstico, el gobierno del MAS tiene que negociar un contexto de polarización nacional extremadamente volátil generado por los diferentes intereses de los actores empresariales y los actores de la sociedad civil. Esta situación le plantea a la estrategia del Estado frente al mercado el desafío de una posible “guerra social de redes”. En cuanto al plano regional, dicho gobierno tiene que negociar, por ejemplo, los principios de solidaridad de la ALBA y los principios de librecambistas de los TLC. Esta situación pone en tela de juicio a los principios del institucionalismo neoliberal y plantea como problemática neorrealista, por un lado, las asimetrías a las que tiene que hacer frente Bolivia en relaciones regionales, y, por el otro, los peligros de la instrumentalización del modelo neodesarrollista boliviano a fines geopolíticos e ideológicos.

IV. DESAFÍOS DOMÉSTICOS: LA POLARIZACIÓN DE ACTORES NO ESTATALES

El giro hacia actores no estatales, dinámica que ejemplifica las condiciones de gobernanza de la modernidad tardía en general y del nuevo desarrollismo en particular, le plantea al gobierno del MAS una situación doméstica volátil y compleja. Para mejor entender esta compleja situación que el gobierno del MAS ha estado negociado desde la elección de Morales, debemos tomar en consideración los siguientes rasgos históricos de Bolivia. Primero, Bolivia es el segundo país más pobre del hemisferio occidental. Segundo, Bolivia es el país más inestable de la región con más de 200 cambios de regímenes desde su independencia. Tercero, solo con Honduras, Bolivia es el único otro país en América Latina donde las comunidades indígenas constituyen la mayoría de la población. Y cuarto, y quizás más importante, Bolivia ha estado a la merced de una falla étnico-socio-económica entre el occidente altiplánico y la “Media Luna” del oriente (Castañeda 2005).

Encabezado por el Departamento de Santa Cruz y organizado alrededor del Consejo Nacional Democrático (CONALDE), la Media Luna ha desarrollado una estrategia cesionista de pedir autonomía departamental contra las políticas distributivas y la lógica indigenista del gobierno del MAS.

Desplegando una lógica de política arriesgada, CONALDE ha hecho frente a las cinco iniciativas que han ejemplificado el PND: a saber, primero, la convocación a la Asamblea Constituyente que tiene como objetivo principal la ratificación de la nueva Constitución política del Estado. Segundo, la nacionalización del sector de hidrocarburos. Tercero, el desarrollo del proyecto Mutún, una empresa conjunta del Estado boliviano y la empresa india, Jindal Steel and Power, para explotar uno de los yacimientos de hierro más grandes del mundo ubicado en el Departamento de Santa Cruz. Cuarto, la distribución del bono escolar Juancito Pinto que pretende dar un incentivo monetario a familias pobres para que todos los niños bolivianos terminen su educación primaria. Y quinta, la creación del plan de pensión para los ancianos, Renta Dignidad.

Esta tensión doméstica estalló en septiembre del 2008 con violentas confrontaciones entre el gobierno del MAS y los activistas autonomistas, causando varias muertes.⁶ Sin embargo, a pesar de esta inestabilidad doméstica, la economía boliviana creció durante el primer año de la administración de Morales (Weisbrot and Sandoval 2007). En 2006 el PIB real de Bolivia creció a un ritmo de 4,6%, comparado a 4% en 2005, 4,2% en 2004, y un promedio de 2,3% durante los años 2000-2003. Aunque la inflación aumentó de 4,3% en 2006 a 6,6% en 2007, esto no amenazó el crecimiento económico. Debido a una cancelación significativa de la deuda (por, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial), la deuda pública de Bolivia es actualmente relativamente baja –aproximadamente 16% del PIB en 2007. Debido mayoritariamente a la nacionalización de los hidrocarburos, el ingreso total del sector público aumentó de 27,5% del PIB en 2004 a 40,2% en 2006. Sin embargo, los gastos públicos se han mantenido prácticamente en el mismo nivel, lo que generó un superávit fiscal de 4,6% del PIB en 2006. Según estimaciones oficiales este superávit se va a reducir en los próximos años ya que bajo el PND el gobierno del MAS planea aumentar los gastos capitales un 68%.

A pesar de esta expansión económica, el nivel de la pobreza bajó moderadamente (63,1% en 2003 a 59,9% en 2006) lo que sugiere que las reformas

6 Véase *La Razón*, 2008a and 2008b; *El País*, 2008a and 2008b; Marirrodriaga, 2008; González, 2008; Lemoine, 2008.

estructurales y distributivas del gobierno del MAS son una condición sine qua non para el desarrollo sostenible en el país. El Centro para la Investigación Económica y de Políticas Públicas (CEPR) atribuye esta relativamente baja tasa de reducción de pobreza a cuatro factores: Primero, al hecho de que la expansión económica de Bolivia ha sido impulsada por el sector de hidrocarburos que representa solamente el 2% del empleo nacional. Segundo, el gobierno del MAS no ha podido utilizar de una manera efectiva el aumento de ingreso público porque bajo la actual ley este dinero es distribuido a las autoridades departamentales y municipales. Tercero, la aguda asimetría socioeconómica que existe entre el altiplano y la Media Luna ha frustrado las medidas distributivas. Y cuarto, aunque la tasa de crecimiento de Bolivia ha mejorado en los últimos años, este mejoramiento ha sido demasiado modesto cuando se compara con otros países (tal como, por ejemplo, Brasil en la década de los 70 o Corea del Sur más recientemente) que han logrado crecer dos y tres veces más rápido.

Sin embargo, lo que hace a la situación doméstica boliviana tan volátil es que las visiones contradictorias de los actores empresariales y de la sociedad civil están reforzadas por, y se manifiestan a través de, la falla que existe entre los departamentos altiplánicos y los de la Media Luna. Efectivamente, esta afinidad entre los diferentes intereses de los actores no estatales y la división socio-étnico-económica histórica que ha asolado el país es la dinámica que ha generado, y está actualmente generando, polarización doméstica, para el gobierno del MAS pues la tarea de superar las inequidades entre el altiplano y la Media Luna, uno de los objetivos principales del PND, está entrelazada con la tarea de apaciguar los intereses contradictorios entre los actores empresariales y los actores de la sociedad civil, los que han surgido y se han empoderado en el marco del nuevo desarrollismo.

El estudio de campo realizado en el marco del proyecto que se mencionó al principio de estas reflexiones indica que a pesar de sus respectivas diferencias, los actores empresariales y los actores de la sociedad civil creen que un “retorno” del Estado en calidad de “socio de desarrollo” es una condición necesaria para la prosperidad de Bolivia. El conflicto entre estos actores surge de las diferentes maneras de entender esta idea del Estado como “socio”. Para los actores empresariales el Estado debe intentar solamente promover la productividad y competitividad. Para los actores de la sociedad civil esta colaboración del Estado debe empezar promoviendo la soberanía alimentaria, y los principios de comercio justo y los principios de solidaridad que subyacen la economía social.

Como en otros países, los actores empresariales bolivianos no son un grupo homogéneo. Estos tienen diferentes intereses en función de sector, industria,

etc. Un ejemplo clásico de esto es la tensión que ha existido entre el sector agro-industrial de Santa Cruz y el sector manufacturero de La Paz (Daroca 2008). Sin embargo, con la elección de Morales los actores empresariales han dejado de lado estas diferencias y se han unido estratégicamente en contra de lo que ellos ven como el sesgo “antiempresarial” del PND.⁷ Ejemplificando esta movilización empresarial en contra del gobierno del MAS está el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), una organización privada con sede en Santa Cruz que une a los intereses y asociaciones empresariales de la Media Luna y que funciona como un laboratorio de ideas y un centro de intercambio de informaciones respecto a asuntos de comercio y desarrollo.⁸

El IBCE ha criticado el PND por dar prioridad a la redistribución sobre la productividad, evocando el argumento clásico que un país primero tiene que producir riquezas antes que las pueda redistribuir. Por ello el IBCE le pide al gobierno del MAS que promueva productividad –una productividad que solo se puede realizar a través del desarrollo de un sector exportador con mayor valor agregado (IBCE 2006). Específicamente el IBCE plantea que el PND le tiene que dar mayor importancia al desarrollo de una colaboración público-privado respecto a la promoción de exportaciones, iniciativas de acceso a mercados, la atracción de inversión extranjera directa, y un plan nacional de innovación que desarrollaría la investigación y el desarrollo con fin de mejorar la productividad del capital humano.

Manifestando la perspectiva de los actores empresariales bolivianos, el IBCE ha criticado la política de comercio del gobierno del MAS por dar prioridad a lo que, a su juicio, es el callejón sin salida ideológico del socialismo bolivariano sobre una estrategia más pragmática y flexible al comercio que daría importancia al desarrollo de nuevos mercados para productos bolivianos. Dado esto, no es una sorpresa que el IBCE haya criticado la orientación general de la estrategia

7 Efectivamente, como observa Daroca en el estudio (basado en un trabajo de campo que incluyó entrevistas con los diferentes actores no estatales) que realizó dentro del marco del proyecto que se mencionó al principio de estas reflexiones (véase la tercera nota a pie de página): *Conviven dentro del sector empresarial boliviano “no sólo diferentes visiones sino también diferentes intereses. Bolivia no ha sido ajena a la lucha de intereses existentes entre diferentes sectores productivos, tal como sucede en otros países de la región y el mundo... Sin embargo, desde la llegada del MAS al poder, este tipo de tensiones parecen haber perdido relevancia. El mensaje ahora es de unidad y no distingue el tamaño de la empresa, ya sea grande, mediana o pequeña, “todos somos empresarios”. Este mensaje de unidad aparecen tanto en los medios de comunicación como en diferentes seminarios o foros de discusión, y se construye en oposición al mensaje, que ha decir de este sector, lanza el gobierno cuando los considera como los ‘malos de la película’... En este contexto, la heterogeneidad de visiones en este sector tiende ahora a reducirse y a conformar un visión ampliamente compartida, sobre todo en cuestiones de fondo que tienen que ver con el manejo de la economía y la política comercial”* (2008: 30).

8 Para información respecto a la misión, estructura, funciones y publicaciones del IBCE véase: www.ibce.org.bo

de comercio boliviana que desarrollaremos en la próxima sección. El IBCE ha, específicamente criticado, la entrada del país en el ALBA-TCP, planteando que este acuerdo genera una dependencia de Bolivia a Venezuela. La IBCE también ha criticado las relaciones deterioradas entre Bolivia y EE.UU., haciendo hincapié en la importancia del mercado estadounidense para productos bolivianos. El IBCE, además, ha criticado la manera en que el gobierno de Morales ha abordado las negociaciones CAN-EU, planteando que la mejor manera de negociar es usando la modalidad adoptada por Perú y Colombia. Y, finalmente, el IBCE ha criticado el deseo del gobierno del MAS de hacerse miembro completo de Mercosur, apuntando hacia la pérdida potencial de mercados domésticos debido a la competición por productos no tradicionales de Argentina y Bolivia.

Mientras que critican la orientación del modelo de comercio del MAS y han contribuido a la polarización doméstica y a la animosidad entre el Altiplano y la Media Luna, los actores empresariales no son portadores del “fundamentalismo del mercado” neoliberal como algunas perspectivas vulgares han planteado. O sea, la tensión entre actores empresariales y el gobierno no toma la forma de “Estado” versus “mercado” como la clásica antinomia que mencionamos con antelación podría sugerir. Efectivamente es necesario reiterar que en general los actores empresariales bolivianos están de acuerdo que el “retorno” del Estado es una condición necesaria para el desarrollo del país. La tensión, pues, entre actores empresariales y el gobierno del MAS gira alrededor de un debate matizado respecto a la índole y el papel de la colaboración privado-público tal como está articulada en la PND. Mientras que los actores empresariales están de acuerdo de que el Estado debe hacer más que simplemente asegurar la estabilidad macroeconómica (a la Consenso de Washington), están, sin embargo, cerca de una concepción liberal de la política que es fundamentalmente diferente que la perspectiva socialista poscolonial del MAS. Los actores empresariales argumentan que la función positiva del Estado debe limitarse a la facilitación del desarrollo del capitalismo emprendedor. La definición del marco jurídico y político para esta colaboración privada-pública es uno de los elementos que tienen que clarificarse por la nueva Constitución del Estado que se ratificó a principios de 2009.

Los actores empresariales bolivianos han planteado la necesidad de un modelo de desarrollo económico con conciencia social. En este sentido estos apuntan hacia el horizonte normativo de los actores empresariales progresistas del norte, y, hasta cierto sentido, al nuevo desarrollismo del modelo del MAS. Ejemplificando esta perspectiva está el programa Desarrollo Exportador con Inclusión Social (DEIS), una iniciativa conjunta entre el IBCE y el gobierno suizo, al que luego, en 2007, se sumó la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional

(USAID). Inspirado por la perspectiva de la responsabilidad social empresarial, el objetivo de DEIS es de canalizar las externalidades positivas del crecimiento por exportación hacia el empleo, salud y otros servicios sociales (IBCE 2008: 20). Desde una perspectiva, esta iniciativa se puede ver como una estrategia por parte del sector empresarial de llevar adelante su visión de comercio y desarrollo definido como vínculos económicos deterritorializados con los países del norte, la Unión Europea y EE.UU. en particular. Por otro lado, el DEIS se puede ver como un intento por parte de los actores empresariales de apaciguar la idea clave del PND de un desarrollo más socioeconómica y étnicamente consciente.

Los actores de la sociedad civil bolivianos mantienen que el Estado debe ser más que simplemente un facilitador para el desarrollo de un capitalismo emprendedor, aunque esta tarea va allende la lógica de los grandes negocios y pretende ayudar a las pequeñas y medianas empresas (PYME). Como portadores de los intereses asociados con las provincias del altiplano occidental, los actores de la sociedad civil mantienen que el papel del Estado debe ser el de promover la soberanía alimentaria, el comercio justo y los principios de solidaridad que subyacen la economía social en asociación con la pluralidad de movimientos sociales –rurales, indígenas y de trabajadores– y las ONG progresistas que organizan las movilizaciones en contra de la políticas neoliberales de los años 1990.

Los actores de la sociedad civil bolivianos disfrutaban de una mayor legitimidad comparados a sus homólogos latinoamericanos. Esto es debido a la coyuntura crítica doméstica que llevó a la elección de Morales y a la cristalización del modelo neodesarrollista boliviano. Como sugerimos al principio, Morales fue propulsado al poder por la red de movimientos sociales del MAS. Estos actores fueron capaces de llenar el vacío de poder generado por la debilidad del Estado boliviano simbolizado por la Guerra del Agua de Cochabamba de 2000 y la Guerra del Gas de El Alto en 2003. Los actores de la sociedad civil también capitalizaron de la cristalización del movimiento altermundialista (Mayorga and Córdova, 2008). Si la Bolivia de Evo Morales se ha convertido en el símbolo de las posibilidades de la globalización “desde abajo”, de ese “otro mundo posible”, de la “nueva” izquierda latinoamericana, esto fue mayoritariamente debido al papel de los actores de la sociedad civil que pudieron vincular luchas locales, nacionales y transnacionales en contra del ALCA y la lógica de TLC (Chávez, 2005; Ramonet, 2003).

Las afinidades que existen entre el PND y los intereses de los actores de la sociedad civil boliviana son evidente cuando se considera específicamente la política de comercio. Han sido estos actores que, por ejemplo, han apoyado el ingreso de Bolivia al ALBA-TCP, y más recientemente han defendido la estrategia

negociadora del MAS respecto a las relaciones entre CAN y la UE que examinaremos en la próxima sección. Efectivamente, la política de comercio boliviano es uno de los elementos centrales de la polarización ideológica que existe entre actores empresariales y de la sociedad civil.

Este apoyo de los actores de la sociedad civil al proyecto del MAS ha superado recientemente los límites del campo doméstico y la lógica de la confrontación con actores empresariales bolivianos. Como veremos en la próxima sección, a pesar de su falta de voluntad de negociar con los integrantes de la CAN individualmente, la UE, en noviembre 2008, se puso de acuerdo para negociar con Perú y Colombia. Reaccionando rápidamente a esta decisión, Morales propuso un referéndum andino para ver si los pueblos de la región estaban de acuerdo con esta nueva modalidad de negociar. Apoyando la propuesta de Morales, una red de movimientos sociales encabezadas por la Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM) organizaron una marcha de protesta en Lima donde deseaban reunirse con otras quince organizaciones indígenas y campesinas de Perú y Ecuador en la sede de la CAN.

La administración de Alan García interpretó estas movilizaciones como una interferencia en los asuntos domésticos de Perú y amenazaron con deportar a todos los ciudadanos bolivianos que participaban en la marcha. El ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, por su lado, mantenía que estos movimientos sociales andinos tenían el derecho de manifestarse en Lima ya que en esta ciudad estaba ubicada la sede de la CAN (Agencia EFE, 2008c y 2008d). Al fin y al cabo la marcha se suspendió; sin embargo, este acontecimiento pone de relieve la importancia estratégica de los movimientos sociales en el contexto de la política de comercio regional. Algunos especialistas y estudiosos se empiezan a preguntar sobre la relación que existe entre el cambio geopolítico que se planteó con anterioridad y los efectos de una transnacionalización de movimientos sociales en la región andina.

Aunque en general –a fortiori comparado con los actores empresariales– los actores de la sociedad civil, como hemos visto, apoyan el proyecto neodesarrollista del MAS, es importante señalar que también existen tensiones entre estos actores y el gobierno de Morales. Se suele hacer hincapié en la animosidad que existe entre los actores empresariales y el gobierno. Sin duda esta es una tensión fundamental y no debe ser minimizada. Sin embargo, tampoco debe ocultar otra dinámica que, aunque más sutil, quizás es más indicativa de los límites del nuevo desarrollismo latinoamericano y de la democracia participativa y fragmentación de actores no estatales en particular (Daroca, 2008).

Este contexto de polarización nacional extremadamente volátil generado por el conflicto entre los actores empresariales, los actores de la sociedad civil y el gobierno del MAS podría resultar en una “guerra social de redes” que pondría en jaque la implementación del PND. Como ha indicado el autor de estas reflexiones en un artículo publicado en esta misma revista (Mejido Costoya 2006), síntoma de las contradicciones de la modernidad tardía –y en particular de la revolución informática, la proliferación de actores no estatales, y la aparición de la “red” como nueva forma de organización social–, la “guerra social de redes” está transformando la índole del conflicto en la era de la información.⁹ Lucha por el control de la información, usando esta como “arma”, la “guerra social de redes” se realiza mediante el “poder blando” y la “violencia simbólica”; esto es, mediante “operaciones informacionales” y “gestión de la percepción”. Se trata más bien de desorientar que de cooptar, de confusión psicológica que de destrucción física. El objetivo principal son los medios de comunicación y los otros “aparatos ideológicos del Estado” como, por ejemplo, la religión, el arte y la educación.

John Arquilla y David Ronfeldt, algunos de los primeros en estudiar el fenómeno de la “guerra social de redes”, solían decir que una de las causas principales de este nuevo tipo de conflicto era el hecho que los actores no estatales estaban más adelantados que el Estado en usar y adaptarse a la forma “red” y a la revolución informática (1996). Aunque esta ventaja competitiva de los actores no estatales respecto al Estado sin duda caracterizaba la “guerra social de redes” a principios de los años 90 del siglo pasado, se podría plantear la tesis que ya hoy el Estado en América Latina se ha adaptado y ha aprendido a usar la forma “red”, y que estas nuevas estrategias y tácticas constituyen precisamente lo que se suele denominar el “neopopularismo”, y en particular el “neopopulismo” vinculado a la izquierdización de la región (Vélez-Rodríguez, 2007; Taguieff, 2007).

Si bien al analizar los obstáculos que pueden frustrar la implementación del PND con razón se ha hecho hincapié en un tipo de conflicto más tradicional como el que estalló en la Media Luna en septiembre del 2008, tal vez el verdadero desafío en el mediano y largo plazo para el gobierno del MAS es la cristalización de una “guerra social de redes”. Las condiciones para este tipo de conflicto están presentes. Citemos tres: Primero, el principio de la democracia participativa que otorga poder a los actores no estatales y limita el *modus operandi* del Estado. Segundo,

9 Al extremo militar del espectro de conflicto se habla de la “ciberguerra” entendida como la informacionalización y flexibilización de las doctrinas y estrategias militares. Al extremo social (no militar) del espectro de conflicto se habla de la “guerra social de redes” entendida como la movilización de extensas redes multiorganizacionales de actores no estatales (Mejido Costoya 2006).

las políticas distributivas y promoción de la seguridad humana que continuarán generando tensiones entre el gobierno del MAS y los actores empresariales. Y tercero, el problema de la institucionalización y politización de la resistencia altermunicipalista que continuará a crear tensiones entre dicho gobierno y los movimientos sociales (Daroca, 2008). En este contexto el desafío para Evo Morales es contener y neutralizar esta “guerra social de redes” sin derivar en un “neopopulismo” que socavaría la legitimidad de su gobierno y por ende de su proyecto neodesarrollista.

V. DESAFÍOS REGIONALES: NEGOCIANDO EL SOCIALISMO BOLIVARIANO Y LOS TLC

La estrategia de comercio del MAS, como hemos visto en nuestro análisis del quinto eje estratégico del PND, es un intento de ir allende el modelo primario exportador, la reducción unilateral de aranceles, y la apertura incondicional a la inversión extranjera directa que ha caracterizado el experimento neoliberal de Bolivia.¹⁰ Esta estrategia está fundada en cuatro objetivos específicos: 1) el desarrollo de un modelo de comercio basado en la diversificación, la búsqueda de nuevos mercados, y el desarrollo de un sector de exportaciones con mayor valor agregado; 2) la protección de mercados domésticos estratégicos; 3) la juridificación de la inversión extranjera directa para asegurar transparencia y vínculos positivos; 4) el repudio de los principios de libre comercio de la OMC y la agenda de “integración profunda” de los TLC deterritorializados, y un giro hacia proyectos de integración (sub)regionales (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2007: 251-253). Esta visión de comercio, sin embargo, está limitada por las realidades económicas de un pequeño país que en 2007 ocupaba el undécimo lugar (delante de Guyana) en términos de producto doméstico bruto entre los doce Estados miembros del UNASUR y el último lugar en términos de exportaciones y importaciones por domicilio (Comunidad Andina, 2008).

Ejemplificando esta nueva visión del comercio, unos pocos meses después de su inauguración, en abril 2006, Morales firmó el Tratado Comercial de los Pueblos (TCP) mediante el cual Bolivia se convirtió en el tercer Estado miembro de la ALBA, sumándose junto a Cuba y a Venezuela quienes establecieron este acuerdo de integración en diciembre de 2004.¹¹

10 En 1985 el presidente Víctor Paz Estenssoro introduce su Nueva Política Económica (NPE) que marca el principio de la época neoliberal del país (Mayorga y Córdoba 2008; Daroca 2008; Rodríguez 2005). El fracaso de esta época es epitomizada por la Guerra del Agua de Cochabamba en 2000 y la Guerra del Gas de El Alto en 2003, conflictos sociales respecto a la privatización de la gestión pública del agua y el gas respectivamente. Esta época se clausura con la dimisión y autoexilio de Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003.

11 Nicaragua se sumó al ALBA en enero del 2007, Dominica en enero del 2008, Honduras en octubre del mismo año, y Ecuador a finales de junio del 2009.

Según Pablo Solón, representante plenipotenciario para temas de integración y comercio de Bolivia, existen por lo menos cuatro diferencias fundamentales entre la ALBA-TCP y los TLC tradicionales. La ALBA-TCP: 1) garantía de mercados domésticos para productos bolivianos; 2) incorpora el papel normativo del Estado como regulador y facilitador del comercio; 3) asegura complementariedad productiva entre los Estados miembros; y 4) favorece a los pequeños agricultores (MBSISP, 2006).

El gobierno del MAS ha mantenido que Bolivia es el país que más beneficia al ALBA dado que, entre otras cosas, este acuerdo asegura mercados de exportaciones tradicionales tal como la soya, cacao y la quínoa. Algunas de estas exportaciones han sido recientemente amenazadas por productos más baratos de EE.UU. que han llegado al CAN –la destinación de los productos agroindustriales bolivianos– mediante tratados bilaterales entre EE.UU., Colombia y Perú. En 2007 Bolivia tenía un superávit comercial de 188.55 millones de dólares estadounidenses (USD) con ALBA, el resultado de un superávit comercial de 194.48 millones USD con Venezuela y un déficit comercial de 5.93 millones USD con Cuba. El comercio con los otros miembros de ALBA –Nicaragua, Dominica, Honduras y Ecuador– es prácticamente nulo.

Por el momento, el comercio entre Bolivia y el ALBA está dominado por el comercio con Venezuela. Ejemplificando el papel de la vanguardia del socialismo bolivariano, como el primer comprador de soya (aproximadamente 600 mil toneladas por año), Venezuela se comprometió en 2007 a aumentar la importación de soya por 200 mil toneladas para 2008 y 2009. Y, además, Venezuela se ha comprometido a comprar soya a un precio preferencial específicamente de pequeños productores (esto es productores de menos de 50 acres). Un estudio del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) ha mostrado que 109 mil toneladas de soya han sido compradas a un precio de 216 USD (en 2007 el precio de mercado del mismo era 160 USD), una diferencia de 57 USD por tonelada (Ortiz, 2007).

Efectivamente, la importancia del ALBA para la estrategia del comercio boliviana no es debido al volumen de la mercancía que circula entre los Estados miembros de este proyecto de integración. En 2007 el superávit de Bolivia con ALBA constituyó solo el 14,12% del superávit total del país. Sin embargo, como se mencionó antes, ALBA es más que un acuerdo comercial, es también un proyecto de integración y desarrollo. Bajo este acuerdo Venezuela ya ha ofrecido más de 5000 becas a estudiantes bolivianos para realizar estudios universitarios y posgrados en el sector de la petroquímica; además ha establecido un fondo de 100

millones USD para proyectos de desarrollo; y el presidente Chávez le ha prometido a Bolivia que todas sus necesidades de petróleo serán aseguradas. Además, ha habido una colaboración entre Cuba y Bolivia en el sector de la salud y la educación. Esta colaboración está ejemplificada por la Misión Milagro, un programa de apoyo médico bajo el cual 100.000 campesinos bolivianos han recibido tratamiento oftalmológico.

Además de sumarse a la ALBA-TCP, Bolivia simultáneamente ha continuado con sus compromisos históricos respecto a la CAN y al Mercosur. Con este fin, varios meses después de haber integrado la ALBA, Morales envió una carta oficial a los representantes de estos dos grupos subregionales haciendo explícito el anhelo sin precedente de Bolivia de integrar completamente el Mercosur permaneciendo en la CAN (Morales, 2006). El hecho de que estos dos proyectos subregionales han sido guiados por principios macroeconómicos ortodoxos desde su creación en 1997 y 1991, respectivamente, crea una serie de tensiones con los principios de solidaridad de la ALBA. Efectivamente, el desafío fundamental para la nueva estrategia comercial de Bolivia es el intento de combinar el modelo de la globalización “desde abajo” de ALBA con el modelo de crecimiento orientado por el mercado y las posibilidades de integración más ortodoxas que brindan estas dos áreas de comercio subregionales.

El proyecto andino de integración –la CAN– ha sido desde el principio un importante elemento de la política extranjera de Bolivia; aunque esto fue inicialmente debido más a razones geopolíticas que económicas (Daroca, 2008). Bolivia fue uno de los miembros fundadores del Pacto Andino en 1969, el predecesor del CAN. La lógica de la ISI que dominaba el Pacto Andino durante la década de los 70 del siglo pasado no generó el desarrollo económico deseado. Además, las exportaciones bolivianas al pacto sumaba solamente un 5% de las exportaciones bolivianas. No obstante, para los gobiernos de la época el Pacto Andino era importante como vehículo para resolver el espinoso conflicto con Chile respecto a la mediterraneidad (Seoane Flores, 2003; Fernández, 1999).

La integración andina se convirtió principalmente en un proyecto económico para Bolivia con el protocolo de Quito de 1987 que marca un giro en el Pacto Andino hacia los pragmáticos y flexibles principios orientados hacia el mercado que eventualmente se conocerían como el “regionalismo abierto” de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1994). El giro hacia la izquierda y la nueva geopolítica que ya mencionamos, pero especialmente la creación del ALBA y las elecciones de Morales y Correa en Ecuador (en noviembre de 2006), desestabilizaron la orientación general del neoliberalismo que definía a la CAN

desde su creación con el Protocolo de Trujillo en 1996. Bajo las condiciones del “nuevo regionalismo” esta orientación se ejemplificaría por Perú y Colombia que firmaron unos TLC con EE.UU. en abril y noviembre de 2006, respectivamente.

El clima entre los miembros del CAN empeoró cuando en abril de 2006 Venezuela, el motor de este bloque subregional, decidió salir del grupo. La salida de Venezuela fue un golpe duro para el proyecto andino de integración. Dada esta dinámica, mientras que en 2006 el superávit de Bolivia con la CAN constituía el 15,07% del superávit total del país, en 2007 esta cifra había bajado a sólo 6,55% (IBCE, 2007). La pérdida del comercio entre los países de la CAN se transfirió al marco del ALBA. Esto pone de relieve, por un lado, la importancia de Venezuela para Bolivia, y, por el otro, lo fundamental que es para el MAS la estrategia de comercio de intentar cosechar los beneficios de los principales proyectos de integración (sub)regionales.

La CAN se ha convertido en un campo de batalla ideológico para las dos visiones de comercio que han surgido en la América Latina posconsenso de Washington, a saber, un cambio de batalla ideológico entre la ALBA y los TLC. El choque entre estas dos visiones de comercio se ha manifestado agudamente en las problemáticas negociaciones entre la CAN y la Unión Europea (UE). Estas negociaciones han puesto cara a cara, de un lado, la alternativa alterglobalización bolivariana de comercio de Bolivia y Ecuador, y, del otro lado, la perspectiva de los TLC de integración profunda y orientada hacia el mercado de Perú y Colombia. Desde el principio de las negociaciones en septiembre de 2007, el gobierno del MAS tomó como punto de partida la suposición que el Acuerdo de Asociación (AA) entre la CAN y la UE pretendía ir allende la lógica economicista de los TLC, y que iba a incluir, por ejemplo, objetivos sociales y políticos más amplios, o sea que iba a integrar los principios de solidaridad de la ALBA.

Las diferentes visiones del AA empezaron a cristalizarse durante la tercera ronda de Quito que se realizaron en abril de 2008. Durante estas negociaciones las mesas dedicadas a servicios e inversiones, propiedades intelectuales y el desarrollo sostenible fueron bloqueadas. Y, además, en adición de negociar la temporalidad de la aplicación de la AA, el gobierno del MAS –apoyado por Ecuador– sin éxito intentó negociar la exclusión de ciertos elementos sensibles tal como la privatización de servicios públicos (Gutiérrez, 2008).

Pero la crisis se instaló durante la quinta cumbre de América Latina (LAC) y el Caribe-UE en mayo de 2008 cuando el representante para asuntos comerciales de la UE, Peter Mandelson, criticó la postura de Bolivia y Ecuador y amenazó con-

tinuar con las negociaciones sin estos dos países. Dado el clima de animosidad, se canceló la cuarta ronda de negociaciones CAN-UE que iba a realizar en julio del 2008. En septiembre del 2008, en un esfuerzo coordinado, los presidentes García de Perú y Uribe de Colombia enviaron cartas al Presidente de la UE pidiéndole que continuara con las negociaciones, planteando que la modalidad usada para negociar los TLC con EE.UU. era la más eficaz (RECALCA, 2008). Desde finales del 2008 la pregunta que se discute es si negociaciones paralelas UE-Colombia-Perú y UE-Bolivia-Ecuador serían posibles. Esta crisis institucional en el seno de la CAN, como vimos más arriba, ha generado la movilización de actores de la sociedad civil en defensa de la visión del MAS respecto las negociaciones CAN-UE.

Parece que la estrategia del MAS respecto a las negociaciones CAN-UE, en particular, y a la polarización dentro del CAN, en general, es la de defender los principios altermundialistas y de solidaridad de la ALBA sin que esto llegue a desintegrar el proyecto andino. Efectivamente, parece que existe una situación teórica del juego dentro de la CAN según la que es en el mejor interés de los Estados miembros para negociar su visión particular del comercio mientras no se abandone el proyecto de integración andina. Ya en abril del 2006 existían rumores de que Bolivia iba a seguir el camino de Venezuela y retirarse de la CAN. El hecho de que Bolivia sigue siendo miembro del CAN muestra la importancia histórica de este proyecto de integración para el país. Además, la CAN históricamente ha sido la destinación de un porcentaje de productos tradicionales bolivianos y, paulatinamente, se está convirtiendo en destino para productos no tradicionales (esto es, productos de mayor valor agregado) (Daroca, 2008).

A esto se tiene que sumar la reincorporación de Chile a la CAN como miembro asociado en septiembre de 2006. Este hecho no implica solamente un mercado adicional para productos tradicionales y no tradicionales bolivianos, sino que también aumenta el valor geopolítico del bloque subregional (respecto al problema de la mediterraneidad). Efectivamente, Bolivia no tiene el tamaño de Venezuela. Una manera que tiene el gobierno del MAS de compensar su falta de poder económico y geopolítico en la región es intentar maximizar los beneficios de los diferentes proyectos de integración regional. Las negociaciones con la UE son particularmente importantes dada las malas relaciones que tiene Bolivia con EE.UU. La AA con la UE podría asegurar una destinación alternativa para aquellas exportaciones que históricamente han ido a EE.UU. Esto también podría servir los fines ideológicos del socialismo bolivariano.

Además de haberse sumado a la ALBA y su compromiso estratégico en la CAN, como mencionamos antes, otro elemento de la estrategia de comercio

del gobierno del MAS es el objetivo de hacerse miembro completo del Mercosur sin modificar sus compromisos en la CAN. La factibilidad de esta meta ha sido puesta en duda por algunos especialistas manteniendo que no es institucionalmente posible integrar completamente a ambas áreas de comercio subregionales dado que como estas existen hoy en día son mutuamente excluyentes (Daroca 2008: 18-19).

Junto a esta dificultad institucional, una gran mayoría de los sectores productivos bolivianos (los actores empresariales y las cooperativas rurales que son más estrechamente vinculadas a los actores de la sociedad civil) se han opuesto a este proyecto ya que a su juicio expondrá los mercados domésticos a los productos rivales de los países miembros del Mercosur, Brasil y Argentina en particular. No obstante estos obstáculos, el deseo de la administración de Morales de hacerse pleno miembro de Mercosur es consistente con los principios y la orientación de la estrategia de comercio del MAS. Este proyecto corresponde a la idea que las relaciones comerciales van allende la lógica economicista de los TLC, generando, por ejemplo, una integración social y cultural más amplia y fundada en la solidaridad y vínculos culturales e históricos. Esto es decir, en otras palabras, que contra el chantaje neoliberal que equivale la liberalización comercial con el multilateralismo, el gobierno del MAS mantiene que el regionalismo es un pasadero y no un escollo a la integración a la economía mundial.

Las economías más grandes del Mercosur son los principales socios comerciales de Bolivia. Brasil es el mercado más grande para las exportaciones bolivianas; mientras que Argentina es el tercer mercado más grande. Pues, por ejemplo, entre enero y septiembre de 2008 las exportaciones bolivianas a Brasil y Argentina representaban respectivamente el 43,35% y 7,04% del valor total de las exportaciones bolivianas durante este período (IBCE, 2008a). Lo mismo sucede si se consideran las importaciones. Brasil y Argentina son los dos principales socios de Bolivia: 18,17% y 14,17% de las importaciones bolivianas vinieron respectivamente de estos dos países en 2008 (IBCE, 2008a). La importancia estratégica del Mercosur para la administración de Morales es evidente, además, se considera que esta área de comercio representaba el 63,95% del superávit comercial boliviano en 2007 (CAN como vimos arriba, constituye el 6,55% y ALBA el 14,12%) (ICBE, 2007). La estrategia boliviana de hacerse pleno miembro de Mercosur se puede entender como una manera de usar estas relaciones económicas para generar vínculos cooperativos en sectores como, por ejemplo, la tecnología, infraestructura y salud. En segundo lugar se puede entender como una manera de diversificar estratégicamente el comercio con este grupo subregional que ha sido dominado por la venta de gas brasileño a Bolivia.

Consistente con el alineamiento del país con el socialismo bolivariano y su repudio de la lógica de “integración profunda” de los TLC, Bolivia ha tenido relaciones deterioradas con EE.UU. en el marco de Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) y la Ley de Promoción Comercial Andina y de Erradicación de las Drogas (ATPDEA). Esta ruptura con el *modus vivendi* con Washington representa un cuarto rasgo de la estrategia comercial del MAS. Esta situación llegó a su apogeo a finales de septiembre de 2008 cuando el Presidente estadounidense, George W. Bush, propone suspender el arancel preferencial respecto a las importaciones bolivianas debido a lo que se interpreta como falta de cooperación de la administración de Morales en el problemático tema de la producción de coca (USTR, 2008). El gobierno del MAS reciprocó aproximadamente un mes más tarde suspendiendo las operaciones de la agencia estadounidense dedicada a la lucha contra las drogas –Drug Enforcement Agency (DEA)– en Bolivia, acusando a la DEA de conspirar contra la estabilidad de Bolivia apoyando a los separatistas de la Media Luna durante las violentas manifestaciones de septiembre 2008 (Agencia EFE, 2008c).

Las relaciones bilaterales entre Bolivia y EE.UU. están en una coyuntura crítica. Una posible interpretación es que la confrontación del gobierno del MAS con el “(neo) imperialismo” estadounidense –rito de pasaje de la “vieja” a la “nueva” izquierda– es más a nivel ideológico y no va a afectar en el largo plazo las relaciones económicas entre los dos países (Lafuente, 2008). Otra interpretación es que las tensiones que la administración de Morales está teniendo con EE.UU. es síntoma de un problema regional más profundo (Ghez *et al*, 2008). Es quizás demasiado temprano para saber cual de las dos interpretaciones es la correcta. Tendremos una mejor idea después que la estrategia hacia la región de la administración del presidente Barack Obama esté más definida y que las secuelas de la crisis financiera y económica de 2008 se hayan manifestado.

Estados Unidos sin embargo sigue siendo un importante socio económico para Bolivia, aunque esta importancia se ha disminuido en proporción a la pérdida de poder estadounidense en el mundo (NIC, 2008). En 2008, por ejemplo, EE.UU. era el cuarto mercado más grande para productos bolivianos (representando el 5,94% de las exportaciones bolivianas), detrás de Brasil, Corea de Sur y Argentina. Respecto a las importaciones, EE.UU. tenía el tercer lugar (representando el 10,44% de importaciones bolivianas), detrás de Brasil y Argentina (ICBE, 2008). A la misma vez el volumen de comercio entre Bolivia y EE.UU. es modesto, especialmente cuando se compara con el comercio con países como Brasil o Venezuela o la UE. Por ejemplo, en 2007 el comercio con EE.UU. solamente representó el 1,36% del superávit comercial total de Bolivia (ICBE, 2007).

Integrarse a la ALBA, negociar los principios de solidaridad del socialismo bolivariano en el contexto de la CAN, hacerse miembro pleno del Mercosur, poner en tela de juicio el *modus vivendi* con Washington, estos son los cinco momentos de la política de comercio del gobierno del MAS que hemos analizado en esta sección. Terminamos planteando un quinto momento que en cierto sentido le da coherencia a la política de comercio del nuevo desarrollismo del gobierno del MAS. Se trata del apoyo boliviano al proceso de integración que empezó en noviembre de 2004 en Cuzco durante la III Reunión de Presidentes de América del Sur, esto es apoyo a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

La política de comercio exterior del gobierno del MAS está limitada por las realidades económicas de uno de los países más pobres de Suramérica. Bolivia parece estar frente a un círculo vicioso: entre la globalización “desde abajo” y la “globalización “desde arriba” – por un lado los principios de solidaridad de la ALBA y por el otro los principios ortodoxos de la CAN y el Mercosur. La ALBA sin la CAN y el Mercosur no sería económicamente factible; y además crearía una peligrosa dependencia en Venezuela. La CAN y el Mercosur sin la ALBA sería una traición de los principios del modelo neodesarrollista boliviano. Quizás la única salida de esta situación la puede brindar la UNASUR.

VI. CONCLUSIÓN

Este artículo exploró los límites y las posibilidades del nuevo desarrollismo boliviano, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), la piedra angular del gobierno de Morales. Primero ubicamos este modelo en su coyuntura socio-histórica. Enumeramos, por un lado, aquellos factores estructurales e ideológicos que han generado un desplazamiento de paradigma en torno al desarrollo en la región –a saber el agotamiento del Consenso de Washington, el giro hacia la izquierda, y la creciente influencia de actores no estatales (empresariales y de la sociedad civil) en sistemas de gobernanza– y, por el otro, los principales objetivos del PND.

Apoyándonos en el concepto de “espacio político”, analizamos los desafíos endógenos y exógenos que impiden la implementación de dicho modelo. Respecto al plano doméstico, el gobierno del MAS tiene que negociar un contexto nacional extremadamente polarizado en el que actores empresariales y actores de la sociedad civil, organizados a lo largo de la línea de falla histórica que existe entre los departamentos de las tierras altas y bajas, critican desde sus respectivas posiciones la nueva política de desarrollo de Bolivia. En cuanto al plano regional, dicho gobierno tiene que llevar a la mesa de negociaciones los principios de solidaridad

de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) en el contexto de una Comunidad Andina (CAN) que cada día se acerca más a la lógica de tratados de libre comercio (los TLC) bi y plurilaterales que han sido la nueva estrategia comercial de Estados Unidos (EE.UU.) en la región.

El neodesarrollismo boliviano representa una manifestación auténtica de las posibilidades de la globalización “desde abajo” y la izquierdización de América Latina. Respecto al plano doméstico el PND replantea el problema de la seguridad nacional en términos de la seguridad humana, el desarrollo sostenible, la capacidad y sostenibilidad institucional, políticas distributivas y la democracia participativa. Respecto al plano regional, situándose dentro del marco del institucionalismo neoliberal, el PND replantea el problema de la seguridad regional en términos de proyectos de integración que pretenden ir más allá del fundamentalismo de mercado, tal como el ALBA y más allá del *realpolitik*, tal como la UNASUR.

Sin embargo, se produce un cierto escepticismo cuando se considera el modelo neodesarrollista boliviano desde el “espacio político nacional efectivo” que tiene el gobierno del MAS para implementar el mismo. Cuando se consideran las limitantes endógenas es necesario plantear el problema de una “guerra social de redes” protagonizada por el Estado, los actores empresariales y los actores de la sociedad civil. Esta “guerra social” podría crear una situación de inseguridad nacional. Y cuando se consideran las limitantes exógenas es sin duda necesario desplegar un enfoque neorrealista que nos permita poner de relieve los juegos de poder geopolíticos a los que tiene que hacer frente Bolivia. Las tensiones con Perú o Colombia en el marco del CAN o la percepción de una instrumentalización del modelo boliviano por la Revolución Bolivariana podrían generar inestabilidad en la región.

BIBLIOGRAFÍA

ABUGATTAS, Luis and PAUS, Eva (2006). “Policy Space for a Capability-Centered Development Strategy for Latin America”. Ponencia preparada para la conferencia *Responding to Globalization in the Americas*, London School of Economics, 1-2 junio.

Agencia EFE (2008a). “El Gobierno de Bolivia logra un principio de acuerdo con los gobernadores autonomistas”. *El País*, 21 septiembre.

_____ (2008b). “Optimismo en el Gobierno boliviano ante la reunión con los prefectos autonomistas”. *El País*, 5 octubre.

_____ (2008c). “Masistas articulan protestas en Perú”. *La Razón*, 19 noviembre, versión electrónica, acceso noviembre 2008.

_____ (2008d). “Perú dice a Bolivia que devolverá a los masistas”. *La Razón*, 20 noviembre, versión electrónica, acceso noviembre 2008.

_____ (2008e). “Morales suspende las operaciones de la agencia antidroga de EE UU en Bolivia”. *El País*, 1 noviembre, versión electrónica, acceso noviembre 2008.

ARQUILLA, John y RONFELDT, David (1996). *The Advent of Netwar*. RAND, Santa Monica.

BRESSER-PEREIRA, L.C. (2007). “El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional”. *Economía UNAM*, Vol. 10, pp. 7-29.

Campaña Continental contra el ALCA (2008). “Pronunciamento sobre el Acuerdo de Asociación entre la UE y la CAN”, 20 August, Campaña Continental contra el ALCA, http://movimientos.org/noalca/show_text.php3?key=12863, acceso octubre 2008.

CARDONA, Diego (2005). “¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?”, *Foreign Affairs* en Español, vol. 5, 5, pp. 84-92.

CASEN, Cécile (2006). “Les partis ‘antisystèmes’ en Bolivie: une remise en cause de l’architecture des rapports sociaux?” *Bulletin de l’Institut Français d’Études Andines*, 35, No. 2, pp. 207-222.

CASTAÑEDA, Jorge (2006). “Latin America’s Left Turn”. *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 3, May/June, pp. 28-44.

_____ (2005). “La crisis de Bolivia: un fracaso para América Latina”. Project Syndicate, June, <http://www.project-syndicate.org/commentary/castaneda5/Spanish>, acceso septiembre 2008.

_____ (1993). *Intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América Latina*. Joaquín Mortiz/Planeta Editores, México.

CASTAÑEDA, Jorge and MORALES, Marco (2007). “The Left Turn Continues”. *Brown Journal of World Affairs*, Spring/Summer, Vol. XIII, 2, pp. 201-209.

- CASTELLS, Manuel (1998). *The Information Age* (tres tomos). Blackwell Publishers, Malden, MA.
- CHANG, Ha-Joon (2008). *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. Bloomsbury Press, New York.
- _____ (2005). "Policy Space in Historical Perspective – with special reference to Trade and Industrial Policies". Segunda edición de una ponencia realizada en Queen Elizabeth House 50th Anniversary Conference, The Development Threats and Promises, University of Oxford, 4-5 July.
- CHÁVEZ, Walter (2005). "Effervescence populaire en Bolivie". *Le Monde Diplomatique*, March, p. 11.
- CHOMSKY, Noam (2007). "South America: Toward an Alternative Future". *International Herald Tribune*, January 5.
- _____ (2006a). "Latin America Declares Independence". *International Herald Tribune*, October 3.
- _____ (2006b). "Latin America and Asia Are at Last Breaking Free of Washington's Grip". *The Guardian*, March 15.
- COHEN, Jean and ARATO, Andrew (1992). *Civil Society and Political Theory*. MIT Press, Cambridge.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1994). El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad. *Libro de la CEPAL*, N° 39. CEPAL, Santiago, Chile.
- Comunidad Andina (2008). *Principales Indicadores de la Unión de Naciones Suramericanas: 1998-2007*, Secretaría General de la Comunidad Andina, junio.
- CORRALES-LEAL, Werner (2007). "Debate conceptual sobre las estrategias de desarrollo sostenible apoyadas en el comercio". *Documento de Proyecto*, LC/W. 158, CEPAL, Santiago de Chile.
- DAROCA, Santiago (2008). "Bolivia frente al desafío de una integración inclusiva", Estudio de caso, Proyecto RUIG, Universidad de Ginebra/UNRISD.

- DIERCKXSENS, Wim (2008). "Cuando los pueblos toman el destino en sus manos: América Latina y el camino al Socialismo del Siglo XXI". ALAI, América Latina en Movimiento, <http://alainet.org>, 3 marzo, acceso marzo 2008.
- DRAIBE, Sonia y RIESCO, Manuel (2009). *El estado de bienestar social en América Latina: una nueva estrategia de desarrollo*. Fundación Carolina – CeALCI, Madrid.
- DUNKERLEY, James (2007). "Evo Morales, the Two Bolivias and the Third Bolivarian Revolution". *Journal of Latin American Studies* 39:1:133-166.
- FALK, Richard (1999). *Predatory Globalization: A Critique*. Polity Press, Oxford, UK.
- FERNÁNDEZ, Gustavo (1999). "Vinculación con el Mundo. Bolivia y sus circunstancias". In Fernando Campero Prudencio, (ed.) *Bolivia en el siglo XX: La Formación de la Bolivia Contemporánea*. Harvard Club de Bolivia, La Paz, pp. 89-103.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo (2005). *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*. CEPAL/Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- FUKUYAMA, Francis (1992). *The End of History and the Last Man*. Free Press, New York.
- GALLEGO-DÍAZ, Soledad (2008). "La matanza de Pando: Una investigación concluye que decenas de partidarios de Evo Morales fueron asesinados en una provincia boliviana". *El País*, 21 noviembre, p. 12.
- GIRVAN, Norman (2006). "The Search for Policy Autonomy in the Global South". In Utting, Peter (ed.) 2006. *Reclaiming Development Agendas: Knowledge, Power and International Policy Making*. UNRISD/Palgrave Macmillan, Basingstoke, United Kingdom.
- GHEZ, Jeremy et. al (2008). "A New Anti-American Coalition". *RAND Review*, Vol. 32, 2, Summer, p. 22.
- GONZÁLEZ, Taiana (2008). "Bolivia: La 'Media Luna' acrecienta su rebeldía". *El Mercurio Digital*, 1 septiembre, acceso septiembre 2008.
- GUTIÉRREZ, José Antonio (2008). "Comunidad Andina - Unión Europea: ¿Crisis en las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio CAN-UE? Agencia Latinoa-

mericana de Información (ALAI), América Latina en Movimiento, 2 septiembre, acceso octubre 2008.

HAGOPIAN, Frances y MAINWARING, Scott (eds.) (2005). *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge University Press, New York.

HAMWEY, Robert M. (2005). "Expanding National Policy Space for Development: Why the Multinational Trading System Must Change". Trade-Related Agenda, Development and Equity (T.R.A.D.E.), *Working Paper 25*, septiembre, South Centre, Ginebra.

HARDT, Michael and NEGRI, Antonio (2005). *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire*. New York: Penguin Press.

HIRSCHMAN, Albert (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, New Haven.

_____ (1978). "Exit, Voice and the State". *World Politics* Vol. 31, octubre, pp. 90-107.

HOUTART, François (2007). "De la resistencia a la ofensiva en América Latina: ¿Qué desafíos para el análisis social?" La Gente: Diario digital de Radio La Primerísima, <http://www.radiolaprimerisima.com>, 16 mayo, acceso febrero 2008.

Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) (2008a). "Estadísticas: Exportaciones/Importaciones", www.ibce.org.bo/asistencia-tecnica/acuerdos.htm, acceso octubre 2008.

_____ (2008b). *Comercio Exterior*, 17, N° 167, octubre.

_____ (2007). "Estadísticas: Acuerdos Comerciales", www.ibce.org.bo/asistencia-tecnica/acuerdos.htm, acceso octubre 2008.

KEOHANE, Robert (2002). *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge.

KEOHANE, Robert and NYE, Joseph (1998). "Power and Interdependence in the Information Age". *Foreign Affairs* 77, 5 (September/October): 81-94.

- _____ (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little, Brown, Boston.
- LACLAU, Ernesto (2006). “La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana”. *Nueva Sociedad*, Vol. 205, septiembre/octubre, pp. 56-61.
- LAFUENTE, Javier (2008). “Enemigos políticos, socios comerciales: A pesar del discurso oficial de sus líderes, EE UU, Venezuela, Nicaragua y Bolivia mantienen fuertes lazos”. *El País*, 21 noviembre.
- La Razón (2008a). “Violencia en la media luna: Civiles chocan en Tarija y en Santa Cruz todo está tomado”. *La Razón*. Edición digital. 11 septiembre.
- _____ (2008b). “Unasur da fuerte respaldo a Evo y a su plan de diálogo”. *La Razón*. Edición digital. 16 septiembre.
- LAFUENTE, Javier (2008). “Enemigos políticos, socios comerciales: A pesar del discurso oficial de sus líderes, EE UU, Venezuela, Nicaragua y Bolivia mantienen fuertes lazos”. *El País*, 21 noviembre, versión electrónica, acceso noviembre 2008.
- LEMOINE, Maurice (2008). “Périlleux bras de fer en Bolivie”. *Le Monde Diplomatique*, septiembre, pp. 16-17.
- _____ (2005). “Puissant et fragmenté: le mouvement social bolivien”. *Le Monde Diplomatique*, November, pp. 14-15.
- MARIRRODRIGA, Jorge (2008). “El polvorín de Evo sacude Suramérica”. *El País*, 14 septiembre.
- MAYORGA, Fernando (2007). “Representación, legitimidad y proceso político decisional: La democracia directa en la región – El caso boliviano”. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre la democracia directa en América Latina, Buenos Aires, Argentina, 14-15 marzo.
- MAYORGA, Fernando and CÓRDOVA, Eduardo (2008). El movimiento anti-globalización en Bolivia: Procesos globales e iniciativas locales en tiempo de crisis y cambio. UNRISD - CESU, La Paz.
- MEARSHEIMER, John J. (1995). “The False Promise of International Institutions”. *International Security* 19, 3 (Winter): 5-49.

MEJIDO COSTOYA, Manuel, UTTING, Peter y CARRIÓN, Gloria (2009). *The Changing Coordinates of Trade and Power in Latin America: Implications for Policy Space and Policy Coherence*. UNRISD, Geneva.

_____ (2009). "L'ONGisation' de la société civile: La 'cage' de Weber revisitée... encore", Ponencia preparada para Le Déjeuner Sociologique, Département de sociologie, Université de Genève, Suiza, 3 Junio.

_____ (2007). *Toward a Typology of Civil Society Actors*. UNRISD, Geneva.

_____ (2006). "¿'Guerra social de redes' ('social netwar') en Chile?" *Política y Estrategia*, 104, Octubre/Diciembre, pp. 11-33.

MIGNOLO, Walter (2008). "Bolivia: la democracia y el espíritu global del capitalismo". *Página/12*, 15 septiembre.

_____ (2006). "¿Giro a la izquierda o giro descolonial? Evo Morales en Bolivia". *Revista del Sur*, Vol. 164 (marzo/abril).

_____ (2007). *Plan nacional de desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien – Lineamientos estratégicos, 2006-2011*. La Paz, Bolivia.

MORALES, Evo (2006). "Ingreso de Bolivia al MERCOSUR". Carta del Presidente Evo Morales, 11 Diciembre, http://www.mercosurpresidencia.org/cumbres.php?s=2006_rio_bolivia, acceso septiembre 2008.

Mouvements (2006). "Amérique latine, le tournant à gauche?" *Revue Mouvements*, Vol. 47/48, octubre.

Movimiento Boliviano por la Soberanía y la Integración solidaria de los pueblos (MBSISP) (2006). "People's Trade Agreements versus Free Trade Agreements: Interview with Pablo Solón", http://www.bolivosoberana.org/blog/ALBATCP/_archives/2006/5/31/1997130.html, last acceso septiembre 2008.

National Intelligence Council (NIC) (2008). *Global Trends 2025: A Transformed World*. NIC, Washington, D.C.

Office of the United States Trade Representative (USTR) (2008). "Andean Trade Preference Act (ATPA), as Amended: Notice Regarding Eligibility of Bolivia". *Federal Register*, 73, N° 191, 1 octubre, pp. 57158.

- OHLIN B. (1933). *Interregional and International Trade*. Harvard University Press, Cambridge.
- ORTIZ, Isabel (2007). “El TCP y los pequeños productores de soya en Santa Cruz”, Centro de Investigación y promoción del Campesinado, junio.
- ODI (Overseas Development Institute) (2007). “Policy space: Are WTO rules preventing development?” *Briefing Paper* 14. ODI, London, enero.
- PUTNAM, Robert D. (1988). “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. *International Organization*, 42 (Summer): 427-460.
- RAMONET, Ignacio (2003). “Bolivia”. *Le Monde Diplomatique*, noviembre, p. 1.
- RIESCO, Manuel (2008). “Social Policy in the Context of Latin America Integration”. In Bob Deacon, *et al* (eds.) *Global Governance, Regional Integration and Social Policy*, Routledge, London, (Forthcoming).
- _____ (2007a). “Is Pinochet Dead?” *New Left Review*, 47, octubre-septiembre, pp. 5-20.
- RIESCO, Manuel and DRAIBE, Sonia M. (2007). “Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?” In Manuel Riesco, (ed.) *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?* UNRISD/Palgrave, New York.
- Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio (RECALCA) (2008). “Uribe y García rompen negociación entre la CAN y la Unión Europea”, 16 September, Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio (RECALCA), <http://www.recalca.org.co/?q=node&page=1>, acceso octubre 2008.
- RODRÍGUEZ, Gary Antonio (2005). *Apertura Económica y Exportaciones en Bolivia: El Papel del Estado (1980-2003)*. Instituto Boliviano de Comercio Exterior, Santa Cruz.
- RONFELDT, David (1996). *Tribes, Institutions, Markets, Networks: A Framework about Societal Evolution*. RAND, Santa Monica, CA.
- ROSTOW, Walt Whitman (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press.

_____ (1953). *The Process of Economic Growth*. Clarendon Press, Oxford.

SADER, Emir (2007). "ALBA: del sueño a la realidad". ALAI, América Latina en Movimiento, <http://alainet.org>, 7 mayo, acceso febrero 2008.

_____ (2006). Résistances et intégration: Alternatives latino-américaines, *Le Monde diplomatique*, febrero, pp. 1, 16 and 17.

SEOANE Flores, Alberto (2003). *La Política de Integración de Bolivia: Instrumento para una Mejor Inserción Externa*. Fundación Konrad Adernauer - Fundación Milenio, La Paz.

South Centre (2006). "Operationalizing the Concept of Policy Space in the UNCTAD XI Mid- Term Review Context". Analytical Note. South Centre, Geneva, May.

_____ (2005). "Policy Space for the Development of the South". *Trade Policy Brief* N° 1, November, South Centre, Geneva.

STOLPER, Wolfgang and SAMUELSON, Paul (1941). "Protection and Real Wages". *Review of Economic Studies*, 9, 1: 58-73.

TAGUIEFF, Pierre-André (2007). *L'illusion populiste: Essai sur les démagogues de l'âge démocratique*. Flammarion, Paris.

TOURAINÉ, Alain (2006). "Entre Bachelet y Morales, ¿existe una izquierda en América Latina?" *Nueva sociedad*, Vol. 205, Septiembre/octubre, pp. 46-55.

TOUSSAINT, Eric (2008). *Banque du Sud et nouvelle crise internationale*. Syllèpe, Paris.

UNGER, Roberto (2007). *Free Trade Reimagined: The World Division of Labor and the Method of Economics*. Princeton, Princeton University Press.

_____ (2006). *What Should the Left Propose?* Verso, London.

VARGAS LLOSA, Alvaro (2006). "The Latin Left: Beware the Carnivores". *The Washington Post*, August 6, p. B03.

VÉLEZ-RODRÍGUEZ, Ricardo (2007). Neopopulismo: una realidad Latinoamericana". *Ibérica* 8: 4-27.

WALLERSTEIN, Immanuel (2008). “Bolivia: derrota de la derecha”. *La Jornada*. 4 October.

WALTZ, Kenneth (2000) “Structural Realism after the Cold War”. *International Security*, Vol. 25, 1 (Summer): 5–41.

WEISBROT Mark and SANDOVAL, Luis (2008). The Distribution of Bolivia’s Most Important Natural Resources and the Autonomy Conflicts. Issue Brief, Center for Economic and Policy Research (CEPR), julio.

_____ (2007). Bolivia’s Economy – An Update. Issue Brief, Center for Economic and Policy Research (CEPR), Agosto.

WHITAKER, Chico (2006). *Changer le monde, [nouveau] mode d’emploi*. Ed. de l’Atelier, Paris.

ZIEGLER, Jean (2008). *La haine de l’Occident*. Albin Michel, Paris.

_____ (2005). *L’empire de la honte*. Fayard, Paris.



TEMAS DE ACTUALIDAD

NOTAS PARA UNA SEMIÓTICA DEL TEXTO YIHADISTA[∞]

ROGELIO A. VILCHES MÁRQUEZ*

Conoce a tu enemigo y concóctete a ti mismo; en cien batallas, nunca saldrás derrotado.

Sun Zi. Arte de la Guerra.

Nada se asemeja más al pensamiento mítico que la ideología política.

Claude Lévi-Strauss. Antropología Estructural

RESUMEN

El terrorismo yihadista se apoya en un discurso religioso fundamentalista que justifica el martirio y el asesinato de inocentes. Dicho discurso ha sido deslegitimado básicamente por dos vías: (a) demostración de su falsedad y (b) demostración de su inconsistencia lógica. No obstante, para entender el mantenimiento de su fortaleza doctrinaria (pese a su evidente carencia de legitimidad), esta ponencia propone introducir una tercera perspectiva: el análisis semiótico. Por esta vía, el discurso fundamentalista se presenta como un mecanismo retórico-literario que permite a su destinatario atribuir un sentido ético-religioso a prácticas terroristas. Se presentan ejemplos de análisis semiótico del discurso de la Yihad islámica. Las potencialidades de este enfoque son: (a) desarrollo de una metodología científica para determinar la autoría de proclamas terroristas, a través de la elaboración de una huella digital semántica, (b) desarrollo de un modelo de retórica-pensamiento yihadista, que permita establecer semejanzas y diferencias con el discurso y prácticas de grupos antisistémicos latinoamericanos, (c) mejorar tácticas para la guerra de la información contrainsurgente.

Palabras clave: semiótica, terrorismo, yihad, grupos antisistémicos, guerra de la información.

* Licenciatura en Filosofía. Magíster en Educación. Asesor Educacional. División de Educación (Centro de Educación a Distancia). Academia Politécnica Aeronáutica. Fuerza Aérea de Chile. Chile. rvilches@fach.cl

[∞] Fecha de recepción: 190309

Fecha de aceptación: 031109

ABSTRACT

NOTES FOR A SEMIOTIC ANALYSIS OF THE JIHADIST RHETORIC

The jihadist terrorism is based on a fundamentalist religious speech that justifies the terrorist's distress and assassination of innocent people. Such speech has been invalidated basically by means of: (a) demonstration of its falseness and (b) demonstration of its logic inconsistency. However, to understand the doctrinaire strength (despite of its lack of obvious legitimacy), a third perspective is proposed in this paper: Semiotic Analysis. By this means, the fundamentalist speech is presented as a rhetoric-literary mechanism that allows to its intended recipient to assume terrorist practice an ethic-religious sense. Examples of semiotic analysis of the Islamic Jihad are given. The strengths of this approach are: (a) the development of the scientific methodology to determine the responsibility of terrorist proclaims, through the elaboration of a semantic digital print, (b) the development of a model of a jihadist rhetoric-thought that identify similarities and differences in the speech and practice of the Latin-American anti systemic groups, (c) improve tactics for the counterinsurgency information warfare.

Key words: *Semiotics, terrorism, jihad, anti systemic groups, information warfare.*

INTRODUCCIÓN

En la discusión de los especialistas acerca de la doctrina de contrainsurgencia para combatir a organizaciones como al-Qaeda, aparece con recurrencia la temática del discurso ideológico como una dimensión a tomar en cuenta (Gorka, 2006).

Por un lado, existe toda una mitología justificadora del martirio religioso terrorista. Este, pese a estar en abierta oposición con numerosos pasajes del Corán, mantiene su acción persuasiva sobre la *Umma*.¹ Dicho efecto, si bien no se manifiesta bajo la forma de una abierta aceptación del terrorismo religioso, se expresa a través de un ambiguo rechazo por parte de la comunidad musulmana (Hafez, 2007).

1 Comunidad de creyentes del islam. Se refiere a todos los individuos que profesan dicha religión, con independencia de su nacionalidad, origen, sexo o condición social.

Por otro lado, especialistas en contrainsurgencia plantean que la derrota de Osama Ben Laden también tiene una dimensión comunicacional. Y que la construcción del significado de palabras como *democracia, justicia, libertad* es vital para validar una contradocina que derrote los mitos con los que al-Qaeda aún sostiene un grado de legitimidad a ojos del mundo musulmán. Dichas tareas semánticas serían una parte significativa de la contrainsurgencia (Gorka, 2006).

Las dificultades comienzan con las tácticas que se implementan en el teatro de operaciones del discurso yihadista. Aunque los especialistas ocupan en sus análisis términos como *discurso, mitología, palabra*, no las usan como categorías científicas o filosóficas. Más bien caen en el modo laxo y no riguroso propio del discurso de los medios de comunicación y del periodismo. Dichos especialistas parecen ignorar los desarrollos de una disciplina como la semiótica, en particular los modelos desarrollados por Umberto Eco, que han permitido dotar de rigurosidad a categorías como *discurso, mitología, ideología, signo*. Con ello dichas categorías se han vuelto operativas para el análisis y modelamiento de prácticas comunicativas (Eco, 2000a, 2000b).

En el plano táctico, las operaciones de COIN² incorporan la dimensión de los procesos comunicativos a través de operaciones psicológicas y de guerra de la información. No obstante, no parecen tomar en consideración modelos con base semiótica. Si las operaciones de COIN tienen que hacerse cargo de reconstruir Estados fallidos, su accionar no se puede restringir al funcionamiento de las instituciones propias de la democracia y del mercado, como en el caso de Irak. El rediseño de la cultura es un requisito para garantizar el funcionamiento de las instituciones políticas y económicas. Pero, sin un modelo semiótico de intervención resultan inmanejables los fenómenos culturales.

En las siguientes secciones presentaremos una parte del arsenal analítico de la semiótica. Esbozaremos una aplicación de dichas categorías al análisis del discurso yihadista para develar parte de su mecanismo de funcionamiento. Finalmente, plantaremos algunas conclusiones y perspectivas de aplicación.

ENFOQUES IMPERANTES EN EL ANÁLISIS DEL DISCURSO YIHADISTA

Un primer enfoque se dedica a desenmascarar la falsedad del discurso fundamentalista islámico. Lo denominaremos: contrastación popperiana. Se caracte-

2 Counterinsurgency o Contrainsurgencia.

riza por argumentaciones del tipo: *Es falso que Occidente busque destruir el islam. Los valores propios de la democracia, el estado de derecho y de la libertad económica, naturalmente cuestionan los valores de culturas que no han madurado y se han quedado rezagadas en su desarrollo tecnológico y en valores religiosos medievales.*

Un segundo enfoque ataca su validez moral. Lo denominaremos: *contratación moral*. Se caracteriza por impugnar argumentos fundamentalistas del tipo *“quien muere como soldado de la Yihad, se gana el Paraíso. El suicida que se martiriza y mata civiles, se hace soldado de la Yihad. Luego gana el Paraíso...”* (Jurgensmeyer, 2001: 94). Su método consiste en contrastar argumentos aberrantes, como el anterior, con la moral universal.

Sin embargo, ¿cómo explicar la persistencia y la fuerza del discurso yihadista, pese a que su falsedad e inconsistencia moral se han hecho tan evidentes? ¿Cómo entender que, en el seno de la *Umma*, el discurso islamista siga ganando adeptos o al menos concite la pasividad de la población? Apelar al atraso cultural del mundo islámico no parece constituir una respuesta esclarecedora.

Postulamos que los argumentos fundamentalistas, como los arriba señalados, constituyen la parte visible de un *texto* mucho más desarrollado y complejo. Dicho *texto* es un mecanismo de producción de sentido que, en rigor, es un sistema de discursos interactuando entre sí. Estos se conectan, de un modo no lógico sino retórico-semántico similar al mecanismo de los mitos (cf. Lévi-Strauss, 1987). Por ende, no basta denunciar o refutar una ética ideologizada. Si no se devela la semántica lícita del terrorismo yihadista, difícilmente se neutralizará su base doctrinaria. Esta perduraría incluso en el escenario de un descabezamiento del aparato político-militar de dicha insurgencia. En los siguientes apartados esbozaremos el aporte que un modelo semiótico puede hacer en tal sentido.

CATEGORÍAS PARA UN ANÁLISIS SEMIÓTICO

El punto de partida es la noción *signo*. Con esta categoría nos referimos a expresiones materiales que transmiten significados. Por ejemplo, *libertad* como expresión escrita es un signo, dado que transmite significados como *ausencia de coerción estatal*, *atributo esencial del ser humano*, etc.

Los significados que transmiten los signos son culturales. Es decir, corresponden a distinciones conceptuales que los diferentes grupos humanos efectúan, en los diferentes ámbitos de sus prácticas, con el fin de modelar sus experiencias vitales. Por lo tanto un signo no tiene un significado fundamental, sino que adquiere

re significación por las relaciones que guarda con otros signos. De esta manera, la expresión *democracia* solo adquiere significación por las relaciones que guarda, en el seno de una cultura, con otras expresiones como *tiranía*, *dictadura*, *partitocracia*, *dictadura del proletariado*, etc.

Un *código* es un mecanismo generador de signos y de cadenas de signos. Denominamos a las cadenas como *mensajes*. Los mensajes forman el contenido de los *procesos de comunicación*. Los mensajes conforman grandes nebulosas de contenido que llamamos *discurso*. Usaremos la categoría *texto* para destacar que todo discurso admite variadas lecturas o interpretaciones. De donde se concluye que el significado de un discurso es construido por el destinatario. Sin embargo, la categoría *texto* también apunta al hecho que todo discurso esconde estrategias orientadas a guiar (y en ocasiones orientadas a confundir) al destinatario en el proceso de su interpretación. Ejemplo: el texto diseminado por la Casa Blanca para justificar la Segunda Guerra del Golfo, dentro de sus estrategias apostó a que su destinatario usaría significaciones como *islam*, *irracionalidad*, *apetito de poder*, *dictador genocida*, *choque de civilizaciones*, *armas de destrucción masiva*, etc. (Eco, 2000b: 274 y ss.).

La vida social de los signos es muy dinámica. Dada su presencia en múltiples textos (discursos), todo signo termina por movilizar múltiples significaciones. El *significado* de un signo es el *conjunto de significaciones o marcas semánticas* que las prácticas culturales le asignan. Dichas *marcas* se pueden clasificar, de un modo básico, en *marcas denotativas* y *marcas connotativas*. Más adelante veremos ejemplos de este tipo de organización semántica. Finalmente, diremos que el contenido de un signo presenta el carácter de una *enciclopedia* como opuesta a una estructura de diccionario (Eco, 2000: 159).

Una de las formas más complejas de *texto* es el *mito*. Entenderemos por *mito* un mecanismo de generación de discurso orientado a resolver oposiciones semánticas del tipo vida/muerte, orden/caos, libertad/opresión, laico/no laico, fiel/infiel, etc (Lévi-Strauss, 1987: 186 y ss.). El discurso con el cual Obama intenta reorganizar la estrategia americana hacia el islam presenta características propias del discurso mítico, pues establece una mediación para la oposición *occidente/islam* (Obama, 2009).

ESBOZO DE UN ANÁLISIS SEMIÓTICO DEL TEXTO YIHADISTA

Tomamos como material básico las entrevistas a extremistas musulmanes realizadas en (Juergensmeyer, 2001: 69-95). A partir de las respuestas de los en-

travistados, se puede esbozar una organización de la *enciclopedia* asociada a los signos *islam* y *occidente*. El texto yihadista puede entenderse como el desarrollo del contenido de esos signos.

Consideremos las marcas semánticas que componen el signo *islam*. Partiremos haciendo la distinción entre *marcas denotativas* y *marcas connotativas*. Diremos que una marca es denotativa si es directamente transmitida por el signo. En el caso del material analizado, *islam* denota *Umma*. Pero también denota el significado *grupo fundamentalista*. Y también denota *Osama Ben Laden*. Cada uno de estos significados se activa dependiendo del contexto en que aparece el signo *islam*. Las marcas connotativas son aquellas significaciones que se activan a partir de las marcas denotativas (Eco, 2000a: 93). Veamos un ejemplo:

Islam denota *Umma* y connota *rechazo de la corrupción*.

Islam denota *Osama Ben Laden* y connota *terrorismo contestatario*, etc.

Luego, proponemos la siguiente configuración para el signo *islam*:

SIGNO	DENOTACIÓN	CONNOTACIÓN
Islam	Umma	(mor.) rechazo de corrupción (mor.) rechazo de sexualidad desenfrenada (mor.) rechazo de consumo de drogas (rel.) juicio de Dios para los fieles (rel.) valoración del alma (rel.) valoración de la religión (rel.) martirio voluntario (fam.) destrucción del poblado paterno (fam.) parientes asesinados
	Grupo fundamentalista	(pol.) lucha contra opresión nacional (pol.) lucha contra injusticia (pol.) defensa del nacionalismo islámico (pol.) guerra contra sociedad israelí (rel.) autoinmolación (pol.) atentado suicida (rel.) reconquistando La Meca como Mahoma en 630
	Osama Ben Laden	(pol.) terrorismo contestatario (pol.) terrorismo como respuesta (pol.) mensaje a Occidente (est.) rechazo del Estado laico

(pol.)=contexto político / (mor.)=contexto moral / (rel.)=contexto religioso / (est.)=contexto Estado / (fam.)=contexto familiar.

Del mismo modo, la configuración postulada para los significados activados por el signo *Occidente* es:

SIGNO	DENOTACIÓN	CONNOTACIÓN
Occidente	Estados Unidos	(pol.) control político sobre naciones (pol.) control económico sobre naciones (pol.) destrucción del nacionalismo islámico (mor.) corrupción (mor.) sexualidad desenfrenada (mor.) drogadicción (rel.) recibirá juicio de Dios reservado a infieles (rel.) ausencia de alma (rel.) ausencia de religión (rel.) enemigos de Mahoma, derrotados a su regreso a La Meca en 630 (est.) laico
	Israel	(pol.) opresión (pol.) injusticia (pol.) terrorismo (pol.) ataque contra pueblo palestino (rel.) enemigos de Mahoma, derrotados a su regreso a La Meca en 630 (fam.) destructor del poblado paterno

(pol.)=contexto político / (mor.)=contexto moral / (rel.)=contexto religioso / (est.)=contexto estado / (fam.)=contexto familiar

En general, analistas y periodistas leen el discurso yihadista en el plano horizontal. Es decir, se impugna, rebate o devela la falsedad de las connotaciones políticas, morales o religiosas, etc. Siguiendo a Lévi Strauss (1987: 194), postulamos que las dimensiones connotativas no deben ser tratadas aisladamente. Nuestra hipótesis apunta a desarrollar una lectura vertical (por columna) del texto yihadista.

Eso permite explicar la resistencia de este discurso a la crítica. Los elementos de cada dimensión connotativa están conectados con elementos de las dimensiones paralelas.

Veamos con algún detalle. En el sector de la enciclopedia de la Yihad que apenas hemos esbozado, la marca semántica *atentado suicida* (pese a la barbarie que representa a la luz del juicio moral), aparece conectada a marcas como *lucha contra la opresión nacional*, *rechazo del Estado laico*, *defensa del nacionalismo islámico*, etc. La argumentación, basada en la denuncia de la barbarie del asesinato de inocentes, choca con la legitimidad o valoración moral positiva de las marcas semánticas a las que está conectada *atentado suicida* en el texto yihadista. Esas marcas son el colchón

que permite transformar, en el nivel del texto, una conducta profundamente inmoral en una conducta justificable. Cualquier cambio que se quiera lograr en la valoración moral de *atentado suicida* deberá dar cuenta de la red conceptual en que opera esa marca. Dirigir la crítica solo a la marca específica tendrá una baja efectividad. Eso explica la ambigua actitud de los sectores musulmanes moderados, que comparten en su enciclopedia buena parte de las marcas de la *dimensión religiosa*.

El modo como opera el texto yihadista recuerda la teoría medieval de los cuatro sentidos de la Escritura (Eco, 2000b:140). De acuerdo con ella, un texto como la *Divina Comedia* se puede interpretar literalmente, alegóricamente, moralmente o anagóricamente. Lo más importante es que dichos sentidos no son alternativos, ni mutuamente excluyentes. Son complementarios de manera que un nivel de interpretación refuerza los otros.

Aplicado al caso del discurso yihadista, se puede postular que la marca *atentado suicida* se conecta con la marca *martirio voluntario*, la cual, a su vez, se conecta con la marca *reconquista de La Meca*. Esta última marca también sirve de metáfora del proceso del control del *alma* sobre la *corrupción moral*, la *sexualidad desenfrenada*, etc. Entonces, se puede postular una cadena de equivalencias o permutaciones (Lévi-Strauss, 1998: 10-64) como la siguiente:

Control del alma = Mahoma reconquista La Meca = guerra contra los infieles = muerte de musulmanes = autoinmolación = asesinato de civiles infieles.

La concatenación de marcas semánticas protege a las connotaciones moralmente aberrantes. Incluso una mayoría de la población musulmana moderada termina asumiendo una postura pasiva frente a la barbarie. El *asesinato de civiles*, deja de ser un signo de inmoralidad y pasa a ser un equivalente a *reconquista de La Meca* como *purificación del alma*. Eso explica que aun sea tarea pendiente hacer que "*Osama bin Laden and the killing of innocents look bad*" (Gorka, 2006).

El texto yihadista está profundamente conectado con la enciclopedia del texto islámico, por lo cual muchos especialistas estiman que el texto que la Fuerza Expedicionaria intenta imponer en Irak no debería estar centrado en un significado como *democracia*. En la enciclopedia islámica, dicho signo connota *Estados Unidos*. En cambio proponen un texto organizado en torno a marcas como *justicia* o *libertad* (Gorka, 2006). Nótese que esas marcas semánticas están presentes en la enciclopedia del texto yihadista recogida en Juergensmeyer (2001: 69 y ss.).

PERSPECTIVAS DE APLICACIÓN

(a) La aplicación de una mirada semiótica puede dotar de mayor sistematicidad a la estrategia y las tácticas de guerra de la información. Ciertamente, no nos referimos a las operaciones de neutralización y destrucción material de redes de comunicación. O de alteración de la información contenida en bases de datos y que alimentan los sistemas de apoyo a la toma de decisiones del enemigo. Nos referimos a prácticas de rediseño de sectores de la cultura.

El terrorismo fundamentalista ha legitimado su discurso al interior del texto islámico, desarrollando un trabajo de rediseño de la cultura durante décadas (Kepel, 1995: 20 y ss.). Es sobre semejante entramado de significaciones que se debe actuar. En rigor, una faceta del proceso de estabilización de la zona de conflicto implica generar procesos de comunicación que puedan insertarse en el seno de ese discurso. A este respecto, recordemos cómo la fuerza expedicionaria de Napoleón, al invadir Egipto, “*intentó hacer que los imanes, cadíes, muftíes y ulemas interpretaran el Corán a favor de la Grande Armée*” (Said, 2006: 121).

El tema o *topic* (Eco, 2000b) del texto musulmán, no es la realización del *Estado democrático laico*, sino la realización del mito fundacional del *retorno de Mahoma a La Meca*. Parece muy difícil que un proceso de imposición de la paz y reconstrucción del Estado pueda tener éxito si no se conecta con la realización de ese mito.

La perspectiva semiótica muestra que la reconstrucción o rediseño de una cultura como la musulmana no debería limitarse a la esfera del discurso político-económico-moral (*democracia + economía de mercado + derechos humanos*), con su énfasis en conceptos aislados (*elecciones, mercado, libertad*). Dichos conceptos requieren ser desarrollados, como unidades semánticas, a través de la producción de narrativas donde se permuten en agentes de *mundos posibles* de carácter hagiográfico (Eco, 2000b: 172-241). Dichos *mundos posibles* son entidades semánticas, compuestas de personajes definidos solo por las relaciones que mantienen entre sí. Esos conceptos-agentes-personajes, a través de una serie de permutaciones, adquirirán la forma de personajes de los mundos posibles de un texto como Al-Muwatta.³ Es decir, serán signos de la religiosidad islámica cotidiana, encarnaciones de la figura del profeta. Ciertamente no se trata de una práctica

3 La compilación más antigua de hadices en la historia del islam. Un hadiz relata dichos y acciones del profeta Mahoma. Son ejemplos orientados a inspirar la vida en comunidad.

trivial. Requerirá del desarrollo de software que automatice la producción de miles de relatos, los que se dispersarán en la cultura islámica a través de formas de marketing viral.

Pareciera ser que proponer el rediseño de una cultura hostil a Occidente, a partir de sus sistemas de significaciones, requiere de alguna justificación ética. La lucha por el rediseño de sectores de una cultura es parte de lo que se denomina como 'guerrilla semiótica' (Eco, 2000a: 404 y ss.). Como tal es una dimensión de la guerra de la información, la cual siempre ha sido una dimensión de la guerra. En el discurso del Arte de la Guerra aparece como el componente moral de todo conflicto. Dicho componente, en la línea de pensamiento desarrollada desde Sun Zi hasta John Boyd, es fundamental para derrotar al adversario (Boyd, 1986). Se concluye, entonces, que la 'guerrilla semiótica' cae bajo la justificación ética del conflicto que se esté desarrollando.

El espacio de la cultura, como dimensión de la guerra contra el terrorismo global, es algo ya asumido en el mundo islámico. Una buena muestra es el conjunto de prácticas desarrolladas desde sitios web musulmanes orientados a la producción de un discurso islámico compatible con el pensamiento liberal europeo.⁴

(b) Para Latinoamérica, la interacción con el texto islámico también es un desafío estratégico. Ya hay presencia de grupos fundamentalistas islámicos interviniendo sectores de las culturas originarias. Por ejemplo, en Chiapas asistimos a la acción del grupo *Comunidad Sufi Morabitum*. Dicho grupo ha logrado la conversión al islam de grupos tzotziles, tzeltales y mestizos. Morabitum se inscribe dentro de los movimientos políticos que buscan retornar a las raíces del islam, cuestionando el orden económico mundial, la dominación occidental y la modernización. Este grupo, desde 1995 ha buscado levantar una plataforma política antinorteamericana en alianza con el Comandante Marcos (Hernández, 2006).

¿Cómo es posible que un discurso integrista religioso oriental se conecte con el espacio cultural maya? estos son los fenómenos que solo son comprensibles a través de los sistemas de significación y textuales que los sustentan. Convertido hoy el integrismo islámico en el ícono de la resistencia contra el orden encabezado por Estados Unidos, es un fuerte candidato a nutrir los procesos ideológicos de los grupos antisistémicos latinoamericanos que aún no encuentran una alternativa al texto marxista.

4 Cf. El sitio webislam (<http://www.webislam.com>).

Un modelo semiótico debiera responder preguntas como las siguientes: ¿cuáles son las oposiciones semánticas, propias de las culturas originarias, frente a las cuales el discurso del fundamentalismo islámico provee de mediaciones? Sobre la oposición *individuo/Estado*, constitutiva de la filosofía política marxista y una de las piedras de tope del Estado socialista, ¿qué elementos del islam pueden aportar un principio de mediación?⁵

(c) En el plano táctico, la perspectiva del análisis semiótico permitiría establecer modelos de distintas versiones del discurso yihadista. Ello facilitaría la identificación de los grupos autores de proclamas, declaraciones, fatwas, etc. El perfil semiótico de un determinado discurso se puede entender como una huella digital cultural. Este no es un tema menor, dado que la acción de grupos terroristas o de propaganda que se arrogan autorías de atentados que no han cometido, más la acción de tácticas de desinformación desde los propios servicios de seguridad, dificultan el trabajo de los analistas.

(d) Finalmente, la metodología semiótica también puede hacer un aporte a la comprensión de los conflictos étnicos presentes en la realidad chilena, en el seno de los cuales pueden desarrollarse posturas religiosas análogas al yihadismo.

Para ello se orientará al desarrollo de modelos semióticos de posibles discursos fundamentalistas que pudieran justificar acciones violentistas por parte de grupos minoritarios de algunas etnias.⁶

Para el caso mapuche hay un antecedente de ideología fundamentalista en el discurso desarrollado, durante la década de 1940, por el dirigente de la Federación Araucana Manuel Aburto Panguilef (Foerster & Montecino, 1988; Menard, 2003).

Una exploración semiótica debería orientarse a estudiar el desarrollo de tres grandes estructuras semánticas en el seno del discurso mapuche: los signos “nación objeto de genocidio” (base moral), “promesa divina mono-teísta” (base religiosa) y “reconstrucción del pasado heroico mapuche” (base histórica).⁷

5 Recordemos la interpretación anarquista de lo que fue, en el plano político, la comunidad originaria musulmana.

6 Que en el caso mapuche tendrían como objetivo sabotear la implementación de convenios como el 169 de la OIT.

7 Este esbozo de una semiótica para el texto mapuche es un resumen de (Vilches, 2009).

El signo “nación objeto de genocidio” es el que hoy podemos ver en construcción a través de los medios de comunicación, en la medida que las organizaciones mapuches declaran las acciones represivas del Estado chileno, como atentatorias contra los derechos humanos.

El signo “promesa divina monoteísta” es el menos desarrollado. No obstante, visualizamos dos posibles variantes de esta base religiosa. Una orientada a la recuperación del *admapu*.⁸ Otra orientada a desarrollar formas de fundamentalismo cristiano.⁹

El signo “reconstrucción del pasado heroico mapuche” se nutre del discurso de los cronistas españoles. Tiene un importante desarrollo en la visión histórica del Ejército chileno. Su eventual predominio, en el discurso de las organizaciones mapuches radicalizadas, puede ser una señal del paso a una fase más activa de enfrentamiento con el Estado chileno.¹⁰

CONCLUSIONES

Frente a las ideologías fundamentalistas de base yihadista o de base étnica, una perspectiva de análisis semiótico permite estudiar la especificidad de tales discursos y desentrañar el fundamento de su efectividad. Dicha efectividad se organiza en torno a un principio de legalidad semántica, el que permite establecer equivalencias entre las marcas connotativas de los signos usados en el proceso de comunicación. Dicha legalidad no está regida por el principio de contradicción propio de la argumentación racional. Ni está sometida a la legalidad de la razón práctica o moral. Por eso una ideología fundamentalista puede legitimar el uso táctico del terrorismo en cualquiera de sus formas.

Establecido el mecanismo del discurso terrorista, es posible desarrollar un contradiscurso orientado a neutralizar su influencia sobre el texto de los sectores moderados de las comunidades religiosas y/o étnicas involucradas.

8 Conjunto de representaciones simbólico-religiosas propias de la cultura mapuche antes de experimentar el proceso de evangelización. “Recuperación cultural” propuesta por organizaciones como el Consejo de Todas las Tierras.

9 En el caso del líder Manuel Aburto Panguilef, la base religiosa de su fundamentalismo fue anglicana.

10 Otra línea de investigación podría orientarse a establecer un modelo semiótico de la evangelización de La Araucanía (cf. Foerster, Rolf. *Jesuitas y Mapuches: 1593-1767*). Dicho modelo aportaría al diseño de una estrategia para ganar la guerra “por las mentes y los corazones” en el mundo musulmán.

La introducción de modelos semióticos saca a la luz el componente cultural de todo conflicto. En particular, permite desarrollar acciones de guerra de la información de un modo sistemático, en el espacio de las fuentes abiertas de información: opinión pública, escuelas, universidades, periódicos, libros, sitios web, etc. Con ello el rediseño de las significaciones que organizan una cultura puede ser incorporada, de un modo explícito, al universo de medidas militares, políticas y económicas de los procesos de estabilización.

El discurso del Presidente Barack Obama, en El Cairo, puede ser interpretado como una estrategia textual tendiente a rediseñar sectores de la cultura islámica. Dicho discurso constituye un caso de 'guerrilla semiótica', tendiente a aislar de su base social de sustentación a los grupos islámicos radicales. Para ello introduce un giro en las estrategias textuales de la Casa Blanca. A diferencia de la administración anterior, caracterizada por exacerbar un significado como *choque de civilizaciones*, Obama produce un discurso apoyado en significaciones compartidas por los signos (textos) *islam* y *occidente* (Obama, 2009).

Estas marcas semánticas comunes corresponden a principios filosóficos como "*justicia, progreso, tolerancia y dignidad de las personas*" (*Ibidem*, 1). O a un conjunto de aspiraciones compartidas tales como "*vivir en paz y seguridad; adquirir una educación y trabajar con dignidad; amar a nuestras familias, nuestras comunidades y a nuestro Dios*" (*Ibidem*, 3). En suma, la estrategia textual postula que estructuras semánticas muy complejas como *vigencia de los derechos humanos* y *promoción de la democracia* son comunes a la cultura islámica y a la cultura occidental.

Sin embargo, la fuerza de todo discurso y proceso de producción de sentido radica en su poder de anclaje, a través de un acto de referencia, con un estado de mundo real. ¿Cuál es la garantía que ofrece Obama de la verosimilitud de su discurso? Simplemente su misma persona. En ella se origina el potente efecto semiótico de su discurso. El Presidente de Estados Unidos se produce a sí mismo como el signo *Obama*. Buscando romper la polarización del discurso yihadista, se presenta como el signo que reúne marcas semánticas contradictorias. *Obama es cristiano*¹¹ y al mismo tiempo *Obama es musulmán*, por la figura de su padre, miembro de una familia kenyata "*con generaciones de musulmanes en su seno*" (*Ibidem*, 2). *Obama es víctima de la discriminación*, por la historia de la comunidad afroamericana, y al mismo tiempo *Obama es el triunfo sobre la discriminación*, etc.

11 Para efectos analíticos, la atribución de marcas semánticas a un signo la representamos por medio de oraciones con una estructura de Sujeto+Cópula+Predicado. Pedimos disculpas por la 'violencia' ejercida sobre los usos habituales del lenguaje.

Resulta explicable, entonces, lo mediática que resulta la figura del actual Presidente de EE.UU. Se comporta semánticamente como los agentes clave del pensamiento mítico: los ‘mediadores de significado’. Es decir, como esos personajes de relatos mitológicos cuya función estructural radica en establecer mediaciones entre los términos de oposiciones del tipo *vida-muerte*, *cambio-permanencia*, *unidad-dualidad*, *dioses-hombres*, *crudo-cocido*, *masculino-femenino*, *islam-occidente*, etc. (Lévi-Strauss, 1987: 206-207).

Más allá de referirse a hechos objetivos (medidas económicas y políticas), el discurso de El Cairo representa una estrategia textual de rediseño del espacio de significaciones de la cultura islámica. Su efecto más inmediato ha sido darle un respiro y una base a los sectores moderados del mundo árabe y musulmán para implementar la jugada política fundamental en la resolución de la cuestión yihadista: lograr el “aislamiento de los terroristas y su repudio en las comunidades musulmanas” (Obama, 2009: 5).¹²

BIBLIOGRAFÍA

BOYD, John. *Patterns of Conflict*. September 1976-December 1986 (presentation, 93 slides).

ECO, Umberto (2000a). *Tratado de Semiótica General*. 5ª Ed. Barcelona, Editorial Lumen, p. 461.

ECO, Umberto (2000b). *Lector in Fabula*. 5ª Ed. Barcelona, Editorial Lumen, p. 330.

FOERSTER, Rolf & MONTECINO, Sonia (1988). *Organizaciones, líderes y contiendas mapuches (1900-1970)*. Ediciones CEM.

GORKA, Sebestyén. *Al-Qaeda and von Clausewitz – Rediscovering the Art of War*, paper delivered to the US Joint Special Operations University (JSOU) Symposium ‘Countering Global Insurgency’, Hurlburt Field, Florida, 2-5 de mayo 2006. www.itdis.org

HAFEZ, Mohammed. *A case study: The Mythology of Martyrdom in Iraq*. America.gov. 6 May 2008. [Fecha de consulta: 4 marzo 2009].

12 Un buen ejemplo de esta recepción se puede encontrar en la línea editorial de los últimos números de la revista ALDAMIR, editada por la comunidad palestina residente en Chile (una de las más numerosas fuera del Medio Oriente).

Disponible en: <http://www.america.gov/st/peacesec-english/2008/May/20080522172922SrenoD0.3611566.html>

HERNÁNDEZ, Cynthia. *El Islam de Chiapas*. Webislam, 2006. [Fecha de consulta: 4 marzo 2009]. Disponible en: <http://www.webislam.com/?idt=5719>

JUERGENSMEYER, Mark (2001). *Terrorismo Religioso*. Madrid, Siglo XXI Editores, p. 358.

KEPEL, Gilles (1995). *La Revancha de Dios*. Buenos Aires, Anaya & Muchnik Editores, p. 201.

KEPEL, Gilles (2001). *La Yihad*. Barcelona, Ediciones Península, p. 790 .

LÉVI-STRAUSS, Claude (1987). *Antropología Estructural*. Barcelona, Paidós, p. 371.

LÉVI-STRAUSS, Claude (1988). *Mitológicas III*. México, Siglo XXI Editores, p. 495.

MENARD, André (2003). *Manuel Aburto Panguilef: de la República Indígena al Sionismo Mapuche*. Ñuke Mapuforlaget.

OBAMA, Barack. Discurso en la Universidad de El Cairo. Versión Diario *El País*, 4 junio 2009.

SAID, Edward (2002). *Orientalismo*. Barcelona, Editorial Debate, p. 510.

VILCHES, Rogelio (2009). Para la Crítica del Texto Fundamentalista Mapuche. *Paper Inédito*.

LAS OPERACIONES DE PAZ Y EL CONCEPTO “RESPONSABILIDAD DE PROTEGER”[∞]

ALEJANDRO AMIGO TOSSI*

RESUMEN

Este artículo analiza las condiciones en que se desarrollan las operaciones de paz en el actual contexto de la seguridad internacional y especialmente la gradual inclusión que ha tenido en estas, el concepto de la “responsabilidad de proteger”.

A través de la revisión de la bibliografía que relaciona esta doctrina de reconocimiento internacional con las funciones inherentes de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad y sus medidas coercitivas, se llegará a la conclusión de que las operaciones de paz desplegadas según el capítulo VII de la Carta, con mandatos y reglas de enfrentamiento acordes y capacidades acordes con la situación que enfrentarán, son la herramienta adecuada para operacionalizar las medidas de reacción de la “responsabilidad de proteger”.

Palabras clave: Seguridad internacional, Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, operaciones de paz, responsabilidad de proteger.

ABSTRACT

PEACE OPERATIONS AND THE “RESPONSIBILITY TO PROTECT” CONCEPT

This article analyzes the conditions in which peace operations are being conducted in the current context of international security and especially the gradual inclusion the concept of “responsibility to protect “has had on them”.

Through a review of literature that relates this doctrine of international recognition with the inherent functions of the United Nations, its

* Capitán de Ejército. Licenciado en Ciencias Militares, Academia de Guerra del Ejército. Diplomado en Relaciones Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Diplomado en gestión militar, mención telecomunicaciones, Academia Politécnica Militar. Postítulo en telecomunicaciones y redes, Academia Politécnica Militar. Actualmente es alumno del 1er. curso regular de Estado Mayor de la Academia de Guerra. Chile. alejandroamigo1975@hotmail.com

∞ Fecha de recepción: 140509
Fecha de aceptación: 031109

Security Council and enforcement measures, will lead to the conclusion that peace operations deployed under Chapter VII of the Charter, with consistent mandates and rules of engagement and coherent capabilities to face the situation, are the right tool for implement the “responsibility to protect”.

Key words: International security, United Nations, Security Council, peace operations, responsibility to protect.

INTRODUCCIÓN

La comunidad internacional, organizada por medio de las Naciones Unidas, considera dentro de los métodos para mantener la paz y seguridad internacional a las misiones de paz, las cuales han estado en permanente evolución desde el año 1948.

Estas misiones han llegado actualmente a transformarse en operaciones de alta complejidad en sus mandatos, reglas de enfrentamiento y ambientes en que se desarrollan, con estructuras multidimensionales que abarcan componentes de fuerzas militares, policiales y civiles. Estos despliegues, en algunos casos y debido a las necesidades particulares de la situación que enfrentan, están siendo operados por organizaciones “mixtas” compuestas por organismos globales, regionales y/o alianzas militares.

La seguridad internacional desde el término de la Guerra Fría se ha visto amenazada con la ocurrencia de crisis internacionales humanitarias en el contexto de conflictos intraestatales, donde han acontecido genocidios y otros crímenes contra la humanidad.¹ que han dejado en evidencia la falta de procedimientos expeditos y ejecutables que habiliten al Consejo de Seguridad para prevenir y principalmente reaccionar ante este tipo de catástrofes. Estos hechos generaron como consecuencia la aparición del concepto de la “responsabilidad de proteger”,² el cual busca sensibilizar a la comunidad global sobre la necesidad relevante de contar con mecanismos eficientes que puedan hacer frente a las situaciones antes citadas, tanto en sus orígenes como en las fases posteriores.

1 Según el Estatuto de Roma, el genocidio es el acto de matar o causar daños graves con la intención de destruir, total o parcialmente, un grupo nacional, étnico, racial o religioso y son crímenes contra la humanidad: el exterminio de civiles, la esclavitud, la tortura, la violación, el embarazo forzado, la persecución y las desapariciones forzadas, cuando son parte de un ataque extenso o sistemático dirigido contra una población civil.

2 Concepto elaborado por la “Comisión internacional sobre la intervención y la soberanía de los Estados” en el año 2001, que será definido más adelante en el documento.

LAS OPERACIONES DE PAZ

Naciones Unidas: la Carta y el Consejo de Seguridad

Las Naciones Unidas (ONU) como sujeto global responsable de la seguridad internacional rige sus actuaciones en este ámbito por la Carta que le dio origen en el año 1945. El contenido de este documento ha demostrado hasta la fecha ser capaz de enfrentar los desafíos de seguridad que le ha deparado la segunda mitad del siglo XX e inicios del actual, siendo un elemento fundamental al momento de enfrentar las amenazas que han tendido a desestabilizar el orden mundial.

En esta tarea, el Consejo de Seguridad como organismo responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad, ha desempeñado lógicamente un rol protagónico en la búsqueda de soluciones a las crisis y conflictos, por medio de una variedad de medidas que en distintas circunstancias y condiciones han logrado devolver la estabilidad al escenario internacional.

En este contexto, el capítulo VII de la Carta establece un *sistema de seguridad colectiva*³ (Remiro: 1) donde es necesario que el Consejo de Seguridad “*determine la existencia de una amenaza a la paz, un quebrantamiento a esta o un acto de agresión*” (Carta de Naciones Unidas, Cap. VII, Art. 39) para que se ponga en marcha la acción prevista en el apartado. “*El objetivo primario de la medida adoptada es mantener o restablecer la paz, solucionar definitivamente una controversia o adoptar sanciones contra los infractores*” (Remiro: 2). Dentro de estas medidas contempladas en los Artículos 41 y 42, se encuentran las “operaciones ejecutadas por medios terrestres, navales y/o aéreos de fuerzas de los miembros de las Naciones Unidas” (Carta de Naciones Unidas, Cap. VII, Art. 42).

En las amenazas a la seguridad internacional se considera la aparición de Estados fallidos,⁴ donde la imposibilidad de estos de cumplir con sus funciones fundamentales han llevado al Consejo a “*transformar su rol original que debía jugar cuando las Naciones Unidas fueron fundadas, para dar paso a un cuerpo que hoy en día además de sus responsabilidades, debiera tener una función subsidiaria como elemento de gobierno y administración supranacional que coopera a los*

3 Término utilizado para referirse a un sistema integrado por Estados y que mantiene la seguridad de estos, basándose en que si alguno de los miembros es atacado, esa agresión significará que todos los integrantes responderán a la amenaza.

4 Según la organización “Fund for peace”, un Estado es fallido cuando ha perdido el control físico del territorio y el control monopólico del uso legítimo de la fuerza, además estos son incapaces de proveer servicios públicos razonables a su población y de interactuar como miembros de la comunidad internacional.

Estados en el desempeño de sus responsabilidades internas"⁵ (Thürer, 1999: 731-761), dentro de las cuales encontramos la obligatoriedad en la protección de sus habitantes ante amenazas y/o evidencias de crímenes masivos.

Evolución y extensión de las operaciones de paz

Las operaciones de paz en cualquiera de sus modalidades y formas de empleo no están explícitamente nombradas en la Carta, pero desde su aparición en la escena internacional con motivo del conflicto suscitado por la creación del Estado de Israel en el año 1948 hasta las presentes misiones en desarrollo, se han transformado en una herramienta vital al momento de mantener, hacer, imponer o construir la paz en regiones y/o países afectados con el flagelo de la guerra y otros peligros.

Estas misiones aumentaron su presencia internacional, especialmente desde el término de la Guerra Fría, cuando el Consejo de Seguridad fue capaz de alcanzar una mayor cantidad de consensos para el despliegue de fuerzas de paz en los nuevos escenarios que irrumpieron junto con la década de los noventa.

Es así como desde el año 1998 se ha visto un incremento de hasta seis veces en el número de soldados y observadores desplegados en el mundo, *"llegando a los 74.000 militares, cifra que llega a cerca de los 100.000 hombres y mujeres, al incluir a policías y civiles empleados en operaciones"* (The Economist, 2007: 1); no solo la ONU tiene una alta demanda, la OTAN,⁶ Unión Europea y la Unión Africana, como también otros organismos regionales, tienen una cifra cercana a la mencionada, intentando restaurar la seguridad y estabilidad internacional.

Este aumento de personal ha sido acompañado de una notable diversificación y enriquecimiento de las funciones desempeñadas y de las finalidades perseguidas al compás de la evolución producida, *"tanto en la naturaleza de los conflictos que pretenden cauterizar y por tanto en el mismo concepto de paz y seguridad internacionales sostenido por las Naciones Unidas y sus Estados miembros"* (Remiro, 2008: 3). Es así como a diferencia de las operaciones durante la Guerra Fría, las cuales principalmente operaron en conflictos de tipo interestatales e involucraban poderosos Estados en algunos casos, las misiones de la Posguerra Fría ocurren con mayor probabilidad en conflictos intraestatales que generalmente

5 Sin contravenir el artículo N° 2, párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas.

6 Organización del Tratado del Atlántico Norte.

están en el contexto de Estados fallidos, en condiciones extremas de ingobernabilidad y ausencia del poder central.

Operaciones de segunda generación⁷

Los cambios en los despliegues de fuerzas de Naciones Unidas, acaecidos desde la caída de la Cortina de Hierro, *“resultaron en la aparición del concepto de operaciones de paz de segunda generación, las cuales han debido cumplir con sus mandatos en ambientes de mayor complejidad y violentos que los tradicionales despliegues o de primera generación”* (Villar, 2004). Es decir, las habituales misiones que se utilizaban como una amortiguación neutral entre beligerantes, se han transformado en operaciones que tienen por intención incluso intervenciones en las estructuras políticas, económicas y sociales, a veces bajo difíciles circunstancias.

En estas operaciones el cumplimiento del mandato ya no va a depender solamente del acuerdo político previo, sino que *“la efectividad de las fuerzas militares en el logro de los objetivos impuestos en el terreno pasa a ser fundamental y clave para alcanzar el estado final deseado al momento de autorizar la misión”* (Center on International Cooperation at New York University, 2008: 3-4).

Esta segunda generación nos lleva a visualizar que estamos en presencia de un proceso en evolución permanente, donde las misiones de paz han debido ir actualizándose a medida que irrumpen nuevas amenazas que demandan diferentes capacidades y características al contingente que se desplegará. De otra forma, lidiar con las situaciones actuales que enfrentan las fuerzas de paz en el terreno, con los métodos y herramientas utilizadas durante la Guerra Fría e incluso a fines del siglo pasado, conduciría a un seguro fracaso para los propósitos que se buscaba alcanzar con la intervención y/o despliegue.

Operaciones multifuncionales

Las diversas tareas asignadas a las fuerzas internacionales en los mandatos, ha derivado en que los contingentes ya no estén solo compuestos de fuerzas militares, sino que estos últimos pasaron a ser parte de una organización compuesta por esfuerzos políticos, económicos, diplomáticos y humanitarios. Estas estructuras multifuncionales cumplen mandatos que van desde la inmediata esta-

7 Término utilizado para referirse a las operaciones de paz desplegadas en la Posguerra Fría.

bilización de áreas en conflicto, protección de civiles, organización de elecciones hasta el apoyo para el desarrollo de nuevas instituciones políticas.

Estos nuevos ámbitos de acción que buscan solucionar algunas de las problemáticas que abarcan las nuevas amenazas, han llegado a ser parte importante de una operación de paz, ya que *"solo una adecuada planificación y coordinación de medidas militares y civiles pueden crear las condiciones para una paz a largo plazo y una estabilidad autosustentable"* (OTAN, 2003: 6). Lo anterior no ha restado importancia ni presencia a las fuerzas aéreas, navales y terrestres, siendo estas irremplazables en los despliegues orientados a proteger a civiles que están siendo víctimas de masivas atrocidades.

Estas fuerzas internacionales y multifuncionales contemplan dentro de su plan el *"crear un ambiente seguro y estable mediante el fortalecimiento de la habilidad de los Estados para proveer seguridad y un amplio respeto de la ley y los derechos humanos en sus respectivos territorios"* (UNDPKO,⁸ 2008: 23-25), aspectos fundamentales para prevenir la ocurrencia de crisis que deriven en conflictos internos y sus consecuentes víctimas civiles.

Tendencias actuales en las operaciones de paz

Las operaciones de paz en las actuales condiciones de seguridad internacional, enfrentan nuevas reglas en los distintos escenarios de despliegue, entre las cuales se encuentran la menor importancia asignada al consentimiento entre las partes, donde en algunos casos la fuerza internacional deberá imponer la paz a los beligerantes y brindar protección a los civiles presentes en el área, con todos los medios necesarios y autorizados en los mandatos.

Las actuales operaciones de paz se han transformado en operaciones combinadas (Feryal y Jones, 2004: 17), donde fuerzas desplegadas bajo la bandera de Naciones Unidas actúan en forma conjunta con tropas de alianzas y/u organismos regionales.⁹ Esto se visualiza en la existencia de casos de despliegues secuenciales de componentes, donde una misión sucede a otra; operaciones paralelas, donde ambos organismos operan en forma simultánea sin coordinaciones; operaciones coordinadas, donde operan componentes en forma simultánea y efectuando coordinaciones formales y, por último, el caso de las

8 Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas.

9 Ejemplos de estos casos encontramos en Afganistán (OTAN - ONU) y Darfur (Unión Africana - ONU).

misiones integradas, donde existe un comando conjunto que conduce y controla la situación. Incluso se puede profundizar en esta diferenciación al distinguir el origen de las fuerzas que no obedecen a contingentes de Naciones Unidas, donde existen aportes de organizaciones regionales, fuerzas multinacionales y Estados individuales.

Otra característica de las misiones contemporáneas es el hecho de que distintos países y organizaciones regionales han desplegado fuerzas para estabilizar amenazas incipientes en sus respectivas áreas de influencia, dentro de las cuales encontramos los casos de la fuerza de paz de *“Australia en Timor, de Rusia en algunos Estados de la Comunidad de Estados Independientes, la presencia de fuerzas de paz europeas en el oeste de los Balcanes y quizás la más relevante es la presencia de la Unión Africana en Somalia, Darfur y la República Central Africana”* (Center on International Cooperation at New York University, 2008: 3-4); casos que en su totalidad han operado con la autorización de Naciones Unidas y mandatos y reglas de enfrentamiento definidas por el Consejo.

Los presentes despliegues de fuerzas de paz han destacado por *“la inclusión del elemento humanitario en los mandatos, destinado a proteger a la población civil, en especial frente a la limpieza étnica, llegando esta consideración a convertirse en misiones específicas de las fuerzas internacionales”* (Fuentes, 2003: 13). La relevancia de la consideración humanitaria para la opinión pública internacional y el fuerte impacto que producen estas tragedias, hacen suponer que en el futuro se considere un fuerte componente humanitario en las operaciones de paz que se establezcan.

De acuerdo con lo expuesto, es posible señalar que los despliegues de fuerzas de paz internacionales se han consolidado como el tipo de organización capaz de emplearse en ambientes cada día más complejos que exigen *“misiones dinámicas y flexibles, capaces de adaptarse a circunstancias imprevisibles y cambiantes y preparadas para responder en forma óptima a todas las situaciones específicas que afronten”* (Pearson Peackeeeping Center, 2008: 10).

RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Seguridad humana

El mundo Posguerra Fría ha sido testigo de la aparición de nuevos enfoques en torno al tema de la seguridad, donde la temática ha avanzado desde

enfoques plenamente nacionales hacia perspectivas que involucran amenazas no militares de diversas características, lo que ha llevado a la aparición del concepto de seguridad humana *“que tiene por objeto la protección del individuo y no del Estado, de amenazas que provienen desde el exterior e interior de estos últimos”* (David, 2008: 126).

Esta clase de seguridad es nombrada por primera vez en el marco del informe “Nuevas dimensiones de la seguridad humana” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del año 1994, donde se intenta definir este nuevo concepto. Además, este nuevo término tiene relación con el planteamiento de que la seguridad debe comprender aspectos más amplios que solamente la defensa territorial.

Esta seguridad que separa la correspondiente a las personas con la referida a los Estados y que desafía el modelo westfaliano, fue la base para la elaboración de los principios que sustentan la doctrina internacional de la responsabilidad de proteger.

La responsabilidad de proteger

El genocidio y la limpieza étnica acaecidos en la ex Yugoslavia entre 1992 y 1995, así como el caso de Ruanda en el año 1994¹⁰ y la crisis humanitaria de Darfur (aún en desarrollo), demuestran, por una parte, la inexistencia de una voluntad política mundial y en algunos casos nacional para ejecutar las medidas pertinentes que detengan problemas de esas magnitudes y, por otra parte, el hecho de que en las guerras intraestatales se ven afectados principalmente los civiles del área en situaciones que abarcan desde desplazamientos forzados hasta genocidios y crímenes masivos de lesa humanidad.

En sus discursos ante la Asamblea General en los “años 1999 y 2000, el entonces Secretario General de la ONU Kofi Annan desafió a los Estados miembros para que resolvieran el conflicto entre la soberanía estatal y la responsabilidad de la comunidad internacional de responder ante la ocurrencia de limpiezas étnicas y crímenes masivos” (ICISS,¹¹ 2001: 7.15). A este reto planteado a las naciones del orbe dio respuesta el gobierno de Canadá por medio

10 Según la “Comisión Internacional sobre la intervención y soberanía de los Estados” en la ex Yugoslavia se registraron un total de 12.000 muertos y 50.000 heridos, mientras que en Ruanda fueron asesinadas aproximadamente 800.000 personas.

11 Comisión Internacional sobre la intervención y soberanía de los Estados.

de la conformación de un grupo de expertos internacionales que conformaron la comisión internacional sobre la intervención y soberanía estatal, la cual luego de un periodo de trabajo emitió un reporte denominado “La responsabilidad de proteger”.

Además, la comunidad internacional paulatinamente va incluyendo las recomendaciones de la responsabilidad de proteger en su lenguaje y las medidas a seguir al momento de afrontar situaciones de genocidio, limpiezas étnicas y crímenes masivos, que no han dejado de perturbar periódicamente a la seguridad internacional; lo anterior se vio reflejado en la Cumbre Mundial del año 2005, cuando los líderes mundiales reconocieron la responsabilidad de proteger como un factor estabilizador global.

El concepto de la responsabilidad de proteger es, de alguna manera, una consecuencia de la aceptación de que la soberanía implica tanto derechos como deberes. Esto corresponde *“al reconocimiento de un principio que no está en la Carta de las Naciones Unidas y no parece haber un Estado que a partir de este planteamiento, niegue el carácter dual de la soberanía estatal, que entraña derechos pero también responsabilidades”* (Espósito: 1). Entre estas, destaca en forma especial la de brindar debida protección a sus poblaciones en escenarios de extrema fragilidad donde puedan ser víctimas directas e indirectas de guerras civiles, insurgencias y represiones.

Lo anterior, se identifica claramente en los principios fundamentales planteados por la comisión antes citada, la cual además señala que *“cuando el Estado falla en proteger, el principio de no-intervención debe ceder a la responsabilidad internacional”* (ICISS, 2001: 7). Esta responsabilidad se debería basar en acciones que, por tratarse de temas sensibles en el debate global, *“debieran contar con altos niveles de legitimidad, lo que está garantizado en el actual marco jurídico internacional por las decisiones adoptadas en el marco de las Naciones Unidas”* (Fuentes, 2004: 17).

La responsabilidad de proteger consta de tres elementos, como lo son la prevención, reacción y reconstrucción. Es en la fase de reacción donde están consideradas eventuales medidas que incluirían, como último recurso, intervenciones militares autorizadas por el Consejo de Seguridad. Los principios para que se autoricen estas intervenciones militares según el reporte señalado son en términos generales: *“La presencia de una causa justa, existencia de una correcta autoridad que permita llevar a cabo la operación y el establecimiento de adecuados principios preventivos y operacionales”* (ICISS, 2001: parr. 7.15).

OPERACIONES DE PAZ Y LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Naciones Unidas y la responsabilidad de proteger

Desde las primeras menciones realizadas por el entonces Secretario General de la ONU Kofi Annan a fines del siglo XX sobre la responsabilidad que tenían los Estados miembros, y por ende la organización, de proteger poblaciones civiles en peligro ante distintas amenazas, las Naciones Unidas ha ido incluyendo en sus resoluciones de cumbres, informes de expertos y grupos de estudio el concepto de la "responsabilidad de proteger". Esta actitud se interpreta como un creciente y permanente llamado a la conciencia de la comunidad internacional sobre la importancia de contar con procedimientos establecidos que operacionalicen el concepto en comento.

En la actualidad es internacionalmente aceptado que el genocidio, la depuración étnica y otros crímenes contra la humanidad son amenazas a la paz y la seguridad internacional, contra las cuales los Estados deberían poder buscar la protección de las Naciones Unidas y específicamente del Consejo de Seguridad, hecho que se ve confrontado por el debate sobre la intervención en los Estados soberanos, que genera inconvenientes de legitimidad al momento de autorizar la intromisión de fuerzas internacionales en la soberanía de estos.

En el Informe del Grupo de Alto Nivel para analizar las amenazas, desafíos y cambios del siglo XXI, conformado para dotar a la ONU de herramientas para hacer frente a los nuevos peligros, es posible visualizar el creciente reconocimiento que *"el problema no es sobre respeto a la soberanía de los Estados, sino sobre la responsabilidad de proteger de ellos, cuando su población civil está sufriendo alguna catástrofe y en el caso de que ellos fallen voluntaria o involuntariamente, esa responsabilidad será asumida por la comunidad internacional"* (High Level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004: parr. 201).

De la misma manera, en el Informe del Secretario General de Naciones Unidas preparado para la cumbre mundial del año 2005, nuevamente se hace mención a la problemática inminente cuando *"las autoridades nacionales no están dispuestas a proteger a sus ciudadanos o no puedan hacerlo; y reitera que en esos casos se debería trasladar a la comunidad internacional la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo para contribuir a proteger los derechos humanos y el bienestar de la población civil"* (Secretario General de la ONU, 2005: parr. 135). Lo anterior deja de manifiesto la clara intención del líder de Naciones Unidas para que exista la posibilidad de que los Estados miembros, bajo las reglas del or-

ganismo internacional, puedan actuar en reemplazo de un Estado en particular para que se cumpla la función básica de resguardar la seguridad de los civiles.

En este contexto, la cumbre mundial celebrada con motivo del 60° aniversario de la onu se convirtió en una adecuada oportunidad para que la comunidad internacional diera un paso importante para reconocer y apoyar el concepto de la responsabilidad de proteger. Fue así como, en el documento final de la reunión, se estableció que las *“Naciones Unidas, tenían la responsabilidad de emplear medios diplomáticos, humanitarios y otros pacíficos considerados en los capítulos VI y VII de la Carta, para proteger a civiles que estuvieran siendo víctimas de genocidio, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica”* (United Nations, 2005: parr. 139). De esta forma se le otorga un sólido respaldo al concepto de la “responsabilidad de proteger”, a través del reconocimiento del papel que debe jugar la comunidad internacional en situaciones como las descritas.

Como señala el consejero especial del Secretario General de las Naciones Unidas, Edward C. Luck, es posible afirmar que durante la citada cumbre los jefes de gobierno del mundo acordaron que la responsabilidad de proteger descansa en tres pilares:

- *“La responsabilidad del Estado de proteger su población de genocidios, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica.*
- *El compromiso de la comunidad internacional para ayudar a los Estados en cumplir esta obligación.*
- *La responsabilidad de los Estados miembros para responder en forma oportuna y decisiva cuando un Estado falla en proveer esa protección”* (Luck, 2008: 01).

Estos pilares representan los distintos compromisos que deben asumir los actores partícipes en situaciones de crisis relacionadas con el concepto de la responsabilidad de proteger, dejando establecido que corresponde principalmente al Estado afectado tomar las medidas pertinentes para no llegar a situaciones de crisis y que este contará con el apoyo del organismo internacional para dar solución a sus ineficiencias.

Consejo de Seguridad y la responsabilidad de proteger

Como fue señalado, los integrantes de las Naciones Unidas han reconocido que en caso de presentarse situaciones de involuntariedad o debilidades de los Estados en proteger a sus poblaciones en peligro, deben ser capaces de actuar

para prevenir y/o reaccionar ante estas amenazas a la paz, siendo este método de acción *“a través del Consejo de Seguridad, el que deberá actuar de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta”* (Carta de Naciones Unidas, Art. 24). Además, el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados no puede ser utilizado para proteger la ejecución de atrocidades a larga escala que tiene como víctimas a la población civil, ya que estos hechos son considerados como una amenaza a la seguridad internacional.

Este concepto emergente de la responsabilidad de proteger como un deber colectivo internacional *“incluso debe considerar una intervención militar como último recurso para reaccionar ante el genocidio, limpiezas étnicas y otros crímenes masivos”* (High Level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004: parr. 203). Es necesario aclarar que logrado el consentimiento de los Estados sobre las acciones que se deben ejecutar, se debe tener presente que es el *“Consejo de Seguridad, con sus métodos y procedimientos, el único órgano que puede decidir si llevar a cabo una intervención militar utilizando el argumento de la responsabilidad de proteger”* (Meneses y Aguirre, 2007: 4).

Para que el Consejo emita este tipo de autorizaciones, y conforme a las experiencias que han denotado diferencias de criterios a la hora de adoptar decisiones en los casos que se ha requerido implementar medidas relacionadas con la responsabilidad de proteger, *“se hace necesario implementar por parte de este mismo organismo, ciertos criterios de legitimidad para recurrir a la fuerza”* (Espósito, 2005: 11). Lo anterior es señalado explícitamente por el catedrático alemán Rainer Hofmann: *“El Consejo tiene permitido e incluso está obligado en el sentido de la responsabilidad de proteger, a adoptar medidas contra los Estados, para que sus gobiernos detengan los actos de genocidio, limpieza étnica o crímenes de lesa humanidad”* (Hofmann, 2005: 4).

Esto entregaría como resultado una mayor eficiencia de las Naciones Unidas ante las catástrofes humanitarias, lo que no tiene como intención sumar una nueva capa de burocracia o reetiquetar programas existentes en el organismo internacional, sino que se trata de *“incorporar el concepto de la responsabilidad de proteger como una perspectiva adicional en los esfuerzos actuales en el tema”* (Secretario General de la ONU, 2008).

Operaciones de paz y la responsabilidad de proteger

Las operaciones de paz se presentan como la respuesta adecuada para afrontar las amenazas que considera la responsabilidad de proteger, lo que es com-

probable en el hecho de que algunos mandatos consideran dentro de los objetivos asignados a las fuerzas de paz el requerimiento de proteger a la población civil que se vea amenazada. *“Para lo anterior, estas misiones deben contar con el respaldo de los Estados miembros y el Consejo, quienes deben asegurar que las fuerzas de paz cuenten con los recursos adecuados que los haga capaces de proteger de buena forma a civiles que estén bajo la amenaza de daño físico”* (Challenges Project, 2005: 89). De no darse estas condiciones, sería inminente la repetición de crisis humanitarias y hechos pavorosos, como los que desde el año 1994 y hasta la fecha han acaecido en el África central subsahariana.

Por otra parte, las últimas versiones de misiones de paz han debido operar mayoritariamente en zonas donde la aprobación de las partes es inexistente (ya que los bandos en disputa no cuentan con líderes identificables) o donde la autorización del Estado para el despliegue no ha sido lograda, lo que permite apreciar que *“el cuándo y cómo intervenir han llegado a ser más complejos, en atención a que la responsabilidad de proteger choca con los temas de soberanía y consentimiento”* (Pearson Peacekeeping Center, 2006: 3). Estos tópicos se presentan como los principales obstáculos a superar para lograr una aceptación global de las materias contenidas en el concepto de la responsabilidad de proteger, debido a la renuencia de ciertos Estados, a sentar bases para eventuales intervenciones armadas de países poderosos en asuntos internos de otros Estados.

Debido a lo anterior, y al hecho de que en una gran cantidad de casos, la diplomacia y medidas no coercitivas no logran los resultados requeridos en el plazo inmediato, la comunidad internacional debe respaldar medidas que consideren acciones militares para detener situaciones catastróficas que corresponden a peligros para la seguridad internacional, que en primer término estabilicen el área y detengan los crímenes y que, más importante aún, doten a la ONU de herramientas que le permita cumplir a cabalidad el rol estipulado en su Carta de fundación.

Los civiles presentes en las zonas donde se desarrollan los conflictos armados internos representan la mayoría de los heridos y muertos, *“motivo que reafirma el hecho de que las actuales multidimensionales fuerzas de paz consideren dentro de sus mandatos misiones de protección de civiles en peligro”* (UNDPKO, 2008: 25). Estas funciones solo pueden ser asignadas a fuerzas que operen bajo el capítulo VII y con capacidades claras que les permitan cumplir con sus propósitos, incluso en desmedro de su propia seguridad.

Estas acciones militares, ejecutadas bajo el formato de operaciones de paz, debieran según el informe de la Comisión Internacional sobre la intervención y so-

beranía estatal cumplir con los siguientes requisitos: *“Claros objetivos, mandatos no ambiguos y recursos apropiados, un componente militar con unidad de comando y métodos adecuados de enlace y control, aceptación de limitaciones y graduación en el empleo de la fuerza, reglas de enfrentamiento acordes al objetivo operacional y al derecho internacional humanitario, aceptación de que la protección de la fuerza no será el objetivo principal y, por último, una estrecha coordinación con organizaciones humanitarias”* (ICISS, 2001: 7.15). Con estas exigencias se busca hacer frente a las principales debilidades con que cuentan los despliegues de las actuales operaciones de paz, que les impiden actuar eficientemente ante la aparición de los primeros síntomas de la ocurrencia de genocidios masivos y limpiezas étnicas, lo que deriva en la inoperancia e inmovilidad de los contingentes.

Es significativo mencionar que tanto con medidas preventivas o de reacción *“una serie de países se han involucrado militarmente en situaciones que potencialmente requerirían aplicar el concepto de la responsabilidad de proteger, dentro de las cuales están los casos de Sudáfrica en Burundi, los británicos en Sierra Leona, los franceses en Costa de Marfil, la Unión Africana en Darfur y los australianos en Timor del Este”* (Steinberg, 2008).

Las operaciones de paz requeridas para operacionalizar las medidas de reacción de la doctrina de la responsabilidad de proteger han sido llamadas *“misiones coercitivas de protección”* (Holt y Berkman, 2006); terminología que comprende los cometidos de los *“despliegues que inician sus funciones bajo el capítulo VI para luego debido a cambios en la situación pasar a medidas contempladas en el VII y cumplir tareas orientadas a proteger civiles que están bajo la amenaza de genocidio, limpieza étnica y/o crímenes de lesa humanidad”* (Evans, 2008).

Es importante reiterar que las medidas que involucran el despliegue de una fuerza militar bajo la noción de este concepto, con el objetivo de imponer la paz y restablecer la seguridad en una zona y/o región, es el último recurso a emplear cuando no existen opciones adicionales, y en el caso de ser adoptada debe ser bajo la regulación y control del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

CONCLUSIONES

Dentro de las variadas misiones que desarrollarán en el futuro las operaciones de paz, se encuentra la de confrontar incipientes o declarados desastres humanitarios al interior de un Estado. Para que estos despliegues se materialicen y cumplan con el mandato impuesto es necesario operacionalizar las medidas de reacción contempladas en la política de la *“responsabilidad de proteger”* para

permitir la ejecución de acciones oportunas ante la amenaza para la cual fueron establecidas. Esta determinación debiera comprender procedimientos realistas y ejecutables que habiliten a los líderes de la comunidad internacional para adoptar las medidas necesarias para prever, reaccionar e incluso posteriormente reconstruir zonas donde se cometan crímenes masivos contra la humanidad; considerando que dentro de las medidas de reacción se deben contemplar, en último caso, la intervención militar de una fuerza internacional o regional con autoridad y legalidad, y bajo la obligatoria autorización del Consejo de Seguridad.

Esta fuerza internacional debería corresponder a un formato especial de las operaciones de paz contemporáneas, donde el mandato y los respectivos objetivos en terreno asignados a la fuerza tengan como misión primordial asegurar la protección de la población civil bajo amenaza o que está siendo víctima de crímenes contra la humanidad, asumiendo los riesgos que la implementación de estas medidas significará para las fuerzas que estarán operando en la zona. Esta intervención militar debería ejecutarse bajo las condiciones estipuladas en el Capítulo VII de la Carta, sin el requerimiento obligatorio del consentimiento de la o las partes, con fuerzas neutrales e imparciales en su cometido e idealmente con la idoneidad suficiente en cuanto al conocimiento de las etnias y/o culturas presentes en el área.

Este contingente de fuerzas (terrestres, marítimas y/o aéreas según sea el caso) deben ser desplegadas en la zona con el respaldo de mandatos, reglas de enfrentamiento y recursos adecuados para las situaciones con las cuales deberán contender, para de esta manera cumplir con los propósitos principales que deberían tener estos despliegues, como lo son la protección de la población civil afectada y el restablecimiento de la seguridad internacional amenazada. Además, estas fuerzas internacionales deberían ser polivalentes y capaces de ejecutar las siguientes misiones:

- Imposición de una zona de seguridad para los civiles presentes en la zona, por medio de todos los medios disponibles y autorizados en el mandato.
- Inhabilitación de la o las facciones que estén cometiendo los crímenes contra la población y/o etnia afectada.
- Aplicación de las medidas pertinentes para volver al *statu quo* de seguridad previo al desencadenamiento de la crisis.
- Generar el ambiente de estabilidad para la reimplementación de las medidas de prevención de la responsabilidad de proteger en aplicación hasta el momento de inicio de las hostilidades, o si es del caso, ejecución de medidas de reconstrucción del concepto en comento.

La paulatina inclusión de las medidas que incluye el concepto de la responsabilidad de proteger en el formato de las operaciones de paz posmodernas, ha generado como consecuencia que estos aspectos han sido considerados en la Ley N° 20.297¹² que regula la participación del Estado de Chile en operaciones de paz promulgada a fines del año pasado, donde se establece una doctrina que norma los procedimientos para la participación de medios nacionales y que considera dentro de los posibles despliegues las situaciones a las cuales hace mención la doctrina de la “responsabilidad de proteger”.

La responsabilidad de proteger a las personas en situaciones de catástrofes humanitarias es uno de los principios ligados a la identidad del Estado de Chile y concibe un importante desafío a la defensa nacional, ya que las tropas dispuestas para las futuras misiones de paz deberán contar con la capacitación y entrenamiento acorde que les permita detener los desastres antes señalados, por medio de la imposición de medidas coercitivas que restauren la paz y seguridad en el área afectada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Center on International Cooperation at New York University (2008). *Annual Review of Global Peace Operations*, briefing paper.

Challenges Project (2005). *Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination*.

DAVID, Charles Philippe (2008). *La guerra y la paz: enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Ed. Icaria.

ESPÓSITO, Carlos (2005). *Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger. El debate sobre la reforma de la ONU*. FRIDE.

EVANS, Gareth (2008). *Operationalising R2P in Coercive Peace Operations*, address to Working Group on Peace Operations and the Protection of Civilians, ICRC and IIHL Conference on International Humanitarian Law, Human Rights and Peace Operations, San Remo.

12 El artículo N° 15 señala: b) Cuando haya acogido la solicitud del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas para que sus Estados miembros envíen con urgencia tropas para impedir graves daños a la población civil en una zona de conflicto armado.

FERYAL, Cherif y JONES, Bruce (2004). *Evolving models of peacekeeping, policy implications and responses*. Center of International Cooperation, New York University.

FUENTES, Claudio (2004). *Tendencias de política internacional y operaciones de paz, desafíos en un mundo interdependiente*, en seminario desarrollado en la Academia de Guerra del Ejército de Chile.

FUENTES, Ignacio (2003). *Operaciones de paz para el siglo XXI: Un concepto en evolución*, publicación en la página web de la Universidad de Granada de España.

High Level Panel on Threats, Challenges and Change (2004). *A more secure world: our shared responsibility*.

HOFMANN, Rainer (2005). *The use of force and the responsibility to protect*, FRIDE.

HOLT, Victoria y BERKMAN, Tobias. (2006). *The Impossible Mandate: Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*, Washington D.C. citado en Evans, Gareth (2008), *Operationalising R2P in Coercive Peace Operations*.

International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001). *The Responsibility to Protect*.

LUCK, Edward (2008). *The United Nations and the Responsibility to Protect*. Policy Analysis Brief.

MENESES, Rosa y AGUIRRE, Mariano (2007). *Presente y futuro de las Operaciones de Paz*, informe de seminario realizado en Madrid, organizado por FRIDE.

ONU (1945). *Carta de las Naciones Unidas*.

OTAN (2003). *Briefing: Building peace and stability in crisis regions*.

Pearson peacekeeping center (2006). *Environmental Scan*.

Pearson Peacekeeping Centre (2008). *Then and Now: Understanding the Spectrum of Complex Peace Operations*.

REMIRO, Antonio, (2008). *El sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas*.

STEINBERG, Donald (2008). *Responsibility to Protect in the Real World: from Rwanda to Darfur to Kenya*, address at the Cardozo Law School, Yeshiva University, New York.

Secretario General de Naciones Unidas (2005). *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*.

Secretario General de Naciones Unidas (2008), clarifica la responsabilidad de proteger en un evento sobre la "Soberanía responsable: cooperación internacional para un mundo en cambio", Berlín.

The Economist (2007). *The UN's peacekeeping role*.

THÜRER, Daniel (1999). The failed State and international law, *International Review of the Red Cross* N° 836.

United Nations (2005). *World Summit Outcome*.

UNDPKO Department of Field Support (2008). *Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*.

VILLAR, Andrés (2004). *Desafíos de la Seguridad Internacional, rol que juegan las operaciones de paz en los Estados fallidos, principalmente post intervención militar y humanitaria*, VII Congreso de Ciencia Política, Santiago, Chile.

www.un.org

INTERNET: UNA HERRAMIENTA PARA LAS GUERRAS EN EL SIGLO XXI[∞]

GEMA SÁNCHEZ MEDERO*

RESUMEN

La enorme dependencia de las sociedades occidentales respecto de los sistemas informáticos y electrónicos está haciendo que estas sean más vulnerables a los posibles ataques cibernéticos. Es más, en un mundo tan hiperconectado, un impacto en el corazón de los Networks de información y tecnología podría generar pérdidas millonarias a cualquier país o institución, por no hablar de las fuertes consecuencias psicológicas que podría ocasionar un ataque de estas características. De ahí que un gran número de países estén desarrollando herramientas para atacar los sistemas gubernamentales de otros Estados al mismo tiempo que intentan reforzar sus medidas de seguridad. Pero no solo los Estados han descubierto las ventajas que les proporciona la red, sino también lo están haciendo los grupos terroristas. Y es precisamente en estos puntos donde hemos centrado todo nuestro artículo, es decir, en averiguar qué usos están realizando unos y otros en función de una estrategia defensiva y ofensiva.

Palabras clave: Internet, web, red, ciber guerra, ciberterrorismo y ciberataques.

ABSTRACTS

INTERNET: A TOOL FOR THE WARS IN THE XXI CENTURY

The western societies largely dependent on computer and electronics systems are becoming more vulnerable by the possible cybernetic attacks against those systems. Furthermore, in a so hyper connected world, an impact in the core of the information

* Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora Titular Interina del Dpto. Ciencia Política y de la Administración II. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. España. gsmadero@cps.ucm.es

∞ Fecha de recepción: 210909

Fecha de aceptación: 031109

and technology networks could generate millionaire losses to any country or institution; not to mention the strong psychological consequences after an attack of these characteristics. Thus, a great number of countries are developing tools to attack the governmental systems of other States. They are also trying to reinforce their security measures. Not only the States have realized the advantages the network facilitates, but terrorist groups have done it too. Precisely, in these points is where this article is focused, in order to find out how both of them are using this technology, in either ways, defensive or offensive strategies.

Key words: *Internet, web, network, cyber war, cyber terrorism and cyber attacks.*

INTRODUCCIÓN

En un mundo tan hiperconectado algunos han empezado a preguntarse qué sucedería si el centro de control de Metro sufriera un ataque, si los periódicos online, cadenas de TV y radio, así como las agencias de noticias, se hicieran eco de una noticia falsa; si se accedieran ilegalmente al tablero de control de una presa hidroeléctrica y se realizara una apertura descontrolada de sus compuertas; si se hiciera un *blinds* de radar, generando un bloqueo de tráfico aéreo por 12 horas, etc. Más aún cuando resulta imposible garantizar la seguridad total de los sistemas informáticos y cuando solo es necesario disponer de un ordenador y de ciertos conocimientos informáticos para llevar a cabo este tipo de acciones. Con lo cual, son cada vez más los que sostienen que el siglo XXI será el de la ciberguerra y el ciberterrorismo, incluso, la empresa de seguridad informática McAfee, ha llegado a afirmar en su informe anual “*Virtual Criminology*”¹ que en las próximas décadas es posible que atravesemos por una “*guerra fría cibernética*”, dominada por “*ciberspías*” y por “*cibersoldados*”.

¿QUÉ ES LA CIBERGUERRA Y EL CIBERTERRORISMO?

La ciberguerra puede ser entendida como una agresión promovida por un Estado y dirigida a dañar gravemente las capacidades de otro para tratar de imponerle la aceptación de un objetivo propio o, simplemente, para sustraerle información, cortar o destruir sus sistemas de comunicación, alterar sus bases de datos, es decir, lo que habitualmente hemos entendido como guerra, pero con la

1 En: www.il-inc.com/pdf/Virtual%20criminology%2005%20spa.pdf

diferencia de que el medio empleado no sería la violencia física, sino un ataque informático que le permita obtener una ventaja sobre el enemigo para situarse en superioridad, o incluso para derrocarlo. De ahí, que los objetivos de los ataques cibernéticos, pese a que puedan variar de uno a otro sean: 1) la explotación: cuando un atacante tiene como principal fin obtener información de los destinatarios o de los recursos de las metas; 2) el engaño: cuando un atacante permite a la meta seguir funcionando, pero manipula la información que recopila la meta; 3) la destrucción: el atacante hace inoperable la meta, la destruye, ya sea la propia o la de los sistemas necesarios para que funcionen; o 4) la interrupción o la denegación del servicio: cuando un atacante no destruye la meta, pero la pone fuera de servicio durante un período (Zubir, 2006).

Mientras que el ciberterrorismo, tal como lo concebimos hoy, es otra cosa. El ciberterrorismo es la convergencia del ciberespacio y el terrorismo, es decir, “la forma en la que el terrorismo utiliza las tecnologías de la información para intimidar, coaccionar o para causar daños a grupos sociales con fines políticos-religiosos”. Por tanto, viene a ser la evolución que resulta de cambiar las armas, las bombas y los misiles por una computadora para planificar y ejecutar unos ataques que produzcan los mayores daños posibles a la población civil.

En todo caso, en uno y otro evento, una guerra cibernética se caracterizaría por ser compleja, asimetría, corta en el tiempo, más espaciada en el combate y con menos densidad de tropas, transparente, con objetivos concretos, mayor integración, e igual de devastadora que una guerra convencional (Thomas, 2001). Pero lo más importante es que la guerra cibernética proporciona a los más pequeños las herramientas necesarias para que puedan enfrentarse, incluso vencer y mostrarse superiores a los más grandes, con mínimos riesgos para ellos. Y es que la ciberguerra no solo cumple con todos los parámetros de la guerra asimétrica, sino que los potencia y los promueve; hasta el punto que se podría decir, que se ha convertido en uno de los prototipos de los conflictos asimétricos. No obviamos, que este tipo de amenazas pueden proceder de cualquier persona y lugar, son económicas, difíciles de contrabandear, complicadas de asociar, virtualmente indetectables, con un altísimo impacto, golpean directamente contra el adversario y siempre suponen una sorpresa para el enemigo, es decir, en ella se plasma toda la filosofía sobre la que se vertebra la guerra asimétrica.²

2 La filosofía y las características básicas de la guerra asimétrica son claras: a) uso de técnicas que no se corresponden a las convencionales, b) el oponente puede tener una base no nacional o transnacional, lo que dificulta su identificación y su localización, c) el terreno donde se libra la batalla es elegido por el adversario asimétrico, explotando las áreas que pueden ser más vulnerables, d) siempre se busca la sorpresa en el ata-

EL USO PASIVO DE INTERNET

Pese a las actividades que tanto los grupos terroristas como los propios Estados están realizando en internet, todavía no se ha producido ningún ataque que nos pueda inducir a proclamar el inicio de una verdadera ciberguerra o ataque ciberterrorista. Hasta el momento solo se han encontrado rastros de visitas o intentos de acceso a infraestructuras estratégicas norteamericanas en ordenadores capturados a yihadistas, pero sin mayores consecuencias. Los ataques informáticos se han limitado, en la mayoría de los casos, a colapsar los servicios de sitios web de instituciones o empresas (Ej. Estonia, 2007), inutilizar los sistemas de comunicación (Ej. Guerra del Golfo, 1991), contrainformar (Ej. Guerra Kosovo, 1999), o robar información (Ej. EE.UU., 2009). Por eso, podemos decir que hasta el momento unos y otros están haciendo un uso pasivo de la red.

1. El uso pasivo de internet por parte de los grupos terroristas

Los grupos terroristas están utilizando, principalmente, la red para financiarse, reclutar nuevos miembros, adiestrar a los integrantes de las distintas células, comunicarse, coordinar y ejecutar acciones, encontrar información, adoctrinar ideológicamente, promocionar sus organizaciones y desarrollar una guerra psicológica contra el enemigo (Cohen, 2002; y Weimann, 2004a).

a. *Financiación*

Los grupos terroristas están empleando la red, como otras organizaciones, para financiarse, es decir, como un medio para recaudar fondos para la causa. Por tal motivo los terroristas están utilizando sus páginas web para solicitar donaciones a sus simpatizantes. Por ejemplo el sitio web del IRA contenía una página en la que los visitantes podían hacer donaciones con sus tarjetas de crédito, Hamas ha recaudado dinero a través de la página web de una organización benéfica con sede en Texas, la Fundación Tierra Santa para la Ayuda, los terroristas chechenos han divulgado por la red el número de cuentas bancarias en las

que, e) sus acciones deben tener un alto impacto con un mínimo coste, f) su estructura suele caracterizarse por tener una dirección centralizada que es complementada por unas unidades operativas descentralizadas y autónomas, lo que les permite estar presentes en todos lados, g) operan fuera de los límites marcados por el derecho internacional, h) procuran golpes directos que ponga en duda la seguridad de los Estados porque los aspectos psicológicos son fundamentales, i) ensanchan el campo de batalla al hacer partícipe a la población civil, j) sus acciones debe tener la máxima repercusión mediática, y k) los conflictos que se inician pueden tener una duración ilimitada en el tiempo.

que sus simpatizantes podían hacer sus aportaciones. Pero también se están valiendo de internet para extorsionar a grupos financieros, transferir dinero, realizar transferencias financieras a través de bancos *offshore*, lavar y robar dinero, usar el dinero electrónico (*cybercash*) y las tarjetas inteligentes (*smart cards*), efectuar ventas falsas de productos, o perpetuar diferentes timos mediante correos spam, etc.

b. *Guerra Psicológica*

También están usando el ciberespacio para librar la llamada “guerra psicológica”. Existen incontables ejemplos sobre cómo se sirven de este medio sin censura para propagar informaciones equívocas, amenazar o divulgar las imágenes de sus atentados. Los videos de las torturas, las súplicas y/o el asesinato de rehenes como los estadounidenses Nicholas Berg, Eugene Armstrong y Jack Hensley, los británicos Kenneth Bigley y Margaret Hassan o el surcoreano Kim Sun-II que han circulado descontroladamente por numerosos servidores y portales de internet no han hecho más que reforzar la sensación de indefensión de las sociedades occidentales, pero además han cuestionado la legitimidad y los efectos de la “Operación Libertad Iraquí” (Merlos, 2006). De esta manera los grupos están consiguiendo transmitir una imagen interna de vigor, fortaleza y pujanza, y sus mensajes están alcanzando un impacto global (Merlos, 2006). Todo para intentar minar la moral de EE.UU. y sus aliados, y fomentar la percepción de vulnerabilidad de esas sociedades (Merlos, 2006). Al mismo tiempo, se han dedicado a divulgar imágenes, textos y videos sobre los ataques que están soportando los musulmanes con el objetivo de incitar a la rebelión y a la lucha armada, tratando de conseguir lo que el sociólogo francés Farhad Josrojavar (2003) denomina “*frustración delegada*”, es decir, la rebelión ante la injusticia que sufren otras personas, pero también para levantar la moral de los combatientes.

c. *Reclutamiento*

Asimismo, la red está sirviendo para reclutar a miembros de la misma manera que algunas personas la usan para ofrecer sus servicios. En primer lugar, porque al igual que “las sedes comerciales rastrean a los visitantes de su web para elaborar perfiles de consumo, las organizaciones terroristas reúnen información sobre los usuarios que navegan por sus sedes. Luego contactan con aquellos que parecen más interesados en la organización o más apropiados para trabajar en ella” (Wei-

mann 2004b). En segundo lugar, porque los grupos terroristas cuentan con páginas web en las que se explican cómo servir a la Yihad. En tercer lugar, porque los encargados de reclutar miembros suelen acudir a los cibercafés y a las salas de los chats para buscar a jóvenes que deseen incorporarse a la causa. Y en cuarto lugar, la red abre la posibilidad a muchos para ofrecerse a las organizaciones terroristas por su propia iniciativa. Aunque es cierto que en la inmensa mayoría de los casos la captación se produce a través de lazos de amistad y de trato personal (Sageman 2004), aunque internet, como reconocen los propios círculos yihadistas, también está facilitando esta labor.

d. *Interconexión y comunicación*

Además, internet les está proporcionando medios baratos y eficaces de interconexión. A través de la red los líderes terroristas son capaces de mantener relaciones con los miembros de la organización u otra sin necesidad de tener que reunirse físicamente, tal es así que los mensajes vía correo electrónico se han convertido en la principal herramienta de comunicación entre las facciones que están dispersas por todo el mundo. No obstante, habría que mencionar que los grupos terroristas, utilizan técnicas muy diversas para evitar la interceptación de sus mensajes, entre las que cabe destacar la estenografía,³ la encriptación⁴ y los semáforos rojos.⁵ Pero también pueden colgar mensajes en el servidor corporativo privado de una empresa predeterminada para que operativos/receptores recuperen y, a continuación, eliminen el comunicado sin dejar rastro alguno; o manipular páginas electrónicas de empresas privadas u organismos internacionales para crear en ellas ficheros adjuntos con propaganda; u ocultar datos o imágenes en website de contenido pornográfico. Aunque entre todos los métodos que emplean el más creativo sea establecer comunicaciones a través de cuentas de correo electrónico con nombres de usuarios y claves compartidas. Así, una vez acordadas las claves, los terroristas se las comunican por medio de *draft*, *messages* o borradores. La forma de comunicación es sencilla, el emisor escribe un mensaje en

-
- 3 Permite el ocultamiento de mensajes u objetos, dentro de otros, llamados “portadores”, de modo que no se perciba su existencia.
 - 4 Codifica o cifra una información de manera que sea ininteligible para cualquier intruso, aunque sepa de su existencia.
 - 5 Consiste en que un cambio de color de una imagen o del fondo de una fotografía en una página preestablecida se convierte en un signo, en una señal que esconde un significado (una orden de ataque, la fecha y el lugar para una reunión) entre los terroristas involucrados en ese proceso de comunicación interna.

esa cuenta y no lo manda sino que lo archiva en el borrador, y el destinatario, que puede estar en otra parte del mundo, abre el mensaje, lo lee y lo destruye, evitando que pueda ser interceptado. El acceso a los buzones se hace desde cibercafés públicos, con lo que es imposible saber quién en un momento dado ha accedido desde un ordenador concreto.

e. *Coordinación y ejecución de acciones*

Pero los terroristas no solo emplean la red para comunicarse, sino también para coordinarse y llevar a cabo sus acciones. La coordinación la consiguen mediante una comunicación fluida a través de internet, y la ejecución puede implicar desde un ataque lo suficientemente destructivo como para generar un temor comparable al de los actos físicos de terrorismo como cualquier otro tipo de actividades que repercuta de manera diferente a la población, pero que son igual de efectivas, como pueden ser el envío masivo de email o la difusión de un virus por toda la red. Tal es el atractivo que presenta para los terroristas, que incluso se ha llegado a hablar que Al Qaeda poseía en Pakistán un campo de entrenamiento destinado únicamente a la formación de miembros operativos en cuestiones de penetración de sistemas informáticos y técnicas de guerra cibernética.

f. *Fuente de información y entrenamiento*

Otro papel que juega internet para el terrorismo es el ser una fuente inagotable de documentación. La red ofrece por sí sola cerca de mil millones de páginas de información, gran parte de ellas libres y de sumo interés para los grupos terroristas, ya que estos pueden aprender una variedad de detalles acerca de sus posibles objetivos (mapas, horarios, detalles precisos sobre su funcionamiento, fotografías, visitas virtuales, etc.), la creación de armas y bombas, las estrategias de acción, etc. Pero, además, en la World Wide Web hay decenas de sitios en los que se distribuyen manuales operativos donde se explica cómo construir armas químicas y bombas, cómo huir, qué hacer en caso de detención policial, cómo realizar secuestros, o documentos críticos en los que se intenta extraer lecciones para el futuro de conflictos pasados.⁶ Evi-

6 Por ejemplo, "El arte del secuestro", "La guerra dentro de la ciudades", "Manual de sabotaje", aunque el más completo de todos ellos es la "Enciclopedia de Al Qaeda", de preparación para la Yihad, que recoge la experiencia y las enseñanzas derivadas de la guerra de guerrillas en Afganistán entre 1979-1989.

dentamente, este tipo de documentos no sustituyen el adiestramiento en la vida real, pero en casos concretos pueden ser de gran utilidad. Por ejemplo, los terroristas de los atentados de Londres, el 7 de julio de 2005, fabricaron los explosivos con fórmulas obtenidas a través de internet (Jordán y Torres, 2007: 128).

g. Propaganda y adoctrinamiento

Internet abre enormemente el abanico para que los grupos puedan publicitar todo lo que deseen, ya que antes de la llegada de esta herramienta, las esperanzas de conseguir publicidad para sus causas y acciones dependían de lograr la atención de la televisión, la radio y la prensa. Además, el hecho de que muchos terroristas tengan un control directo sobre el contenido de sus mensajes ofrece nuevas oportunidades para dar forma a la manera en que sean percibidos por distintos tipos de destinatarios, además de poder manipular su propia imagen y la de sus enemigos (Weimann, 2004a). De esta manera, la propaganda de los grupos catalogados como “terroristas” se ha hecho común en internet. En la red podemos encontrar webs del Ejército Republicano Irlandés (IRA), Ejército de Liberación Nacional Colombiano (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Sendero Luminoso, ETA, el Hezbollah, y hasta del Ku Klux Klan, etc. Por ejemplo, el uso que hacía el IRA de internet solía ser discreto, evitando cualquier manifiesto que hiciera referencia a la lucha directa. Es más, no han tenido sitios ni publicaciones oficiales, su presencia en internet ha sido básicamente a través de su brazo político, el Sinn Fein. Otro ejemplo es el de las FARC que colgaron una página que funcionaban en seis idiomas (español, inglés, francés, italiano, alemán y portugués) para facilitar el intercambio de informaciones. En dicha página web se podía leer los partes de guerra desde 1997, poemas escritos por guerrilleros, una revista online, un programa de radio, y mensajes dirigidos a captar la atención de los jóvenes colombianos. El grupo Hizbollah, por ejemplo, ha disfrutado de tres réplicas a fin de que si una era clausurada, se pudiera acceder a las demás (www.hizbollah.org; www.hizballah.org; y www.hizbollah.tv). Estos sitios estaban escritos en árabe pero con una versión en inglés, y en ellos se ofrecían una amplia garantía de fotos, archivos de audio y video con discursos propagandísticos.

Pero además de los sitios webs oficiales los grupos terroristas están utilizando los foros para hacer públicos sus puntos de vista, y así poder in-

teractuar con otros consumidores de este tipo de páginas. En estos foros suelen registrarse destacados miembros de las organizaciones terroristas, que con objeto de evitar los inconvenientes asociados a la “inestabilidad” de sus web oficiales, utilizan estas plataformas para colgar nuevos comunicados y enlaces hacia nuevos materiales (Torres, 2007: 260). Por este motivo estos foros suelen estar sometidos a varias medidas de “seguridad”. Por ejemplo, es frecuente encontrar contraseñas de entrada para prevenir la sobrecarga de las mismas, o también pueden estar controlados por sus administradores para evitar el envío de mensajes que contradigan el ideario yihadista. Otra forma para intercambiar y transmitir información es a través de los blogs, que además suelen proporcionar enlaces con otras páginas.

2. El uso pasivo de internet por parte de los Estados

Los Estados, en primer lugar, están empleando el ciberespacio para conseguir información de sus “posibles” enemigos potenciales. Se trata de hackers o cibersoldados que se introducen en un servidor mediante un software, archivos adjuntos de correo electrónico o aprovechando las vulnerabilidades de los navegadores de internet, con el fin de poder conseguir los passwords necesarios para adentrarse en un determinado sistema y así poder robar información, controlar webs, tomar el mando de los ordenadores, borrar ficheros, formatear el disco duro, averiguar las actividades que está realizando el usuario, capturar pantallazos, etc. De esta manera, los Estados pueden lograr información que puede resultar muy valiosa para sus intereses, ya que les está permitiendo obtener o hacer desaparecer datos sobre los avances de otros países en cuestiones relacionadas con las operaciones defensivas y ofensivas.

Pero también están empleando la red para dañar sistemas de comunicación. Existen múltiples ejemplos que evidencia esto, incluso en casos de confrontación bélica. Por ejemplo, durante la Guerra del Golfo lo primero que hizo el ejército norteamericano fue cortar las comunicaciones iraquíes. Asimismo, los Estados están utilizando el ciberespacio para generar confusión y desinformación, y para ello están recurriendo a la difusión de noticias falsas como veraces, noticias incompletas y silencios informativos. Solo tendríamos que fijarnos en la guerra de Kosovo, donde el gobierno de Savo Milosevic desarrolló una campaña propagandística basada en el silencio informativo oficial y la difusión de la propaganda como información, que solo pudo ser contrarrestada gracias a que la OTAN evitó en todo momento da-

ñar los sistemas vitales de conexión a internet para que la población serbia tuviera la posibilidad de acceder a fuentes externas de información.

Por último, habría que mencionar la táctica de bloquear las webs de las instituciones de otros países. Esto es tan fácil que cualquiera medianamente organizado y con ciertos conocimientos informáticos podría hacerlo. Por ejemplo, solo basta con enviar automáticamente miles de mensajes idénticos con el mismo contenido reprobatorio o con un mensaje ilegible de cientos de caracteres, o difundir un virus de carácter masivo, o habilitar páginas web para que sus seguidores con un solo movimiento de ratón pudieran contribuir a saturar un determinado servidor, etc. (Dacha, 2004). Por ejemplo, en Chile un grupo de piratas informáticos colocaron una bandera peruana con una leyenda nacionalista en la página oficial del gobierno de Chile.

LOS ESTADOS Y LOS GRUPOS TERRORISTAS SE PREPARAN PARA LA CIBERGUERRA

Todos, Estados y grupos terroristas, se están preparando para la ciber guerra. Por tal motivo los países están dirigiendo sus acciones hacia tres frentes distintos: los sistemas de control de comunicaciones, la creación de ejércitos de cibersoldados y el establecimiento de organismos gubernamentales que eviten los posibles ataques cibernéticos; mientras que los grupos terroristas se están dedicando a buscar a expertos informáticos para la causa, al mismo tiempo que procuran que sus miembros se familiaricen con este tipo de técnicas y herramientas.

1. Los sistemas de control de comunicación

La vigilancia entre Estados siempre ha estado presente, es lo que se conoce como “guerra preventiva”, lo que sucede es que ahora se ha trasladado a un entorno virtual mediante sistemas de control de comunicación como son: Echelon, Enfopol, Carnivore y Dark Web.

a. Sistema Echelon

El “Sistema Echelon” o la “Gran Oreja”, fue creado en la década de los años 70 por EE.UU., pero más tarde se le unieron Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelandia. Su objetivo inicial era controlar las comunicaciones militares y diplomáticas de la Unión Soviética y

sus aliados. Pero en la actualidad está siendo utilizado para localizar tramas terroristas y planes de narcotráfico, inteligencia política y diplomática. Su funcionamiento consiste básicamente en situar innumerables estaciones de interceptación electrónica en satélites y en otros puntos para capturar las comunicaciones establecidas por radio, satélite, microondas, teléfonos móviles y fibra óptica. Después estas señales receptionadas son procesadas por una serie de supercomputadoras que reciben el nombre de “Diccionarios” y que han sido programados para que busquen patrones específicos en cada comunicación, ya sean direcciones, palabras o, incluso, verificaciones. La idea de este proyecto es detectar determinadas palabras consideradas “peligrosas” para la seguridad nacional de Estados Unidos o para los países participantes en el proyecto. El problema al que se está enfrentando el programa es la saturación de información, y eso que a cada Estado participante se le asigna un área de control determinada.⁷

b. *El “Enfopol”*

El “Enfopol”⁸ es la versión europea de un sistema de control de comunicaciones. Lo que “Enfopol” intenta es imponer sus normas a todos los operadores europeos de telefonía fija y móvil para que la policía secreta europea tenga acceso total a las comunicaciones de sus clientes, así como a la información sobre los números marcados y los números desde los que se llama, todo sin que sea necesaria una orden judicial (Añoover, 2001). Pero todavía es más exigente para la criptografía. Se pide que solo se permitan este tipo de servicios siempre que estén regulados desde un “tercero de confianza”, que deberán entregar automáticamente cuando le sea solicitado: la identificación completa del usuario de una clave, los servicios que usa y los parámetros técnicos del método usado para implementar el servicio criptográfico.

7 A Canadá le corresponde el control del área meridional de la antigua Unión Soviética; a EE.UU. gran parte de Latinoamérica, Asia, Rusia asiática y el norte de China; a Gran Bretaña, Europa, Rusia y África; a Australia, Indochina, Indonesia, y el sur de China, y a Nueva Zelanda, la zona del Pacífico Occidental.

8 El programa fue acordado, el 17 de enero de 1995, mediante un “procedimiento escrito” consistente en notas de télex entre los ministros comunitarios de la Unión Europea. No hubo debate público sobre el mismo, ni siquiera se realizaron consultas a los parlamentos nacionales ni europeos. Es más, la resolución no fue publicada oficialmente en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas hasta el 4 de noviembre de 1996, y no fue aprobada por el Parlamento Europeo hasta el 7 de mayo de 1999, justo un año después de que la Revista *Telepolis* destapara el asunto.

c. *El “Carnivore”*

El “Carnivore”⁹ es un sistema que ha sido diseñado por la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) para capturar aquellos mensajes de correo electrónico que sean sospechosos de contener información útil para la agencia. Se especula incluso que sea capaz de espiar el disco duro del usuario que se considere sospechoso y, todo ello, sin dejar rastro de su actividad. Para ello, se coloca un chip en los equipos de los proveedores de servicios de internet para controlar todas las comunicaciones electrónicas que tienen lugar a través de ellos, así cuando encuentra una palabra sospechosa, revisa todos los datos del correo electrónico que circulan por el ordenador de esa persona, rastrea las visitas que hacen a sitios de la red y las sesiones de chat en las que participa. Esto, junto con el control de las direcciones de IP y de los teléfonos de conexión, permite la detección de lo que consideran “movimientos sospechosos” en la red (Busón, 1998).

d. *“Dark Web”*

El “Dark Web” es un proyecto desarrollado por el Laboratorio de Inteligencia Artificial de la Universidad de Arizona que utiliza técnicas como el uso de “arañas” y análisis de enlaces, contenidos, autoría, opiniones y multimedia para poder encontrar, catalogar y analizar actividades de extremistas en la red. Una de las herramientas desarrolladas en este proyecto, el *Writeprint*, extrae automáticamente miles de características multilingües, estructurales y semánticas para determinar quién está creando contenido “anónimos” online, hasta el punto que puede examinar un comentario colocado en un foro de internet y compararlo con escritos encontrados en cualquier otro lugar de la red y, además, analizando esas características, puede determinar con más del 95% de precisión si el autor ha producido otros en el pasado. Por tanto, el sistema puede alertar a los analistas cuando el mismo autor produce nuevos contenidos, así como el lugar donde están siendo copiado, enlazado o discutido.¹⁰ Pero el *Dark Web* también utiliza un complejo software de seguimiento de páginas, para lo que emplea los *spiders* de los hilos de discusión de búsqueda y otros contenidos con el objetivo

9 Después el FBI modificó el nombre, denominándolo “DCS1000”.

10 Ver el siguiente artículo: <http://www.laflecha.net/canales/blackhats/el-proyecto-dark-web-rastrea-la-actividad-online-de-terroristas/>

de encontrar las esquinas de internet, en los que las actividades terroristas se están llevando a cabo.

2. La creación de ejércitos de cibernautas

Puede que desde la era nuclear los programas militares más secretos y ambiciosos sean los que tienen que ver con el mundo del ciberespacio. Se deben estar desarrollando sofisticadas herramientas informáticas capaces de desmantelar las defensas enemigas, sembrar el caos en las comunicaciones o falsificar los datos sobre las posiciones de las tropas. Por este motivo, un gran número de Estados están creando ejércitos de cibernautas que puedan hacer frente a esta nueva amenaza y lanzar la suya propia, como, por ejemplo:

EE.UU. ha reunido un grupo de hackers de elite que se estaría preparando para luchar en caso de que se desencadenase una ciber guerra. Es lo que se conoce como Joint Functional Component Command for Network Warfare (JFCCNW), un cuerpo que reúne personal de la CIA, FBI, Agencia Nacional de Seguridad, miembros de los cuatro ejércitos e incluso civiles y militares de los países aliados de EE.UU., y que tiene como función defender a todo el sistema informático de las instituciones del Estado, destruir redes, entrar en los servidores de posibles enemigos para robar o manipular información y dañar las comunicaciones rivales hasta inutilizarlas.

La Unidad Estratégica de Reconocimiento del ejército alemán está coordinando un equipo de soldados para que aprendan a infiltrarse, manipular y explotar las redes informáticas del adversario.

China ha creado una estructura de reserva especializada en telecomunicaciones, que cuenta con el apoyo de un contingente de personal altamente capacitado de expertos en computación, peritos en el monitoreo de redes y unidades de telecomunicaciones por radio. Estas fuerzas de reserva hoy en día tienen capacidad para hacer algo que queda fuera, incluso, del alcance del Ejército de Liberación Nacional (ELN) como es emplear armas electrónicas y de información para alcanzar a un adversario en otro continente (Thomas, 2001). Pero, además, el ELN ha incorporado tácticas de guerra cibernética en ejercicios militares, ha instituido una serie de escuelas que se especializan en la guerra informática y están contratando a graduados en informática para desarrollar sus capacidades en la guerra cibernética y, así, poder configurar un ejército de hackers.

Corea cuenta con una academia militar especializada en guerra informática que está instruyendo en técnicas de creación de virus, penetrar en sistemas, programar sistemas guiados de armas, etc., a 100 cibersoldados cada año.

La OTAN ha creado un centro de excelencia para formar expertos en informática, electrónica y comunicación con el único fin de combatir el ciberterrorismo.

3. Establecimientos de organismos gubernamentales para luchar contra los posibles ataques cibernéticos

Un gran número de gobiernos están creando oficinas de seguridad informática, para que desde la presunta legalidad combatan los posibles ataques cibernéticos. Así, por ejemplo, solo por citar algunas experiencias:

Japón ha conformado un equipo antiterrorista compuesto por unos 30 especialistas informáticos y un responsable de la Oficina de Seguridad del Gobierno.

EE.UU. ha depositado toda la responsabilidad de garantizar la seguridad de las comunicaciones estadounidenses a la Agencia de Seguridad Nacional.

Alemania acaba de crear la Oficina Federal para la Seguridad de las Tecnologías de Información (BSI), que vendrá a ser una especie de centro de vigilancia de datos para las agencias gubernamentales.

China y su Ejército de Liberación Popular ha constituido el Centro de Guerra de la Información para que dirija las acciones en relación con la ciberguerra.

España atribuye a la Secretaría de Estado de Seguridad la competencia de proteger las infraestructuras críticas nacionales, etc.

4. La búsqueda de expertos informáticos

Los grupos terroristas y los Estados están acudiendo a los antiguos países de ideología comunista o a países como Pakistán o India para contratar a expertos informáticos que se dejan seducir por aquellos que puedan pagar sus servicios a un buen precio, sin importarles los fines a los que están di-

rigidas sus acciones. Por tanto, ya no se trata de un grupo de sujetos que buscan fama entrando en los ordenadores, ahora son personas individuales o grupos de individuos que trabajan a cambio de dinero.

5. La familiarización con las herramientas informáticas

Actualmente, los miembros de los grupos terroristas deben tener irremediablemente conocimientos básicos informáticos porque la coordinación, comunicación, instrucción, adoctrinamiento o la obtención de información se producen en la mayoría de los casos a través de la red. Por eso, en muchos de sus foros y blogs se está distribuyendo información sobre cómo comunicarse a través del correo electrónico de manera eficaz y segura, perpetuar un ataque cibernético, difundir noticias e información, etc.

CONCLUSIONES

- 1º. El ciberespacio se está convirtiendo en un nuevo escenario de conflicto. Por su propia naturaleza, internet ha pasado a ser un espacio ideal para la actividad de las organizaciones terroristas y delictivas, ya que ofrece fácil acceso, poco o ningún control gubernamental, anonimato, rápido flujo de información, altísimo impacto, escaso riesgo, barato e indetectable. Además, hay que tener en cuenta que por mucho que se empeñen las agencias o secretarías de seguridad de los Estados es imposible garantizar la seguridad plena de los sistemas informáticos. Por tanto, la ciberguerra y el ciberterrorismo no pertenecen a la ciencia ficción, sino que es un hecho que se puede hacer realidad en cualquier instante, aunque de momento no se haya producido ningún ataque de este tipo en una infraestructura vital.
- 2º. La ciberguerra es una forma de guerra asimétrica, en la que el ordenador es el arma, la red, el campo de batalla y la información, las balas. No se necesita tener armamento sofisticado y un gran ejército o estar próximos al “blanco” a batir, solo basta con tener un ordenador y conocimientos informáticos. Además puede originarse desde cualquier parte del mundo, e incluso, simultáneamente de lugares distantes unos de otros, sin tener que correr grandes riesgos. Por si fuera poco, la continua proliferación de nuevas herramientas informáticas, así como su libre acceso y diseminación, hace más difícil la identificación del presunto atacante y más fácil mantener el anonimato, y por ende, sus efectos pueden ser igual de devastadores que la guerra convencional. De manera que se ha ampliado enormemente el abanico de actores que pueden intervenir y originar un conflicto.

- 3°. De momento, tanto Estados como grupos terroristas están haciendo un uso pasivo de la red que les está proporcionando enormes ventajas y beneficios. Los Estados, por ejemplo, pueden estar obteniendo ciertas informaciones que les concedería una superioridad frente al enemigo; y los terroristas se están valiendo de la red como base para toda su infraestructura. Además, la posibilidad de una “ciberguerra” o de un ataque “ciberterrorista” ha venido a modificar las estrategias defensivas y operativas de estos actores, con todo lo que ello conlleva. Por ejemplo, en Chile se está aprobando un proyecto que autorizará el espionaje telefónico sin que sea necesario que medie orden judicial ninguna. De esta manera, el Estado podrá tener constancia de quién llama por teléfono, quién te llama, cuánto dura una llamada y desde qué lugar se realiza esta; información que hasta este momento estaba protegida y accesible sólo con autorización judicial. Ahora estará a libre disposición de cualquier fiscal del país con solo pedirla a las compañías telefónicas.
- 4°. Los medios que se están empleando para intentar contrarrestar la posibilidad de un ciberataque aún no están dando los resultados esperados, ya que aunque todavía no se haya producido ningún ataque que haya ido más allá del robo de información, contrainformación, colapsar web, inutilizar sistemas de información, etc, no ha sido por su incapacidad para poder hacerlo sino por su propio interés en no realizarlo. La única solución realmente eficaz es apagar internet o suprimirlo, pero esta alternativa no es, lógicamente, razonable en mundo como el actual, pese a las excepciones particulares como son las de los Emiratos Árabes, China o Corea del Norte. Aunque también existe otra posible, identificar las vulnerabilidades e individualizar los peligros existentes y potenciales que dichas debilidades permiten. Esto solo se puede conseguir con la ciberinteligencia (Ruiloba, 2006). El problema que se plantea es que internet carece de fronteras y el contenido ilícito circula de un país a otro en milésimas de segundos; además existe una escasa o nula regulación de los cibercafés, locutorios, salas de informática públicas, bibliotecas, centros educativos, máquinas populares de acceso a internet y otras donde de forma anónima las personas pueden conectarse y realizar actividades ilícitas. Lo mismo ocurre con las redes inalámbricas libres al alcance de equipos con conexiones capaces de conectarse a esas redes, con el anonimato de la no pertenencia al grupo autorizado (Ruiloba, 2006: 53).

Pero estas no son las únicas dificultades a las que deben hacer frente los policías cuando realizan investigaciones en la red. Por ejemplo, cuando

los posibles delincuentes saben que una máquina está comprometida por ser accesible a través de una conexión, pueden convertirla en una *work station virtual* para navegar a través de su dirección sin ser detectados; o cuando utilizan las máquinas cachés de algunos proveedores de comunicaciones para optimizar su rendimiento, ya que garantizan el anonimato de los usuarios para delinquir (Ruiloba, 2006: 53). Para evitar estas posibles deficiencias jurídicas muchos países están tipificando gran cantidad y variedad de delitos informáticos. Por ejemplo, en Chile existe ya la Brigada Investigadora del “Cibercrimen” (BRICIB), que está adscrita a la Policía de Investigaciones de ese país. Además, según la Ley 19.974, sobre el Sistema de Inteligencia del Estado de Chile, se considera parte de la actividad de inteligencia cuya finalidad es detectar, localizar y neutralizar las acciones de inteligencia desarrolladas por otros Estados o por personas, organizaciones o grupos extranjeros, o por sus agentes locales, dirigidas contra la seguridad del Estado y la defensa nacional. Por si no fuera suficiente, en 1993 fue promulgada la Ley 19.223, en la cual se especifica qué conductas deben ser sancionadas por delitos informáticos. Tales como, la destrucción o inutilización de un sistema de tratamiento informático, el apoderamiento o el uso indebido de información, etc.

- 5°. La ciberguerra parece estar abocada, por todo lo que ello implica y por el mundo en el que nos encontramos viviendo, a ser la guerra del siglo XXI. Todo, porque en un mundo donde, cada vez más, los sistemas de información controlan la seguridad nacional, la defensa, el tráfico aéreo, la distribución energética, las redes telefónicas, los sistemas de transmisión bancaria y de los mercados de valores, los archivos personales del sistema nacional de salud, etc., nos hace más vulnerables frente a este nuevo tipo de guerra, por no hablar de las consecuencias psicológicas y reales que podría originar un ataque de este tipo entre los ciudadanos de las sociedades occidentales.

BIBLIOGRAFÍA

ADAMS, James (1999). *La próxima guerra mundial. Los ordenadores son las armas y el frente está en todas las partes*, Buenos Aires: Granika.

AÑOVER, Julián (2001). *Echelon y Enfopol nos espían*. En <http://www.nodo50.org/altavoz/echelon.htm>

BARCA, Héctor (2000). “Ciberguerra. Batallas sin sangre”, en *Ciberpaís*, N° 4.

- BUSÓN BUESA, Carlos (1998). *Control en el ciberespacio*. En <http://www.uned.es/ntedu/espanol/master/segundo/modulos/poder-y-control/poder.htm>
- CARRILLO Payá, Pedro (2006). *Terrorismo y Ciberespacio*. En <http://www.assessorit.com/articulos/pcarrillo-paper.pdf>
- COHEN, Fred (2002). "Terrorism and cyberspace", en *Network Security* 5.
- COLLE, Raymond (2000). "Internet: un cuerpo enfermo y un campo de batalla", en *Revista Latina de Comunicación Social*, N° 30, junio. En: <http://www.ull.es/publicaciones/latina/aa2000qjn/91colle.htm>
- DACHA, Camilo José (2004). "Historia de nunca acabar", en *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*, N° 85, marzo, pp. 66-71.
- JORDÁN, Javier y TORRES, R. Manuel (2007). "Internet y actividades terroristas: el caso del 11-M", en *El profesional de la información*, v. 16, n. 2, marzo-abril, pp. 123-130.
- JOSROJAVAR, Farhard (2003). *Los nuevos mártires de Alá*. Madrid: Ediciones MR.
- MERLOS GARCÍA, Alfonso (2006). "Internet como instrumento para la yihad", *Araucaria*, v. 8, N° 016, diciembre, pp. 80-99.
- MERLOS GARCÍA, Alfonso (2008). *La evolución estructural de Al Qaeda: ventajas operativas y desafíos para el contraterrorismo*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Tesis Doctoral de la Universidad Complutense de Madrid.
- RUILOBA CASTILLA, Juan Carlos (2006). "La actuación policial frente a los déficit de seguridad de internet", en *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, N° 2, p. 53.
- SAGEMAN, Marc (2004). *Understanding terror networks*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- SÁNCHEZ MEDERO, Gema (2008). "Ciberterrorismo. La guerra del siglo XXI", en *El Viejo Topo*, N° 242, marzo, pp. 15-23.
- SÁNCHEZ MEDERO, Gema (2009). "21st Century to two new challenges: Cyberwar and Cyberterrorism", en *Nómadas. Mediterranean Perspectives*, N° 1, pp. 1-10.

- THOMAS, Timothy L. (2001). “Las estrategias electrónicas de China”, en *Military Review*, julio-agosto, pp. 72-79.
- TOFFLER, Alvin (1995). “Onward Cyber-Soldiers”, en *Time Magazine*, vol. 146, N° 8 agosto.
- TORRES SORIANO, Manuel Ricardo (2007). *La dimensión propagandística del terrorismo yihadista global*. Granada: Tesis Doctoral de la Universidad de Granada.
- WEIMANN, Gabriel (2004a). *How modern terrorism uses the internet*. United States.
- WEIMANN, Gabriel (2004b). *United States Institute of Peace, How modern terrorism uses the internet*. En: <http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr116.html>
- WEIMANN, Gabriel (2006). *Terror on the internet. The new arena, the new challenges*. Washington: United States Institute of Peace Press.
- ZUBIR, Mokhzani (2006). *Maritime disputes and cyber warfare. Issues and options for Malaysia*. En: <http://www.mima.gov.my/mima/htmls/papers/pdf/mokhzani/mokhzani%20%20maritime%20dispute%20and%20cyber%20warfare%20-20issues%20and%20options%20for%20malaysia%201.pdf>

DISEÑO DE POLÍTICAS DE DEFENSA PARA EL CONTROL Y DEFENSA DE RECURSOS NATURALES ESTRATÉGICOS^{*∞}

GABRIEL DE PAULA^{**}

“... el primer acto de juicio, el más importante, decisivo que incumbe a un estadista y al general en jefe es conocer la guerra que emprende...”.

Clausewitz

“De La Guerra”. capítulo 27 del Libro 1°.

RESUMEN

A nivel global, se viene reconfigurando durante la última década un nuevo escenario geopolítico, que tiene como criterio ordenador la valoración de recursos naturales estratégicos (especialmente hidrocarburos y agua, y en menor medida biodiversidad, alimentos y tierra fértil) y su espacialidad (en tanto, dichos recursos están en un territorio determinado política y territorialmente).

El escenario sudamericano no escapa a esta lógica internacional, la cual influye, con diferentes niveles de intensidad, en la determinación de líneas estratégicas de defensa nacional en Brasil, Venezuela y (en menor medida) la Argentina.

Se definen de esta manera escenarios de competencia y de confluencia, los cuales pueden adquirir niveles variables de conflicto (como un enfrentamiento armado) y de cooperación (como la consolidación del Consejo Sudamericano de Defensa). Estos escenarios están situados geográficamente en: yacimientos de petróleo y gas, Amazonas, fuentes de agua, Antártica, mar Atlántico y tierra fértil.

Las estrategias de defensa fijan pautas para el diseño de fuerzas, en tanto apliquen a las hipótesis antes señaladas. Por lo tanto, el

* Los análisis y conclusiones vertidos en este artículo por el autor son de exclusiva responsabilidad del mismo, y no representan ni reflejan opiniones o políticas institucionales oficiales. Trabajo presentado en la Conferencia Subregional “Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo: Cooperación y Divergencia en Suramérica”. Organizada por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS), National Defense University, EE.UU. y el Ministerio de Defensa de Colombia. Cartagena de Indias, Colombia. Julio de 2009.

** Licenciado en Relaciones Internacionales, egresado de la Universidad del Salvador (Argentina). Cuenta además con cursos de posgrado en Inteligencia Estratégica (Escuela Superior de Guerra del Ejército argentino), y es egresado del Curso de Estrategia y Política de Defensa del Center for Hemispheric Defense Studies (National Defense University, EE.UU.). Actualmente cumple funciones en el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea Argentina, como asesor en asuntos militares. Coordinador del área de Energía y Recursos Naturales y el Observatorio Polar, del Centro Argentino de Estudios Internacionales (www.caei.com.ar). Argentina. depaula@gabriel.net.ar

∞ Fecha de recepción: 200809
Fecha de aceptación: 031109

sector defensa reconfigura las capacidades de sus FF.AA (vigilancia, logística, medios, capacitación del personal, doctrina) en función de cumplir con la misión de controlar los entornos con disponibilidad de recursos naturales.

Palabras clave: *Recursos naturales, Geopolítica, Políticas de Defensa, Diseño de Fuerzas.*

ABSTRACT

STRUCTURING DEFENSE POLICIES FOR THE DEFENSE AND CONTROL OF STRATEGIC NATURAL RESOURCES

During the last decade, there has been a reconfiguration of a new geopolitical scenario. This new scenario focus on the assessment about strategic natural resources (oil, gas and water, and less important, biodiversity, food and fertile land) and its spatial condition (the resources are in a territory which is politically defined by boundaries or zone of influence).

The scenario in South America is not far from that international dynamic, which affects in different levels the strategic lines of national defense policies in Brazil, Venezuela and (in less degree) Argentina. In that way, competence and confluence scenarios are defined, which may have variability in the conflict level, such as a military confrontation or cooperation mechanisms (as the South America Defense Council). These scenarios are geographically located in: oil and gas basins, Amazonas, water resources, Antarctica, Atlantic Ocean and fertile land. The defense strategies set parameters for the design of the armed forces, as far as the hypothesis of conflicts above-mentioned applied. Thus, the defense administration re-configured the capabilities of the Armed Forces (logistic, personnel, doctrine, resources, surveillance), in order to achieve the mission of control the regions where availability of natural resources exists.

Key words: *Natural Resources, Geopolitics, Defense Policy, armed forces structure.*

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del trabajo es analizar las estrategias de defensa en tres casos de estudio: Argentina, Brasil y Venezuela, que incluyen entre sus intereses y objetivos la defensa y control de recursos naturales estratégicos (RNE), los que ge-

neran líneas directrices para el diseño de fuerzas. Para alcanzar este objetivo, se realiza una descripción del escenario internacional, centrado en la disponibilidad y explotación de RNE. Los escenarios internacional y regional dan lugar a hipótesis de empleo para las FF.AA., la base sobre la que el sector defensa reconfigura las capacidades de sus FF.AA. (vigilancia, logística, medios, capacitación del personal, doctrina), y que tiene como objetivo cumplir con la misión de controlar los entornos con disponibilidad de recursos naturales. La pregunta de la investigación, el problema, es con qué criterios se rediseñan las fuerzas; y vinculada a esta, para qué tipo de conflicto se están preparando los países en la región. En el trabajo importa encontrar puntos en común y divergencias en las estrategias de defensa y el diseño de fuerzas en los casos de estudio, que abran el camino para un análisis sobre modelos de políticas de defensa, con los RNE como objetivos, bienes o intereses a defender. En el escenario regional, además (y este es un dato muy importante que se tendrá en cuenta) se identifican fuerzas en tensión intrarregionales y extrarregionales, que tienen como resultado la determinación de hipótesis de conflicto y de confluencia, que condicionan fuertemente las hipótesis de empleo para las FF.AA.

El trabajo se inicia con la definición de los criterios ordenadores del escenario geopolítico. Se tomarán elementos de la geopolítica clásica y de la nueva geopolítica, los cuales aportarán al trabajo las herramientas conceptuales necesarias para vincular la realidad geográfica, sobre la que operan los actores estatales y no estatales en competencia o cooperación, con el diseño de políticas de defensa que tengan como objetivo el control de los espacios. Nótese que nos referiremos a “control de los RNE” o “control de los espacios o entornos” como dimensiones de una misma variable. Continuaremos con un breve relevamiento cuantitativo y cualitativo de disponibilidad de RNE, centrado en la oferta y demanda de los mismos. El componente cuantitativo es un dato estadístico, mientras que el componente cualitativo es construido por los actores y sus interacciones, y percepciones cruzadas. Naturalmente, para hablar de diseño de fuerzas, necesitamos establecer algún tipo de hipótesis de conflicto, el tercer punto de la estructura de la investigación. Estas toman la forma de “hipótesis de competencia”, centradas en el recurso natural, más que en la determinación de un enemigo. Por el otro lado, se definen hipótesis de cooperación, dados los escenarios de confluencia que tienen como centro de gravedad los acuerdos y proyectos de cooperación en el campo de la defensa. En cuarto lugar, tras haber desarrollado el marco teórico que nos guía en el análisis y diseño de políticas; haber descrito la situación de RNE sobre la cual entendemos se juegan intereses a nivel global, y establecido hipótesis de conflicto y de confluencia, nos dedicaremos al análisis de los tres casos de estudio: ejército argentino, Estrategia de Defensa Nacional de Brasil, y en Venezuela, el Proyecto Bolivariano de “La Nación en Armas”.

En las conclusiones, el objetivo será proponer un modelo o ideas directrices que influyan en el diseño de fuerzas, y en función de las capacidades militares necesarias para hacer efectivo el alcance de la misión de controlar y defender los recursos naturales estratégicos nacionales.

1. Criterios ordenadores del escenario geopolítico

Como dijimos en la introducción, el problema sobre el que trabajaremos es con qué criterios se rediseñan las fuerzas; y vinculada a esta pregunta, para qué tipo de conflicto se están preparando los países en la región. En el análisis de estrategias y de políticas influyen conceptos, tendencias, paradigmas, intereses, entre otros elementos. En este primer punto del trabajo, nos ocuparemos de los tres primeros, en tanto constituyen herramientas conceptuales que vinculan la realidad geográfica de los casos de estudio con el diseño de políticas de defensa que tienen como objetivo el control y defensa de los recursos naturales estratégicos. Se denominarán a estos conceptos: criterios ordenadores del escenario geopolítico. Los mismos son: valoración, espacialidad, territorialidad, entorno y posicionamiento. Asimismo, estas herramientas conceptuales operan como marco teórico para el análisis, ya que como veremos más adelante, podremos leer en clave geopolítica algunos parámetros que derivan en el rediseño de fuerzas.

1.1. Valoración

Entendemos por valoración a la percepción que los actores globales tienen sobre la importancia de un recurso natural estratégico. Claramente esta percepción adquirirá diferentes valores, dependiendo del actor e influenciada por sus intereses y objetivos. La valoración está determinada por la lectura (percepción) que cada actor haga de la variable escasez. Puesto que se considera la escasez de los recursos naturales estratégicos como una variable (que en sentido amplio es un fenómeno o criterio que puede adquirir diferentes valores), es posible dividirla en dos dimensiones, que tomaremos prestadas de la geografía económica: escasez relativa y escasez absoluta (D'Entremont, 1997: 16). En otras palabras, será posible contar con parámetros de interrelacionamiento del componente cuantitativo y cualitativo de la valoración de los recursos.

La escasez absoluta está determinada por la cuantía o volumen de un recurso determinado. Es el caso de algunos minerales, ciertas especies animales o vegetales, cuyas reservas o cantidad es limitada, y que pue-

den correr el riesgo de su agotamiento, al ritmo actual de explotación, desgaste o consumo. La segunda dimensión es la escasez relativa. Un recurso puede ser abundante cuantitativamente, pero de acceso restringido, por costos, tecnología, o por concentración en el control por parte de un actor. Es el ejemplo de las reservas de hidrocarburos en el Polo Norte, en cuanto a disponibilidad en contra a los costos necesarios para explotarlos. Tenemos entonces, la escasez absoluta como parámetro cuantitativo, y la escasez relativa como parámetro cualitativo. Las percepciones y valoración sobre los recursos inciden en la formulación de estrategias y políticas sectoriales. La percepción, combinada con factores exógenos como la relación de fuerzas, el entorno, y la historia común, definirá si esas políticas y estrategias tienden al fomento de alianzas o de confrontación.

La corriente constructivista aporta una herramienta básica: discernir qué parte de la toma de decisiones y de la implementación de políticas (la acción de los Estados) está influenciada por la distribución de poder (la estructura) o por los procesos e instituciones (la interacción y percepciones entre los actores). El constructivismo enfatiza en cómo las ideas y las identidades son creadas, cómo evolucionan y cómo moldean la forma en que los Estados entienden y responden a una situación problemática. La estructura del sistema internacional está definida, según el constructivismo, por conocimientos, comprensión y/o expectativas compartidas. En este marco se constituyen las relaciones entre los actores y la naturaleza de las mismas, sean estas conflictivas o cooperativas (Wendt, 1995: 73).

1.2. Territorialidad

El criterio de territorialidad contiene un acervo proveniente de la geopolítica clásica, y adquiere su contenido de dos principios: soberanía y el conjunto seguridad/defensa (manifestada en el monopolio del ejercicio de la violencia). La territorialidad destaca la ubicación del recurso bajo un territorio de administración y control de un Estado. Sin embargo, se cruza con la idea de espacios vacíos (con sus matices según el autor del que se trate). La lógica del conflicto bajo estos parámetros es decimonónica, en tanto la expansión más allá de sus fronteras de un Estado es enfrentada por otro Estado. La evolución de las relaciones internacionales durante el siglo XX, en la cual se destaca la importancia que han ganado actores no estatales (organizaciones internacionales,

ONG's, empresas transnacionales), amplía el alcance del conflicto por un lado, y de la estrategia de los Estados para ampliar sus fronteras por otro. Amplía el alcance del conflicto porque hay una mayor cantidad de intereses en juego, dada la mayor cantidad de actores. Y de la estrategia de los Estados para ampliar sus fronteras a través de actores no estatales (como por ejemplo empresas), que establecen *relaciones de control transfronterizas* sobre algunos recursos naturales estratégicos.

Algunos ejemplos para ilustrar brevemente lo dicho. En Madagascar, la empresa surcoreana Daewo negocia el alquiler (por 99 años) de más de la mitad de la tierra cultivable de la isla. El objetivo es que estas tierras, aptas para el cultivo de maíz, palma y arroz (entre otros) se convierta en un reservorio alimenticio y energético (ya que el aceite de palma es utilizado para producir biocombustibles) (Diario Clarín: 2 de marzo de 2009). Veamos el modelo: un Estado, a través de una empresa privada, adquiere recursos naturales que estarán bajo su control. Vale decir que esto no es nuevo, en efecto, a fines del siglo XIX el expansionismo colonial de las potencias europeas y de Estados Unidos respondía a un modelo similar. Sin embargo, los intereses que motorizaban la expansión y explotación del recurso son diferentes. En el siglo XIX el control sobre los recursos de un país estaba en función de sus intereses comerciales. En el siglo XXI, la expansión tiene un objetivo a largo plazo: asegurar la reserva de recursos naturales estratégicos, en un escenario de escasez de recursos, crecimiento demográfico y degradación ambiental.

La pregunta clave es qué tipo de intervención llevará adelante un Estado en caso de conflicto, ya que recursos como la tierra, el petróleo o el agua no pueden relocalizarse (como sí lo pueden hacer los capitales financieros o las industrias). Retomando el criterio de "valoración", un recurso abundante para todos no es un elemento de poder, y por ende tampoco es un factor de conflicto. El problema surge cuando para un país un recurso natural es abundante (en un espacio geográfico determinado) y para otro escaso. Lo geográfico es fundamental para entender la naturaleza del conflicto por el control de un recurso, puesto que es el teatro de operaciones donde se desarrollará el conflicto.

1.3. Espacialidad y Entorno

Para la determinación del criterio de espacialidad, también se tomarán elementos de la geografía económica. Este criterio establece una

relación entre la ubicación y la explotación del recurso. La geografía económica entiende el espacio en términos de desigualdades y desequilibrios (D'Entremont, 1997: 16). Ambos términos parten del ámbito del mundo natural, dado un reparto desigual de las fuentes de recursos naturales en la superficie de la Tierra. Este reparto condiciona las actividades económicas y sociales, generando desequilibrios en el sistema internacional. Estos desequilibrios se materializan en relaciones de cooperación o conflicto entre los diferentes actores de la arena internacional. John Agnew, referente de la geopolítica crítica, nos aporta una visión complementaria a la anterior: *“La espacialidad o la organización geográfica del poder no está necesariamente unida en todo momento y lugar a la territorialidad de los Estados”* (Agnew, 2005: 57). Tenemos entonces dos tipos de relaciones que se analizan con el criterio de espacialidad:

- a. *La ubicación y explotación del recurso.*
- b. *El poder ejercido dentro y fuera del territorio de los Estados.*

A priori es posible afirmar que un Estado puede controlar la explotación de un recurso fuera de su frontera. En otras palabras, ejercer poder sobre recursos naturales extraterritoriales. Una segunda consideración, y muy importante, es que la *espacialidad no es estática*, ya que depende de las relaciones de poder (en esencia dinámicas) y de la valoración de los recursos. No obstante, mantiene un componente rígido: ubicación, relacionado a la territorialidad (por definición estática). El criterio de entorno está íntimamente vinculado con el de espacialidad, pero más relacionado con la idea de “zona de interés” de un Estado. Asimismo, se acerca al criterio de territorialidad, en cuanto es entendido como el conjunto de los límites geográficos tradicionales donde el Estado ejerce soberanía y la proyección transfronteriza de sus intereses. Entorno y espacialidad son complementarios, el primero le da más importancia al poder e influencia, mientras que el segundo lo hace sobre la ubicación geográfica.

Siguiendo, la denominada “geopolítica de los entornos” considera la distribución de los espacios, tanto en su condición de dominio como de explotación de los recursos (Carvajal Aravena, 2007: 49). La geopolítica crítica, por su parte, completa el concepto de entorno. Según esta rama, el entorno abarca los espacios tradicionales terrestre y marítimo, y agrega el espacio aéreo y aeroespacial. Los últimos ganan importancia con

el avance de la tecnología, y el desarrollo de medios y capacidades, para controlar dichos espacios. El componente científico técnico es muy importante en el análisis estratégico, veremos más adelante la importancia que se le otorga en la Estrategia de Defensa Nacional de Brasil, y en el diseño de fuerzas en Argentina. El concepto de entorno incorpora otro eje de análisis: fronteras dinámicas, las cuales dejan de ser estáticas para ser móviles, y que alcanzan o se trazan en todos los espacios donde los países se comunican o tienen intereses (Carvajal Aravena, 2007: 55). La definición del entorno corresponde a la zona de influencia de un Estado. En otras palabras, las zonas donde el país tiene intereses, y por lo tanto en las cuales genera estrategias y formula políticas. Un elemento diferenciador de las grandes potencias, es su capacidad de mantener una gran capacidad logística, la cual va desde controlar vías de comunicación a nivel internacional en tiempo de paz (rutas comerciales), hasta poder colocar en cualquier lugar del mundo, en cualquier momento, elementos militares en tiempos de guerra.

1.4. Posicionamiento

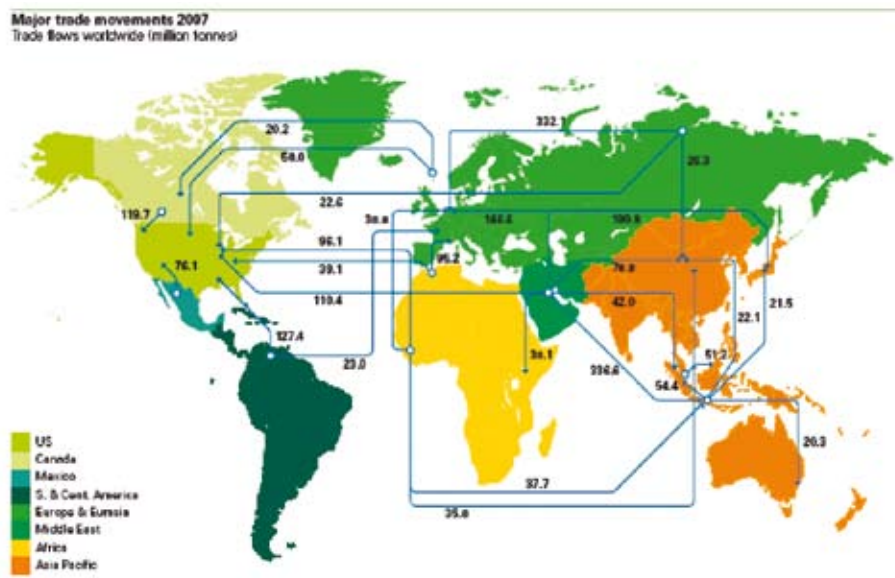
La posición geográfica es un elemento de la geopolítica que le da importancia al control de puertos, vías de comercio, ductos, etc. Es un desprendimiento de la variable entorno centrada en la infraestructura, sea esta física o comercial, y los flujos de RNE. Este criterio nos permite analizar la importancia del recurso en relación con el flujo. La situación geopolítica en Asia Central es un buen ejemplo para ilustrar lo dicho. Michael Klare, en un artículo titulado “La nueva geopolítica” (2003), afirma que en diez años más, se espera que China sea totalmente dependiente del petróleo de las áreas del Golfo Pérsico y del mar Caspio. Ese es el petróleo que necesita para sostener su crecimiento. Europa, Japón y Corea del Sur estarán más o menos en la misma posición. El control sobre el grifo del petróleo pudiera parecer una caricatura, pero es la imagen que ha motivado a la política de EE.UU. desde el fin de la Guerra Fría, y ha ganado todavía más prominencia en la administración Bush-Cheney (Klare, 2003). En cuanto al control por parte de los actores, tanto si el mismo es un Estado o un actor privado, nos encontramos con la probabilidad de un conflicto. Este caso adquiere dos dimensiones: explotación y vías de acceso. Veremos más adelante, en la Estrategia de Defensa Nacional de Brasil, que la Marina de Guerra tiene entre sus misiones defender las líneas de comunicación marítimas y sus plataformas petroleras.

2. Recursos naturales estratégicos: análisis cuantitativo y cualitativo

El objetivo del apartado es mostrar gráficamente, en un análisis cuantitativo, las reservas de recursos naturales estratégicos a nivel global, y su ubicación espacio-territorial. Este análisis nos permitirá tener una visión global de la relación entre las existencias, la explotación y la demanda futura. Sobre estos parámetros se construyen escenarios, que a su vez dan lugar a políticas, planes, programas y presupuestos de defensa.

2.1 Hidrocarburos: petróleo y gas

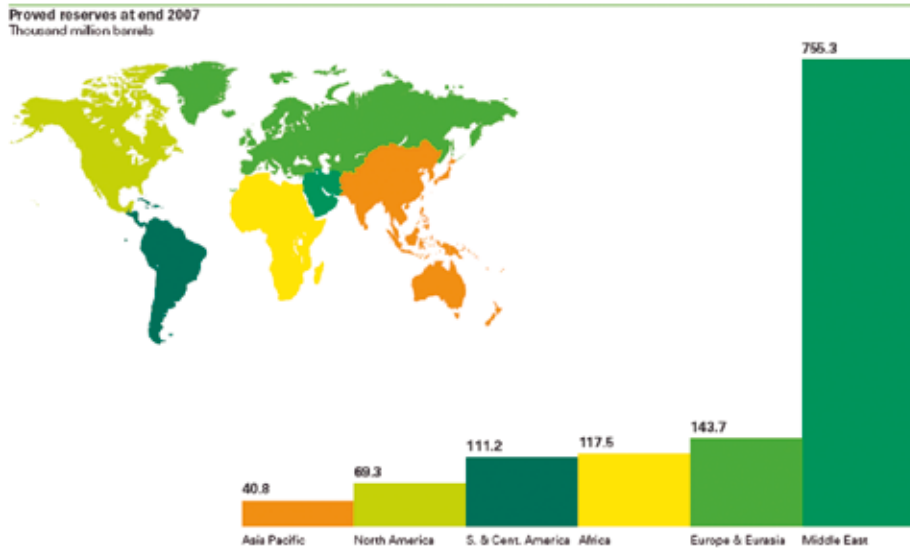
En este ítem se extraen una serie de gráficos de British Petroleum, actualizados a junio de 2008, los cuales dan una idea acabada del flujo comercial de petróleo y gas a nivel global y las existencias probadas. Vale aclarar que no están incluidos los descubrimientos de Brasil anunciados el año 2008, los cuales posicionarían al país entre los cinco principales productores de petróleo del mundo.



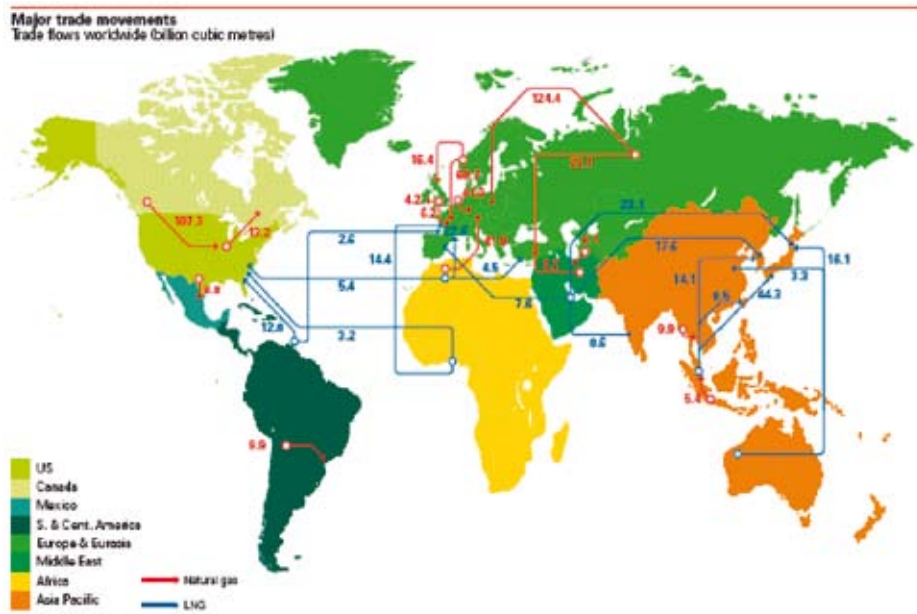
BP Statistical Review of World Energy June 2008. Major Trade Movements 2007, p. 21.
Disponibile online: www.bp.com

En este primer gráfico podemos apreciar los flujos comerciales de petróleo más importantes, los cuales concentran parte importante de la producción mundial en tres puntos de destino: EE.UU.; Unión Europea y China. La lectura que debemos hacer es en clave de analizar la de-

pendencia de los países de destino, los cuales además, son motores de la economía global. Para profundizar, el siguiente gráfico muestra las reservas mundiales:



BP Statistical Review of World Energy June 2008. Proved Reserves at end 2007, p. 7.
Disponble online: www.bp.com

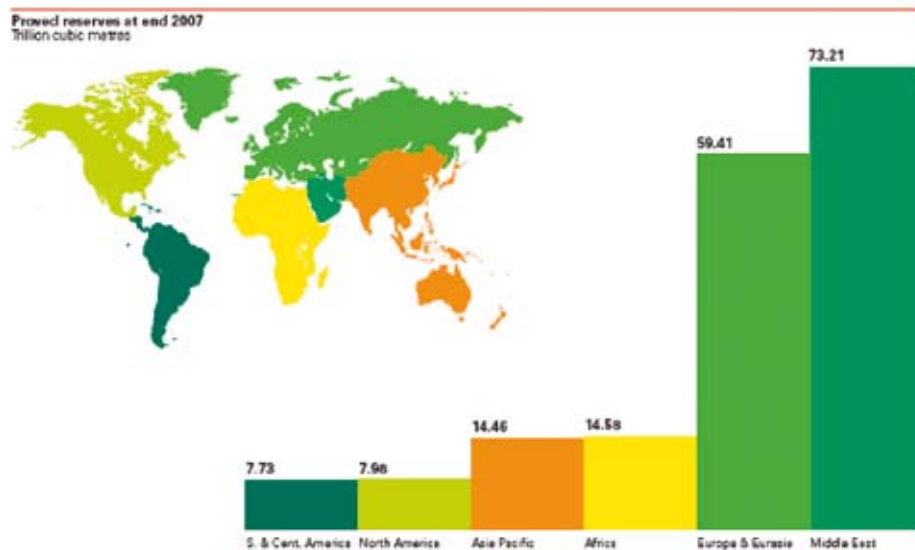


BP Statistical Review of World Energy June 2008. M2007. Pg. 31. Major Trade Movement.
Disponble online: www.bp.com

No es necesario ahondar en la lectura del gráfico. Pero sí proponer una relación entre la magnitud de las reservas concentradas en una región, con los conflictos actuales en desarrollo en las mismas.

Pasamos ahora a los mapas de flujo de gas. Nuevamente el comercio tiene concentraciones en los puntos de destino en EE.UU. y Unión Europea. En la región, vale destacar la relación comercial entre Bolivia y Brasil, la cual tuvo momentos de tensión en los primeros meses de gobierno de Evo Morales, por la renegociación del precio y de los volúmenes exportados.

En cuanto a las reservas probadas, el mapa nos muestra los siguientes datos:



BP Statistical Review of World Energy June 2008. Proved Reserves at end 2007, p. 23.

Disponible online: www.bp.com

En la región hay dos grandes productores de petróleo. Venezuela y Brasil. En el primer caso, según el sitio oficial de PDVSA: *“Las reservas probadas de petróleo de Venezuela alcanzan en la actualidad 80.582 millones de barriles. Al completarse el proyecto de certificación de las reservas de la faja petrolífera del Orinoco, previsto en el Plan Siembra Petrolera que se extenderá hasta el 2030, se adicionarán 236 mil millones de barriles de crudos pesados y extrapesados, cifra que validará la existencia en Venezuela de las mayores reservas*

de petróleo del planeta”. Hablemos en este caso de territorialidad y entorno, en función de darle un marco a la controversia limítrofe entre Venezuela y Guyana. Es probable que en la zona en disputa, tanto terrestre como marítima, haya hidrocarburos. La pregunta es cuál será el camino que tome la controversia, en el caso de que se comprueben existencias de petróleo en la zona de exploración cercanas a la zona reclamada.

2.2. El agua potable

Los datos expuestos a continuación dan cuenta de la situación general global, de las cuencas acuíferas y el consumo proyectado.

Recursos de Agua Renovables y la disponibilidad de agua, por continente							
Continente	Area (en millones de km ²)	Cantidad de habitantes (millones)	Recursos de agua en km ³ /año			Disponibilidad Potencial de agua 1,000 m ³ /año	
			media	máximo	mínimo	por km ²	per cápita
Europa	10,46	685,00	2,90	3,410	2,254	277	4,23
América del Norte	24,30	453,00	7,89	8,917	6,895	324	17,40
África	30,10	708,00	4,05	5,082	3,073	134	5,72
Asia	43,50	3.445,00	13,51	15,008	11,800	311	3,92
América del Sur	17,90	315,00	12,03	14,350	10,320	672	38,20
Australia y Oceanía	8,95	28,70	2,40	2,880	1,891	269	83,70
Mundo	135,00	5.633,00	42.785,00	44.751,000	39.775	317	7,60

Fuente: Igor Shiklomanov (coord.), "World Water Resources at the Beginning of the 21st Century", París, International Hydrological Programme, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), unpublished, 1999.

Como es posible apreciar, los recursos potenciales de agua potable en América del Sur (ver antepenúltima columna) son el doble que en resto del mundo. En la región, Brasil posee cerca del 40% de los recursos de agua (CEPAL, 2002: 112).

En esta segunda tabla de datos, lo que vemos en las proyecciones es que la relación consumo-explotación crecerá más que proporcionalmente. Dado este escenario se infiere que existirán problemas en el suministro de agua potable.

Evolución y proyecciones del uso de agua por continente (km2 al año)

	Extracción y Consumo 1900 - 1995								Proyecciones		
	1900	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2010	2025
Europa	37,5	96,1	136,0	226,0	325,0	449,0	482,0	455,0	463,0	535,0	559,0
	13,8	38,1	50,5	88,9	122,0	177,0	198,0	189,0	197,0	234,0	256,0
América del Norte	69,6	221,0	287,0	410,0	555,0	676,0	653,0	686,0	705,0	744,0	786,0
	29,2	83,8	104,0	138,0	181,0	221,0	221,0	237,0	243,0	255,0	269,0
África	40,7	49,2	55,8	89,2	123,0	166,0	203,0	219,0	235,0	275,0	337,0
	27,5	32,9	37,8	61,3	87,0	124,0	150,0	160,0	170,0	191,0	220,0
Asia	414,0	682,0	843,0	1.163,0	1.417,0	1.742,0	2.114,0	2.231,0	2.357,0	2.628,0	3.254,0
	249,0	437,0	540,0	751,0	890,0	1.084,0	1.315,0	1.381,0	1.458,0	1.593,0	1.876,0
América del Sur	15,1	32,6	49,3	65,6	87,0	117,0	152,0	167,0	182,0	213,0	260,0
	10,8	22,3	31,7	39,6	51,1	66,7	81,9	89,4	96,0	106,0	120,0
Australia y Oceanía	1,6	6,9	10,4	14,5	19,9	23,5	28,5	30,4	32,5	35,7	39,5
	0,58	3,30	5,04	7,16	10,3	12,7	16,4	17,5	18,7	20,4	22,3
Total	579,0	1.088,0	1.382,0	1.968,0	2.526,0	3.175,0	3.633,0	3.788,0	3.973,0	4.431,0	5.235,0
	331,0	617,0	788,0	1.086,0	1.341,0	1.686,0	1.982,0	2.074,0	2.182,0	2.399,0	2.764,0

Referencias

	Extracción
	Consumo

Fuente: CEPAL, ONU, UNEP; "The sustainability of development in Latin America and the Caribbean: challenges and opportunities"; pg. 115. CEPAL, Santiago de Chile, julio de 2002.

2.3. Biodiversidad y alimentos

En la cumbre de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) de 2004, la agenda manifestó que el gran desafío para los próximos años era la mantención de las tierras aptas para la agricultura para poder hacer frente a la creciente demanda mundial de alimentos. El lema de la cumbre (celebrada el 16 de octubre de 2004) fue: "La biodiversidad al servicio de la seguridad alimentaria". La FAO buscaba destacar con dicho lema que la biodiversidad garantizaría a todo el mundo el acceso sostenible a suficientes alimentos de alta calidad como para llevar vidas activas y sanas. Las conclusiones de la cumbre fueron alarmantes, en 2004 los datos nos decían que unos 840 millones de personas siguen padeciendo hambre en todo el mundo y aún más sufren carencias de micronutrientes, con una previsión global de aumento de 5.800 millones de habitantes hasta unos 8.300 en el año 2025, mientras la tierra disponible por habitante para la producción alimentaria sigue disminuyendo. En este mismo sentido dimos el ejemplo de la compra de tierras en Madagascar por la empresa surcoreana Daewoo, cuando desarrollamos el criterio "territorialidad".

2.4. Antártica: la preeminencia en el Polo Sur

El continente antártico ha ganado protagonismo en la agenda internacional. Las relaciones internacionales en el marco del Sistema del Tratado Antártico (STA) se han incrementado, al ritmo del mayor interés demos-

trado por los países en tener presencia en el continente e ingresar al STA. Para esto deben invertir en investigación científica, llevar a cabo proyectos de investigación de manera regular, para lo cual es preciso en muchos casos contar con bases (sean estas temporarias o permanentes). El creciente interés tiene algunas aristas a considerar: formar parte de un área geográfica internacional sobre la cual en el futuro se discutirá soberanía, tener presencia en un continente con importantes reservas de agua dulce y de hidrocarburos y minerales, desarrollar investigaciones aplicadas en un ambiente único (por ejemplo de simulación de condiciones en el espacio exterior), monitoreo del cambio climático global entre las más importantes. Si tomamos como referencia y ejemplo las relaciones en el Polo Norte, territorio que es susceptible de ser reclamado y cuyo ambiente está cambiando, otorgando ventajas y oportunidades a los países polares, es posible establecer una proyección de similares características para el mediano y largo plazo en la Antártica.

3. Hipótesis y escenarios

La construcción y definición de hipótesis es una herramienta determinante en el proceso de formulación de políticas, y a su vez, en este caso particular, es el componente operativo de nuestro marco teórico; es decir, que operativiza, baja el nivel de abstracción de aquellos intereses y objetivos que se manifiestan en las políticas de defensa nacional. Tanto las hipótesis de conflicto como las de cooperación parten de la idea de la interdependencia positiva, o de una interdependencia negativa. Según Karl Deutsch una interdependencia positiva fuerte tiende a dar sustentación o solidaridad, mientras que una interdependencia negativa fuerte tiende a promover conflictos (Medeiros, 2004: 31).

3.1. Hipótesis de conflicto

En el caso que nos ocupa, las hipótesis de conflicto se construyen a partir de escenarios de competencia centrados en un recurso natural. Esta es una variación importante respecto de las hipótesis de conflicto centradas en un enemigo, por lo general estatal, que la geopolítica clásica definía en función de los límites territoriales. Se determina de esta manera el objetivo a defender (el recurso natural), con independencia relativa del enemigo¹.

1 Una estrategia define igualmente enemigos, pero generalmente de manera confidencial, especialmente en zonas de paz como América del Sur.

En el nivel estratégico-militar, esta metodología de análisis, como en el caso de Brasil, da forma a las *“hipótesis de empleo”*. Según la Estrategia de Defensa de Brasil, la hipótesis de empleo se entiende *“como una previsión de posible empleo de las FF.AA. en determinada situación o área de interés estratégico para la defensa nacional”* (p. 36). Las hipótesis de conflicto se formulan considerando el alto grado de indeterminación e imprevisibilidad de amenazas al país. Las hipótesis de empleo, a su vez, son la base a partir de la cual se elaboran los planes estratégicos y operacionales. Tenemos entonces el siguiente esquema:

1. Apreciación de escenarios de competencia.
2. Construcción de hipótesis de conflicto en el nivel estratégico nacional.
3. Determinación de hipótesis de empleo para el instrumento militar.
4. Establecimiento de las capacidades necesarias de las FF.AA.
5. Diseño de planes estratégicos y operacionales.

Dado este esquema general, comenzamos con uno de los escenarios de competencia: conflictos por el agua dulce. Análisis a nivel global, de diversas latitudes y posturas ideológico-políticas, coinciden en que el agua será un recurso sobre el cual se librarán conflictos armados. Para el análisis de este escenario, introducimos una variante de los criterios presentados en la primera parte del trabajo: la geopolítica hídrica.

La geopolítica hídrica es un término que la comisaria adjunta de Perú, la doctora Lillian Carrillo, presentó en la Exposición Internacional de Zaragoza (junio-agosto de 2008). Para la funcionaria esta es una nueva rama de la geopolítica, y la eleva a paradigma de las relaciones internacionales (EFE: 1 de agosto de 2008). En Zaragoza, Carrillo dijo que *“el agua afecta a otros sectores, como la industria, minería, pesca o turismo, y genera expectativas que van más allá de las relaciones personales hasta dirigirse hacia las intergubernamentales o interestatales”*. Y agregó que *“con la escasez de agua que vive el mundo y la vulnerabilidad por el cambio climático, se trata de un recurso estratégico y como tal, según los expertos de ciencia política, se vuelve ‘atractivo’ para la población”*. Como podemos apreciar, en este escenario confluyen dos elementos del criterio *“valoración”*: la percepción sobre la importancia del recurso agua (en forma de expectativas) y la relevancia que tiene como insumo o medio para el desarrollo de actividades económicas y las proyecciones de disponibilidad a nivel global.

La hipótesis de conflicto es que en un escenario de escasez haya enfrentamientos. La simplicidad de la hipótesis gana complejidad cuando se construye el sociograma del conflicto, y los actores implicados son entidades multinacionales, nacionales y subnacionales con diferentes grados de organización. Las hipótesis de empleo deberán contemplar, por lo tanto, actuar en conflictos de características asimétricas. Respecto del planeamiento estratégico y operativo, los medios deberán estar preparados para actuar en las zonas donde se encuentra el recurso. Para esto es importante aplicar el criterio de “*territorialidad*”, ya que el recurso se encuentra en espacio soberano a defender.

Una segunda hipótesis de conflicto está centrada en el control de la explotación, abastecimiento y comercialización del petróleo. En el caso de Brasil, si se materializan las previsiones de la explotación de las reservas descubiertas en el último año, se convertiría en el octavo productor mundial de crudo (de una calidad superior a la de Venezuela). ¿Cómo entra esta realidad al escenario geopolítico y de qué manera es analizado? La respuesta la dan fuentes diplomáticas brasileñas, las que “*recuerdan que el Departamento de Defensa norteamericano decidió reactivar el pasado julio su Cuarta Flota para el Caribe y América del Sur. Esta decisión no es casual. Ahora más que nunca estamos en el radar de los estadounidenses, ya que existe una cierta preocupación en algunos sectores de ese gobierno por lo que suceda en esta zona de producción petrolífera*” (El País, 09/03/09). Las mismas fuentes aseguran que Washington entiende que las reservas del presal son la salvación de su dependencia de Venezuela. Esto no quiere decir taxativamente que en Brasil las autoridades estén augurando un conflicto, por el contrario, se están tejiendo importantes lazos comerciales entre ambos países con el petróleo como nudo central. Pero los datos y declaraciones dan cuenta de que la hipótesis existe. También en el caso de Brasil encontramos una tercera hipótesis de conflicto, que tiene como interés defender el Amazonas, no nos extenderemos en este apartado, ya que el tema será ampliado cuando desarrollemos la Estrategia de Defensa Nacional de Brasil.

4.2. Hipótesis de confluencia: acuerdos y proyectos de cooperación

El actual cuadro regional está caracterizado por la sustitución de una geopolítica de la contención, de marcado sesgo militar, por una geopolítica integracionista fuertemente influenciada por cuestiones

económicas, en la cual las fronteras se constituyen en puntos de articulación (Medeiros, 2004: 11). En la región, la cooperación regional consolida las hipótesis de confluencia y se materializa en algunos órganos del MERCOSUR (para las relaciones económicas) y de la reciente UNASUR (para las relaciones políticas). Para el tema que nos ocupa, hablaremos del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD). En esta nueva organización internacional debemos destacar que no hay integración de defensa, sino que apunta al establecimiento de una “comunidad de defensa”. Tampoco está contemplado que el CSD sea una organización de seguridad colectiva como el TIAR o la OTAN. Entre las debilidades que es posible inferir, hay limitaciones al funcionamiento de este tipo de instituciones, ya que las responsabilidades sobre la seguridad y la defensa son indelegables. Pero la existencia del CSD en sí mismo implica un avance y un cambio de paradigma para la seguridad y defensa regional; porque consolida la confianza mutua, fortalece los vínculos y el intercambio militar, por ejemplo, con la decisión de trabajar en forma combinada en operaciones de paz de Naciones Unidas.

Otro ejemplo de hipótesis de confluencia en la región es la cooperación entre Perú y Brasil en el Sistema de Vigilancia y Protección Amazónica (SIVAM / SIPAM), en el cual se comparte información en tiempo real relativa al control del espacio aéreo, la vigilancia ambiental o el monitoreo de actividades ilícitas. En tercer lugar, encontramos la Brigada conjunta “Cruz del Sur”, de Argentina y Chile, para el despliegue en operaciones de paz de ONU.

4. Estrategias de Defensa: tres casos de análisis

El diseño y formulación de políticas es el resultado de operacionalizar en forma de objetivos concretos los intereses estratégicos nacionales. Estos últimos, a su vez, viabilizan los intereses vitales de la nación (de carácter permanente y plasmados en la Constitución nacional). Es preciso señalar que este es un proceso que contiene fuerzas en tensión: por un lado implica resolver con medidas concretas la dirección de los organismos públicos (en el caso que nos ocupa, las FF.AA.), y por el otro la dinámica de las relaciones internacionales que obliga a revisar y redefinir, tanto intereses estratégicos, como políticas públicas. Hecha esta breve introducción, nos dedicaremos al desarrollo de tres casos: una propuesta para el ejército argentino; la Estrategia de Defensa Nacional de Brasil; y en el caso de Venezuela, de la nación en armas.

4.1. Diseño de Fuerzas en Argentina

El marco legal en Argentina es taxativo respecto del ámbito de la defensa. Del mismo rescatamos el Decreto 727/07, reglamentario de la Ley de Defensa Nacional 23.554/88. El instrumento jurídico deja en claro que se superaron las hipótesis de conflicto con los países de la región, y no las reemplaza con otras. En este sentido, como primer elemento de análisis veremos que el planeamiento operacional y diseño de fuerzas estarán determinados por las hipótesis de empleo, siempre en función de la defensa de los intereses nacionales y los estratégicos. Con respecto de los intereses estratégicos, y en línea con el tema que venimos desarrollando, tenemos un hecho de relevancia para el análisis: el discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, en julio de 2008, en ocasión de la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas. En esa oportunidad dijo: *“Yo me voy a ocupar, junto a ustedes, de construir este sistema de defensa nacional que requiere el mundo que viene, que ya no es un mundo dividido entre los peligros de nuevas o extrañas ideologías, sino que por el contrario, es un mundo más concreto, más difícil, donde el punto estará en la defensa de nuestros recursos naturales, de nuestra Antártica, de nuestra agua... Por eso, los invito a todos ustedes, oficiales de las Fuerzas Armadas, hombres y mujeres que han decidido ejercer su vocación, de tener las armas para defender a la patria, a construir con esta concepción y en este mundo difícil este nuevo sistema de defensa nacional que exige el ahora”* (Fernández de Kirchner, 2008). Dentro del sistema de defensa nacional al que hace referencia la Presidenta, se analizará una propuesta de diseño para el elemento de tierra del instrumento militar: el ejército argentino.

Veremos en este caso de estudio que tiene puntos de contacto con los otros dos a analizar, especialmente en el tipo de conflicto en el que se proyectan las hipótesis de empleo: un conflicto de tipo asimétrico. Siendo más específicos, hablaremos de “Guerra de Desgaste”, ya que se presume que el conflicto bélico es interestatal, con o sin participación de actores subnacionales. Es un conflicto de 4ª Generación, de tipología mixta entre la guerra convencional y la guerra asimétrica (siendo la principal característica de esta el enfrentamiento con actores no estatales). El desencadenante del conflicto es la ocupación de un área específica del territorio nacional (con disponibilidad de RNE) por una fuerza con una capacidad de combate superior cuantitativa (su-

perioridad por número de efectivos y recursos) y cualitativa (avanzada tecnológicamente).

Para hacer frente a este enemigo convencional se piensa en el diseño, como veíamos más arriba, de una fuerza no convencional. De esta forma, la estrategia de desgaste varía sensiblemente de concentrar fuerzas para derrotar al enemigo en una batalla decisiva (paradigma de operaciones convencionales), a evitar la batalla, resistiendo y desgastando al enemigo hasta agotar su voluntad de lucha, para derrotarlo en una etapa final. La guerra de desgaste contempla modos de acción estratégico-defensivos y táctico-ofensivos. Con este esquema se mantiene la libertad de acción y la iniciativa en la batalla. Esto implica, además, que el ejército esté en condiciones de operar en forma convencional y no convencional, para lo cual (dada una dotación de efectivos y medios del enemigo superior) necesita contar con algunas tecnologías de avanzada para lo que la hipótesis de empleo denominaremos “aplicación selectiva del poder de combate”; en particular capacidades C4IEV: comando, control, comunicaciones, computación, inteligencia, exploración y vigilancia.

En un escenario en el que estén afectados todos los medios de la nación, dado que el entorno es el de una guerra generalizada, la estrategia contempla el adiestramiento de las reservas como fuerzas de resistencia (veremos que se repite este esquema en el caso de las Reservas Militares Bolivarianas y a la provisión de efectivos del servicio militar obligatorio en la Estrategia de Defensa Nacional de Brasil). Dadas las características del conflicto, y las hipótesis de empleo arriba detalladas, el diseño de fuerzas necesario para cumplir con los requerimientos operacionales debería comprender las siguientes características: agilidad para un rápido desplazamiento; flexibilidad orgánica para la ejecución de las operaciones en el nivel táctico y concepto de empleo modular para facilitar la adaptación a contextos dinámicos, complejos y difusos. Este diseño del instrumento también se relaciona con los parámetros establecidos para el ejército de Brasil, detallados en la Estrategia de Defensa Nacional.

El componente no convencional del conflicto impone en la estrategia para un conflicto asimétrico que la población tenga una participación fundamental en dos frentes: activo, aportando combatientes integrados a la reserva, constituyendo fuerzas irregulares, apoyando con lo-

gística o información; y pasivo, obstruyendo el accionar del enemigo o apoyando el de las fuerzas nacionales.

4.2. *Estrategia de Defensa de Brasil*

La Estrategia Nacional de Defensa de Brasil (END) se estructura en tres pilares: reorganización de las FF.AA.; reestructuración de la industria brasilera de defensa; y política de composición de los efectivos de las FF.AA. Por otro lado, se establecen tres “sectores decisivos” para la defensa nacional: cibernético, espacial y nuclear. Los planes para cada una de las FF.AA., consolidados por el Ministerio de Defensa, están diseñados a corto plazo (horizonte 2014), mediano plazo (entre 2015 y 2022) y largo plazo (entre 2027 y 2030). Relacionado a los sectores decisivos, uno de los objetivos generales que determina la END es lograr que las FF.AA. operen en red, desarrollando capacidades para hacer más eficiente el monitoreo del territorio, el espacio aéreo y las aguas jurisdiccionales. Este es el marco general en el cual están contextualizados los aspectos relativos al tema de análisis que venimos desarrollando: el diseño de fuerzas para el control de recursos naturales estratégicos.

La Estrategia de Defensa dice que Brasil definirá la estructura de fuerzas en torno a capacidades, y no en función de enemigos específicos. Las capacidades están determinadas por los objetos-intereses a defender, uno de estos, en el caso que nos ocupa, son los recursos naturales estratégicos. Vale decir que la lógica de diseño de fuerzas y de planeamiento operativo, basados en hipótesis de empleo, no implica la no determinación de un enemigo o inferir qué características tendrá. Estas líneas de dirección estratégica orientan la estructuración y funcionamiento de las FF.AA. de Brasil bajo el siguiente parámetro: el trinomio monitoreo/control; movilidad y presencia. Del trinomio, se sigue la definición de las capacidades operacionales de cada una de las fuerzas. Veremos que este trinomio será fundamental en el objetivo específico de defensa de recursos naturales (como el petróleo) y de posicionamiento geográfico, defensa de los entornos (las vías de comunicación marítimas) y los espacios (específicamente el Amazonas). La END es específica en este sentido: *“Dada una degeneración del cuadro internacional, las FF.AA. deberán estar prontas a tomar medidas de resguardo del territorio, de las líneas de comercio marítimo, de las plataformas petroleras y del espacio aéreo nacional”* (END, 2008: 9).

El desarrollo de la capacidad “movilidad” como imperativo gana una importancia particular: el espacio a defender es extenso y se registra escasez de medios. La realidad geográfica de Brasil implica para el país limitaciones intrínsecas en el esfuerzo de contar con presencia en todo el territorio. Tenemos entonces el primer dato de interés para el diseño de fuerzas: FF.AA. modulares con alta capacidad de movilidad, estructuradas en unidades de despliegue rápido terrestres, navales y aéreas. En segundo lugar, el desarrollo de estas capacidades implica que en el planeamiento operacional se programe el reposicionamiento de las fuerzas. Es así que las fuerzas terrestres reposicionarán sus reservas estratégicas en el centro del país (actualmente se encuentran en el sudeste y sur), de donde podrán desplegar en cualquier dirección. Por su parte, la Marina de Guerra, concentrada en la ciudad de Río de Janeiro, y con las preocupaciones más agudas de defensa en el norte, el oeste y el Atlántico Sur, deberá ampliar el esfuerzo operativo y tener una mayor presencia en la región amazónica y las grandes cuencas fluviales del Amazonas y Paraguay-Paraná. Se clarifica para las FF.AA. una misión fundamental: la vigilancia de las fronteras terrestres y aguas jurisdiccionales. Es importante retener este segundo dato de interés para el diseño de fuerzas: FF.AA. con funciones de vigilancia (otros diseños de fuerzas, pueden tener como objetivo la disuasión o la ofensiva).

El diseño de la Marina de Guerra de Brasil comprende un salto cuantitativo y cualitativo, los cuales incluyen: ampliar la flota de submarinos, con desarrollo de submarinos de propulsión nuclear; contar con navíos de alta mar multipropósito (de producción nacional), que tengan la capacidad de servir como “navíos aeródromos”; adquisición de embarcaciones de menor porte de combate, transporte y patrulla, tanto oceánicas como litoraleñas y fluviales. En la END se vislumbra que es sobre el ejército de Brasil que recae la mayor presión para reformular su estructura y diseño operacional. El ejército deberá ampliar su presencia en el Amazonas, y en la zona de frontera específicamente, actuar como destacamentos avanzados de vigilancia y disuasión. El dislocamiento y redistribución de fuerzas terrestres plantea desafíos logísticos, por ejemplo, mantener abastecidas a brigadas en zonas alejadas o inhóspitas. En síntesis, el ejército iniciará un proceso de transformación para alcanzar la flexibilidad y elasticidad necesaria para el logro de los objetivos de la END.

Por otro lado, para atender los requisitos de monitoreo/control, movilidad y presencia (principalmente la flexibilidad del combate), la estrate-

gia de Defensa exige a las FF.AA. (especialmente a las terrestres) que desarrollen capacidades atribuidas generalmente a fuerzas no convencionales, sustentada por una estructura de fuerzas formada por un gran número de efectivos, proveídos por el servicio militar obligatorio. Para la Fuerza Aérea de Brasil (FAB) también se utiliza el criterio de transformación. La FAB deberá concentrarse en tres directrices estratégicas que marcarán la evolución de la fuerza:

1. Operar en red, no solo en sus propios componentes, sino también con el ejército y la marina.
2. Desarrollo de vehículos no tripulados. Primero de vigilancia, y luego de combate.
3. Integración de las actividades espaciales a las acciones de las operaciones de la FAB.

Los imperativos antes señalados indican que las FF.AA. de Brasil se preparan para una guerra asimétrica, especialmente en la región amazónica, que se mantendría contra un enemigo de poder militar muy superior. La hipótesis de conflicto se sustenta en la apreciación de que este enemigo, sea un Estado o una coalición de países, *“insistan en cuestionar, bajo el pretexto de supuestos intereses de la humanidad, la soberanía brasilera sobre su Amazonas”* (END, 2008: 18). Respecto del Amazonas como fuente de recursos naturales estratégicos, la END dice que el *“desarrollo sustentable es un instrumento de la defensa nacional: solo este puede consolidar las condiciones para asegurar la soberanía nacional sobre la región”* (END, 2008: 18); lo que denota una percepción marcada y una valoración específica sobre la importancia del Amazonas. Respecto de los escenarios de confluencia que dan lugar a hipótesis de cooperación, el documento que venimos desarrollando prevé que Brasil estimule la integración en América del Sur. La estrategia está dirigida a contribuir a la defensa de Brasil, fomentando la cooperación militar y la integración de cadenas productivas de la industria de defensa. En este sentido, la cooperación militar regional estaría institucionalizada en la consolidación del Consejo Sudamericano de Defensa. Como mecanismo consultivo, el CSD permitirá prevenir conflictos. Por último, como dato de interés, resaltamos que en la END se menciona que Brasil debe incrementar el apoyo y participación en los procesos de decisión que determinarán el futuro de la región antártica.

4.3 Proyecto Bolivariano: la Nación en Armas

Siguiendo a Rubén Sánchez David, los venezolanos han sido conscientes de la situación geopolítica de su país como enclave caribeño, atlántico, andino y amazónico (Sánchez David, 2005). En segundo término, bajo el análisis del criterio territorialidad, Venezuela mantiene hipótesis de conflicto por cuestiones limítrofes con Guyana, en cuya cuenca se presume que existen importantes reservas de petróleo. El valor estratégico de este recurso natural no es un fenómeno nuevo. Muy por el contrario, el petróleo desde la dictadura de Juan Vicente Gómez, de principios del siglo XX, ha sido un interés estratégico nacional. Chávez continúa con esta línea que ha sido la columna vertebral de la estructura político-económica del país. En esta columna vertebral se contextualiza el rediseño de fuerzas que lleva adelante el gobierno venezolano durante los últimos años.

En el sector defensa, el proyecto bolivariano es profundamente clausewitziano en el nivel estratégico-militar, y ajustado a los requerimientos que generan los conflictos en el siglo XXI en el nivel operativo y táctico, contextualizados en las denominadas guerras de cuarta generación. Decimos que es clausewitziano en lo estratégico, tomando como dato el vínculo estrecho entre las FF.AA. y el pueblo (dos de los puntos de la tríada de Clausewitz que integra además al gobierno). Este vínculo asegura la provisión de efectivos a las FF.AA. y, complementariamente, la conformación de la Reserva Militar y la Milicia Territorial. De esta manera la estructura del sistema de defensa nacional se alimenta del principio de la “nación en armas”. La tarea de difusión de dicho principio está a cargo de la Federación de Frentes Cívico-Militares Bolivarianos, la cual tiene la función de *“impulsar los conceptos de nación en armas y la unidad cívico-militar en Venezuela y la integración política y militar de América Latina para acelerar el desarrollo económico y social”* (González Manrique, 2007: 2). En este mismo sentido encontramos las palabras del Presidente Chávez: *“Con la propuesta de conformar a la Milicia Popular Bolivariana como quinto componente de la Fuerza Armada, vamos a tener un millón, dos millones de milicianos bolivarianos (...) el pueblo en armas”* (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, Ago.-2007).

El proceso para materializar lo que en concepto es “la nación en armas”, se inicia con la reforma en 2007 que apunta a militarizar a la

Guardia Nacional. Esta última es un componente de la Fuerza Armada Nacional, que según el Título VII de la Constitución Nacional, tiene funciones y misiones en el orden interno. Un año después, en diciembre de 2008, se anuncia que *“de acuerdo con la nueva Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana la milicia estará conformada por la Reserva Militar y la Milicia Territorial”*² (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, Dic.-2008). En segundo término, la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana crea las regiones de defensa integral, las cuales están determinadas bajo el criterio geopolítico de territorialidad. La ventaja de este diseño operacional es asegurar *“la integridad del espacio físico y el desarrollo nacional y la existencia de un mayor y mejor control sobre un área geográfica determinada”* (Decreto N° 6.239, 2008). Así como en el caso del ejército argentino, la organización es flexible, ya que descentraliza la toma de decisiones en el nivel de decisión táctico.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El trabajo se articuló en dos partes generales: un marco teórico en el cual se aborda la definición de criterios geopolíticos y la determinación de hipótesis de conflicto y confluencia, a partir de los cuales se realiza el análisis estratégico para la formulación de políticas de defensa. En segundo lugar, un breve diagnóstico de la situación global de reservas, explotación y utilización de recursos naturales estratégicos, en el cual se dimensiona el contexto en el cual se formulan políticas y estrategias de defensa. En tercer lugar, se desarrollaron los estudios de caso en los que se encontraron puntos de contacto, ítemes comunes en las políticas de defensa y su operativización en las FF.AA.

Como planteamos en la introducción, la pregunta que abrió el análisis es con qué criterios se rediseñan las fuerzas; y vinculada a esta, para qué tipo de conflicto se están preparando los países en la región. Del análisis integral podemos extraer las siguientes conclusiones, respuestas parciales a la pregunta inicial:

1. En el nivel estratégico se definieron intereses a defender basados en una valoración de los recursos propios y su importancia a nivel global.

2 La Reserva Militar está formada por reservistas y militares profesionales retirados. La milicia territorial, por ciudadanos sin experiencia militar previa.

2. Los tres casos coinciden en que el enfrentamiento se dará contra un enemigo muy superior, cualitativa y cuantitativamente.
3. Es fundamental la relación entre Estado, FF.AA. y Población (la tríada clausewitziana), tanto en el diseño de fuerzas, como en la preparación para el conflicto (en la situación de crisis) y en el desenlace armado del conflicto.
4. La estrategia de defensa, para hacer frente a un enemigo superior, establece que haya una toma de decisiones centralizada en el nivel estratégico-militar, pero descentralizada en el nivel táctico-operativo.
5. El diseño de fuerzas, especialmente de las de tierra, dado el escenario planteado, implica contar con ejércitos formados por unidades pequeñas, modulares y de alta capacidad de movilidad.
6. En los casos de Brasil y Argentina se pudo observar que hay un especial interés en desarrollar tecnología para aumentar la capacidad de vigilancia e inteligencia.
7. Brasil como potencia de proyección global se propone profundizar la cooperación regional en materia de defensa. El Consejo Sudamericano de Defensa refleja la voluntad regional.
8. El diseño de fuerzas apunta a ser disuasivo y defensivo, siendo su ventaja competitiva el conocimiento del terreno, la preparación de fuerzas irregulares (difíciles de identificar) y el compromiso de la población civil.

En otro orden de análisis, se puede apreciar que en función de la representación geográfica del mundo (recordemos que hablamos de territorio, espacios, entorno, posicionamiento), correspondiente a un momento histórico específico, se organiza buena parte de la política mundial. En este sentido, el desarrollo de los criterios geopolíticos que se ha presentado en la primera parte del trabajo está orientado justamente a tener una representación geográfica de las relaciones políticas en torno al control sobre recursos naturales estratégicos. En "Guerras por los recursos" (2001), Klare habla de la geografía del conflicto; es un concepto interesante ya que aporta una representación geográfica de la disponibilidad de recursos naturales a nivel global. En el caso que nos ocupa, identifica las zonas de mayor conflictividad en las áreas adyacentes a la línea del Ecuador, que en América del Sur incluye las cuencas petroleras

de Colombia y Venezuela, y el Amazonas como fuente de minerales, madera y ampliación de la frontera productiva agrícola.

También en referencia a la geografía del conflicto, Robert Kaplan propone imaginar la cartografía en 3D, como en un holograma (Kaplan, 1994: 195). En este holograma se solapan grupos sociales, identidades, ciudades, y representaciones del poder que ejercen en un territorio los carteles de drogas, mafias y agencias de seguridad privadas. Por lo tanto, los límites geográficos, líneas de falla (en términos de Huntington), zonas de responsabilidad, zonas de interés, son dinámicos. Si a estas representaciones cartográficas sobre la geografía de un territorio se le anexan otros factores, como migraciones, explotación demográfica o vectores de enfermedades, se logra un mapa del mundo que nunca será estático, sino que será una representación constante del caos, según palabras de Kaplan. Aplicado al conflicto, y específicamente a su manifestación armada, el análisis geográfico situacional es una importante herramienta para el diseño y formulación de políticas de defensa, así como lo es también para su aplicación. Vimos en el trabajo que en los casos de estudio subyace una preocupación por el control territorial, de los recursos en ese territorio, y de las vías de acceso y comunicación a los mismos.

Por otra parte, se presentan desafíos a la geopolítica, como disciplina, en el siglo XXI. En primer lugar, es necesario que adapte algunos criterios y conceptos tributarios de la realidad del siglo XIX (como el de territorialidad que expusimos en la primera parte del trabajo). En segundo término, incorporar conceptos y herramientas del siglo XXI; el más importante es el de “globalización”, una generalidad que por su extensión permite incluir revolución en las telecomunicaciones, aumento de los flujos comerciales, mayor interconexión de las relaciones internacionales, entre las más relevantes. Por otra parte, la valoración sobre los recursos naturales no tiene un sesgo mercantil o comercial (lo que podríamos afirmar en ejemplos de conflictos por recursos naturales en etapas anteriores del sistema internacional), sino que en la actualidad la percepción está marcada por la necesidad de abastecimiento, ante un escenario de escasez. La historia indica que ante similar situación, los países, con los medios que disponen, buscan extender su influencia (primero) y su control efectivo sobre los recursos naturales estratégicos de su interés. Finalmente, respecto de los horizontes temporales del conflicto, la apreciación de la situación regional de defensa es que la probabilidad de conflicto armado en el corto plazo es baja, pero que es necesario tener en consideración que los documentos analizados dan cuenta de una preparación y un rediseño de fuerzas para conflictos con probabilidad de ocurrencia en el mediano y largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos consultados

AGNEW, John (2005). *Geopolítica. Una re-visión de la política mundial*. Trama Editorial. España.

CARRILLO M., Lillian (2008). *La Geohídrica. Nuevo paradigma de las relaciones internacionales para alcanzar el desarrollo sostenible*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú. Lima.

CARVAJAL ARAVENA, Patricio (2007). "Geopolítica de los entornos y sociedad del riesgo. Una interpretación desde la geopolítica crítica. El caso chileno". En: *Revista Política y Estrategia*. N° 108. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). pp. 46-70. Chile.

CEPAL, ONU, UNEP; "The sustainability of development in Latin America and the Caribbean: challenges and opportunities". CEPAL, Santiago de Chile, julio de 2002.

Decreto N° 6.239 con Rango, Valor y Fuerza, de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana resumen de la novísima Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Año 2008. Disponible on line: www.mindefensa.gov.ve

D'ENTREMONT, Alban (1997). *Geografía Económica*. Ediciones Cátedra. Madrid.

ESTRATEGIA NACIONAL DE DEFENSA DE BRASIL. EM Interministerial N° 00437/md/sae-pr. Ministerio de Defensa de Brasil. 17 de diciembre de 2008. Disponible on line: www.defesa.gov.br

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina. "Palabras de la Presidenta de la nación, Cristina Fernández de Kirchner, en la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas". 7 de julio de 2008. Disponible on line: www.casarosada.gov.ar

GONZÁLEZ MANRIQUE Luis Esteban. "Las Fuerzas Armadas como partido político: la nueva 'geometría del poder' chavista". Real Instituto Elcano. ARI N° 117/2007. 8 de noviembre de 2007. Disponible on line: www.realinstitutoelcano.org

KAPLAN, Robert. "The Coming Anachy". *The Atlantic Monthly* (February 1994). En: *The Geopolitics Reader*. Ó TUATHAIL, Geraóid; DALBY, Simon; ROUT-

LEDGE, Paul. pp. 190-196. Editado por Routledge. London-New York. 1998.

KLARE, Michael. "The New Geopolitics". Disponible on line: www.monthlyreview.org/0703klare.htm. julio-agosto de 2003.

LUTWAK, Edward. "From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce". *The National Interest*, 20 (Summer 1990). En: *The Geopolitics Reader*. Ó TUATHAIL, Geraóid; DALBY, Simon; ROUTLEDGE, Paul (1998). pp. 125-130. Editado por Routledge. London-New York.

MEDEIROS FILHO, Oscar. "Cénarios Geopolíticos e emprego das Forças na América do Sul". Ministerio da Defesa. Secretaria de Estudos e Coperacao. Brasil. 2004. Disponible on line: www.defesa.gov.br/espaco_academico/index.php

SÁNCHEZ DAVID, Rubén (2005). "Seguridades en construcción en América Latina". Universidad del Rosario. Colombia.

WENDT, Alexander. "Constructing International Politics". En *International Security*, Summer 1995, Vol. 20. Harvard University.

Fuentes de prensa

EFE News Service. "Experta peruana ve en 'geohídrica' nuevo paradigma relaciones internacionales". Madrid. 1 de agosto de 2008.

Diario *Clarín*. "Multinacionales y gobiernos, a la caza de tierras cultivables". 2 de marzo de 2009. Disponible on line: www.clarin.com

Diario *El País*. "Obama quiere el petróleo de Lula". 9 de marzo de 2009. Disponible on line: www.elpais.es

Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. "Guardia territorial con nuevas misiones enmarcadas en las necesidades históricas actuales". 19 de agosto de 2007.

Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. "FANB consolidará unidades de milicia territorial en 2009". 11 de diciembre de 2008.

EL ESTADO MILITAR EN AMÉRICA DEL SUR: INTERVENCIONISMO, CAUDILLISMO Y FUERZAS ARMADAS[∞]

PEDRO RIVAS NIETO*

RESUMEN

En este trabajo se estudian los elementos que dieron forma al Estado militar propio de los regímenes de seguridad nacional. Se compara la acción de las Fuerzas Armadas con la de los caudillos clásicos, se estudian las relaciones de los militares con la sociedad civil y se analiza su forma de intervenir en la vida política y sus relaciones con los partidos. Se concluye con un análisis de la naturaleza del Estado militar y de su monolitismo autoritario.

Palabras clave: *Fuerzas Armadas, intervencionismo, seguridad nacional.*

ABSTRACT

THE MILITARY STATE IN SOUTH AMERICA: INTERVENTIONISM, CAUDILLOS AND ARMED FORCES

In this work the author analyzes the elements of the Military State, which was the result of National Security Regimes. They ruled South America during the last third of the 20th century. The behaviour of the Armed Forces is compared with that of the classic caudillos. The Armed Forces-Civil Society relationship is studied too. And, of course, the intervention in political issues by the military and their relationship with political parties is also analyzed, as well. The conclusion ends with an analysis of the eauthoritarian nature of Military State.

Key words: *Armed Forces, interventionism, national security.*

* Doctor en Ciencias de la Información y Master en Relaciones Internacionales. Ejerce de profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Pontificia de Salamanca, España. privasni@upsa.es
[∞] Fecha de recepción: 140709
Fecha de aceptación: 031109

INTRODUCCIÓN

No es necesario explicar a fondo la doctrina de seguridad nacional para centrarse en uno de sus aspectos fundamentales: el carácter militar de los Estados a los que daba lugar. Es cierto que la Doctrina de Seguridad Nacional se conoce menos de lo que se suele creer –aunque se extendió por buena parte del Cono Sur en tiempos recientes y sus efectos aún coleean en algunos Estados americanos– pero quienes han oído hablar de ella conocen –al menos intuitivamente– en qué consistió. Quizá no puedan reconstruir su corpus teórico o categorizar todos sus elementos doctrinales y formales, pero saben, grosso modo, qué era. Con eso es suficiente para poder entender el concepto de *Estado militar* que se estudiará en este artículo. Y ese es el motivo de que en este trabajo no se revise por completo la doctrina, que obedecía más a aspectos coyunturales que a un sistema coherente de pensamiento y a una sólida teoría. Tan solo, a modo de introducción, se darán algunas pinceladas de ella, pues en sus comienzos fue poco más que una síntesis de ideas entresacadas de discursos de mandos de las Fuerzas Armadas o de gobernantes militares.

En realidad la seguridad nacional no era tanto una doctrina de uso como una cultura, pero puede decirse que hubo un sistema bien estructurado de ella. Progresivamente se formuló de manera explícita y medianamente coherente. Cabe afirmar que en la doctrina hubo un triple nivel (CELAM, 1997:13-14): en primer lugar el nivel académico, relacionado con escuelas militares dedicadas de forma explícita y continuada al estudio de la seguridad nacional y a la elaboración de una doctrina. Las publicaciones de estas escuelas fueron la base teórica en la que se basaba la acción de la doctrina de seguridad nacional. En Estados Unidos algunas escuelas militares se dedicaron por completo a esta tarea, como el National War College o el Industrial College of the Armed Forces en Washington. En Iberoamérica lo hicieron, entre otras, L'École Superior de Guerra en Brasil o la Academia Superior de Seguridad Nacional, en Chile. En Brasil, la doctrina de la seguridad nacional fue más coherente y estuvo más sistematizada que en Chile o en la Argentina, en donde la teorización era menor. En todos estos centros los textos que se empleaban para el estudio de sus alumnos eran de un parecido asombroso y era así porque había una doctrina rígida que venía de EE.UU. y se estudiaba casi sin modificación en las Escuelas de Seguridad Nacional de Iberoamérica. En el país de origen la doctrina no se sintetizó, sin embargo sí se hizo en América Latina¹ y Chile fue el precursor al

1 Un ejemplo claro de estas síntesis doctrinales lo constituyen las reflexiones de quienes más habían desarrollado este pensamiento en el Cono Sur –sobre todo al comienzo–, que fueron brasileños. Véanse al respecto, como muestra, las obras *Segurança e Democracia*, de José Alfredo Amaral, y *As forças armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)*, de Eliézer Rizzo de Oliveira.

lanzar una revista en 1976 publicada por la Academia Superior de Seguridad Nacional llamada *Seguridad Nacional*.

En segundo lugar había otro nivel que podría denominarse de la acción política, en donde la doctrina de seguridad nacional era más cambiante y menos elaborada. Esto se debía a que los programas de gobierno en donde se reflejaba no podían coincidir plenamente con la doctrina de las escuelas especializadas, ya que se elaboraban con otras fuerzas políticas y movimientos. Los gobiernos latinoamericanos que la aplicaron eran muy distintos, pero la doctrina que empleaban era semejante y eso acababa asemejándolos. Quizá se debía también al tipo de régimen autoritario, de poder concentrado y control exhaustivo incluso de la vida privada de los posibles disidentes, más que a la propia doctrina de la seguridad nacional.

Por último, existía el nivel de la mentalidad general, marcado por la sospecha generalizada y continua. Estaba de forma permanente en algunos sectores de las Fuerzas Armadas y de los gobiernos. Su muestra más clara era el rechazo a la participación del pueblo en la vida pública, económica y cultural, la persecución de la crítica, el verticalismo estatal... No obstante, los tres niveles se relacionaban entre sí y acabaron formando un sistema social que escapaba al control de sus creadores que, a veces, fueron quienes se volvieron críticos y combativos con el sistema que habían ayudado –incluso de buena fe– a crear. El documento que recogía las reflexiones de un grupo de expertos encomendados para estudiar este asunto por el Secretariado General del Consejo Episcopal Latinoamericano, reunidos en Puerto Rico en septiembre de 1977, decía en claras palabras que *“un sistema social, como una doctrina, tiene su lógica interna, frecuentemente implacable, que aparece más fuerte que la voluntad de los individuos, llevados a hacer lo que no querían porque no hay ya posibilidad de limitar el dinamismo del sistema. Dentro de las Fuerzas Armadas muchos sufren porque sienten que fueron llevados a hacer lo que no querían y, a veces, exactamente lo contrario de lo que querían, en virtud de las fuerzas desencadenadas por las medidas tomadas en nombre de la seguridad nacional. [...] Se dan cuenta de la situación [...] a que fueron llevados por principios que no conocían bien en todas sus implicaciones sociales”* (CELAM, 1997: 15).

La doctrina de la seguridad nacional era simple y era precisamente esta simplicidad la que seducía. Tanto sus conceptos básicos como sus elementos teóricos eran sencillos y la mezcla de unos y otros permitió el nacimiento de una doctrina coherente que arraigó en buena parte del Cono Sur de América.

MUNDO DE NUEVO CUÑO

La doctrina de la seguridad nacional era la ideología de cierta sociedad y su advenimiento era el advenimiento de un nuevo tipo de sociedad. Resulta interesante señalar que en el momento en que se produjeron los golpes de Estado que iban a implantar regímenes de seguridad nacional, ninguno de estos países –ni sus jefes militares ni sus auxiliares civiles– sabían a ciencia cierta el tipo de gobierno y de sociedad que iban a fundar.² No percibían que iban a cambiar la sociedad y el Estado ni que iban a instaurar un nuevo régimen (Rizzo de Oliveira, 1976: 16-18).³ Esto último es más importante de lo que parece a simple vista, pues no debe olvidarse que todo régimen es el resultado de un proceso político en el que intervienen, como amigos o como enemigos –según el grado de consenso fundamental de una sociedad política concreta– diversos elementos variables de orden sociológico, político y psicopolítico. No en vano un régimen es una combinación concreta de un sistema de partidos, de diversos tipos de decisión, de un modo de escrutinio, de grupos de presión, y de diversos elementos que lo hacen posible. En realidad un concepto amplio de régimen político abarca tanto las estructuras de gobernantes y gobernados como los supuestos territoriales y los técnicos, así como los comportamientos humanos. Por eso el concepto de régimen político es más amplio que el de orden constitucional y hace hincapié en la organización verdadera de una sociedad, no solo en las normas jurídicas. Hay solo una coincidencia parcial de régimen político y orden constitucional porque ninguna constitución da forma plena a la vida de un país. Régimen es el conjunto de las normas formales que relacionan a las principales instituciones políticas –al ejecutivo con el legislativo, al poder judicial con el ejecutivo, al sistema de partidos con los poderes del Estado–, además de la naturaleza política de los vínculos entre ciudadanos y gobernantes.

Los regímenes políticos dan forma a un conjunto más o menos coordinado de instituciones, las que mantienen una fuerte relación y dependencia entre ellas. El término régimen político designa un conjunto de instituciones articuladas entre sí referidas al fundamento del poder, a su estructura, a sus límites y a la elección de los gobernantes (Duverger, 1962: 233). Y así, aunque cada régimen pueda ser original en virtud de las circunstancias históricas, geográficas o económicas de

2 Una notable excepción a esta idea es el golpe de marzo de 1976 que tuvo lugar en la Argentina. Quienes lo ejecutaron sabían que querían implantar y qué fines perseguían. Cabe recordar, no obstante, que fue el último producido en América del Sur vinculado con la seguridad nacional y que contaba con la experiencia de los previamente practicados en otros países.

3 En las páginas citadas de este libro pueden leerse las declaraciones de quienes tomaron parte en el golpe de Estado de 1964 en el Brasil, que aclaran la idea mencionada. En sus palabras se comprueba que no habían previsto por completo qué orden iba a surgir.

cada país, casi todos pueden integrarse en tipologías establecidas a priori porque las situaciones en las que se inscriben presentan semejanzas. Es decir, tanto las democracias liberales como los sistemas autocráticos tienen varios regímenes concretos que se inscriben dentro de uno de ellos y cuyos elementos comunes hacen que guarden coherencia entre sí.

Los regímenes de seguridad nacional se engloban dentro de los sistemas autocráticos en el que sólo hay uno –persona, junta, partido, asamblea o comité– que detenta el poder. El ejercicio del poder está concentrado y no hay control efectivo sobre él para limitarlo. Los límites constitucionales no existen y este sistema político se denomina autocracia. El poder tiene en él una estructura monista, la voluntad política la monopoliza el grupo dirigente y la sociedad se integra políticamente en el Estado, es decir, difiere claramente del democrático, en donde el poder es pluralista, la voluntad política se forma de manera abierta y la sociedad se integra solo de manera parcial en el Estado, permitiendo amplios márgenes de libertad a los ciudadanos y a la crítica. Sea como fuere, en estos regímenes de nuevo cuño se evitaba la libertad de pensamiento y de acción de aquellos grupos sociales y políticos que pudieran existir en el régimen, porque si no se hubiera hecho así se habría desembocado en la democracia al aceptar su participación.

EL ESTADO MILITAR

Caudillos. Libertadores. Golpistas

Un elemento interesante de los estados de seguridad nacional era que, además de su autoritarismo burocrático autoritario, adquiriría preponderancia lo militar. El paso del Estado autoritario al Estado militar era relativamente simple. Es verdad que por regla general la política iberoamericana había estado marcada por la inestabilidad en las formas de gobierno hasta los años sesenta (Alcántara, 1991: 126-143). Se había combinado el trasfondo del constitucionalismo decimonónico liberal con la preponderancia del presidencialismo y, a la vez, cierta tendencia a emplear medidas de fuerza. Así que desde los años sesenta llegó la experiencia autoritaria, cuyo primer paso era el elitismo radical del sistema. Desaparecía de esta manera completamente el pueblo y aparecía la masa y, como ésta parecía –a ojos de los doctrinarios de la seguridad nacional– incapaz de concebir objetivos nacionales, solo las elites eran aptas para asumir las tareas de la seguridad nacional y del desarrollo. Como las masas eran fácilmente manipulables, aquellas eran las únicas que poseían la imaginación y la voluntad suficientes para persuadir a la nación, dirigirla y decirle qué papel debían desempeñar en América, en el mundo contemporáneo y en el futuro.

En Iberoamérica creían los partidarios de la doctrina de seguridad nacional que lo más granado solamente podía encontrarse entre los militares. ¿Por qué? Por la traición de los civiles –que habían creado el problema de la supervivencia de la nación– y por la radicalidad de la guerra, que requería una dirección militar. Los civiles no solo habían hecho malos gobiernos, sino que habían corrompido a la nación, la habían destruido o habían dejado actuar al desorden hasta tal punto que era necesario rehacer la nación por completo. Por esta razón la simple intervención de las Fuerzas Armadas para reemplazar un mal gobierno por uno bueno –el pronunciamiento clásico– no era suficiente, aunque era un medio necesario para hacerse con el poder. Si la patria estaba en peligro era necesario reconstruirla en su integridad y no solo regenerarla. Por eso solo podían emprender esta tarea los militares. En la Declaración de Principios de la Junta Militar chilena que se dio a conocer en los días posteriores al golpe de Estado se decía que la junta asumía *“las tareas de reconstruir moralmente, institucionalmente y materialmente el país... en definitiva existe el deber imperioso de cambiar la mentalidad de los chilenos”* (VV.AA., 1974: 28 y ss.).

¿Tienen estas ideas algo que ver, siquiera de forma tangencial, con algo conocido en el continente, como el viejo caudillismo iberoamericano? Los caudillos eran vástagos de la guerra de la independencia, o cabecillas de una rebelión, o personas que se encontraban entre el liderazgo y la realidad institucional (Cuesta y De Arce, 2001: 184), o personajes que podían gobernar sin cargos ni autoridad de Estado, pues su legitimidad y autoridad residían no en las instituciones, sino en su propia persona (Lynch, 1993: 18 y 59). Su poder nacía de la violencia y llegaban al poder tras un golpe de fuerza aceptado y, a veces, impulsado por el pueblo, que los veía como una especie de salvadores que podían restaurar la libertad amenazada (Borrego, 1991: 139-140). Su fuerza les permitía lograr la lealtad de grupos numerosos de hombres a los que conducían a enfrentarse a la autoridad constituida para obtenerla mediante el empleo de la violencia (Safford, 1991: 62). Tan importante fue el caudillismo en la vida contemporánea de Iberoamérica que Lambert afirmó hace 35 años que es posible que fuera la característica más sobresaliente de la vida política de América Latina (Lambert, 1973: 282). Dicen Cuesta y De Arce, refiriéndose a tiempos pasados, que *“los caudillos surgieron de entre los combatientes de las guerras, caudillos guerreros, pero también se halla entre ellos el adinerado criollo que soñaba y tenía aspiraciones guerreras hasta acceder al poder, o el indio instruido, u otro indio imbuido por un misticismo aunque iletrado, o el hacendado y comerciante, o el mestizo sin estudios, o el guerrero aupado por sus huestes, o el profesor con predicamento sobre el pueblo”* (Cuesta y De Arce, 2001: 186). El caudillo, a diferencia del cacique, ejercía un poder centralizado encaminado a la unificación política, que se encontraba frecuentemente con con-

flictos con los caciques, los que se resistían a aceptar en su región una autoridad distinta de la suya. Al caudillo se le sublevaba no el pueblo, sino los notables y los aristócratas latifundistas, y él se mostraba paternalista con las clases populares y desprotegidas, en las que encontraba respaldo para su labor de gobierno (De la Iglesia, 1973: 15-16).

Por eso no es correcto decir que los regímenes de seguridad nacional se caracterizaban por el caudillismo o que las intervenciones militares que tuvieron lugar antes de su advenimiento fueron actos propios de caudillos. El militarismo implica el empleo de las armas, pero proviene de un sector del cuerpo de oficiales. No se trata de una intervención personal y popular, sino de la de una colectividad organizada y disciplinada que recurre a las armas en situaciones concretas. Es, quizá, un fenómeno sociopatológico que supone la invasión de lo militar y de su organización en la vida política y social de una sociedad (Watts, 1967: 13 y ss.). Los regímenes de seguridad nacional no fueron el producto de los actos de caudillos libertadores, civiles, guerreros o militares, dotados de un singular carisma personal y coraje, con formas específicas de ejercer el poder, reclutar a sus hombres, practicar el clientelismo y populistas en su forma de entender la política.⁴ Esos regímenes fueron algo distinto, más trabado, más organizado, más elaborado. Eran las Fuerzas Armadas –cuya importante presencia en la historia del continente es indiscutible y que a sí mismas se tenían por la flor y nata de sus países– las que tomaban el poder.

Los ejércitos, cuyas tradiciones se remontaban a los tiempos de la independencia, se tenían en casi toda Iberoamérica por fundadores, en cierta medida, de sus repúblicas (Rial, 1990: 2), y creían que a ellos les competía salvar a la patria. Al fin y al cabo la misión de los ejércitos ha sido –y es– de servicio civil, es decir, de servicio a la sociedad política (Dabin, 1955: 165) y desde 1920 a 1975 triunfaron noventa golpes de Estado en los veinte países de América Latina. En 1977 había gobiernos militares en una docena de países y en la mayoría se habían logrado mediante golpes de Estado. Es verdad que desde finales de los años setenta comenzó un período de transición política a la democracia en América Latina y se abandonó el intervencionismo militar, pero en 1973 escribía De la Iglesia que América Latina no era una región militarista con excepciones, sino una región cuyo sur atravesaba una etapa decididamente militarista *“en parte por el influjo de factores específicamente militares, en parte porque el sistema de partidos ha de-*

4 Una breve e interesante tipología de los caudillos y de sus características puede encontrarse en Cuesta, Mariano y De Arce, Álvaro, pp. 186 y ss., y en Safford, Frank, pp. 63-64.

jado un hueco que otras fuerzas y, especialmente, los militares, tienden a llenar”, mientras el norte se encaminaba a la consolidación de sus instituciones civiles (De la Iglesia, 1973: 87).

No obstante, es absurdo pensar que la forma habitual que tenía el Ejército de manifestarse en la vida pública y en la política era el *golpismo*. Eran –y son– muchas las formas que tenía de hacerlo y, con frecuencia, los ciudadanos las confundían.⁵ Cabe entonces preguntarse el porqué de esta tendencia a la intervención.

Intervencionismo militar y acción política

Intervencionismo militar y sociedad civil

La verdad es que los militares tenían una enorme predisposición a intervenir en política, sobre todo con el Estado casi constante de discordia civil que daba una profunda participación al poder militar. Incluso por la vía de la lucha interior contra el comunismo los militares llegaban a la política exterior, pues al fin y al cabo el comunismo dependía de los dictados de potencias extranjeras y combatirlo suponía adoptar una postura con respecto a la actitud internacional de la nación. No debe olvidarse que, aunque el intervencionismo en política era originalmente cosa de antimarxistas, militares promarxistas, quizá en años anteriores a los de la seguridad nacional, eran partidarios de lo mismo. En la Argentina, por ejemplo, el marxismo nacional pedía sin ambages la intervención del Ejército en política, porque era imposible el éxito de la revolución sin contar con los mejores elementos de las Fuerzas Armadas. Ramos recordaba que *“en un país que lucha por formarse y construirse, un ejército apolítico es un ejército sin política nacional”* (Ramos, 1959: 64). Y no era extraño que los comunistas apoyaran a personalidades militares que adquirirían renombre tras intervenciones en política. En el Perú, por ejemplo, el liderazgo de las Fuerzas Armadas estaba dividido en un ala economicista de tendencia liberal y un ala política de tendencia socialista cuya solidaridad se basaba en una misma interpretación

5 Los ciudadanos suelen confundir las formas que las Fuerzas Armadas tienen de manifestarse en lo público porque asemejan conceptos que no son parejos. El motín, el cuartelazo, la insurrección, el *putsch*, el pronunciamiento o el golpe, vocablos que suelen emplearse como si fueran sinónimos, no son lo mismo. El motín es la desobediencia limitada de militares de rango inferior; el cuartelazo es una revuelta de la oficialidad intermedia que tiene lugar en una instalación militar y que busca satisfacer exigencias de tipo corporativo; el pronunciamiento es la rebeldía de los altos mandos que “levantan la voz por la patria” para presionar al gobierno y enderezar el rumbo del país; el alzamiento es un levantamiento militar masivo que cuenta con el apoyo de la población; la insurrección es una ruptura pública de la legalidad que, como el alzamiento, tiene ánimo revolucionario; y el *putsch* es una sublevación violenta llevada a cabo por grupos contrarrevolucionarios contra el gobierno en la que también participan civiles –es una modalidad del *golpismo*–.

de la misión histórica conjunta que afrontaban y en una política ecléctica (Monteforte, 1973: 173).

Estas cuestiones no deben soslayarse porque es importantísimo insistir en la idea de que las intervenciones no eran frecuentemente el intento de participar en política de una casta con deseos de dominio, entre otras cosas porque tal casta no existía en las fuerzas armadas.⁶ La actuación solía ser el resultado de las peticiones de gobernantes de todas las ideologías, derechas e izquierdas, que creían que se adecuaba a sus deseos o a sus conceptos del bien público y que llamaban a las puertas de los cuarteles para solicitarlas. Las Fuerzas Armadas solían resistirse a esas peticiones. Puede decirse, por tanto, que a veces la actuación militar no era más que la prolongación de una conspiración civil que acababa por ganar los cuarteles. Incluso se decía que la revuelta militar triunfante era la ejecución final de una rebelión cívica que la precedía y que la necesitaba para imponer un nuevo gobierno más justo y anhelado por el pueblo. La intervención brasileña de 1964, por ejemplo, se justificó de esa manera.⁷ No es de extrañar si en palabras del general Osvaldo Alves, publicadas en la prensa argentina un año antes, se decía que el Ejército brasileño estaba a la vanguardia de las aspiraciones del pueblo porque estaban compenetrados. Si el pueblo deseaba algo, el Ejército estaba allá para apoyar la decisión (Alves, 1963). Es más, a veces se veía a los militares como una garantía de cierta honradez (Johnson, 1964: 241), en comparación con otros grupos y organizaciones. Huelga decir lo arriesgadas que son estas palabras, porque puede parecer que el Ejército es el intérprete único y aventajado de la voluntad popular. Pero es verdad que a veces la intervención militar era una cuestión civil *“en el sentido no solo de que la decisión sobre la procedencia de la intervención militar la asumen, con mucha frecuencia, previamente los civiles, sino en el más profundo de que responde a modos de ser peculiares en la sociedad política en Hispanoamérica”* (Lozada, 1967: 46-47). Es más, tal y como aseguraba este profesor argentino, *“cuando los gobernantes civiles se deciden a ser ejecutivos y a romper con el frecuente clima de irresolución civil, suelen terminar inevitablemente apoyados en las Fuerzas Armadas, únicas capaces de convertirse en instrumento de resuelta acción en un medio fraccionado, discrepante, adversativo; y ese apoyo, desde luego, suele tener el precio de una mayor intervención militar en el ejercicio del poder político”* (Lozada, 1967: 67).

6 Pese a afirmaciones, a veces interesadas, que afirman lo contrario, la composición y el origen social de los oficiales era muy heterogéneo. A veces los mandos superiores provenían de familias notables, pero eso era la excepción. Excepción que no era tal en la Marina, cuyos oficiales solían provenir de familias de abolengo.

7 El Dr. Manoel Francisco do Nascimento Brito, director de radios y diarios en el Brasil, invocó ese principio, tal y como recogió el diario bonaerense *La Prensa* el 26 de julio de 1964.

Las Fuerzas Armadas en Iberoamérica

Para ahondar en esta cuestión hay que recordar que los ejércitos en Latinoamérica se profesionalizaron desde 1920 y 1930 hasta 1960 y se internacionalizaron entre 1960 y 1968, durante la Guerra Fría y la hegemonía estadounidense. Antes de la Segunda Guerra Mundial tenían también asignadas funciones de gendarmería, y no eran en modo alguno paladines de la democracia. Incluso constitucionalmente, en los países sudamericanos la adaptación de los modelos europeos no excluía el ejercicio de responsabilidad política o de poder policial en épocas de agitación interna. La naturaleza apolítica de los ejércitos alemán y francés en el siglo era ilusoria, de ahí que los sudamericanos que se entrenaron en Europa asimilaran una sensibilidad política moderna que no era prodemocrática (Nnun, 2004: 174-175). Además, tras la Segunda Guerra Mundial y la aparición de la Guerra Fría, los militares influenciados por EE.UU. fueron hostiles a todo aquello –ya fuera ideológico, cultural, económico o político– que pudiera amenazar la existencia de las Fuerzas Armadas al amenazar la del Estado. Aun así, afirma Nnun, al contrario de la estereotipada idea común, que las políticas de Estados Unidos no fueron responsables de haber definido el rumbo interno de los militares sudamericanos. *“Los ejércitos de [...] el Cono Sur [...] aún eran ejércitos esencialmente continentales en la mitad del siglo pasado [el siglo XX]. Su existencia [...] había estado basada en parte en la necesidad de defender y expandir fronteras como parte del proceso de construcción de la nación y de la diplomacia internacional. La formación francesa y alemana había reforzado esto así como había refinado sus roles al interior de la nación [...] El ignorar esta herencia histórica implica correr un riesgo”* (Nnun, 2004: 192). Es más, no es cierta la tesis al uso que afirma que los golpes de Estado de América fueron patrocinados por el Departamento de Estado de Estados Unidos de América. Lo que sí es verdad es que se intentaba obtener el visto bueno de la embajada estadounidense antes de lanzarse a quebrar el orden constitucional, pues era una forma de evitar obstáculos externos y de reducir los problemas de ilegitimidad (Malamud, 1992: 149).

A partir de los años sesenta surgió en Iberoamérica el pretorianismo tipo dirigente (Perlmutter, 1982: 17-19 y 123-161), y en ese tiempo las instituciones militares crearon estructuras ejecutivas que hicieron valer tanto su modernización como su autonomía. El militar se empezó a preocupar no solo de la defensa exterior, sino de la seguridad interior y del desarrollo nacional (Stepan, 1973: 47-65). Si antes de la Segunda Guerra Mundial las Fuerzas Armadas tenían asignadas funciones policiales –aunque no les agradara demasiado– en los sesenta y en los setenta se comprometían en la defensa del orden interior por convicciones ideológicas. Los militares iberoamericanos durante un siglo aportaron ideología, organización y ad-

ministración a sus países y contribuyeron a desarrollar el Estado moderno, a pesar de que con frecuencia habían interpretado la democracia como control extranjero e ideología divisionaria de la sociedad, a la que aquella dañaba al primar en exceso los derechos individuales (Nnun, 2004: 193). En realidad en América Latina los militares constituyeron una clase dirigente (Anderson, 1967: 328) y a principios de los sesenta y de los setenta los ejércitos iberoamericanos aún estaban ligados, por regla general, al tipo de régimen liberal que había existido en Europa en los siglos XIX y XX. Ciertamente es que a partir de entonces se abandonó ese modelo a favor de un régimen pretoriano tipo dirigente. *“Cuando la autonomía corporativa se ligó con fortuna a la seguridad nacional (interior y exterior), se produjo un ejército pretoriano tipo dirigente que fue conservador en lo social aun cuando se comprometiera en la acción social. El oficial dirigente estaba inspirado por su formación y tendencia corporativa, y excepto en el caso de los políticos oportunistas (del tipo de Perón), constituyó una fuerza contrarrevolucionaria. Hacia 1976 el clásico ejército tipo árbitro ya no existía como movilizador político”* (Perlmutter, 1982: 273). El poder político de la institución, tradicionalmente considerable, aumentó y se mezcló con el corporativismo, el autoritarismo de los regímenes y la revolución modernizadora, además de con el intento de frenar el comunismo y el izquierdismo interno. No en vano *“la tradición de autoritarismo existente en los regímenes militares se encuentra, ciertamente, ligada con el tipo de pretorianismo corporativo desarrollado en Iberoamérica durante más de un siglo”* (Perlmutter, 1982: 274).

Este carácter militar del Estado se fortalecía con el entrenamiento militar en Estados Unidos, que suponía tanto la preparación militar como la instrucción no militar. El entrenamiento era la adquisición de habilidades para tareas específicas y la instrucción era la adquisición de conocimientos para la carrera militar en general (Lang, 1964: 50). Se formaba a los oficiales porque eran la parte más influyente de las Fuerzas Armadas y eran ellos los que condicionaban la conducta de las Fuerzas Armadas (Gutteridge, 1965: 84). Hasta la Segunda Guerra Mundial el entrenamiento de los países iberoamericanos lo hacía especialmente Alemania y su influjo autoritario fue notable (Case, 1970: 336). Después de la Segunda Guerra Mundial la Ley de Defensa Mutua de 1951 disponía la ayuda para Iberoamérica, pero no decía nada de entrenamiento en Estados Unidos, y en 1954 se destinaron los fondos para que los oficiales latinoamericanos pudieran estudiar en EE.UU. De 1950 a 1957 se entrenó a oficiales de 48 países. Los métodos del programa consistían en entrenar a gente en Estados Unidos y en lugares del extranjero; en mantener equipos móviles de entrenamiento destacados en distintos países; en establecer técnicos estadounidenses en el extranjero; en visitar a los jefes superiores del extranjero para darles orientación; y en contar con personal estadounidense destacado en países extranjeros. A partir de 1963 disminuyó en EE.UU. el

interés porque se dieron cuenta de que el equipo suministrado por EE.UU. y el entrenamiento se usaban con fines antidemocráticos,⁸ y el Parlamento pidió que se estudiara de nuevo el plan de entrenamiento. Además la Alianza para el Progreso de Kennedy de 1961, considerada como expresión de solidaridad interamericana en lo económico y en lo social para que Iberoamérica evolucionara de esa forma –y que parecía más aceptable para conseguir la estabilidad en América Latina–, suponía una alternativa al Programa de Ayuda Militar. Si en 1956 dos tercios de los programas de ayuda eran militares, en 1966 solo un tercio era militar y dos tercios eran económicos. Ahora bien, pese a esto, a partir de 1962 las fuerzas aéreas entrenaron a los ejércitos latinoamericanos en tácticas de guerrillas y contraguerrillas y el ejército destinó equipos móviles de especialistas en entrenamiento antiguerrillero. ¿Por qué? Porque la amenaza de una invasión exterior dejaba de ser la preocupación fundamental y la prioridad era la creación de una fuerza interna de seguridad interior en América Latina. El temor a la subversión interna –a la guerra revolucionaria– inspiró esto. Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta 1960 el Programa de Ayuda Militar para América Latina estaba pensado para enfrentarse a una amenaza exterior. En 1960 empezó a cambiar al pensarse que el enemigo era interno. No en vano en 1959 se entrenaban comunistas en Cuba en técnicas de toma del poder e instauración de regímenes comunistas en países iberoamericanos. Y en 1961 en Fort Gulick, en la zona del Canal de Panamá, comenzó el primer curso de contrarresistencia.

Gracias a esta formación, a la tradición intervencionista y a las evoluciones posteriores, los militares –según opinaban los defensores de esta forma de pensar–⁹ podían gobernar sus países. Debían hacerlo ellos porque las virtudes de su clase –valor, incorruptibilidad, desinterés...– representaban la contrapartida de los vicios destructores de la nación y porque estaban por encima de los partidos y fuera de ellos. No debe olvidarse que las Fuerzas Armadas modernas tienen varios rasgos fundamentales insoslayables, como alta organización y coherencia, mando centralizado, autoridad organizada de forma piramidal, autoridad despersionalizada, estratificación interna fuerte y bien visible, disciplina y énfasis en el “debido canal”, fácil comunicación interna, espíritu de cuerpo, cierto aislamiento con respecto a la sociedad, actividad a tiempo completo, burocratización, normas propias, provisiones financieras permanentes, estatus social diferencial, corporatividad y responsabilidad profesional (Ochoa y Beltrán, 1968:18-20). Todo esto ocurre tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz. Y estas características las marcan,

8 Valga como ejemplo el golpe de Estado que en 1962 tomó el poder en el Perú.

9 Esta idea no indica que así pensarán todos los militares, sino el sector que dentro de las Fuerzas Armadas impuso el camino de la seguridad nacional.

para bien y para mal. Y las distinguen de la sociedad civil, más desorganizada. La misma división de poderes del orden civil, en que también hay mando, hace que el poder civil sea heterogéneo. Por eso parecían los más capaces para fortalecer el Estado y dirigirlo con mano de hierro.

Téngase además en cuenta que en las modernas ideas de la defensa nacional, incluso en el mundo democrático, esta no se limitaba solo a la defensa física del territorio, sino a la defensa de lo permanente, de los valores de la patria, cuya salvaguardia se configuraba en el Ejército. La defensa también es la del mantenimiento y robustecimiento de las ideas que proporcionan la subsistencia del Estado (Oehling, 1967: 63) y si la guerra no era solo cosa de militares –incluso en el mundo democrático occidental y europeo (VV.AA., 1958: 207)¹⁰, la defensa nacional llegaba –y llega– más allá del empleo de las armas. Toda esta visión amplificada se daba en la doctrina de la seguridad nacional, pues si el fin de todo ejército es la victoria (Jouvenel, 1957: 269) contra el ataque extranjero, también su fin es frenar la subversión interior. Hacia el exterior defiende al país de invasiones, y en el interior, de desórdenes y violencia que pongan en un aprieto la subsistencia de los ciudadanos y del orden. El Ejército es una forma defensiva de la nación que actúa en el momento oportuno (LaSalle, 1957: 25). Cuando este cree que es superior en organización –tradición en Iberoamérica al estar más cercanos a los niveles europeos de la industria, por ejemplo, que otros cuerpos–, tiende a actuar. Su coordinación solía ser superior a la de los civiles y cuando la disciplina militar no era todo lo buena que se suponía debía ser, solía deberse a que en esa nación la indisciplina civil era también mayor de lo que debía ser. Las Fuerzas Armadas modernas estaban bien cohesionadas, actuaban unitariamente hacia objetivos prefijados y esto las distinguía de la sociedad civil, pero las situaba en el extremo opuesto de la sociedad civil en los países latinoamericanos. *“Tiene todo lo que se echa de menos entre los civiles: cohesión, jerarquías consagradas, fines colectivos indiscutidos e indiscutibles. Si en toda sociedad la superioridad organizativa de las Fuerzas Armadas las favorece para gravitar en política, en Hispanoamérica esta facilidad es pues mucho más intensa”* (Lozada, 1967: 61).

Por eso a veces en Hispanoamérica se había auspiciado el situar a un militar en las altas magistraturas del Estado como la fórmula más adecuada para impedir la intervención política de los militares, lo que en el fondo quería asegurar

10 Así lo decía, por ejemplo, Paul Ramadier en 1948, cuando fue ministro de Defensa en Francia, un país de larga tradición democrática.

la más legítima estabilidad política y así actualizaban cuestiones bastante viejas, ya planteadas por Aristóteles. El hecho de que un militar ocupara la jefatura del Estado no suponía de suyo que la ocupara un militar, si estaba en ella como simple ciudadano. Ya Aristóteles se preguntaba si las funciones militares y las políticas debían ser confiadas a las mismas personas o a gentes distintas. Y respondía de forma ambigua; a diferentes personas en la medida en que unas funciones necesitan fortaleza y, las otras, sabiduría; pero ambas a la misma persona para prevenir alteraciones políticas de origen militar. Nunca ha sido fácil que quienes pueden usar la fuerza la limiten voluntariamente, porque los que llevan armas pueden siempre determinar el sino de la constitución (Lozada, 1967: 19). Cuando los militares iberoamericanos se vieron llamados a salvar a la patria y se sintieron dotados de fuerza y de sabiduría, mal anduvo la vida de la democracia. Además, como se estaba en “estado de guerra”, no creían que un gobierno civil tuviera la energía necesaria para enfrentarse a los desafíos de la seguridad nacional y del desarrollo. Al contrario que Von Clausewitz, pensaban que la conducción política de la guerra correspondía a los generales, pues debían de ser quienes pusieran en práctica la estrategia los que hicieran la política.

Las Fuerzas Armadas y los partidos políticos

Hay que insistir en que los militares estaban por encima de los partidos y no caían en sus trampas partidistas, o así es como se veían a sí mismos. A veces las democracias, desde los tiempos en los que arraigaron en Europa, amenazaban su propia integridad al tener una relevancia directa los intereses particulares dentro de ellas, organizados frecuentemente en los partidos políticos, que influían en la sociedad y en los parlamentos (Fioravanti, 2004: 27). Aunque la denominación de partido es antigua, su uso adquirió nuevo vigor con la aparición del Estado constitucional. Su idea asume la condición de parte de un todo social, aunque no sea una facción porque persigue intereses generales, y por eso son fundamentales para la legitimidad de la unidad política (Sartori, 1980: 54 y ss.). Todo partido nace a consecuencia de las instituciones representativas y de las elecciones en las que participa un amplio cuerpo electoral, y por eso su desarrollo está ligado –en las etapas iniciales– a la ampliación progresiva del sufragio (Martínez, 1996: 17). Pero su razón de ser no son las elecciones, no nacen solo para hacerlas pues, como decía Weber, los partidos son formas de socialización que, reclutando gentes de forma libre, dan a sus miembros probabilidades ideales o materiales, es decir, el logro de ventajas de diversos tipos (Weber, 1994: 228). Por eso son asociaciones voluntarias que necesitan del poder para lograr fines. Por resumir de algún modo, los partidos políticos son a la vez fenómeno espontáneo y Estado, son esenciales en todo Estado democrático, y sin ellos no hay demo-

cracia, salvo que sea orgánica. El partido político supone el acceso de las masas a la vida política. Son, en los análisis sistémicos modernos, organizaciones que cumplen funciones de agregación de intereses. Los partidos se diferencian de los grupos de intereses porque generalmente solo los partidos aspiran a participar en elecciones y a conquistar cargos políticos. Es decir, los partidos aspiran a colocar a representantes suyos en cargos de gobierno (Janda, 1970: 83). Y no son grupos de interés porque los partidos compiten entre sí, y los grupos de interés tienen muchos destinatarios de sus actividades pero apenas asociaciones contrarias –exceptuando trabajadores y empresarios (Beyme, 1986: 15)–. Precisamente porque no compiten contra nadie, pueden penetrar más en los organismos públicos y sacar tajada con más facilidad que un partido político.

En realidad los partidos en América son tan complejos como el continente mismo, por tanto una visión unívoca y parcial es simplista y falsa. Por simplificar mucho, podría decirse que los partidos que nacieron con un liderazgo civil personal tendían a tener carácter neutro; aquellos que nacieron con una organización de apoyo, esta tuvo efectos en ellos y tendían a tener carácter revolucionario y no neutro; además, los partidos que contaron con organización de apoyo en su origen, mantuvieron liderazgo personal armado; los partidos que no tuvieron origen electoral mantuvieron carácter revolucionario y así fueron los fundados entre 1925 y 1950; los partidos que no tuvieron origen electoral tuvieron liderazgos de tipo colectivo armado; y los partidos surgidos entre 1950 y 1975 lo fueron por escisión (Alcántara, 2004: 116). Es decir, es bien difícil tener una visión clara y de conjunto de qué ocurrió con los partidos en Iberoamérica. Pero es cierto que han sido muy importantes en la vida latinoamericana. Los veinte países de Iberoamérica no han tenido un modelo semejante, más bien se ha tratado de sistemas originales. De hecho la palabra “partido” se empezó a emplear en el continente con sentido peculiar, pues distintas facciones armadas se unían en grupúsculos políticos bajo la dirección de un jefe, y después se convertían en una organización cuyo fin era la conquista del poder, en la que primaba el carácter personalista y había escasos elementos ideológicos en ella (Montaño, 1975: 11).

Por regla general los partidos en América Latina se caracterizaron por su personalismo, su alto grado de faccionalismo y su inestabilidad. Intentaron imitar los modelos europeos y estadounidenses y constituyeron bases institucionales sólidas, pero descansaban en las personalidades de los líderes, que con frecuencia eran el motivo real de su funcionamiento; al mismo tiempo las corrientes internas de los partidos acababan por tener vida propia y el partido ocupaba parte de sus esfuerzos en intentar conciliar a sus seguidores; y la falta de estabilidad –que no era solo de los partidos, sino de los regímenes y de los sistemas políticos en el

continente— era palpable. Los partidos, ya fueran conservadores o liberales —los de la primera época—, radicales, de masas o los contemporáneos surgidos en los años sesenta, estuvieron marcados por esto (Montaño, 1975: 11-21).

Los partidos, para la doctrina de seguridad nacional, socavaban la unanimidad nacional deseada y las características mencionadas ayudan a entender el rechazo que causaban en los regímenes de seguridad nacional, especialmente si aquellos eran de izquierda, en donde por definición ideología y organización están más estrechamente entrelazadas que en ningún otro. Si se miraba al comunismo europeo se veían estas tendencias, pues la uniformidad ideológica de los partidos comunistas se logró tradicionalmente con la eliminación de los dirigentes nacionales de los partidos comunistas y con la aplicación estricta de las directrices de la Komintern. Solo tras la muerte de Stalin fue posible iniciar de nuevo discusiones sobre teorías contrapuestas o divergentes. Desde 1975 la nueva orientación que podía adoptar el comunismo “democrático” se denominó eurocomunismo, que prefería la solidaridad internacional al internacionalismo proletario ortodoxo. Ni siquiera esto tranquilizaba a los partidarios de la doctrina de seguridad nacional, aunque en Iberoamérica fuera grande la debilidad estructural de los partidos políticos, fueran cuales fueran. Cuando la izquierda llegó al poder, como en Chile, se liquidó rápidamente. De hecho el modelo chileno fue causa de una revisión de las estrategias transformadoras de otros partidos, primero en Italia y luego en España (Carrillo, 1977: 18). El temor a las contrarrevoluciones preventivas fue incluso manifiesto en Europa.

CONCLUSIONES

Se diría que el concepto de *Estado militar*, aun no siendo patrimonio exclusivo de los regímenes inspirados por la doctrina de seguridad nacional, sí era uno de sus elementos indiscutibles. Al fin y al cabo la doctrina de seguridad nacional, casi sin pretenderlo, instauraba un nuevo tipo de régimen político fuertemente autoritario que anulaba la participación popular y la restringía casi en exclusiva a los miembros de las Fuerzas Armadas partidarios de la seguridad nacional y a sus acólitos. El elitismo del sistema era la consecuencia y, a la vez, la causa de todo ello.

La regeneración del país, desde esta lógica, solo podían llevarla a cabo las Fuerzas Armadas, formadas por los más aptos, que no eran caciques ni —mucho menos— caudillos al viejo estilo latinoamericano, pues intervenían en la política invadiendo el espacio público, tomando el poder y organizando la sociedad según criterios militares. No en vano en los años setenta el Cono Sur atravesaba un

período militarista que degradaba las instituciones civiles, ya bien desarrolladas al norte del continente.

La intervención en la vida política de las naciones no siempre la hacían por iniciativa propia, sino no pocas veces a instancias de parte de la población civil, que confiaba en sus virtudes y en sus capacidades para sanar las dañadas vidas políticas de algunos Estados. Los ejércitos latinoamericanos eran profesionales y eficaces, con frecuencia mejor formados que el personal civil de sus Estados, y en los años de la aparición de estos regímenes de seguridad nacional habían abandonado los regímenes de tipo liberal europeo –de cuya ideología habían bebido en el pasado– para ejercer cierto pretorianismo dirigente y contrarrevolucionario preocupado por frenar cualquier cosa que sonara a comunismo o a izquierda.

Los militares estaban al margen de las disputas partidistas e ideológicas y esto, unido a las características propias de las Fuerzas Armadas –mando centralizado, autoridad piramidal, estratificación interna...– permitía que su acción en política fuera monolítica, homogénea y eficaz, sin lugar para la duda o la discusión.

En fin, el resultado de todo esto solo podía ser un Estado militarizado, dirigido con mano de hierro, sin espacio para las divergencias –que se entendían como traición al modelo imperante y, por tanto, a la patria–, dogmático y convencido de que el hombre y la sociedad formaban un todo indisoluble. La autoridad de este Estado era ilimitada y su despotismo estaba obsesionado con imponer la uniformidad en los asuntos humanos. El Estado militar se deificó a sí mismo y se volvió tiránico, aun cuando su intención –quizá– fuera solo restaurar la autoridad perdida. Quiso ayudar a la sociedad civil y acabó dañándola con su descaro autoritario.

BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA, M. (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona, España: ICPS.

ALCÁNTARA, Manuel (1991). El problema de la democracia en América Latina. *Revista de Occidente*, 124, 126-143.

ALVES, Osvindo (1963, 27 de enero): *Diario La Prensa*. Buenos Aires.

AMARAL, J. A. (1975). *Segurança e Democracia*. Río de Janeiro, Brasil: José Olympio.

- ANDERSON, C. (1967). *Politics and Economic Change in Latin America*. Princeton, USA: Princeton University Press.
- BEYME, K. (1986). *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- BORREGO, Carmen (1991). La formación de las nacionalidades: El conflicto ideológico. En Navarro, L (ed.), *Historia de las Américas*. Vol. IV. Madrid, España: Alhambra Longman.
- CARRILLO, S. (1977). *Eurocomunismo y Estado*. Madrid, España: Crítica.
- CASE, Roberto (1970). El entrenamiento de militares latinoamericanos en Estados Unidos. En Beltrán, V. R (ed.): *El papel político y social de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Caracas, Venezuela: Monte Ávila Editores.
- Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM) (1977). *Doctrina de Seguridad Nacional. ¿Doctrina o ideología?* Bogotá, Colombia: Oficina de Prensa y Publicaciones CELAM.
- CUESTA, Mariano y DE ARCE, Álvaro (2001). Caudillos y militares como protagonistas del poder en Iberoamérica. En Martínez, E (coord.): *Poder y mentalidad en España e Iberoamérica*. Madrid, España: UCM.
- DABIN, J. (1955). *L'Etat ou Le Politique*. Paris, France: Dalloz.
- DE LA IGLESIA, J. (1973). *Breves anotaciones histórico-políticas sobre la intervención militar en América Latina*. Bogotá, Colombia: Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas-Universidad Javeriana.
- DUVERGER, M. (1962). *Institutions politiques et Droit constitutionnel*. Paris, France: PUF.
- FIORAVANTI, Maurizio (2004). Estado y constitución. En: Fioravanti, M. (ed.): *El Estado moderno en Europa*. Madrid, España: Editorial Trotta.
- GUTTERIDGE, W. (1965). *Military Institutions and Power in the New States*. New York, USA: Frederick A. Praeger.
- JANDA, K. (1970). *A conceptual framework for the comparative analysis of political parties*. Beverly Hills, USA: Sage Publications.

- JOHNSON, J. (1964). *The Military and Society in Latin America*. Stanford, USA: Stanford University Press.
- JOUVENEL, B. (1957). *La soberanía*. Madrid, España: Rialp.
- LAMBERT, J. (1973). *América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas*. Barcelona, España: Ariel.
- LANG, Kurt (1964). Technology and Career Management in the Military Establishment. En Janowitz, M (ed.): *The New Military: Changing Patterns of Organizations*. New York, USA: Russell Sage Foundation.
- LASALLE, F. (1957). *Qué es una Constitución*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Siglo Veinte.
- LOZADA, S. (1967). *Las Fuerzas Armadas en la política hispanoamericana*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Columba.
- LYNCH, J. (1993). *Caudillaje en Hispanoamérica: 1800-1850*. Madrid, España: Mapfre.
- MALAMUD, C. (1992). *América Latina, siglo XX. La búsqueda de la democracia*. Madrid, España: Editorial Síntesis.
- MARTÍNEZ, M. (1996). *Introducción a los partidos políticos*. Barcelona, España: Ariel.
- MONTAÑO, J. (1975). *Partidos y política en América Latina*. México D.F., México: UNAM.
- MONTEFORTE, M. (1973). *La solución militar a la peruana (1968-1970)*. México D.F., México: UNAM.
- NASCIMENTO, Manoel (1964, 26 de julio): *Diario La Prensa*, Buenos Aires.
- NNUN, Federico (2004). Las instituciones militares en transición: tiempos cambiantes y tiempos de cambio en el pensamiento y autopercepción de los cuerpos de oficiales en Latinoamérica. En: Soto, Á. y San Francisco, Alejandro (eds.). *Estudios sobre América Latina en el cambio de siglo*. Santiago de Chile, Chile: Ejército de Chile.

OCHOA, Jorge y BELTRÁN, Virgilio Rafael (1968). *Las Fuerzas Armadas hablan*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

OEHLING, H. (1967). *La función política del ejército*. Madrid, España: Instituto de Estudios Políticos.

PERLMUTTER, A. (1982). *Lo militar y lo político en el mundo moderno*. Madrid, España: Ediciones Ejército.

RAMOS, J. (1959). *Historia política del ejército argentino*. Buenos Aires, Argentina: Peña Lillo.

RIAL, J. (1990). *Fuerzas Armadas y democracia. Los intereses de las corporaciones militares en América Latina*. Montevideo, Uruguay: Peitho.

RIZZO DE OLIVEIRA, E. (1976). *As forças armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)*. Petropolis, Brasil: Vozes.

SAFFORD, Frank (1991). Política, Ideología y Sociedad. En: Bethell, L (ed.): *Historia de América Latina, América Latina Independiente: 1820-1870*. Vol. VI. Barcelona, España: Crítica.

SARTORI, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Madrid, España: Alianza Editorial.

STEPAN, Alfred (1973). The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion. En Stepan A (ed.): *Authoritarian Brazil*. New Haven, USA: Yale University Press.

VV. AA. (1958) . *Les aspects civils et militaires de la Défense Nationale*. Paris, France: PUF.

VV. AA. (1974). *Declaración de Principios de la Junta Militar Chilena*. Santiago de Chile, Chile.

WATTS, A. (1967). *History of Militarism*. New York, USA: Mediam Book.

WEBER, M. (1994). *Economía y sociedad*. Vol. II. México D.F., México: FCE.

LA DEFENSA NACIONAL DE LA “A” A LA “Z”. ALGUNAS DEFINICIONES Y CONCEPTOS[∞]

JULIO E. SOTO SILVA*

RESUMEN

En estos días, junto con confirmar el interés cada vez mayor por el conocimiento de los temas relativos a la seguridad y defensa, podemos constatar el hecho de que nuestro idioma español se ve cada vez más influenciado por nuevos modismos y palabras muchas veces sin un sentido o traducción apropiado, por lo que he creído conveniente establecer una suerte de compendio de definiciones básicas que pueden permitir un entendimiento mejor de los conceptos que se manejan cuando se toca el tema de la seguridad y la defensa nacional. Con estos conceptos a la mano, es mucho más fácil comprender el léxico que se usa en estas ocasiones. Este listado no se agota aquí y puede ser enriquecido con muchas otras definiciones y conceptos, que lógicamente ayudarán a conformar un compendio mucho más amplio.

Palabras clave: *Conducción, estrategia, guerra, crisis, operaciones de paz.*

ABSTRACT

NATIONAL DEFENSE FROM “A TO Z”. DEFINITIONS AND CONCEPTS

Today, we can confirm that a growing interest get acquainted with Security and Defense related issues exists. Besides of this fact, our Spanish language is more and more influenced by new slangs and words most of the times without an appropriate translation. I have thought that establishing a set of current definitions will assist to a better understanding of the words and concepts normally used when we talk about Security and Defense. With these concepts on

* Master en Ciencias (MSc) en National Security Strategy (NSS) NWC, NDU, USA, (1997), Magíster en Planificación y Gestión Estratégica ACAGUE (2000), Lic. en Ciencias Militares, Profesor de Seguridad Nacional, ANEPE(1989). Actualmente es Académico y Jefe del Centro de Estudios Estratégicos de la ANEPE. Chile. jsoto@anepe.cl

∞ Fecha de recepción: 191009
Fecha de aceptación: 031109

hand, is easier to understand the lexicon used in the treatment to such issues. This list are by no means the final one, moreover, it can be enriched with a lot of more definitions and concepts, that will help to build up a larger lexicon.

Key words: Conduct, strategy, war, crisis, peace operations.

En estos días junto con confirmar el interés cada vez mayor por el conocimiento de los temas relativos a la seguridad y defensa, podemos constatar el hecho de que nuestro idioma español se ve cada vez más influenciado por nuevos modismos y palabras muchas veces sin un sentido o traducción apropiado por lo que he creído conveniente establecer una suerte de compendio de definiciones básicas que pueden permitir un entendimiento mejor de los conceptos que se manejan cuando se toca el tema de la seguridad y la defensa nacional. Con estos conceptos a la mano, es mucho más fácil comprender el léxico que se usa en estas ocasiones. Este listado no se agota aquí y puede ser enriquecido con muchas otras definiciones y conceptos, que lógicamente ayudarán a conformar un compendio mucho más amplio. Podrán haber algunas discrepancias al respecto, o se podrá decir que a lo mejor el contenido es muy básico, pero precisamente se trata de que sea lo más sencillo y entendible por todos, como una forma de apoyar y facilitar la difusión de los conceptos propios de la seguridad y defensa nacional que, de una u otra forma, cada vez concitan un mayor interés ciudadano. Muchos de estos conceptos figuran en nuestro Libro de la Defensa Nacional, la Carta de la ONU, en muchos textos legales, reglamentarios de carácter público, o de simple investigación académica. En algunos casos, se ha agregado un ejemplo para clarificar aún más el concepto.

Ámbito político estratégico: Es el ámbito en que el Presidente de la República se desenvuelve cuando debe tomar decisiones que lo obligan a prever o usar todo o parte del poder nacional y particularmente la fuerza para lograr o mantener un objetivo político de trascendencia para los objetivos nacionales permanentes.

Amenaza: Son aquellas acciones reales o percibidas, provocadas consciente o inconscientemente por un eventual adversario a quien se le supone la intención y la capacidad para afectar negativamente intereses propios: Siempre se las ha considerado como el eje de la estructuración de la defensa de un país. Por esta razón, la defensa comienza por establecer qué es lo que se quiere proteger, cuáles son los riesgos o amenazas que gravitan o pueden afectar al objeto por defender, cuál es el período en el que hay que realizar esta acción y, acto seguido, definir los medios con los que ella se materializará.

Amenazas convencionales: Son aquellas consideradas como de origen estatal, y corresponden, en términos generales, a conflictos interestatales de orden territorial o de soberanía; también se les considera como amenazas tradicionales. La existencia de situaciones de este orden, susceptibles de constituirse en amenazas, no está descartada en el mundo contemporáneo ni en la región. Es decir, la presente situación internacional y la emergencia de amenazas consideradas nuevas no cancelan la vigencia de las amenazas tradicionales. Las amenazas convencionales pueden tener un origen interno o externo:

- *Amenazas internas:* Son aquellas que surgen al interior de un país y afectan tanto el funcionamiento normal de las instituciones legítimamente establecidas como la convivencia y el desarrollo nacionales.

Es común que los Estados dispongan de un conjunto de instrumentos no militares para hacer frente a estas amenazas, cuyo empleo está constitucional y legalmente normado, así como también la eventual actuación de fuerzas militares nacionales.

- *Amenazas externas:* Son las que afectan al Estado proviniendo desde el exterior del mismo. Existe tras ellas una voluntad política, de carácter estatal o no estatal, por causar un determinado efecto y, por lo tanto, corresponden a acciones deliberadas.

Amenazas no convencionales o emergentes: Corresponden a situaciones que se caracterizan por no tener necesariamente vínculos estatales. Muchas corresponden a situaciones de orden social y de carácter transnacional.

La existencia de estas amenazas introduce un factor de dificultad conceptual, ya que se mezclan temas de naturaleza típicamente interna con dimensiones propias de la seguridad externa, Esto supone la necesidad de definir claramente el papel que las Fuerzas Armadas deberían desempeñar en esta materia.

Al respecto, en Chile hay consenso en torno a la idea de que las amenazas no convencionales constituyen, en general, problemas de seguridad más que de defensa. Por lo mismo, en el caso de nuestro país, corresponde enfrentarlas por medio de las Fuerzas de Orden y Seguridad. El papel reservado a las Fuerzas Armadas es el de prestar su apoyo a las autoridades del Estado, y a las fuerzas policiales, en esta materia, de acuerdo con el ordenamiento legal vigente. Entre las más conocidas se pueden señalar: el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de

armas pequeñas, el tráfico y uso de armas de destrucción masiva, las pandemias, las migraciones masivas, entre otras.

Amenazas asimétricas: Como parte de las amenazas no convencionales –también conocidas como emergentes– destacan las asimétricas, es decir, amenazas que no se realizan por medios homólogos al poder del Estado desafiado y que siendo sus ejecutores, por tanto, militarmente inferiores pueden inferirle grave daño. Lo propio de ellas es su alto nivel de impredecibilidad.

Apreciación Global Político-Estratégica (AGPE): Es un análisis de la situación política interna e internacional, para deducir las probables hipótesis de guerra en que pueda verse envuelto el país y comprende un estudio comparativo de los potenciales de la nación con los de sus probables adversarios para llegar a determinar cuál o cuáles deberán ser las aspiraciones políticas del país (objetivos políticos) en cada una de las hipótesis estudiadas (DS. N° 37 de 1950).

Es un proceso permanente de análisis, que cada cierto tiempo es protocolizado en un documento aprobado por el Presidente de la República.

A través del conocimiento metódico y el análisis inter y multidisciplinario de las situaciones mundiales, continentales y vecinales y su incidencia en los propios objetivos e intereses nacionales, se determinan antagonismos o interferencias provenientes de los objetivos e intereses de otros países, que pueden transformarse en riesgos o amenazas y que dependiendo de su mayor o menor gravedad pudiesen considerarse como hipótesis de conflicto y en casos de contraposición de objetivos intransables, dar paso a una o más hipótesis de guerra.

De los resultados de este proceso pueden deducirse soluciones para todos aquellos antagonismos que no revistan la gravedad de una hipótesis de guerra.

En el evento de haberse detectado efectivamente la existencia de una o más hipótesis de guerra, la *Apreciación Global Político-Estratégica* continúa desarrollándose orientada específicamente a estas.

Bien común: Es un fin abstracto, que considera la satisfacción de aquellas condiciones de orden espiritual y material que la sociedad o el grupo de personas que conforman un Estado, han decidido que satisfacen sus ambiciones personales y societales. De ello es que todos los Estados, entre los que se cuenta Chile, tienden a buscar el bien común. Este bien común queda suficientemente demostrado cuando, por ejemplo, los padres fundadores escriben y

aprueban la Constitución de Estados Unidos de América en 1787, al expresar al inicio de ella lo siguiente:

“NOSOTROS, el pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta, establecer justicia, afirmar la tranquilidad interior, proveer la defensa común, promover el bienestar general y asegurar para nosotros mismos y para nuestros descendientes los beneficios de la Libertad, estatuímos y sancionamos esta CONSTITUCION para Estados Unidos de América”.

En este simple párrafo están representadas las funciones mínimas que un Estado debe acometer para dar satisfacción a ese preciado bien y que nuestro Libro de la Defensa Nacional 2002 también toma, cuando establece que: *“El Estado de Chile tiene por funciones primarias las de gobierno interior, relaciones exteriores, administración de justicia, obtención y asignación de recursos financieros, y defensa”.*¹

Campos de acción: Es la forma como el país se organiza para la guerra y que permite al Presidente facilitar la conducción del total del poder nacional y canalizar el apoyo al esfuerzo de guerra. A pesar que en 1950 ya son detallados como frentes, a partir de 1960 son definidos como campo de acción interno, Campo de acción externo, Campo de acción económico y Campo de acción bélico o de la Defensa Nacional. Cada uno de ellos tiene un director, y bajo ellos se agrupan los diferentes ministerios afines. El director del Campo de acción interno es el Ministro del Interior, el Ministro de RR.EE. es el director del Campo de acción externo, el Ministro de Hacienda es actualmente el director del Campo de acción económico, (a pesar que en 1960 se definió al Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción como director) y el Ministro de Defensa Nacional es el director del Campo de acción bélico.

Comunidad de defensa: Grupo constituido por militares y por civiles, provenientes principalmente de centros académicos y partidos políticos, cuyo común denominador es su conocimiento y experiencia en materias de defensa y que tiene por propósito fundir las vertientes de pensamiento civil y militar en la investigación y discusión de los temas generales que dicen relación con la defensa nacional. La participación de esta comunidad en diferentes iniciativas de la defensa nacional, en el caso chileno ha sido clave para el proceso de acercamiento entre civiles y

1 Constitución de Estados Unidos de América, 1787, citada por el autor en “Alcances y realidades de lo Político y Estratégico en Chile”, ANEPE, Colección Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, volumen 9, 2005.

militares a partir de 1990. Aunque su activación se realizó con motivo de la elaboración del libro de la Defensa Nacional de 1997.

También esta comunidad ha participado en el proceso de modernización del Servicio Militar y finalmente en la revisión y elaboración del segundo Libro de la Defensa Nacional que se publicó el año 2003.

La comunidad no tiene un organización ni estructura fija, sino que es dinámica y se nutre debido al interés de personas que una vez introducidas y conocido los temas del ámbito de la defensa nacional, manifiestan su voluntad de participar, ya sea en forma individual, o bien a través de centros de estudios o “think tanks” relacionados con el tema. Estos centros de estudios son transversales a la realidad política nacional y cuando se convocan, permiten darle a los temas en discusión la pluralidad propia de los regímenes democráticos ya que de una u otra forma ellos representan las diferentes vertientes, líneas de pensamiento y o puntos de vista de diferentes sectores y actores del quehacer nacional. Con la participación de estos grupos representados en la comunidad de defensa se busca, por otra parte, darle la connotación de política pública a la política de defensa.

Conducción política: Es el conjunto de acciones que ejerce el Jefe de Estado, en su tarea de orquestar, conducir, y dirigir el poder nacional para llevar el estado al logro de los objetivos nacionales permanentes, ello, durante la gestión del período de su gobierno, y con acuerdo a los principios constitucionales y el marco legal institucional vigente y teniendo a la vista los acuerdos internacionales que el Estado ha pactado.

Conducción de la defensa nacional: Es el proceso mediante el cual se adoptan las decisiones para guiar y dirigir la defensa del país. Sobre la base de una determinada estructura orgánica, dicho proceso fluye por un conducto regulado y sistematizado desde el nivel de decisión más alto del Estado, que corresponde al del Presidente de la República, hasta el nivel estratégico o propiamente militar. La conducción se materializa a través de la línea de mando. Dicha línea se extiende desde el Presidente de la República hacia los Comandantes en Jefe, por intermedio del Ministro de Defensa, quien sirve de conducto regular para estos efectos, si bien sus funciones en tiempo de paz tienen ciertas variaciones en relación con el tiempo de guerra.

Conducción político-estratégica: Es la dirección que ejerce el Presidente de la República, con la colaboración del Ministro de Defensa, cuando decide y actúa en relación directa con la prevención y manejo de conflictos, que puede no ser

necesariamente una guerra, bélico o incidan en la eventualidad de su ocurrencia y que, por lo mismo, involucre el empleo del total o parte del potencial del país, incluidas sus Fuerzas Armadas, así también con asuntos que, por sus características, sean gravitantes para aquellas situaciones de cooperación internacional en las que Chile concurra con fuerzas militares de cierta dimensión.

Conducción militar: Es el conjunto de actividades realizadas por el comandante con el objeto de preparar y ejecutar una empresa bélica que debe cumplir con su unidad, conjugando armónicamente elementos fundamentales tales como: los principios de la conducción, los objetivos, el escenario y las fuerzas, dentro de determinados límites de tiempo y espacio.

Conducción estratégica de las Fuerzas Armadas: Comprende las actividades de concepción y dirección que realizan las Fuerzas Armadas en la preparación y ejecución de la guerra y sus campañas. Por lo mismo, adquiere importancia la conducción y coordinación de las actividades de cada una de las instituciones armadas en función de los objetivos estratégicos que se hayan fijado.

Conducción conjunta: Son las actividades realizadas para ejercer el mando y la coordinación entre las fuerzas de dos o más instituciones cuando estas deban participar en una operación conjunta por la existencia de un objetivo que no pueda ser alcanzado por medios de una sola institución.

Para que se pueda realizar el mando o la conducción conjunta, deben presentarse las siguientes condiciones:

- **En cuanto al objetivo:** Debe tener características o repercusiones estratégicas de manera que justifique el empleo de fuerzas de diferentes instituciones bajo un mando común.
- **En cuanto a las fuerzas:** Deben ser de dos o más instituciones, y en cantidad o tamaño, proporcional a la naturaleza del objetivo a lograr. Una característica especial de las fuerzas es que no siempre tienen que estar bajo el mando conjunto.
- **En cuanto al mando:** Debe ser ejercido por un oficial de cualquiera de las instituciones participantes, debiendo contar con la asesoría de un Estado Mayor Conjunto, integrado por miembros de las instituciones participantes en forma proporcional, que puedan asesorar al comandante en todas las materias de carácter conjunto y al mismo tiempo

de las características propias de empleo, conducción y doctrina de las instituciones participantes.

- **En cuanto al escenario:** La naturaleza del objetivo y las características del escenario son quizás los elementos más importantes a considerar para la materialización de una fuerza conjunta, sea un comando conjunto (teatro de operaciones conjunto) o de la realización de una operación conjunta (aerotransportada o anfibia). En este caso, se desprende que *el escenario y el objetivo sean de tales características que solamente una fuerza conjunta sea capaz de lograrlo*. Si ese objetivo puede ser logrado por las fuerzas de una institución por sí solas, o por una institución con el apoyo de otra, no se justifica la conducción conjunta ni la organización de una fuerza conjunta.

La conducción conjunta nace en el nivel de las FF.AA. y se proyecta hacia la conducción de un comando conjunto, pero puede materializarse en niveles menores al de un comando conjunto, como la conducción de los órganos de maniobra conjuntos y de operaciones conjuntas, sean estas gestadas a nivel de las FF.AA. o por un comando conjunto del nivel correspondiente.

Conflicto: Combate, lucha, pelea. Enfrentamiento armado. Apuro, situación desgraciada y de difícil salida. Problema, cuestión, materia de discusión (Conflicto de competencia, de jurisdicción). Momento en que la batalla es más dura y violenta.

El origen del conflicto se encuentra en la existencia de intereses contrapuestos entre actores, cuando se trata de un conflicto internacional, estos actores son los Estados, o bien estos pueden ser un estado y un grupo social o político, o grupos sociales o políticos antagónicos. Tales intereses contrapuestos pueden estar relacionados con factores históricos, étnicos, sociales, religiosos, económicos o ideológicos. Son razones geopolíticas, intereses económicos o acciones políticas las que en forma más recurrente producen un conflicto internacional, aun cuando la causa aparente o coyuntural pueda ser distinta.

En general, en lo que a este trabajo interesa, la solución del conflicto asume alguno de sus dos tipos básicos, crisis o guerra, aunque es perfectamente posible que uno devenga en el otro sin solución de continuidad. De acuerdo a la forma que se han venido desarrollando los acontecimientos en el mundo actual, lo más probable que la solución que se generará con mayor probabilidad a un conflicto, sea la crisis.

Crisis: Es una forma de solución de un conflicto de intensidad limitada, que involucra a actores del sistema internacional, en el que se trata de lograr ciertos objetivos mediante presiones o negociaciones sin llegar al enfrentamiento o uso generalizado de la fuerza.

Desde una perspectiva política, la crisis puede ser motivada por causas de diverso orden. Los factores que se entretelen para desencadenarla pueden hallarse en la esfera de las relaciones entre los Estados, pero también pueden tener un origen en el plano interno de un país y expresarse como crisis internacional, que es la que aquí se aborda, cuando la situación desencadena una intervención de terceros.

La crisis puede considerarse exitosa si los objetivos porque se recurrió o generó, son logrados, especialmente, si no conduce a la guerra, es decir, si los intereses en juego no son de una importancia vital para el actor o los otros actores desafiados, de manera que, frente al castigo implícito o posible, estos últimos se resignan a ceder ante las presiones o demandas recibidas.

Aun cuando en la crisis la condición definitoria es el no empleo de la fuerza, o su empleo limitado, la previsión de su empleo siempre debe estar presente. Del mismo modo, siempre estará presente el riesgo de que, por muchas y diferentes razones, la situación no se pueda revertir y escale hacia el uso generalizado de la fuerza militar.

Precisamente, uno de los rasgos más importantes de la crisis es el grado de incertidumbre que produce, en cuanto a sus efectos, resultados, término o escalada.

El uso del concepto de crisis, con toda su complejidad y la metodología de manejo que lleva asociada, requiere de una coherencia y unidad de criterio conceptual en todos los niveles de la conducción de la defensa. En el nivel estratégico es básico, además, contar con normas de comportamiento y reglas de enfrentamiento claras y bien definidas.

Defensa: Acción y efecto de defender o defenderse. Amparo, protección, socorro. Mecanismo natural por el que un organismo se protege de agresiones externas.

La acción y efecto de conservar la posesión de un bien o de mantener un grado suficiente de libertad de acción que permita alcanzar dicho bien.

Defensa nacional: Es 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. El propósito de la defensa nacional es alcanzar una condición de seguridad externa tal, que el país pueda lograr sus objetivos nacionales libre de interferencias exteriores.

La defensa debe ser considerada como un bien público en un sentido integral ya que alcanza a todos los miembros de la comunidad nacional; una vez producido, nadie lo obtiene en desmedro de otros. Cumple una función social básica para la existencia de la sociedad y no puede ser provista sino por el Estado. Como parte de la seguridad que requiere el país, la defensa concurre a hacer posible el desarrollo de la sociedad.

Para garantizar este efecto, es necesario que se satisfagan las siguientes condiciones:

- Que el monopolio de la fuerza legítima pertenezca al Estado.
- Que el Estado la organice, la dote de medios y le asigne objetivos con un sentido nacional.
- Que el Estado realice esta tarea de manera continua en el tiempo, ya sea en la paz o en la guerra.
- Que el ejercicio de la función abarque la suma de actividades de los organismos del Estado necesarios para la defensa, ya que su ámbito excede los límites de lo estrictamente militar.

La defensa puede ser definida como función, como conjunto normativo y como organización.

- **La defensa como función:** La defensa como función del Estado tiene como el propósito proteger a la población, preservar el territorio nacional y resguardar la capacidad del Estado para el ejercicio de su soberanía frente a amenazas externas contra estos elementos fundamentales del país, así como apoyar el logro de los objetivos nacionales en el ámbito internacional.
- **La defensa como conjunto normativo:** El análisis de la defensa nacional como conjunto normativo, explica la forma en que esta se materializa. Lo anterior a través de diferentes cuerpos legales que parten con la Constitución Política hasta cuerpos legales y reglamentarios que

conforman la estructura superior de defensa nacional o sistema de defensa nacional. Para ello en todos estos cuerpos legales se establecen autoridades, responsables, organismos, tareas y documentos que permiten darle forma, planificarla y ejecutarla.

- **La defensa como organización:** Ella explica la forma en que la defensa nacional se organiza a partir de su análisis como sistema. Con una autoridad que la dirige, el conducto regular establecido o relaciones de mando, organismos de asesoría y de trabajo y medios que llevan a cabo las tareas derivadas de la planificación. Dentro de los medios de la defensa, los más importantes son las Fuerzas Armadas agrupadas bajo el Ministerio de Defensa Nacional.

Disuasión: Acción y efecto de disuadir. Disuadir, inducir, mover a uno a desistir de una idea o propósito de hacer algo; apartar, apear, desaconsejar. Desincentivar, desviar, retraer.

Es un efecto; corresponde a una dimensión psicológica y subjetiva que se busca producir en un potencial adversario. Se focaliza, por tanto, en las capacidades disponibles y en la voluntad de utilizarlas.

La disuasión pretende desanimar lo más anticipadamente posible cualquier intención adversaria de interferir contra los intereses vitales propios, demostrando que el costo de hacerlo será más alto que los beneficios por obtener.

La disuasión más eficaz es aquella que insinúa la potencial capacidad de vencer. Es decir, la mejor forma de disuadir es preparándose para vencer.

La disuasión es una modalidad político-estratégica de empleo de los medios de la defensa, en la cual las Fuerzas Armadas juegan un papel prioritario, pero no exclusivo.

Lo que disuade es el conjunto de las capacidades del país, conducido por las autoridades políticas del Estado y respaldado en consensos políticos, así como en la determinación de la población por apoyar los objetivos de la defensa. Es decir, no se puede disuadir sin la existencia de la fuerza militar, pero, en última instancia, se disuade en función de la estatura político-estratégica que el país haya alcanzado.

La disuasión contribuye a estabilizar las relaciones internacionales, persuadiendo a las partes de que recurran a la fuerza para imponer soluciones en caso de

conflicto. Mediante la disuasión el Estado también puede evitar que los conflictos escalen y se conviertan en enfrentamientos armados.

La disuasión no se puede limitar solo a la actitud estratégica defensiva. La sola defensiva estratégica, por tenaz que sea, puede ser insuficiente para disuadir a un eventual adversario que amenace con la fuerza o haya decidido emplearla.

Doctrina: Enseñanza que se da para instrucción de alguien. Conjunto de ideas u opiniones religiosas, filosóficas, políticas, etc., sustentadas por una persona o grupo. Es el conjunto de principios y normas de orden general que orientan una actividad determinada, para actuar en ausencia de órdenes específicas, permitiendo un mejor y más fluido entendimiento entre organismos diferentes, comprometidos en alcanzar un mismo objetivo. Se trata de conceptos, principios y valores fuertemente arraigados en una comunidad que, debidamente aprehendidos y difundidos por el conductor político, deben ser internalizados y aplicados con criterio y flexibilidad de acuerdo a las circunstancias particulares de cada situación.

Doctrina de defensa nacional: Es el conjunto de principios, normas y criterios que, derivados de la historia, tradición y cultura que caracterizan al pueblo chileno, orientan el accionar de la defensa para cumplir con los objetivos que a ella le competen. La doctrina de defensa nacional orienta la forma en que el Estado guía y conduce el esfuerzo nacional para salvaguardar la integridad territorial, defender a sus ciudadanos y los bienes servicios que el país produce, como asimismo mantener y asegurar la soberanía nacional.

También debe iluminar los esfuerzos que el país realiza en materia de cooperación, en aras de mantener la estabilidad y paz internacional, tanto a nivel regional como mundial, salvaguardando así los objetivos e intereses nacionales.

Doctrina de guerra nacional: Es el conjunto de principios, valores y normas de carácter general de cierta permanencia en el tiempo que orientan la actitud del país en el caso de tener que enfrentar un conflicto armado y que adquieren valor ante situaciones imprevistas cuando no existen instrucciones específicas.

Doctrina nacional conjunta: Se entiende como el conjunto de principios, normas y criterios y documentos que permitan y orienten la satisfacción de las necesidades de unidad de pensamiento en el ámbito de las operaciones militares conjuntas.

Documentos primarios: Los documentos preparatorios matrices de la Defensa nacional se clasificarán en primarios y secundarios, según sean elaborados

por los organismos constitutivos del gobierno mismo y de las Fuerzas Armadas en conjunto (frente bélico) o de otras reparticiones (frente interior, diplomático, y económico), respectivamente (D.S. N° 37 de 1950).

Los documentos primarios de la defensa nacional son los siguientes:

- Documento N° 1 Apreciación Global Político Estratégica
- Documento N° 2 Doctrina de Guerra Nacional
- Documento N° 3 Plan de Guerra Nacional
- Documento N° 4 Plan de Acción Nacional
- Documento N° 5 Plan de Movilización Nacional

Los documentos secundarios de la defensa nacional que elaboran las Fuerzas Armadas en conjunto, se denominan como sigue:

- Documento N° 1 Plan de Guerra de las Fuerzas Armadas
- Documento N° 2 Plan de Movilización de las Fuerzas Armadas

Muchos de los formatos originales a la fecha han cambiado, pero su vigencia y contenidos siguen siendo los mismos.

Espacio de batalla: Corresponde al entorno, los factores y las condiciones previstas que deben ser considerados para aplicar exitosamente el poder de combate de los medios militares empleados en el logro de un objetivo. El concepto rebasa los puntos de vista geográficos estrictamente terrestres, marítimos o aéreos, en los que tradicionalmente se basaba la doctrina militar. Conceptos como campo de batalla terrestre, ámbito marítimo o espacio aéreo han evolucionado en los últimos años hasta su integración en un espacio de batalla único que, además de los entornos precedentes, comprende también el espectro electromagnético y la noción moderna de ciberespacio.

Estrategia: Es el arte y ciencia de concebir y conducir la utilización de los potenciales de un país en el manejo de conflictos.

Estrategia de gobierno: Es la encargada de la preparación del Estado para la guerra y de la dirección global de ella, desde su iniciación hasta su término. Busca obtener los objetivos que el país se fijó para la guerra, idealmente sin recurrir a ella. Es responsabilidad del gobierno, y su conducción radica en el Jefe del Estado, con la asesoría de los organismos que forman parte del sistema de defensa nacional, o con aquellos que él estime necesario, de acuerdo a las circunstancias.

Estrategia militar o conjunta: Es la ciencia y el arte de concebir y conducir la utilización de los potenciales del campo de acción bélico, en la preparación y ejecución de la guerra, coordinando las actividades de cada una de las instituciones de las FF.AA. y comandos conjuntos para alcanzar los objetivos entregados por la política.

De la naturaleza del objetivo, de los imperativos estratégicos, del análisis de los elementos de la conducción estratégica y de la misión recibida, dependerá la forma en que se organicen los medios y sus características (conjuntos, combinados o institucionales); por ello la determinación del empleo de medios conjuntos es una responsabilidad del conductor militar del nivel correspondiente, a quien se le ha asignado la misión y entregado el objetivo.

Elementos de la conducción estratégica: Los elementos de la conducción estratégica son fundamentos básicos y esenciales sin los cuales el conductor no puede llevar a cabo una empresa estratégica. Estos elementos son:

- El escenario: Donde actuarán los medios o donde se realizarán las acciones, puede abarcar desde un determinado teatro de operaciones, a todo el país, o región continental o extracontinental, de acuerdo a la magnitud de la situación de conflicto.
- Objetivos: Constituidos por la meta, razón de ser de la empresa estratégica prevista y que tienen trascendencia vital para el nivel que desarrolla la conducción.
- Fuerzas: La suma de medios o herramientas (militares y no militares) que el conductor tiene a disposición para emplearlos en el escenario a fin de lograr o asegurar los objetivos previstos.
- Principios de la guerra: Un conjunto de normas y preceptos de carácter científico-bélico que aplicados correctamente favorecerán el empleo acertado de los medios en la consecución de los objetivos.

Fuerza conjunta: Es aquella integrada por efectivos y medios de dos o más instituciones, cuya significación estratégica es similar en la obtención del objetivo y su participación es imprescindible para el cumplimiento de la misión, que operan bajo un mando único. Las fuerzas conjuntas se agrupan, de acuerdo a su misión, dependencia y organización en unidades de diferentes magnitudes, siendo la mayor de ellas el **Comando Conjunto** que se puede definir como:

Aquella unidad que cubre un teatro de operaciones conjunto compuesta por fuerzas provenientes de dos o más instituciones de la defensa nacional, bajo un mando único, con el propósito de alcanzar un objetivo estratégico que por sus características no puede ser alcanzado por fuerzas de una institución. Las fuerzas que componen esta unidad deben tener una significación estratégica similar en el logro de los objetivos.

Otros tipos de fuerzas conjuntas: Son aquellas que se organizan para el cumplimiento de operaciones conjuntas, las que se definen como: un esfuerzo ofensivo realizado por órganos de maniobra generados por las FF.AA., o comandos conjuntos, para un período determinado, integrados por fuerzas de dos o más instituciones, bajo un mando único, para lograr un objetivo de repercusiones estratégicas, que no puede ser logrado de otra forma, asignado por las FF.AA., instituciones, comandos conjuntos o unidades que cubren teatros de operaciones. Normalmente estos objetivos se encuentran en territorio hostil.

Estas operaciones pueden ser las siguientes:

— *Operación Aerotransportada Conjunta (OAT Conj.)*

Genéricamente una OAT Conjunta comprende medios de mando (Cdte. y su EM conjunto) medios de Mando y Control (C²) para toda la Fuerza de Tarea, una Unidad de Transporte Aéreo (UTA), una Unidad Aerotransportada (UAT) (paracaidistas y fuerzas menores aerotransportadas) y Unidades de Apoyo (aéreas y aerotransportadas).²

— *Operación Anfibia Conjunta (OA Conj.)*

Una Operación Anfibia Conjunta, considera también medios de mando (Cdte. y su EM conjunto y medios de Mando y Control (C²), una Unidad de Transporte a Flote, un Unidad de protección de la OA, una Fuerza de

2 Numerosas operaciones aerotransportadas demostraron inicialmente, producto de su alto costo en recursos materiales y sobre todo en vidas humanas, la necesidad de una adecuada planificación y coordinación y especialmente inteligencia, en sus elementos básicos, conocimiento sobre el enemigo, terreno y tiempo atmosférico, variables que afectan significativamente al éxito o fracaso de este tipo de operaciones. Sicilia y Normandía nos señalan fracasos y también éxitos a un alto costo. La operación "Mercado-Jardín" (1944) de los aliados emprendida para asegurar cabezas de puente en Holanda para la ofensiva hacia Alemania, también fracasó por falta de análisis de inteligencia. A pesar de todo, las OAT realizadas en las últimas guerras, Panamá, la Guerra del Golfo por la liberación de Kuwait, y la invasión a Irak, demostraron su actual validez y el éxito cuando ellas son bien planificadas y se cuenta con elementos importantes que las potencian, como son entre otros, buena inteligencia y control del aire.

Desembarco Anfibia (FDA, normalmente medios de infantería de marina que deben conquistar y asegurar la cabeza de playa) y una Fuerza Expedicionaria (FE; medios de ejército o terrestres) que se internarán más allá de la cabeza de playa en busca del objetivo que generó esta operación.³

— *Operación Conjunta Mixta (OC Mixta)*⁴

En ella se unen fuerzas de tarea aerotransportadas y anfibas como una solución para el logro del objetivo.⁵

Funciones conjuntas: Son las actividades que requieren, para el cumplimiento de un objetivo determinado, la participación activa e integrada, bajo un mando único de efectivos del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, o dos de estas instituciones a lo menos.

Funciones comunes: Es el conjunto de actividades que aunque persiguen similar finalidad son ejecutadas individualmente por el Ejército, Armada y Fuerza Aérea, sin perjuicio de la coordinación que corresponda.

Funciones específicas: Aquellas actividades que, en forma propia y exclusiva, corresponde realizar a cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas. La organización y otras funciones específicas para cumplir su misión están establecidos en detalle en reglamentos orgánicos y de funcionamiento para cada una de ellas.

Guerra: Sus definiciones completan páginas de diversos libros, estudios y tratados, desde la más clásica de Clausewitz "*la guerra no es otra cosa que la continuación de la política por otros medios*", hasta aquella que dice que es un hecho social que sacude a todos los componentes de un Estado.

La guerra es la solución más extrema de los conflictos y compromete la acción de todo el potencial del país cuando están amenazados sus intereses vitales. La guerra no surge intempestivamente, sino que suele ir precedida de una situación de crisis. La falta de acuerdo en una situación de crisis puede conducir a una escalada

3 El desembarco en Pisagua, (2.NOV.1879) es quizás uno de los ejemplos relevantes en nuestra historia nacional, así como lo es el desembarco en Inchón (1950) en la península de Corea, dentro de la historia militar contemporánea.

4 El ejemplo clásico es la operación realizada por los aliados para la invasión del norte de Europa (Desembarco en Normandía, 6.JUL.1944) en la II GM.

5 Estas materias cuentan con su respectiva reglamentación de carácter conjunto plenamente vigente.

y esta llegar al empleo generalizado del potencial o poder nacional para lograr los fines perseguidos. En la guerra, adquiere relevancia el uso de la fuerza militar como elemento central del esfuerzo bélico de un país una vez iniciadas las hostilidades. En este contexto, la misión de las Fuerzas Armadas es quebrantar la voluntad de lucha de las fuerzas adversarias, lo que puede lograrse por su derrota total o por colocarlas a una condición tal, que torne inútil para ellas proseguir la lucha. Además, adquiere toda importancia la conducción político-estratégica que debe ejercer el Jefe del Estado, quien durante ella debe siempre conducir sus medios sin perder de vista él o los objetivos políticos vitales que son necesarios alcanzar o mantener.

Interés nacional: Constituyen elementos o condiciones que deben coadyuvar al logro de los objetivos nacionales permanentes. La definición de interés nacional no es tema que corresponda a los militares; es una función política. La doctrina estratégica militar de Chile debe ser lo suficientemente flexible que permita hacer frente a los cambios de percepción del interés nacional reflejados en las políticas. Dichas percepciones no solamente cambian en el tiempo, sino que serán distintas para los diferentes grupos al interior del Estado.

Interoperatividad: Es la habilidad de sistemas, unidades o fuerzas para entregar o recibir servicios de otros sistemas, unidades o fuerzas y usar estos servicios compartidos en forma eficiente; la interoperatividad puede ser considerada hoy como un requisito básico para la ejecución de operaciones militares conjuntas o de fuerzas combinadas integrantes de una coalición internacional.

Constituye una capacidad indispensable para las fuerzas conjuntas ya que permite, a través de ella, impulsar la sinergia de las fuerzas que integran un comando o fuerza conjunta. Se puede agregar que la interoperatividad se manifiesta en una dimensión humana, funcional, técnica y física.

Junta de Comandantes en Jefe: Es el más alto organismo asesor del Ministro de Defensa Nacional en las materias que incumban a las tres instituciones armadas.

Los miembros de la junta son responsables del cumplimiento de las decisiones que afecten a su institución en tiempo de paz y guerra. En tiempo de guerra, el presidente de la junta deberá poner en ejecución previa conformidad del MIN-DEF, los acuerdos adoptados referidos a las fuerzas conjuntas.

En tiempo de guerra y su estado de emergencia, cuando sea necesario establecer fuerzas conjuntas donde lo exija la seguridad nacional, la relación de

mando del presidente con los jefes de las FF.AA. que ejercerán el mando militar de esas fuerzas, se hará por intermedio del MINDEF y del presidente de la junta.

Mando: De acuerdo con la Real Academia Española, mando es la autoridad y poder que tiene el superior sobre sus súbditos.

La Ley N° 18.948, “Orgánica Constitucional de las FF.AA”. de 1990, en su título III, señala que el mando es la autoridad ejercida por el personal de las FF.AA., sobre sus subalternos y subordinados, en virtud del grado, antigüedad o puesto que desempeña, estableciendo además que el mando militar, es *“el que corresponde por naturaleza al Oficial de Armas y por excepción al de otro escalafón, sobre el personal que está subordinado en razón del puesto que desempeña o de una comisión asignada y que tiende directamente a la consecución de los objetivos de las FF.AA. El mando es total, se ejerce en todo momento y circunstancia y no tiene más restricciones que las establecidas expresamente en las leyes y reglamentos”*.

Los arts. 130 al 135 del DFL-1 de 1997 “Estatuto del Personal de las FF.AA”., establece normas sobre el mando militar.

El Reglamento de Disciplina de las FF.AA., establece que superior por razón de mando militar es *“el que ejerce autoridad sobre otros miembros de las FF.AA., en razón del cargo o función que se le ha confiado”*.

De lo anterior, se puede desprender que el mando involucra tres elementos importantes: i) es la relación de autoridad entre el jefe y sus subalternos (razón de grado), ii) que se inscribe dentro del contexto de la función militar, por lo tanto propio de los militares y, iii) finalmente que incluye un propósito, que es el de alcanzar los objetivos de las Fuerzas Armadas.

Movilización nacional: La movilización es el conjunto de actividades y medidas destinadas a poner parte o la totalidad de los potenciales humanos, material e industrial, en situación de afrontar adecuadamente un estado de asamblea.

También se puede decir que es la previsión y adecuación de los recursos humanos y materiales que deben servir al Estado para enfrentar un conflicto bélico.

Comprende tres etapas: preparación, ejecución y desmovilización. La preparación se realiza en estado de normalidad constitucional mediante la planifi-

cación y alistamiento de los potenciales humanos, materiales e industriales. Su ejecución es descentralizada y supone, entre otras materias, la organización del conjunto de la administración del Estado en campos de acción. La desmovilización es el proceso gradual en que los potenciales movilizados vuelven a desarrollar sus actividades normales de tiempo de paz.

Objetivos nacionales permanentes: Es la materialización del Bien Común de manera de hacerlo tangible permitiendo orientar el esfuerzo del Estado como un todo para alcanzarlo. Los objetivos nacionales permanentes dan cuerpo a este bien común que es general, y le dan el sentido "nacional", es decir, le añaden las características propias del Estado, de su naturaleza, de su acervo histórico-cultural, de sus tradiciones y de los valores propios de la sociedad que lo identifican y distinguen de otros Estados del mundo. Los objetivos nacionales de Chile son los siguientes:

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

Ellos son los elementos que permiten señalar la amplia ruta que el Estado a través de su devenir histórico, mediante el empeño de los gobiernos, y a través del tiempo debe alcanzar, por lo que una vez nacidos de la aspiración común de sus ciudadanos, el Estado debe buscar la forma de alcanzarlos mediante la ejecución de políticas de estado, es decir, permanentes en el tiempo, suprapartidistas, consensuadas, pero lo suficientemente flexibles para adaptarse a los cambios que influyen el entorno nacional e internacional y que lógicamente afectan al Estado en la búsqueda de ese bien común.

Objetivos de la defensa nacional: Para cumplir su propósito general, la defensa persigue los objetivos que se indican:

- Conservar la independencia y soberanía del país.
- Mantener la integridad del territorio nacional.
- Concurrir a la creación de condiciones de seguridad externa fundamentales para lograr el bien común de la nación.
- Apoyar la proyección internacional de Chile.
- Contribuir a la mantención y promoción de la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con el interés nacional.
- Contribuir al desarrollo nacional y cooperar al logro equilibrado y armónico de las distintas capacidades del país.
- En el plano del orden institucional, contribuir a la preservación de la institucionalidad de Chile como república democrática y del estado de derecho.
- Asimismo, por encarnar tradiciones y símbolos nacionales, contribuir al resguardo de nuestra identidad histórica y cultural, sin que ello obste para que a la vez facilite su renovación y enriquecimiento.
- Contribuir a las actividades que el Estado realiza con el propósito de fortalecer el compromiso ciudadano con la defensa.

Objetivo nacional actual: Son aquellos que, derivados de los objetivos nacionales permanentes, son planteados por el jefe del Estado como metas para su mandato, y que pretende alcanzar a través de su programa de gobierno, anunciado durante su campaña presidencial. Ellos, que han sido consensuados por la ciudadanía mediante el sufragio, son instrumentalizados mediante la agenda de gobierno y el desarrollo de políticas públicas.

Objetivo Político de Guerra (OPG): Constituye el objetivo por el cual el país va a la guerra, y se materializa en lo que se quiere obtener al término de ella. Su valor debe ser trascendental para el país, y su importancia y valor vital, debe justificar el hecho de que se opte por esta vía para alcanzarlo, con todos los sacrificios que ello conlleva, en vidas humanas, recursos materiales, financieros y territoriales.

Objetivo Político de Guerra Bélico (OPGB): Constituye la parte del Objetivo Político de Guerra que debe ser cumplido por las Fuerzas Armadas, en caso de guerra y que genéricamente comprende el quebrantamiento de la voluntad de lucha de las fuerzas adversarias, permitiendo el libre acceso al Objetivo Político de Guerra, determinado como motivo de la guerra.

Objetivos políticos de guerra, interno, externo, y económico: Constituyen la parte del Objetivo Político de Guerra que debe ser alcanzado por cada uno

de los campos de acción (interno, externo y económico). Estos objetivos normalmente son de apoyo al logro del Objetivo Político de Guerra Bélico.

Objetivo Estratégico Final de las FFAA (OEFFF.AA.): Es el fin o meta que deben alcanzar las FFAA., al término de las acciones bélicas con el fin de dar cumplimiento Objetivo Político de Guerra Bélico (OPGB).

Objetivo Estratégico Parcial de las FFAA (OEPFF.AA.): Es aquella parte del Objetivo Estratégico Final de las FFAA (OEFFF.AA.), que debe ser alcanzado por una unidad determinada, normalmente una unidad de teatro de operaciones y cuyo logro permite concretar la obtención del Objetivo Estratégico Final de las FFAA (OEFFF.AA.).

Principales términos referidos a las operaciones de paz, según la ONU:⁶

- **Peace building (Construcción de la paz):** Es el conjunto de medidas destinadas a reducir el riesgo de caer o recaer a una situación de conflicto, mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales para manejar el conflicto.
- **Peace enforcement (Imposición de la paz):** Es la acción coercitiva y coactiva tomada bajo la autorización de las Naciones Unidas para mantener o restaurar la paz internacional o la seguridad en situaciones donde el Consejo de Seguridad haya determinado la existencia de una amenaza a la paz, el quebrantamiento de la paz o un acto de agresión. Incluye la posibilidad de empleo de las fuerzas y armamento en caso necesario. Algunos ejemplo: cuando los convoyes humanitarios tienen que ser defendidos por la fuerza de las armas, o las zonas de exclusión reforzadas por fuerzas aéreas.
- **Peacekeeping operations (PKO), Operaciones de mantenimiento de la paz (OPAZ):** Son las acciones tomadas para preservar la paz, aunque sea frágil, cuando las acciones de combate han terminado y que permitan asistir en la implementación de los acuerdos de paz o tregua, alcanzado por los delegados.
- **Preventive diplomacy (Diplomacia preventiva):** Son los esfuerzos diplomáticos para prevenir y alejar las disputas que surjan entre las partes en conflicto y evitar la escalada.

6 United Nations Peacekeeping operations: Principles and Guidelines (pp. 97-98). Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support. 2008. Se han usado los términos en inglés, ya que ellos se han incorporado al lenguaje que se usa en estas materias.

- **Peacemaking (Hacer la paz):** Es el conjunto de acciones destinadas a atraer las partes en conflicto hacia un acuerdo pacífico.
- **Peace operations (Operaciones de paz):** Son las operaciones de campaña desplegadas para prevenir, administrar y/o resolver conflictos violentos o reducir el riesgo de su recurrencia. Dichas actividades están integradas por fuerzas internacionales bajo el mando de Naciones Unidas y contribuyen a apoyar la vigilancia y resolver conflictos entre países hostiles y/o entre comunidades hostiles dentro de un mismo país.
- **Operaciones de paz (OPAZ):** Las operaciones de paz son uno de los medios utilizados por Naciones Unidas para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Operaciones distintas a la guerra (OOTW):⁷ Actividades militares durante tiempos de paz y conflictos que no incluyen necesariamente enfrentamientos armados entre dos fuerzas organizadas.

Plan de guerra nacional: Es el conjunto de previsiones que adopta el Presidente de la República con todos los recursos del poder nacional, para enfrentar adecuadamente la guerra en caso de materializarse una hipótesis de guerra identificada por la AGPE.

Por las especiales características de un conflicto armado, el país se organiza en campos de acción.

Al igual que la AGPE el Plan de guerra nacional es un documento protocolizado que conforme a los resultados de esta, puede modificarse cada cierto tiempo. Es necesario tener presente que una hipótesis de guerra puede mantenerse en estado latente por largos períodos en la vida de las naciones y cada cierto tiempo, por razones de relación bilateral, producirse tensiones con características de “Crisis”, que aconsejan la revisión del plan.

Plan de movilización nacional: Es el conjunto de previsiones por medio de las cuales el Estado controla y asigna los recursos humanos, materiales e industriales del país a los 4 campos de acción (interno, diplomático, económico y de la defensa) de acuerdo a los requerimientos que cada uno de ellos haya previsto oportunamente para enfrentar el esfuerzo de la guerra de acuerdo a las misiones que recibió del Plan de guerra nacional.

7 OOTW: Operations other than war: original en inglés Operaciones de no guerra, como son conocidas a nivel internacional (nota del autor).

Plan de acción nacional: Es el conjunto de previsiones que el Estado va adoptando en el tiempo, y que apuntan a solucionar y superar aquellas propias limitaciones, debilidades, insuficiencias y vulnerabilidades detectadas en la AGPE y que inciden negativamente en la seguridad exterior del país y en los planes derivados para su defensa.

Por lo general las previsiones contenidas en el plan de acción se materializan a través de los programas normales de gobierno, en tiempo de paz y por la vía de programas sectoriales.

Plan de guerra de las Fuerzas Armadas: Conjunto de previsiones que adoptan las Fuerzas Armadas a objeto de dar cumplimiento a lo que el Plan de guerra nacional dispone para ellas como misión en la preparación y ejecución de un conflicto externo armado.

Plan de movilización de las Fuerzas Armadas: Conjunto de previsiones mediante las cuales las Fuerzas Armadas identifican, requieren, preparan y emplean los recursos humanos y materiales disponibles en el país necesarios para el cumplimiento de su misión.

Poder nacional: El conjunto de herramientas que le otorgan al jefe de Estado la capacidad para enfrentar los desafíos de la conducción política: i) recursos económicos, ii) recursos naturales, iii) capacidad profesional de su sociedad, iv) capacidad política de sus instituciones, v) capacidad industrial, vi) capacidad defensiva, vi) tradición y una capacidad cultural y social, el "ethos" nacional, entre otras, que lo distinguen de otros Estados. Este conjunto de elementos o capacidades es lo que se llama el "Poder nacional", y que sumado a la voluntad política del gobernante, permite al país avanzar en la consecución de esos objetivos.

Política de defensa: Es el conjunto de principios y criterios con que el Estado orienta su función de defensa con vistas a preservar la soberanía e integridad del territorio y contribuir al logro de los demás objetivos nacionales.

Entrega los lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos del Estado orientados a enfrentar los obstáculos, riesgos y amenazas que terceros puedan alzar contra el interés nacional.

La política de defensa es una política de Estado en tanto exige estar por sobre la coyuntura política y trascender los proyectos y la acción de los sucesivos gobiernos del país. A su vez, como política estatal es una política pública y, por

tanto, debe estar sujeta a las condiciones generales de formulación, implementación y verificación de las demás políticas públicas, incluida la del sometimiento a la observación y opinión de los ciudadanos.

Política militar: Es el conjunto de orientaciones que el Ministerio de Defensa dirige a las Fuerzas Armadas para materializar las normas propiamente militares que se derivan de la política de defensa nacional. Ella debe orientar el quehacer de las Fuerzas Armadas como un todo armónico y coordinado, de aquí que tenga un carácter conjunto. La política militar apunta a dar respuesta, en el ámbito estratégico, a los requerimientos de la política de defensa, tanto en lo referido a planificación estratégica, como al desarrollo de las instituciones y, por otra parte, sentar las bases de las políticas institucionales específicas.

Entre otras cosas, ella puede fijar criterios o estándares para materiales y equipos de uso común en las tres instituciones, procedimientos de tipo logístico y gestión de recursos, procedimientos operativos normales, entrenamiento conjunto y materias que permitan optimizar el cumplimiento de las tareas comunes y conjuntas de las instituciones. Por sus especiales características técnicas y militares esta política militar debe ser estudiada y elaborada en el nivel de las Fuerzas Armadas y aprobada por el Ministro de Defensa Nacional. De ello podemos deducir que es quizás el elemento más importante para el desarrollo de las capacidades conjuntas de nuestras Fuerzas Armadas.

La elaboración de una política militar de defensa, en el nivel de las FF.AA., en su etapa primaria debe alejarse de los intereses propios de cada institución, debiendo su formulación ser lo más objetiva posible, de manera que sea un elemento útil de apoyo y guía a la conducción de las Fuerzas Armadas y a su gestión tanto en forma independiente como instituciones, como en forma global en el ámbito conjunto. Lo anterior, en relación a los procesos de planificación estratégica, operativa y táctica, educación, recursos humanos y materiales, presupuestos y gestión financiera, proyectos conjuntos, sistemas de comunicaciones y de armas, logística y procesos de modernización, que bajo un prisma de observación tridimensional puedan permitir una mayor racionalización y mejor gestión, la que junto a una doctrina conjunta, permitirá lograr una mejor armonía que facilitará el accionar operativo y administrativo de cada una de las instituciones.

Principios de la Guerra: Son normas o preceptos de validez general para la conducción militar que han sido aplicados por los conductores militares a través de la historia cuyo estudio y análisis han ratificado su validez. Ellos admiten flexibilidad y su aplicación requiere de un buen criterio.

Los principios de la guerra difieren en cuanto a número y énfasis de acuerdo a cada rama de las Fuerzas Armadas y a cada país en particular.

Riesgo: Lo que depara la providencia. Contingencia o proximidad de un daño (RAE). Acción de exponerse a la contingencia de recibir un cierto daño en alguna área o aspecto de interés. Se transforma en amenaza cuando existe baja o nula capacidad de reacción y a la vez un potencial adversario tiene la capacidad de explotar tal situación.

Seguridad colectiva: Concepto por el cual se alude a un régimen de seguridad en el ámbito internacional, en el cual un conjunto de Estados se agrupa para enfrentar situaciones de amenazas que pueden afectar a cualquiera de sus miembros. La característica especial de este modelo es que un ataque contra uno de sus miembros se considera como un ataque a todos sus integrantes.

Seguridad cooperativa: Concepto por el cual se alude a un régimen de seguridad, por el cual dos o más Estados se agrupan para enfrentar amenazas que les son comunes. En este modelo su característica más especial radica en su arquitectura flexible donde los Estados se comprometen a actuar en diferentes grados de cooperación, es decir, la cooperación es selectiva de acuerdo al interés particular de cada uno de ellos o de un grupo de ellos.

Seguridad nacional: Es una condición alcanzada por un país como consecuencia del desarrollo armónico de su poder nacional y de haber adoptado previsiones y acciones tendientes a atenuar o eliminar sus vulnerabilidades, de modo de asegurar el logro de los objetivos nacionales y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias importantes, tanto externas como internas, con pleno respeto a la normativa legal y reglamentaria.

La seguridad nacional se obtiene mediante funciones estatales bien definidas:

- La seguridad exterior se logra, primordialmente, a través de la función diplomática y de la función de defensa.
- La seguridad interior se obtiene mediante la función "Orden interior".
- La seguridad ante catástrofes se consigue por la función "Protección civil y ambiental".

Cada una de estas funciones requiere para su materialización de una estructura orgánica capaz de planificarla y ejecutarla, de una legislación de respaldo, de financiamiento y de una política orientadora.

Seguridad humana: Concepto emergente en el ámbito de la política internacional que supone el compromiso de los Estados nacionales a desenvolverse, en situaciones de conflicto internacional, dentro del marco del derecho internacional humanitario; este compromiso es análogo al que los Estados deben a sus propios ciudadanos en materias que afecten sus derechos y libertades.

El valor principal de este concepto reside en modificar la preocupación de la seguridad al complementar el concepto tradicional focalizado en el Estado con un enfoque centrado en las personas, de manera de minimizar los efectos negativos que surgen en un contexto de crecientes inseguridades y tensiones.

Este enfoque sirve de referente para el manejo de problemas característicos de la era de la globalización. Muchos de estos problemas trascienden el ámbito de los conflictos internacionales y no corresponde que se aborden mediante políticas de defensa.

Teatro de guerra: Para facilitar el mando, la coordinación, el apoyo y la conducción de las fuerzas, el concepto de espacio de batalla anteriormente definido, se plasma físicamente en el teatro de guerra. Este teatro de guerra comprende la extensión geográfica en que se llevan a cabo las operaciones bélicas. Incluye aquellas áreas de tierra, mar y aire que están comprendidas y directamente comprometidas en la conducción de la guerra. Toda el área de un país y sus posesiones quedan comprendidas dentro de este concepto de teatro de guerra. La extensión del teatro obedece únicamente a la posibilidad de que en él se desarrollen operaciones bélicas. Conceptualmente dentro del teatro de guerra debe estar considerado el objetivo político de guerra, y debe establecer el espacio suficiente para la maniobra de las fuerzas militares, el espacio para el apoyo a las fuerzas en operaciones, la realización de las actividades propias de la conducción de la guerra, y del gobierno, del desarrollo de las actividades ciudadanas y el apoyo nacional al esfuerzo bélico.

Teatro de operaciones: Es aquel sector del teatro de guerra donde se desarrolla una empresa estratégica determinada. Este teatro incluye el objetivo estratégico que se pretende alcanzar o mantener, el espacio necesario para asegurar la maniobra y el funcionamiento de las líneas de comunicaciones. Más adelante agrega que el espacio asignado debe incluir la amplitud necesaria para la ejecución del apoyo logístico y administrativo a las fuerzas que ahí operan. Los teatros de operaciones se clasifican fundamentalmente en atención a la característica geográfica preponderante, las características del objetivo estratégico que lo origina y la naturaleza de las fuerzas principales que operarán

en él. De esta forma pueden existir teatros de operaciones terrestres, aéreos, marítimos y conjuntos.

Teatro de operaciones conjunto: Un teatro de operaciones se define como conjunto cuando el objetivo estratégico que se pretende alcanzar o lograr, impone el empleo bajo un mando único, de fuerzas de dos o más instituciones con igual responsabilidad estratégica en el logro del objetivo, derivado, entre otras consideraciones, fundamentalmente en razón a las características geográficas y naturaleza de las amenazas.

BIBLIOGRAFÍA

ANEPE: *"Alcances y realidades de lo Político y Estratégico en Chile"*. Colección Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, volumen 9, 2005.

Diccionario de la lengua española © 2005 Espasa-Calpe S.A., Madrid.

DFL – 1 de 1997 *"Estatuto del Personal de las FF.AA"*.

Decreto Supremo (DS) N° 37 de 1950.

Ley N° 18.948, *"Orgánica Constitucional de las FF.AA"*. de 1990.

"Libro de la Defensa Nacional 2002". Ministerio de Defensa Nacional, Santiago, Chile 2003.

Reglamento de Disciplina de las FF.AA.

SOTO, Julio: *"La conducción conjunta, y los desafíos para los sistemas de mando y control"*; Clase Magistral en la Escuela de Telecomunicaciones del Ejército de Chile, abril, 2009.

United Nations Peacekeeping Operations: *Principles and Guidelines*. Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support. 2008.



**LIBROS COLECCIÓN DE
INVESTIGACIONES
ANEPE**

LIBROS “COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”

PRESENTACIÓN

(EFECTUADA POR EL GENERAL DE AVIACIÓN JAVIER ANABALÓN QUIROZ,
DIRECTOR DE LA ANEPE, AÑO 2005)

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), institución de educación superior de acuerdo con la Ley N° 19.584, que modifica la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, debe desarrollar, además de su función como docente, actividades de investigación y difusión destinadas a incrementar los conocimientos en materias de seguridad y de la defensa.

Por lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, se ha dado un gran énfasis en la función de investigación, llevando a cabo un sistema en el que se llama a concurso público para el desarrollo de investigaciones relacionadas con la seguridad y la defensa a toda la comunidad nacional.

Sin perjuicio del proceso de investigación concursado, con los académicos de la ANEPE también se desarrolla otro sistema paralelo, pero plenamente complementario al sistema público.

Con este proceso se busca estimular la participación de investigadores civiles y militares en esta importante temática del quehacer del Estado, colaborando con ideas modernas e innovadoras que ayuden a las autoridades en su rol decisorio, o que contribuyan al desarrollo del debate académico propio de la comunidad de la defensa.

Con la presentación a la comunidad académica nacional del libro “Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico”, de los autores señores Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati, se da inicio de la publicación de la serie “Colección de Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos”, en la que se difundirán los trabajos más destacados que se desarrollan en el área de investigación académica que se lleva a cabo en este instituto, tanto en el sistema público, como en el interno.

Con esto se espera contribuir al fortalecimiento de la función seguridad y defensa del gobierno de Chile.

Libro : N° 1
Título : Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico
Autores : Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati
Páginas : 375
Año de Edición : 2002

Los *Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico* se basan esencialmente en los principios expresados en las Convenciones de Ginebra (1949) y sus Protocolos Adicionales (1977). En este sentido, los autores identifican certeramente aquellos elementos que sirven de guía al momento de discriminar en combate entre el soldado profesional y la víctima, como ser humano que sufre. Actualmente, 166 estados son parte de los convenios, generando así una amplia base de apoyo y constante debate respecto del desarrollo del Derecho Internacional Humanitario establecido y defendido por las convenciones.

Libro : N° 2
Título : La Comunidad de Defensa en Chile
Autores : Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina
Páginas : 101
Año de Edición : 2002

El interés que motiva el desarrollo de esta investigación radica en –a juicio de los investigadores– la confusión que existe en el ámbito académico y político sobre qué es una Comunidad de Defensa y cuáles son sus principales implicancias.

Un ejemplo de lo antes señalado lo constituye la propia convocatoria que hace este concurso de investigación, cuando en la fundamentación del tema se indica que respecto de la Comunidad de Defensa se debe “proponer su conformación, funciones, aspectos legales, etc”..

Por otra parte, el hecho de que la seguridad y la defensa sean funciones primarias del Estado y una responsabilidad de toda la sociedad y no solo de los militares, en sentido genérico, lleva a reflexionar sobre el rol que desempeña o que se espera que desempeñe esta Comunidad de Defensa, sobre todo en lo que respecta al desarrollo del debate previo a la toma de decisiones por parte de la autoridad competente.

Desde una perspectiva más bien temporal, es menester destacar que a comienzo de los años noventa, coincidente con el proceso de reinserción democrática, eran muchas las personas que estaban interesadas en la temática de la seguridad y la defensa. Este hecho se debió posiblemente al desconocimiento que el mundo civil tenía sobre el mundo militar por una parte y, por otra, a la situación política del país; ambos hechos coadyuvaron a la notable participación de civiles y militares en reuniones académicas, conferencias, foros y paneles, en los que se exponían los distintos puntos de vista de personalidades nacionales y extranjeras, donde además existía gran cobertura de los medios de comunicación.

Libro : N° 3
Título : Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis
Autor : Aquiles Gallardo Puelma

Páginas : 385
Año de Edición : 2003

El conflicto es un fenómeno propio de la esencia de las relaciones internacionales. Un autor sostiene que un *"conflicto ocurre cuando las partes se hallan en desacuerdo con respecto de la distribución de recursos materiales o simbólicos y actúan movidas por la incompatibilidad de metas o por una profunda divergencia de intereses"*. Se reconoce al conflicto como un fenómeno pluricausal y altamente complejo, características que condicionan a la vez a las que ha de poseer la crisis, como etapa componente del conflicto y que puede terminar en la guerra.

Un manejo adecuado de la crisis, consecuentemente, es la alternativa al desenlace violento. La crisis es una etapa fundamental en el proceso decisional político-estratégico y, en atención a su importancia, ha sido estudiada desde distintos enfoques con abundante uso de experiencia histórica. La teoría, construida sobre bases empíricas, se concentra en lo que permite concluirse de casos mal llevados que terminaron en tragedias como las dos guerras mundiales; en las decisiones que moldearon la Guerra Fría y las guerras "calientes" como las de Corea y Vietnam, y en los casos donde la crisis ha sido conducida hacia la distensión, donde destaca el estudio de la "crisis de los misiles" de 1962.

El manejo de crisis interesa, entonces, en un sentido de administración del conflicto, a objeto de avanzar a que *"se haga algún día posible, no la utópica erradicación absoluta del conflicto, sino el convivir armónicamente con él, por difícil que hoy en día nos parezca"*.

Las crisis internacionales y en particular la naturaleza del proceso decisional han cobrado mucha importancia a nivel de superpotencias y grandes potencias, en razón de que la capacidad de destrucción masiva hace que su adecuada conducción puede significar la diferencia entre la vida y una catástrofe planetaria.

Libro : N° 4
Título : Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica
Autora : Claudia F. Fuentes Julio
Páginas : 93
Año de Edición : 2004

En los atentados terroristas a Nueva York y Washington ocurridos el 11 de septiembre de 2001, murieron más de 3.500 personas, todas ellas civiles y de las nacionalidades más diversas. El terrorismo mundial -que tiene sus raíces en complejos conflictos que se desarrollan en territorios distantes- golpeaba suelo estadounidense, con lo que se hizo evidente que en un mundo interdependiente las vulnerabilidades de algunos países pueden representar un riesgo para todas las personas

del mundo. Este nuevo contexto internacional impone la necesidad de generar un concepto más comprensivo de seguridad, en el que se integren de manera más efectiva no sólo las demandas a la seguridad de la nación, sino también y en forma prioritaria las múltiples vulnerabilidades que inciden en la seguridad de las personas.

En este trabajo se evalúan las distintas dimensiones de análisis involucradas en la conceptualización de la seguridad nacional y la seguridad humana, así como las consecuencias teóricas y prácticas de esta relación. Este texto se concentra en cinco aspectos fundamentales: a) analizar los cambios del sistema internacional desde el fin de la guerra y las implicancias que esto tiene en la ampliación de los conceptos de seguridad; b) sistematizar las diferentes visiones de seguridad nacional y seguridad humana en la década de los noventa; c) evaluar las dimensiones teóricas y prácticas del concepto de seguridad humana; d) establecer marcos comparativos entre la seguridad nacional y la seguridad humana y sus alcances; e) establecer los desafíos y la agenda de la seguridad humana en Chile.

Libro : N° 5
Título : Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional
Autor : Juan Carlos Verdugo Muñoz
Páginas : 101
Año de Edición : 2004

En el esquema de relaciones internacionales actual pareciera no ser posible definir la interacción de estados y otros actores en términos absolutos de paz o guerra. En este contexto, la crisis internacional emerge como una condición de no-guerra y no-paz, que, en su calidad de “punto medio”, no responde a las clasificaciones clásicas que se han manejado para sus extremos. El término de la relación universal bipolar fue uno de los factores que desató variados acontecimientos que, con el efecto catalizador de la globalización, provocaron la aparición de este fenómeno. Esta misma forma compleja de vincularse entre actores diversos se ha extrapolado hacia los métodos de competir por sus intereses, presentándose en la administración de conflictos modernos niveles intermedios de gran dinamismo.

Por lo anterior, se requiere explorar con mayor profundidad la dinámica de estas crisis y establecer pautas para su gestión eficiente, a través de lo que se ha llegado a denominar “maniobra de crisis”. El aporte de esta investigación se orienta precisamente en esa dirección, al establecer sistemas y estructuras de gestión con el objeto de identificar, aislar y hacer frente a las emergencias, incluso antes de que estas ocurran.

Asumiendo que las situaciones de crisis presentan al conductor político-estratégico un contexto confuso, con pocas certidumbres y con gran urgencia de decisiones, se requiere de un organismo adecuado, capaz de asesorar y apoyar al

gobierno en su responsabilidad de prevenir y, si el caso lo precisa, conducir lo más acertadamente posible las eventuales situaciones de crisis.

Libro : N° 6
Título : La disuasión convencional, conceptos y vigencia
Autores : Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez
Páginas : 147
Año de Edición : 2004

Con la caída del Muro de Berlín y, subsecuentemente, el término de la Guerra Fría, resurgieron las esperanzas sobre el fin de la guerra, como instrumento político para la solución de los conflictos y el nacimiento de una nueva era caracterizada por el predominio de la paz y la cooperación mundial, llegándose hasta abogar por el término del concepto de seguridad nacional y la eliminación de las Fuerzas Armadas, sin embargo, los acontecimientos mundiales acaecidos desde 1989 hasta la fecha, particularmente *"nuevos conflictos, la irrupción de rivalidades étnicas que estaban enterradas por las fuerzas del bipolarismo de la Guerra Fría, aspiraciones nacionalistas, divisiones, entre otros hechos"*, han demostrado que dichas corrientes de pensamiento estuvieron muy alejadas de la realidad, confirmando que *"el conflicto es algo que no puede separarse de la idea de sociedad, porque ambos se producen simultáneamente"*.

Dada esta realidad, en la consecución del bien común de la sociedad, que constituye su fin último, una de las principales funciones del Estado continúa siendo la seguridad nacional, entendida como *"la condición que logra un país cuando sus intereses nacionales están a resguardo de interferencias importantes, producto de acciones que se han tomado en el ámbito del desarrollo nacional, en un sentido amplio, y en el ámbito de la Defensa Nacional"*.

De lo anterior se desprende que la seguridad nacional se materializa a través del desarrollo sustentable y armónico de todas las áreas del quehacer de un país y, también, mediante la ejecución de *"medidas que el Estado debe adoptar para neutralizar o resolver un conflicto externo"*.

Libro : N° 7
Título : La Corte Penal Internacional y las Operaciones de Paz: competencias y alcances
Autora : Astrid Espaliat Larson
Páginas : 95
Año de Edición : 2004

Cuando los estudiosos del derecho internacional del mañana analicen lo acaecido en los últimos años, concluirán que uno de los rasgos más importantes de esa época fue la proliferación de los tribunales internacionales.

Desde 1989, casi una docena de cuerpos judiciales han sido creados o han sido profundamente reformados, en comparación con los escasos seis o siete previamente existentes.

Además, este cambio cuantitativo ha sido acompañado de una importante expansión y transformación de la naturaleza y competencia de los órganos judiciales internacionales. Dentro de este proceso de multiplicación y diversificación de los órganos judiciales, aparecen aquellos dotados de competencia para sancionar las ofensas que han sido consideradas como las que revisten mayor gravedad. En este contexto surgen los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda y más recientemente, la Corte Penal Internacional. La Corte Penal Internacional, creada por el Estatuto de Roma, nace como el primer órgano jurisdiccional de carácter permanente cuya competencia le permite enjuiciar a aquellos individuos que hayan cometido los crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de agresión o de guerra.

La creación de la Corte Penal plantea de inmediato la pregunta relativa a cuál es el lugar y papel que corresponde a este órgano en el sistema jurídico internacional contemporáneo. Esta interrogante adquiere mayor relevancia cuando se considera la objeción que Estados Unidos planteó al Estatuto de Roma: que éste haría posible la persecución por motivos políticos de los integrantes de una operación de paz que tuviesen su nacionalidad.

Libro : N° 8
Título : Operaciones de Paz: tres visiones fundadas
Autores : Cristián Le Dantec Gallardo - Guillermo Abarca Ugarte - Agustín Toro Dávila - Juan Gmo. Toro Dávila y Martín Pérez Le-Fort
Páginas : 439
Año de Edición : 2005

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), consciente de la relevancia que han ido adquiriendo las operaciones de paz en el actual mundo globalizado y cómo esta modalidad de empleo de las FF.AA. –fuera de su territorio–, necesita un mayor desarrollo conceptual, ha seleccionado en esta oportunidad tres interesantes trabajos de investigación académica, que dan cuenta de tres tópicos distintos, pero relacionados y que se refieren a variados aspectos de la participación de las FF.AA. de Chile en misiones de seguridad internacional.

En esta óptica, los trabajos de investigación resaltan, en primer término, las formas de empleo de las Fuerzas Armadas de Chile en las crisis internacionales, en misiones de paz de Naciones Unidas y su relación con el principio de no intervención en los asuntos internos de los estados y, en segundo lugar, el marco legal aplicable a este tipo de operaciones y a sus consecuencias jurídicas. Los trabajos

son de gran actualidad y plena vigencia, especialmente cuando nuestro país se encuentra aumentando su participación en operaciones de paz.

Las operaciones de paz son iniciativas complejas en la medida que en éstas se conjugan elementos políticos, jurídicos, militares, sociales, de salud y muchos otros, de una manera no siempre armónica y, en ocasiones, en aparente contradicción. En esta perspectiva, resulta fundamental contar con un marco de referencia teórico que oriente el actuar del Estado en esta materia, de manera permanente y en una forma que trascienda a determinada administración. Por otra parte, uno de los aspectos más complejos de las operaciones de paz es precisamente el que dice relación con los distintos regímenes jurídicos que se presentan en su ejecución, tanto respecto del personal desplegado cuanto en lo que se refiere al mandato de la misión y que define lo que esta está habilitada a hacer en la zona de operaciones. No menos relevante y complejo es la aparente antinomia que se produce entre el principio de no intervención, uno de los pilares del derecho internacional clásico, y la intervención humanitaria, que se justifica en términos de evitar sufrimientos masivos a poblaciones inermes y usualmente inocentes en los conflictos armados, sean estos de raigambre doméstica o de tipo internacional.

Libro : N° 9
Título : Alcances y realidades de lo Político-Estratégico
Autor : Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE
Páginas : 104
Año de Edición : 2005

La civilización griega, fundamento de nuestra actual cultura occidental, muy tempranamente se introdujo en la creación y análisis de dos conceptos cuya vigencia se ha mantenido a lo largo de los siglos y que, en la actualidad, son objeto de profundos y sistematizados estudios. Ellos son "la Política" y "la Estrategia".

En torno a ambos términos se han generado leyes, teorías, doctrinas, principios y procesos o procedimientos que, sin temor a equivocarse, llevan a que se pueda, en cada caso, hablar de "lo político" o de "lo estratégico", cuando nos adentramos en la esfera de cada uno de ellos.

Aun más, la profusa producción de fundadas y solventes definiciones y estudios han venido incorporando en la conciencia del público no especialista una idea o concepto general de lo que cada uno de ellos significa.

Es así como es ampliamente aceptado que "lo político" está referido al ejercicio del poder en la conducción del Estado, tanto en la lucha de las ideas para acceder a dicha conducción, como en el empleo de los instrumentos que la institucionalidad pone a disposición de la autoridad, una vez en el poder, para el logro de los objetivos.

A su vez, se acepta que “lo estratégico” se manifiesta en el empleo razonado de medios de fuerza, generalmente militares, con procedimientos específicos, en contra de medios similares que se les oponen, cuando la resolución de situaciones de conflicto relacionadas con los objetivos del Estado se realiza mediante ese expediente.

Sin embargo, en nuestra cultura nacional referida a la seguridad y defensa, en cierto momento se acuñó el concepto “político-estratégico”, insinuándose, a través de la unión o integración gramatical de ambos términos, una suerte de contacto que pudiere entenderse como yuxtaposición, superposición parcial o total o una simbiosis de estos.

A partir de lo político-estratégico han surgido procesos y actividades que portan tal calificativo como Conducción Político-Estratégica, Inteligencia Político-Estratégica, Apreciación Global Político-Estratégica y otros.

No obstante lo anterior, en la medida que el uso del término se ha ido generalizando, se ha advertido la existencia de interpretaciones diversas, que pudieren conducir a errores y confusiones respecto de roles y responsabilidades de autoridades e instituciones en el marco de la seguridad y defensa.

Libro : N° 10
Título : 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

Históricamente es posible identificar una nítida influencia de EE.UU. en la generación de la idea colectiva frente a las amenazas extracontinentales, en perfecta sincronía con el manejo de sus principales intereses. Pero esta visión casi uniforme se vio estructuralmente afectada por el cambio más trascendente del siglo XX, como fue el desmoronamiento del imperio soviético, que conllevó, en lo inmediato, el fin de la Guerra Fría y el inicio de un nuevo paradigma mundial.

Las transformaciones en la región no se hicieron esperar, siendo tal vez una de las más notables el vertiginoso tránsito hacia una nueva percepción de amenazas, quedando claro que estas mutaron hacia otras esferas, así como se hizo difuso el peligro de agresión a la región, alterando significativamente el orden de prioridades internacionales.

En efecto, al combinar los cambios en las prioridades con la diversificación de las percepciones, surge la cuestión de las subregiones, en tanto los problemas tienden a visualizarse en forma diferida, asumiendo que sus efectos difícilmente

afectarán a la región en su conjunto, especialmente porque la permeabilidad frente a cada problema es radicalmente diferente, según sea la sociedad o grupo de sociedades de que se trate.

Tal vez, en esta última afirmación radique una vertiente esencial del problema de la seguridad internacional en América, como es la dificultad para seguir asumiendo soluciones de conjunto, por poco efectivas que fueran, ya que los actores se han potenciado a partir del surgimiento de regímenes internacionales cada vez más relevantes.

Libro : N° 11
Título : 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

El esquema *kissingeriano* para analizar cualquier relación bilateral apunta a dos opciones, o la cooperación sobre la base de una armonía subyacente o el equilibrio de intereses.

Obviamente que el cuadro bilateral chileno-boliviano no debería escapar a aquella lógica, pues no lo hizo durante todo el siglo XX. Sin embargo, las crisis internas del 2003 y 2005 indican la probabilidad de una excepción. La armonía subyacente, si la hubo, parece esfumarse. Los imperativos políticos estratégicos solo puede definirlos una elite consolidada.

Este trabajo, compuesto por análisis cuantitativos y cualitativos de la crisis de 2003 reflejada en la prensa chilena, así como por un examen de los principales elementos de contexto (evolución cronológica, característica de los problemas, detalle de los componentes de la crisis y aspectos biográficos de sus protagonistas) más una sucinta reflexión sobre el concepto *poder simbólico*, o sea la capacidad para alcanzar objetivos deseados en la arena internacional a través de recursos *non sequitur* y de beligerancia mediática (e.i. explotación de imágenes, pseudoimágenes, distorsiones, compulsiones), constata: 1) La elevación al rango de agente político de turbas descontroladas que derriban el gobierno constitucional y que plantean temas internacionales controversiales, como el surgimiento de actores no estatales generadores de inestabilidad; 2) El cambio en la naturaleza de las demandas indígenas, principalmente aimara, haciéndose audibles reivindicaciones territoriales fuera del contexto histórico contemporáneo, lo que no solo conlleva un proceso de fragmentación identitaria, sino potencialmente fragmentación territorial; 3) La exacerbación del sentimiento antichileno por parte del movimiento contrario a Sánchez de Lozada, y del gobierno que le sucede, tensionó las relaciones bilaterales y añadió un elemento problemático a la crisis, la conflictividad

discursiva; y 4) La incapacidad de la institucionalidad vigente para contener las demandas sociales producto de la agudización de los problemas económicos, lo que habla de una evanescencia de las fuentes de poder del Estado.

¿Cui bono la crisis boliviana? La respuesta es concluyente. Tras lo vivido el 2003 y el 2005, no sirve a nadie. La única damnificada es la estabilidad subregional.

Libro : N° 12
Título : 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

Se aborda desde la perspectiva del análisis de sistemas mundiales, el tema de la factibilidad de un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado. En este contexto se analiza el rol del proceso de globalización en la definición estratégica a adoptar por los estados respecto de una mejora relativa de su posicionamiento en la economía global, un referente de creciente importancia en el sistema internacional. En base a la lógica predominante del sistema mundial actual, se discuten las opciones de los países más exitosos en su proceso pro-inserción y los efectos de esta condición en la factibilidad de concretar un esquema de seguridad en un régimen de carácter periférico. Finalmente se sugieren/proponen lineamientos de política proinserción para Chile y las correspondientes a las consideraciones de seguridad al interior del Mercosur ampliado.

Libro : N° 13
Título : La estrategia total. Una visión crítica
Autor : Galo Eidelstein Silber
Páginas : 298
Año de Edición : 2006

El presente trabajo es un estudio crítico de la teorización sobre la Estrategia Total elaborada por el general Beaufre, que representa la síntesis del pensamiento occidental sobre el arte de la guerra y especialmente sobre el arte de la consecución de los objetivos políticos. La crítica apunta a las categorías más básicas de esta construcción, por lo que alcanza al conjunto de planteamientos acerca de la gran estrategia que se ha impuesto en Occidente a partir de la Segunda Guerra Mundial bajo distintas denominaciones y bajo diferentes autorías.

Se muestra que los elementos de base que hacen arribar a esta concepción de estrategia total, obedece a la forma que adopta la política en la actual era

de la globalización de los poderes, los que, para presentarse en el ámbito teórico deben velar sus condiciones de surgimiento y existencia.

Se sienta la necesidad entonces de diseñar nuestros objetivos nacionales como país y nuestro planteamiento político-estratégico, teniendo conciencia de los intereses reales que hay tras los objetivos políticos de los sujetos que actúan a nivel internacional y tomando en cuenta que las potencias y los poderes que las sustentan están empeñadas en lograr una estrategia total.

Libro : N° 14
Título : La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz
Autor : Mariano César Bartolomé Inglese
Páginas : 358
Año de Edición : 2006

Este trabajo tuvo como propósito contribuir a la reformulación de la seguridad internacional y actualizar la agenda que abarca este campo de las relaciones internacionales, a partir de la erosión de lo que hemos dado en llamar paradigmas westfaliano y clausewitziano.

El "*paradigma westfaliano*", de fuerte impronta teórica realista, identifica al Estado como actor *cuasi* único de los asuntos mundiales; plantea la dialéctica de seguridad en términos interestatales, correspondiendo al Estado el rol tanto de objeto como de sujeto; prioriza al poder militar y sostiene la no injerencia en los asuntos internos de los estados. A su turno, el "*paradigma clausewitziano*" disocia al instrumento de violencia legal de los estados de la ciudadanía en general, e identifica como forma de empleo de tal violencia a la guerra, en su formato clásico de conflicto interestatal convencional.

Fruto de la erosión de ambos paradigmas, hoy la agenda de la seguridad internacional es más amplia y compleja que en épocas anteriores, abarcando (*inter alia*) actores de naturaleza no estatal; dinámicas transnacionales; empleos de la violencia en formas alternativas a la tradicional, y la flexibilización de los criterios de no injerencia.

En este marco, se destacan las llamadas "Nuevas Guerras", cuya principal manifestación son los conflictos intraestatales de raíz étnica; las amenazas transnacionales, cuyo caso paradigmático es el terrorismo internacional; y la modificación de los criterios de intervención de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cambio que generó una ampliación del espectro de operaciones de paz.

Libro : N° 15

Título : Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinsertión internacional a la participación en Haití

Autora : Paulina Le Dantec Valenzuela

Páginas : 175

Año de Edición : 2006

El presente libro, a partir del estudio de los antecedentes y condiciones en que se desarrollaron las distintas agendas concertacionistas sobre la política exterior en la perspectiva de las Operaciones de Paz (OPAZ) de Naciones Unidas, propone hacer un estudio comparado de los gobiernos de Patricio Aylwin Azócar, Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Ricardo Lagos Escobar. Se establece cómo Chile se fue reinsertando lentamente en la política multilateral de Naciones Unidas, hasta encontrar su punto más alto en la actual participación en Haití.

Una de las principales razones del posicionamiento chileno en el ámbito de la política internacional descansa en la capacidad que ha tenido la clase dirigente, tanto civil, como militar, que ha aprendido a mirar más allá de la coyuntura y ha sido capaz de ponerse de acuerdo en políticas de largo plazo. Esto último es la gran fortaleza de Chile y se nos presenta como la gran oportunidad de posicionar a Chile como un actor relevante en la región, desde donde nos podamos proyectar a la nueva dinámica internacional del siglo XXI.

La participación activa de fuerzas militares y de orden en Operaciones de Paz de Naciones Unidas es una herramienta que cada día adopta mayor importancia y de la cual dispone la política exterior chilena para elaborar una política de cooperación internacional que sustente la visión multilateralista internacional.

Libro : N° 16

Título : 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 y Ignacio Morandé Montt

Páginas : 130

Año de Edición : 2006

El fin de la Guerra Fría marcó un nuevo “reordenamiento” en el escenario internacional, dando paso a un nuevo panorama internacional, en donde se priorizan los intereses comerciales, siguiendo la tendencia a conformar bloques económicos. Es así como se enfrentan los nuevos desafíos y amenazas del nuevo orden internacional. Sin embargo, el cambio de escenario también implicó una nueva “reconceptualización” en el tema de la seguridad. En un mundo globalizado, en donde no existen las barreras y fronteras físicas, y donde prima la interdependencia entre los distintos actores internacionales, la

seguridad ha tomado un papel protagonista en las agendas políticas, ya que la creciente apertura de los países y bloques económicos, implica una mayor vulnerabilidad no solo frente a ataques terroristas, sino que también frente a catástrofes naturales como tsunamis y terremotos. Eventos que marcan y dejan en evidencia esta indefensión son los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, y el tsunami que afectó a los países del sudeste asiático el año 2004. Cabe señalar que esta debilidad hace que el impacto en diversas áreas (como la económica o turística) sea más significativo y global, en cuanto al alcance de estos.

La principal iniciativa del Foro APEC orientada a lograr un comercio seguro en la región con el mínimo costo para las economías miembro, es la denominada agenda STAR (Secure Trade APEC Region). La iniciativa STAR comprende un conjunto de actividades destinadas a prestar apoyo a las economías en sus esfuerzos para establecer un área de comercio seguro en la región. Estas actividades se concentran en sectores tales como la protección del transporte de carga, la seguridad de las naves mercantes, de la aviación y del movimiento de personas, del control de las fuentes de financiamiento del terrorismo y la promoción de la ciberseguridad.

Libro : N° 17
Título : Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.
Autor : Cristián Leyton Salas
Páginas : 263
Año de Edición : 2007

Este trabajo tiene como objetivo conocer la génesis, bases generadoras y sustentadoras de la percepción de amenaza peruana, desde una perspectiva histórica. ¿Cuál es el origen, la estructura, la evolución y los efectos, riesgos u oportunidades para Chile?

El conocimiento de la estructura de la percepción de amenaza peruana a través de la historia requiere de un estudio con bases históricas que abarque los principales hitos del conjunto del período de existencia de ambos países, esto es a comienzos del siglo XIX, hasta hoy en día, extrapolando un análisis prospectivo hacia el Bicentenario.

La hostilidad, desde la perspectiva anterior, que ha alimentado las relaciones chileno-vecinales, y particularmente la chileno-peruana es el producto de hechos históricos que han marcado la imagen colectiva de la población de ambos países. No obstante ello, la animosidad no solo contiene hitos, sino que además variables y factores subjetivos que han contribuido a explicar el arraigo de una animosidad de carácter cíclica y permanente entre ambos países o lo que podemos

denominar, la instauración de *una rivalidad histórica duradera* enmarcada al interior de un ciclo de *hostilidad*.

La historia bilateral ha sido, casi desde su nacimiento, una continua pugna por la influencia, tanto comercial, económica como política, inserta al interior de dos conflagraciones militares, una de las que se soldó por la amputación de territorios y la ocupación política y militar de la capital peruana. De esta forma la rivalidad ha dado paso, luego de la Guerra del Pacífico, a la hostilidad. No obstante lo anterior la rivalidad duradera peruano-chilena no ha conocido la misma intensidad a través del tiempo. Existen hitos que han hecho evolucionar las relaciones de competencia natural entre estados vecinales hacia otra de disputa. El papel que ha jugado el entorno vecinal peruano aparece como relevante y altamente explicativo de la construcción de una determinada percepción de amenaza peruana hacia Chile.

Asimismo, veremos que Chile ha cumplido indirectamente un papel central en la edificación de la institucionalidad identitaria nacional peruana, hecho que ha marcado su relación con Chile, y más aún, adoptado la forma de un agente cohesionador de la naturaleza fragmentaria original del “espacio peruano”, hecho que ha marcado las relaciones chileno-peruanas durante casi la totalidad del siglo XX.

Libro : N° 18
Título : Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos.
Autores : Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales
Páginas : 109
Año de Edición : 2007

Asumiendo que la falta de agua será un potencial foco de conflictos en el futuro mediato, Chile será objeto de sus efectos por el solo hecho de encontrarse en una de las pocas regiones del mundo en que la relación cantidad de habitantes y disponibilidad de agua es ampliamente positiva, además de ser un Estado cuya estatura político-estratégica es relativa.

En tal sentido, la preservación de los intereses nacionales frente a este tipo de conflicto requiere de esfuerzos integrados y no unitarios, como forma de incrementar las opciones políticas y de seguridad en el ámbito de los regímenes internacionales vinculados al Cono Sur de América y a la Antártica.

Para lo anterior se aborda la conexión entre los regímenes internacionales que se vinculan con la Antártica con la problemática de seguridad de nuestro país, en un contexto ampliado que considera al sistema internacional y sus mecanismos; la cooperación internacional; la seguridad colectiva y seguridad cooperativa;

la ONU y la seguridad cooperativa; el Protocolo del Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente; el TIAR y el Tratado Antártico y, finalmente, la legislación chilena sobre la Antártica.

Posteriormente, se abordan las fortalezas y debilidades del Tratado Antártico, desarrollando una visión propositiva referida al uso que se debe hacer de este instrumento en función de nuestros intereses de seguridad, desde una perspectiva de conjunto, en la línea de la integración con nuestros vecinos y con el Cono Sur de América.

Libro : N° 19
Título : El problema de la guerra y la paz en Kant
Autor : Carlos Molina Johnson
Páginas : 110
Año de Edición : 2007

El propósito fundamental de este trabajo es dar a conocer la posición de Immanuel Kant en relación con la naturaleza y manifestación de dos conductas características del hacer de la sociedad política: las expresiones colectivas de la guerra y de la paz.

Durante el proceso analítico, el autor concentra sus esfuerzos en establecer la relación del pensamiento de Kant con el problema de la guerra y la paz, la presencia de influencias mutuas entre esos fenómenos y los efectos de estas en las conductas de las sociedades que han empleado la vía del uso de las armas frente a conflictos que no han sido resueltos a través de un arreglo pacífico.

Por cierto, el interés por la guerra y la paz no se consume con las inquietudes y recomendaciones de Immanuel Kant, propias no solo de su tiempo y las condicionantes del período histórico en que desarrolla sus concepciones, sino, además, enraizadas en su particular observación de los fenómenos del devenir humano desde una óptica evidentemente asociada a su particular modo de vida. Sin embargo, una simple constatación del escenario bélico de los últimos tiempos con el producto de esas inquietudes, hace patente la vigencia de sus pensamientos.

Como lo señala el autor en sus conclusiones, más allá de las soluciones y procedimientos orgánicos para evitar la guerra, *"alcanzar el estado de paz obedece entonces a una obligación moral de las personas y los pueblos. Ningún esfuerzo, por duro que sea, debe alejar a los hombres de esta tarea que, a través de la historia, ha constituido un anhelo significativo para la especie humana y preocupación constante en el pensamiento universal. Lo prueba claramente el interés de Kant por el problema guerra y paz, junto a sus recomendaciones de hace más de dos siglos para alcanzar un régimen internacional que regule la vida de los pueblos sobre la base de un estado de paz perpetua beneficioso para su progreso"*.

Libro : N° 20
Título : El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos
Autor : Cristián Faundes Sánchez
Páginas : 370
Año de Edición : 2008

El autor se aproxima a las relaciones bilaterales de Chile con Argentina, Bolivia y Perú desde uno de los temas más contingentes del último tiempo: el agua dulce. Somete a escrutinio la posibilidad que la escasez de recursos hídricos se constituya en un factor de conflictos entre Chile y los países vecinos. Para responder a la pregunta que guía esta investigación, analiza la pertinencia de los enfoques teóricos que visualizan al agua como factor de disputas, así como también los instrumentos para el análisis de antagonismos por recursos naturales.

En la búsqueda de una respuesta, el investigador se sumerge en la historia de diferendos bilaterales por el vital elemento, así como en los acuerdos tendientes a la gestión de los recursos hídricos compartidos. En términos generales, revisa también la capacidad institucional interna de cada país y la política exterior vinculante de Chile con cada uno de ellos, con el fin de identificar las posibilidades de resolución pacífica de controversias.

Finalmente, sintetiza los resultados en una matriz de evaluación de potencialidad de conflictos por el agua, creada especialmente por el autor como una contribución a las ciencias sociales y a los estudios por la paz.

A NUESTROS LECTORES Y COLABORADORES

Presentación de escritos

1. Los trabajos que se presenten para ser publicados en nuestra 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.
 - 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 lado, 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 que 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 reseñas

En esta sección se incorporarán las crónicas, reseñas 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 que 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 tomar como referencia el Manual de Estilos de la A.P.A (American Psychological Association), 2ª Edición, año 2002, instructivo que se encuentra publicado en el sitio web de la Academia; indicándose, de entre varias derivaciones, algunos ejemplos:
 - * Cita textual (transcripción de un texto literalmente de otro autor o un documento previamente publicado): Sobre el olvido, Luria (1988) dice que *“el problema del olvido está estrechamente vinculado con el del recuerdo y ha despertado la misma atención. ¿Qué es lo que causa la desaparición de las huellas de la memoria o, como es normalmente llamado, el olvido”* (p. 281).
 - * Cita contextual (resume una parte específica de un documento o del contenido del mismo): La Programación Neurolingüística (PNL) es una herramienta de trabajo para todas las personas que trabajan con o para las personas. Define Zambrano (2001) la PNL como *“una serie de técnicas destinadas a analizar, codificar y modificar conductas, por medio del estudio del lenguaje, tanto verbal, como gestual y corporal”*.
 - * Bibliografía (un autor): GONZÁLEZ J., J (2000). *Visión por Computador*. Madrid, España: Paraninfo.
 - * Bibliografía (más de un autor): ACHARD, Diego y FLORES, Manuel (1997). *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

2. 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.
3. Las palabras clave al igual que el título, deben venir en español e inglés.
4. Adjuntar resumen (abstract) del tema, en español y en inglés, de una extensión máxima de 15 líneas.
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. Para cualquier información sírvase contactarse al correo electrónico publicac@anepe.cl

ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56-2) 5981000

Fax: (56-2) 5981043

Página Web: www.anepe.cl

Correos Electrónicos: publicac@anepe.cl

anepe@anepe.cl