

# POLÍTICA y ESTRATEGIA

Nº 90  
2003

*IVÁN WITKER BARRA*

*Nuevas tendencias en los esfuerzos antiterroristas. Estados vulnerables y privatización de conflictos*

*JORGE PRECHT PIZARRO*

*La asistencia religiosa a las fuerzas armadas y el derecho comparado*

*EUGENIO PÉREZ DE FRANCISCO*

*Neutralidad y no beligerancia de España en la Segunda Guerra Mundial: la División Azul*

*GUSTAVO URZÚA LIRA*

*La formación de civiles en defensa: un desafío para las sociedades modernas*

*IVÁN BERGER JENSEN*

*ARNOLDO POUPÍN KRUG*

*La Historia. Un nuevo punto de partida. Un informe prospectivo en un proceso de integración. Análisis de un país Argentina*

*RODRIGO MUNDACA VILLALOBOS*

*Los medios de comunicación social y el conflicto*

*HERBERT ORELLANA HERRERA*

*Conflicto ideológico*

*OSLAVIO BELTRÁN ROMÁN*

*La nueva doctrina de intervención estadounidense y el Plan Colombia*

*JULIO ROMERO OROZCO*

*Reflexiones acerca de la participación social en la Defensa Nacional en el contexto de la "sociedad del riesgo"*

[www.anepe.cl](http://www.anepe.cl)

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)  
Santiago de Chile

# Política y Estrategia



**N° 90**

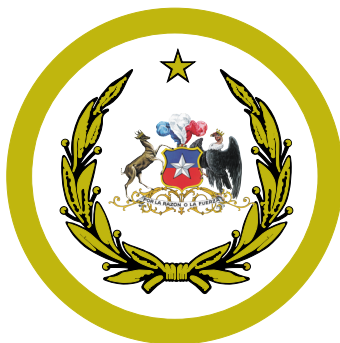
SANTIAGO, CHILE, ABRIL - JUNIO 2003

Publicación de la

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

# REVISTA

## “POLÍTICA Y ESTRATEGIA”



ISSN-0716-7415

### DIRECCIÓN DE LA REVISTA

#### Director

Profesor Francisco Le Dantec Gallardo

#### Editor

Iván Rojas Coromer

### CONSEJO EDITORIAL

#### Presidente

General de Brigada Aérea (DA) Ricardo Vercelli Delfino

#### Vocales

CN.	Francisco Guzmán Vial	TCL.	Nelson Montenegro Lepe
TLC.	Oscar Jiménez Carrasco	Profesor	Gustavo Basso Cancino
	Profesor Julio Soto Silva		

#### Comité Editorial

Profesora	Jeannette Irigoien Barrenne	Profesor	Enzo Di Nocera García
Profesor	Francisco Le Dantec Gallardo	Profesor	Iván Witker Barra

Corrección - Traducción - Diseño: MAGO Editores  
Impresión: LOM Ediciones

## A NUESTROS LECTORES Y COLABORADORES

- 1.- La Revista «Política y Estrategia» ofrece sus páginas a los académicos, profesionales universitarios, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas, chilenas o extranjeras estudiosos de los temas relacionados con la seguridad nacional, la defensa nacional y los altos niveles de la política y estrategia, invitándolos a colaborar en la difusión de estos importantes temas a través de esta publicación oficial de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- 2.- Los trabajos o artículos que se remitan para ser publicados en nuestra Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos.
- 3.- Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, serán de su exclusiva responsabilidad.
- 4.- 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:
  - Escritos en sistema Word, letra tamaño Arial N° 12 adjuntando el diskette correspondiente.
  - Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 30 páginas tamaño carta, espacio simple.
  - Los gráficos, si son necesarios, deben ser también tamaño carta y estar dibujados o diseñados en computación o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con tinta negra. Todos los gráficos, mapas y fotografías que incluya el autor deben ser publicables (sin restricciones de derechos de autor, ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile).
  - Señalar a pie de página las citas textuales y las referencias, como asimismo la bibliografía consultada, al final del trabajo, si es necesario.
  - Adjuntar un breve resumen (abstract) del tema, **en español y en inglés**, de una extensión máxima de 15 líneas.
  - Adjuntar breve curriculum del autor, (principalmente con sus títulos y grados académicos), además de su dirección, casilla postal, correo electrónico o teléfono, para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores que remitan artículos.
- 5.- Los trabajos que, por alguna razón, no sean aprobados por el Consejo Editorial de nuestra revista, serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición.
- 6.- Los escritos deberán ser remitidos al Director de la Revista «**Política y Estrategia**».
- 7.- Para cualquier información sírvase contactarse al Correo Electrónico [publicac@anepe.cl](mailto:publicac@anepe.cl)

## SUMARIO

	Página
• Página Editorial ..... Director de la Revista	7
• Nuevas tendencias en los esfuerzos antiterroristas. Estados vulnerables ..... y privatización de conflictos Sr. Iván Witker Barra	9
• La asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y el Derecho Comparado ..... Sr. Jorge Precht Pizarro	24
• Neutralidad y no beligerancia de España en la Segunda Guerra ..... Mundial: la División Azul Sr. Eugenio Pérez de Francisco	35
• La formación de civiles en defensa: un desafío para las sociedades ..... modernas CDA.(DA) Gustavo Urzúa Lira	46
• La Historia. Un nuevo punto de partida. Un informe prospectivo ..... en un proceso de integración. Análisis de un país Argentina Sr Iván Berger Jensen Sr. Arnoldo Poupín Krug	56
• Los medios de comunicación social y el conflicto ..... Sr. Rodrigo Mundaca Villalobos	71
• Conflicto ideológico ..... BGR.(R) Herbert Orellana Herrera	80
• La nueva doctrina de intervención estadounidense ..... y el Plan Colombia Sr. Oslavio Beltrán Román	95
• Reflexiones acerca de la participación social en la Defensa ..... Nacional en el contexto de la sociedad de riesgo Sr. Julio Romero Orozco	108

---

## EDITORIAL

La publicación del número 90 de la Revista "Política y Estrategia", coincide con la celebración de los veintiocho años de la creación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), de la cual es su principal órgano de difusión. Por esta razón es que recordaremos algunos de los hitos que han marcado la trayectoria de esta institución en el cumplimiento de su misión.

Fue fundada como Academia Superior de Seguridad Nacional por Decreto Supremo N° 538 de 26 de Diciembre de 1974, iniciando su primer curso el 18 de julio de 1975.

Es la continuadora de la Academia de Defensa Nacional establecida en 1947, que nació como una institución no permanente, dependiente del Estado Mayor de Coordinación de la Defensa Nacional, actualmente Estado Mayor de la Defensa Nacional. Los cursos que se desarrollaban estaban dirigidos a los Oficiales Superiores de las Fuerzas Armadas y para algunos funcionarios de alto nivel, de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda y del Interior, los cuales tenían una duración máxima de un semestre académico.

Con la dictación del Decreto Supremo N° 657 del 18 de agosto de 1982, se le adecuó la denominación, misión y sus funciones, constituyéndose en la actual Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Con fecha 10 de septiembre de 1998 se publicó en el Diario Oficial la modificación a la Ley N° 18.962 "Orgánica Constitucional de Enseñanza" en la que se incorpora a la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos como Institución de Educación Superior, reconocida por el Estado. Esta denominación significó para la ANEPE estar facultada para otorgar toda clase de grados académicos en materias de Seguridad y Defensa al personal de las Fuerzas Armadas, de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, de la Administración del Estado y del sector privado.

Desde 1974 la ANEPE ha realizado diversos cursos donde la participación de alumnos civiles se ha constituido como uno de sus objetivos principales. A éstos se suma la concurrencia de alumnos de las Instituciones de la Defensa Nacional, especialmente Oficiales de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, a lo largo de sus 28 años de existencia, ha capacitado, o a lo menos introducido en la temática de la Seguridad y la Defensa, a 1727 alumnos civiles. A lo anterior, se debe agregar a los alumnos de los tres Programas de Magíster en "Seguridad y Defensa" que se iniciaron a partir de agosto de 1999, con la participación de 75 alumnos, de los cuales ya 6 han obtenido el grado académico de Magíster.

Especial importancia tiene el hecho de haber iniciado en abril del 2002 un programa de Magíster en conjunto con la Universidad de Concepción, con la participación de 28 alumnos de esa ciudad, el que se está llevando a cabo con gran entusiasmo.

Es así como en la actualidad la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos constituye un Instituto de Educación Superior, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, que tiene por misión acrecentar a través de la investigación, la docencia y la extensión académica, los niveles de conocimiento y comprensión de las materias propias del Desarrollo y la Seguridad Nacional y su vinculación directa con la Defensa Nacional; es el Instituto de enseñanza superior de más alto nivel académico del país, en el que se relacionan y complementan adecuadamente los estudios vinculados con las dos funciones básicas que competen al Estado para alcanzar el Bien Común: el Desarrollo y la Seguridad Nacional, produciendo la necesaria integración civil militar.

El apoyo que la Revista entrega a la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, se aprecia en su publicación ininterrumpida desde 1975, completándose en el día de hoy la cantidad de noventa ediciones, que han ido entregando periódicamente a la comunidad nacional de la defensa y a la ciudadanía en general, aspectos relevantes sobre seguridad a través de los escritos de talentosos estudiosos y analistas, tanto nacionales como del extranjero.

Como se puede apreciar, la Revista "Política y Estrategia" es fundamental en el cumplimiento de la tarea de la Academia, en cuanto a la difusión del conocimiento y del pensamiento generado en la temática de la Seguridad y de la Defensa.

---

## NUEVAS TENDENCIAS EN LOS ESFUERZOS ANTITERRORISTAS. ESTADOS VULNERABLES Y PRIVATIZACIÓN DE CONFLICTOS

IVÁN WITKER BARRA\*

*After the end of the Cold War, weak and failed states are appearing on the international scene as focuses of instability for the whole system. Their rising levels of vulnerability have been eroding their westafalian spirit to the point of exhibiting a dangerous dissolving of elementary structures needed to exercise power and sovereignty. The main feature here is the irruption or consolidation anti-systemical irregular groups with transnational links (guerrillas, mafias, transnational terrorist groups and such), who do not seek the "seizure of power" or the overturning of government, as before, but the instauration of a pax mafiosa, be it on the entire territory of a State or in parts of it. Due to this, Problem Zones are created.*

*The problem of vulnerability of certain States has been a motive for theoretical reflection within International Studies. The bibliography reveals an interesting conceptual discussion of which the contributions of D. Vital and M. Handel are noteworthy.*

*A new development that has been observed is, in order to lessen this vulnerability, there is an increasing tendency to privatize conflicts where the so-called Private Military Corporations achieve notoriety. These design and carry out Military Operations Different from War and are present in Africa, the ex-Yugoslavia and increasingly in Latin America. New focuses of activity have been detected in the Triple Frontier (Argentina, Paraguay and Brazil), Lake Agrio (on the Ecuador/Colombia frontier), the Darién jungle (Panamá), the Tabatinga-Leticia corridor (Colombia/Brasil frontier) and Surinam.*

### **Inclusión de privados: nuevo instrumento mitigador de la vulnerabilidad estatal**

Cinco son las grandes "guerras de la globalización": contra el comercio ilegal de drogas, de armas, de personas, de dinero y las disputas por propiedad intelectual. El carácter global está dado por el hecho de que cada una se vincula con otras, tiene lugar a escala planetaria, o bien exhibe un teatro de operaciones con extensiones territoriales, poblacionales y culturales extraordinariamente amplias. Ergo, los esfuerzos gubernamentales en materias relacionadas con estos cinco grandes ámbitos de conflictividad internacional carecen de posibilidades de éxito si son enfocados sólo con criterios unilaterales o convencionales. Esto significa, entre otras cosas, que la efectividad de los esfuerzos antiterroristas estará indisolublemente ligada a la coherencia con las principales tendencias que se observen en el plano internacional en la materia y al nivel de sustentabilidad en apreciaciones elaboradas, que contextualicen sociológica, histórica y culturalmente las conductas y acciones terroristas y las políticas neutralizadoras.

---

\* PhD., Universidad Carlos IV, Praga República Checa; Jefe Mención Relaciones Internacionales del Doctorado en Estudios Americanos, Universidad de Santiago; profesor de Relaciones Internacionales de la ANEPE. Este artículo es parte del proyecto de investigación Fondecyt N° 1030017 "Estado, Sociedad y Terrorismo: la violencia política como factor de los vínculos externos de Chile".



Una primera premisa es que el terrorismo mirado como un complejo (o sea comprendiendo tanto el desafío que plantean los grupos terroristas, como los estudios y las políticas neutralizadoras), al insertarse en estos cinco grandes focos de conflictividad global, pasa a formar parte muy sustantiva del nuevo Orden Mundial en gestación, luego del atentado a las Torres Gemelas y con una configuración más nítida tras la operación militar en Irak<sup>1</sup>. Una segunda premisa es que no todos los Estados exhiben condiciones como para adaptarse a los desafíos que plantean los nuevos focos de conflictividad global, pues ello depende en definitiva de sus capacidades. Por esta razón, y según sea el nivel de desarticulación, algunos Estados están recurriendo a agentes privados nacionales o internacionales como una opción que atenúe los devastadores efectos de su carácter vulnerable, sea en todo su territorio o en puntos geográficos focalizados que denominaremos **Zonas Problemáticas**.

Puesto en este contexto, el antiterrorismo emerge como un imperativo estratégico hacia donde deben orientarse los mejores esfuerzos del Estado; sea en el plano jurídico-legislativo, en el terreno de la Inteligencia, en los aparatos policiales, en el ámbito de la educación cívica y de los planes educacionales, en las políticas comunicacionales de los gobiernos y, desde luego, en la formulación de la política exterior. Es decir, el antiterrorismo, para ser eficiente y eficaz, debe formar parte sustancial de todo el quehacer del Estado y de la sociedad; dicho a la manera de algunas corrientes politológicas postmodernas: de todas y cada una de las "políticas públicas". Hoy en día, un Estado sin políticas antiterroristas integrales, carece de fuerza coercitiva real y comienza a perder parte esencial del espíritu westfaliano. Un Estado que no sea proveedor de seguridad a su población, que no sea garante efectivo de control territorial, es un Leviatán agotado. Ante esa impotencia se avizora recurrir a mecanismos innovadores.

En efecto, diversos antecedentes de orden empírico, visibles con mayor intensidad a partir de los años noventa, han comenzado a marcar una tendencia nueva, que dice relación con la paulatina inclusión del sector privado en ámbitos de resolución de conflictos intraestatales y regionales. Y en este contexto han comenzado a adquirir notoriedad las denominadas Corporaciones Militares Privadas (CPM), cuya fuerza y trascendencia creció ostensiblemente en la década pasada, producto que también creció la cantidad de Estados incapaces de proveer adecuados niveles de seguridad a sus ciudadanos, así como de atender a niveles aceptables tanto las diversas demandas de estabilización parcial o sectorial por parte de los agentes económicos. En los noventa, aumentó la cantidad de Estados incapacitados de ejercer soberanía efectiva en la totalidad de su territorio, o al menos en las regiones económicamente gravitantes. En la teoría de las relaciones internacionales se les categoriza en estados débiles o vulnerables (*weak states*) y estados fallidos (*failed states*). La particularidad de los años noventa es, como apunta Strange, que en ambas categorías, ante la debilidad del Estado, están adquiriendo preeminencia, como fuerza de poder, grupos irregulares, guerrilleros, mafias<sup>2</sup>; verbigracia vastas extensiones de África o Colombia. Un ejemplo altamente

---

1 Sobre este punto son claves los siguientes textos: National Strategy for Homeland Security, Office of Homeland Security, Washington, julio, 2002, National Security Strategy of the United States of America, The White House, Washington, septiembre, 2002 y todos los documentos emanados del Project of New American Century.

2 STRANGE, Susan The retreat of the State, Cambridge University Press, UK, 1999, Pág. 116.

ilustrativo es este último. El gobierno de Álvaro Pastrana tomó en enero de 1999 una decisión que refleja la incapacidad del Estado para ejercer y mantener soberanía al entregar a la narcoguerrilla de las FARC una "zona de despeje" o "zona de distensión" equivalente en extensión al territorio de Suiza; decisión revertida el 20 de febrero de 2002 debido a su absoluta inutilidad en los esfuerzos por neutralizar a aquel grupo<sup>3</sup>.

El tema de la vulnerabilidad de ciertos Estados ha sido hasta ahora motivo de reflexión teórica al interior de la disciplina de las relaciones internacionales, y la bibliografía registra un interesante debate conceptual donde destacan los aportes de David Vital y M. Handel<sup>4</sup>. Sin embargo, en los noventa el debate sufrió una fuerte alteración al empezar a ponerse énfasis en los aspectos no militares de la vulnerabilidad e indagar en lo que se denominó "nuevas causas" de los conflictos violentos, esto es adentrándose en las facetas intraestatales de tales conflictos. Esta reorientación desembocó en la noción **Seguridad Humana**, popularizada en los organismos internacionales por el ex secretario general de la ONU, Boutros-Boutros Ghali<sup>5</sup>. En este microcosmos de la seguridad humana, la noción seguridad se descompone en varios elementos que actúan de manera explicativa en ámbitos específicos respecto a los conflictos violentos: seguridad personal, seguridad económica, seguridad en salud, seguridad alimentaria, seguridad política, seguridad comunal y una larga lista de otras también sectoriales. El hecho que este concepto haya hegemonizado el intercambio teórico y argumentativo no debe sorprender, pues está en perfecta consonancia con el ambiente de **Idealpolitik** que dominó los debates en las ciencias sociales -y de paso en las relaciones internacionales- durante la década de los noventa.

Sin embargo, desde el punto de vista de la **Realpolitik**, la realidad y la empiria emergen de manera reiterativa como factores explicativos rectores. En tal sentido, los debates sobre la vulnerabilidad de los Estados ha vuelto paulatinamente a ser examinada con categorías consustanciales al realismo. Ello es posible desde la perspectiva integradora del concepto paradigmático central -**el Interés Nacional**- donde necesariamente confluyen los aspectos políticos domésticos y externos, de Seguridad, Defensa y Economía. Al no dar cuenta de esta integralidad analítica, la focalización en elementos explicativos intraestatales actúa como una limitante comprensiva<sup>6</sup>.

Asimismo, otro aspecto a considerar es que se trata de un objeto de estudio abordado a veces como tema de controversia pública, que pone énfasis en un

---

3 Un excelente libro reportaje sobre este tema es TÉLLEZ, Edgar, MONTES, Oscar y LESMES, Jorge Diario íntimo de un fracaso. Historia no contada del proceso de paz con las FARC, Planeta, Bogotá, 2002.

4 El autor que más extensamente se ha ocupado del tema de la vulnerabilidad (weakness) de los Estados es HANDEL, Michael. Su principal obra es: *Weak States in the International System*, Frank Cass Press, Londres, 1990 (primera edición). HANDEL ha categorizado y estratificado el sistema internacional según una larga lista de criterios.

5 Las precisiones teóricas más elaboradas se encuentran en BROWN, Lester *Redefining security*, *Worldwatchpaper* N°14, Washington D.C., 1997 y en artículo homónimo de Jessica MATTHEWS aparecido en *Foreign Affairs* N°68, 1989. En castellano, la referencia que goza de mayor reconocimiento es ARIAS, Oscar La seguridad humana: nuestra responsabilidad común, *Revista de las Naciones Unidas*, N°3, 1996, pp.6-15.

6 Sobre este concepto existe una vasta bibliografía. Para efectos de las precisiones requeridas en este trabajo se recomienda La persistente vigencia del enfoque realista en el estudio de la seguridad nacional, en las relaciones internacionales de la posguerra fría, Política y Estrategia, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (ANEPE), Santiago, N° 83, 2001.

aspecto emocional no menor como es una cierta imbricación con el fenómeno "mercenarismo"<sup>7</sup>. Pese a que en los estudios internacionales, particularmente en la ciencia política y el derecho, el mercenarismo es una noción ya estudiada, y adecuadamente definida, desde los años sesenta a propósito del proceso de descolonización y sus implicancias, el concepto mantiene un sesgo perceptivo fuerte, acrecentado por la influencia intelectual general de la *Idealpolitik* durante los noventa. Este aspecto controversial del tema obliga a perseverar en el esfuerzo de diferenciación conceptual<sup>8</sup>.

Por lo tanto, a partir de la década de los noventa ha aumentado en zonas marginales del planeta un fenómeno nuevo, distinto al mercenarismo en cuanto a sus motivaciones, características y consecuencias, lo que otorga validez al intento de indagar acerca de las regularidades (*Gesetzmässigkeiten*), especificidades e implicancias.

Es por estas razones que una aproximación teórica realista acerca de lo que podemos denominar preliminarmente privatización de conflictos -o inclusión de privados en el atenuamiento de la vulnerabilidad de los Estados, en términos más genéricos-, se encuentra aún en una fase seminal<sup>9</sup>.

En el pensamiento anglosajón destacan los aportes de Eugene Smith, Jürgen Brauer, Deborah Avant, Roger Housen y David Shearer quienes desde diversos ángulos han comenzado a sistematizar y problematizar conocimientos. Smith apunta al crecimiento exponencial de los conflictos intraestatales con localización geográfica específica; es decir los países que demandan iniciativa privada militar

---

7 Ver art. 47 del Protocolo I de la Convención de Ginebra de 1949. Mercenario es aquel individuo reclutado especial y únicamente con el propósito de combatir y tomar parte en hostilidades a cambio de remuneración en dinero por parte de organizaciones no reconocidas por leyes nacionales de ningún país. La esencia del mercenarismo es violar la soberanía de los Estados. En este contexto, existe un aspecto que no ha merecido hasta ahora suficiente atención, cual es el carácter transnacional de ciertos grupos terroristas. Por un lado, los grupos fundamentalistas islámicos suelen contar entre sus combatientes individuos de diversa procedencia nacional. Por otro, bajo el criterio del **internacionalismo proletario**, los grupos terroristas de inspiración marxista solían también tener en sus filas hombres y mujeres de diversas nacionalidades.

8 Dentro de las fuentes primarias, hay dos documentos centrales donde se realiza un prolijo esfuerzo de diferenciación conceptual con el mercenarismo: House of Commons **Private Military Companies: options for regulation**, Londres, 12.2.2002, y **Ninth Report of the Foreign Affairs Committee Private Military Companies. Response of the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs**, Londres, octubre, 2002. Al primero, la prensa lo bautizó como Green Paper. En aquel documento se le problematiza en función de algunos conceptos centrales como soberanía, derechos humanos, regulación legal comparada, a la vez que establece una categorización muy útil para la adecuada comprensión del problema: a/ mercenarios son aquellos individuos dispuestos a enrolarse en cualquier conflicto militar y por cualquier causa que esté dispuesta a pagar en dinero por tal actividad, b/ voluntarios son aquellos individuos excluidos de la Convención de Ginebra por causa de sus convicciones, c/ individuos enrolados en aparatos militares extranjeros (*servicemen*), d/ compañías industriales en el rubro Defensa, los cuales muchas veces necesitan enviar al extranjero especialistas con fines de asesoría, entrenamiento o mantención de equipos u otras veces proveen equipamiento militar, e/ compañías militares privadas, que ofrecen servicios análogos al de las compañías industriales del rubro de la Defensa con la diferencia que se trata de acuerdo entre privados, f/ compañías privadas de seguridad que ofrecen a órganos públicos o privados extranjeros o a organismos internacionales o a ONGs servicios de vigilancia y seguridad interna; ver pp.8-9.

9 Se recomienda: SHEARER, David **Outsourcing war, Foreign policy**, Fall, 1998, así como **Privatising protection, World today**. En ambos SHEARER examina el papel de las CMP como fuerza de paz en algunos casos africanos, Londres, agosto-septiembre, 2001. En éste último, el autor pone en contrapunto la efectividad alcanzada por Executive Outcomes con la fuerza multinacional encabezada por Nigeria (UNAMSIL), donde el balance es claramente favorable a la iniciativa privada, en cualquier índice que se examine: número de muertos, de heridos, hechos de violencia, en la seguridad del personal civil de la ONU, etc. Igualmente ver: SCHULHOFER-WOHL, Jonah **Should we privatize the peacekeeping?**, **The Washington Post**, 12 de mayo, 2000. <http://www.foreignpolicy.com/Fall98/articles/art1.htm>

10 SMITH, Eugene **The new condottieri and US policy: the privatization of conflict and its implications**, **Parameters**, winter, 2002-2003.

11 BRAUER, Jürgen **An Economic Perspective on Mercenaries, Military Companies and the privatization of Force**, **Cambridge Review of International Affairs**, N° 3438.

están fuera de las zonas de interés político de las potencias grandes y medianas. Ese sería, a su juicio, el factor explicativo central de la privatización de conflictos<sup>10</sup>. Brauer pone énfasis en los aspectos económicos del fenómeno a lo largo de historia<sup>11</sup>. Para Housen los factores que determinan la transformación en el carácter de los conflictos son: cambio en el entorno geoestratégico, constreñimiento y autolimitantes de tipo político, financiero e institucional (interés de las potencias en no exponerse en lugares alejados de sus intereses vitales), y lo que Housen denomina "paradoja de la transformación", es decir si continúa la reducción de fuerzas armadas y su reemplazo por unidades crecientemente tecnologizadas, la inclusión de privados se hará imprescindible por un problema de costos, tanto para formación como ejecución de determinadas tareas<sup>12</sup>. Por su parte, Avant, y el propio Smith, establecen correspondencias históricas para contextualizar su análisis. Apuntan al uso de mercenarios en la antigua China, en la Francia pre-revolucionaria, en la Legión Extranjera francesa, en la Guardia Suiza del Vaticano, las unidades Gurkhas en la India británica y la Rusia zarista, pero coinciden en señalar a los condottieri (contratantes) del medioevo italiano como el gran antecedente primigenio en la privatización de conflictos. Sin embargo, todos coinciden en que se trata de un proceso inherente y, probablemente, un germen singularizador de la etapa post Guerra Fría<sup>13</sup>.

Profundizando en esta línea de reflexión, se puede sostener que se observa una proliferación de conflictos de carácter intraestatal con intervención de actores no estatales -en este caso de agentes foráneos y/o regional- que superan los marcos territoriales y que requieren de Operaciones Militares Distintas a la Guerra (OMDG<sup>14</sup>). Se trata de conflictos acotados en sus dimensiones, pero que se caracterizan por hacerse presente en estados económicamente débiles, política y étnicamente fracturados o territorialmente fragmentados y que, por razones diversas, se ven incapacitados de afrontar crisis domésticas, fronterizas o amenazas externas, por lo que, de no recurrir a la iniciativa privada, verían colapsada su integridad territorial o sus actividades económicas esenciales.

La explicación más consistente es, desde luego, la que apunta a que varios de los países o regiones del mundo donde se ha hecho un imperativo contar con OMDGs corresponden a territorios de países que fueron literalmente abandonados tras los conflictos regionales vividos durante la Guerra Fría (básicamente en África)<sup>15</sup>, o a territorios poco explorados, escasamente habitados, que sirven de refugio a grupos guerrilleros que sobrevivieron al fin de la Guerra Fría (el caso colombiano) pertenecientes a Estados carentes de administraciones civil y militar consolidadas.

Este tipo de vulnerabilidad, que socava el espíritu westfaliano, se observa en diversos puntos del planeta y se ha instalado en la agenda de prioridades de numerosos países debido a que afecta a países donde colisionan de manera

---

12 HOUSEN, Roger The privatization of warfare. Back to the future, National Defense University-National War College, 2002 (paper)

13 AVANT, Deborah **Selling security: post cold war private security services in historical perspective** (paper presentado en la conferencia anual de la Asociación Norteamericana de Ciencia Política, San Francisco, 2001), George Washington University, 2001. Un primer estudio en esta línea es: KEMP, Roger ed. **Privatization: The provisión of Public services by the Private Sector**, Jefferson NC, Mc Farlane Co. Press, N.Y., 1991

14 El concepto literal nacido al alero de las escuelas anglosajonas es Military Operations Other Than War (MOOTW).

15 Según estimaciones de prensa, en África operan más de 50 CMP.

directa o indirecta factores internos y externos, como aquellos inherentes a la globalización de las actividades económicas, pues se trata de países con una alta concentración de riquezas naturales -commodities- requeridos por empresas transnacionales, que exigen a los países garantizar microentornos de estabilidad en las zonas de operación de sus clusters<sup>16</sup>. Paralelamente intervienen aspectos históricos, al tratarse de zonas periféricas donde en las décadas pasadas estuvo presente el fenómeno del mercenarismo.

Es en este período cuando el recurso de la iniciativa privada aparece como una decisión de ultima ratio, motivada por la necesidad de que Estados, hostilizados por grupos armados que aterrorizan a la población civil, puedan garantizar la realización (mantención o inicio) de algunas actividades económicas básicas. *Conditio sine qua non* es que exista capital internacional dispuesto a realizar inversiones en climas políticos adversos y que empresas transnacionales interesadas hayan alcanzado niveles aceptables de diálogo con las autoridades locales respecto a proyectos de interés común.

Un primer hito que marca el inicio de la masiva inclusión de privados en la resolución conflictos en Defensa y Seguridad localizados en Zonas Problemáticas es el contrato entre el gobierno de Mozambique y la británica Lonrho, que le permitió mantener actividades económicas básicas a partir de 1987 cuando, producto de la Perestroika de Gorbachov, comenzó a declinar la presencia soviética en África<sup>17</sup>.

De ahí en adelante, otros Estados fragmentados, producto de conmociones civiles o conflictos étnicos, han recurrido a la iniciativa privada en materias de Defensa y Seguridad para iniciar tareas de reconstitución de sus tejidos sociales y administrativos y asegurar el desarrollo de ciertas actividades económicas prioritarias (Angola, Sierra Leona). Aquí observamos un segundo hito, cual es la legalización de estas actividades por parte del gobierno de Nelson Mandela, lo que permite su expansión en otros Estados fragmentados o colapsados en el resto del continente africano.

Un tercer hito se visualiza en áreas geográficas donde la ausencia del Estado ha provocado que bandas de narcotraficantes las utilicen para establecer allí sus bases de operaciones (Colombia, entre otros), generando esos espacios geográficos que denominamos Zonas Problemáticas. En estos casos se observa que existe apoyo de organismos supranacionales reconocidos que avalan acuerdos entre gobiernos y corporaciones militares privadas, a fin de evitar que los Estados afectados caigan en lo que Strange califica de situaciones dominadas por pax mafiosa.

Un cuarto hito se registra a partir de decisiones de organismos supranacionales orientadas a asistir a Estados con agudos niveles de vulnerabilidad

---

16 Para AVANT tienen mayor influencia los siguientes factores: incremento de la institucionalización de la seguridad, aumento en la densidad de los vínculos comerciales, económicos y financieros, aumento de las amenazas no militares, exigencias que hacen las grandes potencias en materia de seguridad a los demás países, transnacionalización del comercio de armas; op.cit. pag. 7. Debería agregarse también como un factor relevante el hecho que las reestructuraciones de personal militar (downsizing) observadas en numerosos países como Sudáfrica, Gran Bretaña, Rusia, Ucrania, EE.UU. hayan creado una mano de obra especializada para las CMPs. Sobre este punto existen interesantes estudios del Bonn Internacional Conversion Center (BICC).

17 MALLABY, Sebastián, *New role for mercenaries*, **Los Angeles Times**, 3 de agosto, 2001.

en sus tareas fundamentales de afianzamiento de la soberanía, o de auxilio humanitario a las poblaciones locales (Bosnia). Se trata de experiencias satisfactorias para la ONU. En el caso de Bosnia se suele recalcar el positivo papel de la empresa norteamericana DSL.

Finalmente, están los casos en que las CMP postulan a licitaciones abiertas por gobiernos de países desarrollados o por organismos internacionales para implementar tareas de asistencia (ayuda logística, entrenamiento policial y militar, etc.) a gobiernos que la han solicitado o a organismos internacionales. Nuevamente tenemos aquí la experiencia reciente de Bosnia, aunque hay registros de los años sesenta, como Arabia Saudita, así como otros más cercanos en el tiempo y en la geografía, como Colombia y Ecuador.

En América Latina existen varias Zonas Problemáticas en creciente (o latente) estado de deterioro, aunque con características relativamente diferenciadas de las africanas o las de los Balcanes, pero donde igualmente el espíritu westfaliano o se ha debilitado en extremo o su inexistencia se ha está transformando en una amenaza real a la estabilidad regional debido a la presencia de células guerrilleras, de organizaciones terroristas, de bandas de crimen organizado y otros grupos desestabilizadores, planifican y monitorean sus actividades. Entre estos focos ya identificados están la Triple Frontera entre Argentina, Paraguay y Brasil, el corredor Tabatinga-Leticia en la frontera de Colombia con Brasil, la zona del lago Agrio entre Ecuador y Colombia la selva del Darién en Panamá. Asimismo, Surinam un país pequeño que constituye el caso ilustrativo de estas Zonas Problemáticas o "áreas sin ley" o "espacios sin gobierno", según las denomina Oppenheimer<sup>18</sup>.

### **Outsourcing de conflictos: la experiencia latinoamericana**

La inclusión de privados en la resolución de conflictos es una realidad existente en América Latina desde los años noventa, aunque con características de intensidad y extensión distintas a África, Bosnia o islas del Pacífico.

En efecto, la iniciativa privada ha comenzado a introducirse paulatinamente, tanto en la forma en que los Estados de esta zona abordan las nuevas amenazas como en tareas directamente relacionadas con su soberanía, siendo Ecuador y Colombia los países que exhiben situaciones más definidas y, por ende, susceptibles de ser sistematizadas y de servir de punto de partida para establecer tendencias específicas<sup>19</sup>. Sin embargo, esos dos son los únicos países de la región donde se puede hablar con propiedad de OMDGs, tema central de esta reflexión. Distinto es el fenómeno de la seguridad privada, ampliamente presente en América Latina<sup>20</sup>.

18 OPPENHEIMER, Andrés *La amenaza de las áreas sin ley*, *El Nuevo Herald, Miami*, 9 de marzo, 2003.

19 Toda la información de este capítulo tiene sólo términos referenciales; ha sido extractada a partir de notas de prensa y los sitios web de cada una de las empresas citadas.

20 Según el Libro Verde de la Cámara de Los Comunes en Gran Bretaña el listado de empresas de Seguridad en América Latina es el siguiente:

- Boquerón S.A. encargada de la seguridad de las misiones privadas o gubernativas a Asunción.
- Honor & Laurel, encargada de la seguridad de la embajada británica en Bogotá y y todo su personal diplomático.
- Defense Systems Colombia, contratada para servicio de escolta
- Prosegur, encargada de la seguridad del personal temporal que labora en la embajada en Buenos Aires
- Patino, encargada de mantener la vigilancia sobre las residencias particulares de los diplomáticos británicos en Buenos Aires.

En el caso de Ecuador, la inclusión de privados se da principalmente en el contexto de la asistencia norteamericana en la lucha antidrogas y con preponderancia de la CMP norteamericana conocida como DynCorp. Los gobiernos de Estados Unidos y Ecuador firmaron un Convenio de Colaboración en 1999, que prevé la entrega, por un período de 5 años renovables, de derechos generales en la localidad de Manta, lugar donde se instaló una base aérea, para uso de un denominado Centro de Operaciones de Avanzada (Forward Operation Location, FOL), cuyo objetivo principal, aunque no único, es el combate antidrogas. En sus aspectos técnicos, se puede señalar que este FOL espera aprovechar sus aguas profundas para construir un puerto que permita recibir embarcaciones grandes. Además, está ubicado muy cerca del paralelo 0 a sólo 20 minutos de la frontera con Colombia. O sea en una posición estratégica que permite conectar de manera rápida y expedita otras FOL norteamericanas establecidas en Comalapa (El Salvador), Aruba, Curazao y Panamá, a la vez que facilita el sobrevuelo de extensas zonas en esa área, incluyendo Colombia.

La FOL de Manta alberga 180 efectivos, aunque tiene capacidad para 400, y dispone como equipamiento fijo dos aviones de reconocimiento del tipo Awacs y un P-3 Orión. El FOL de Manta es manejado bajo un esquema de colaboración entre los sectores público y privado norteamericano, donde el Departamento de Defensa contrata a DynCorp. para tareas específicas como es la operación de helicópteros en la lucha antidrogas. Para tales propósitos tiene una extensa dotación de pilotos peruanos, guatemaltecos, colombianos y estadounidenses. DynCorp. se ha adjudicado contratos del gobierno estadounidense desde la época de la guerra de Corea. En la actualidad mantiene en vigencia una veintena de ellos por un valor total superior a los US\$ 1.800 millones.

En el caso de Manta, Dyn tiene contratos por US\$ 600 millones, cuyo primer año de ejercicio fue 1997.

Simultáneamente, Dyn tiene contratos con el gobierno estadounidense para ejecutar tareas de diversa índole (operativos antinarcóticos, entrenamiento de policías, custodia de recintos civiles y militares, entre otros) en varios otros países latinoamericanos, como Panamá, El Salvador y Haití. En éste último, por ejemplo, fue el responsable de entrenar a la nueva policía luego de la intervención de Naciones Unidas.

Por otra parte, en Ecuador está la presencia de Trojan, una empresa cuyos servicios van desde OMDGs hasta la seguridad privada. En tal sentido, Trojan, a diferencia de Dyn, ha obtenido una vinculación contractual directa con órganos del gobierno local, y en ámbitos que sí corresponden al afianzamiento de soberanía, por ejemplo la custodia y seguridad de las actividades de explotación y transporte de petróleo<sup>21</sup>.

---

20 ° Wackenhut y Guardipro, encargados de la vigilancia de la embajada y los diplomáticos británicos en Caracas.

° Wackenhut, custodia de embajada en Guatemala.

° Wackenhut, custodia de embajada en Ecuador

° Forza, custodia de embajada en Lima.

° Intercom, custodia de embajada en México D.F.

° GESI, custodia de embajada en Panamá.

21 Trojan tiene también acuerdos firmados con algunas transnacionales en el ámbito de la seguridad de sus ejecutivos.

En tanto, la actividad de CMPs en Colombia es variada en cuanto a objetivos y bastante numerosa en cuanto a número de firmas presentes en el país. Con 39 años de guerra civil, Colombia es estadísticamente uno de los países más peligrosos y, por ende, donde los servicios públicos de orden y administración están más debilitados o sencillamente ausentes en vastas zonas del país. En esta constatación se fundamenta la fallida decisión del ex Presidente Álvaro Pastrana de conceder a la guerrilla de las FARC una llamada "zona de despeje" que no era otra cosa que la abdicación del Estado a ejercer sus funciones en determinadas áreas del país.

Por un lado está la citada DynCorp, la que concentra la mayor cantidad de contratos de los Departamentos de Defensa y de Estado en relación al denominado Plan Colombia. Dyn administra específicamente dos programas de entrenamiento para pilotos, otro para operaciones de helicópteros y otro para la erradicación de cultivos de coca. En este marco, Dyn es una de las empresas que lleva a cabo las tareas de fumigación para la destrucción de cultivos ilícitos (especialmente en la zona de Putumayo) y es la responsable, dicen sus críticos, de la adulteración de la sustancia glifosato, utilizada para las fumigaciones, y que ha significado importantes daños en cultivos benignos de poblaciones civiles aledañas a los puntos de conflicto. Hay informes que señalan que Dyn tiene un personal permanente en Colombia que supera las 330 personas.

Otras CMPs que actúan en Colombia son: MIPRI, Northrop Grumman, Eagle Aviation Services and Technologies (EAST) y la Aviation Development Co. (esta última habría realizado también operaciones de contrainsurgencia en Perú durante el gobierno de A. Fujimori subcontratada por la CIA).

En el caso de MIPRI, ésta asiste al Ministerio de Defensa colombiano en los programas antinarcóuticos que cuentan con financiamiento estadounidense y tiene un personal estable reducido en Colombia, aproximadamente 10 personas, concentrándose en tareas de asesoramiento.

La Northrop Grumman ha sido contratada por el gobierno colombiano para instalar y operar cinco radares en el sur y el oriente del país. La Northrop Grumman es una subcontratista de la Fuerza Aérea estadounidense y en el caso de América Latina tiene convenios para instalar y operar estaciones de radar no sólo en Colombia, sino también en Panamá, Perú y Venezuela.

EAST, que es la misma empresa utilizada por el coronel Oliver North para asegurar los suministros a la Contra nicaragüense en los ochenta, opera esencialmente como subcontratista de Dyn. Tres pilotos de East han muerto en Colombia.

Recapitulando, en América Latina existen varias Zonas Problemáticas (focos latentes, o potenciales, según Oppenheimer) donde el espíritu westfaliano ha comenzado a debilitarse llegando a extremos peligrosos, toda vez que se han transformado en focos de inestabilidad regional por parte de los grupos anteriormente citados. Estas son: la Triple Frontera entre Argentina, Paraguay y Brasil, el corredor Tabatinga-Leticia en la frontera de Colombia con Brasil, la zona del lago Agrio entre Ecuador y Colombia, la selva del Darién en Panamá y Surinam. La



experiencia de Colombia, y en menor medida de Ecuador, indica que la inclusión de privados en la resolución de conflictos y en el atenuamiento de los grados de vulnerabilidad se encuentra en proceso de legitimación en América Latina. Por lo tanto, la multiplicación de casos con presencia de CMPs dependerá de la mayor o menor capacidad que demuestren los Estados latinoamericanos en mantener viva las funciones westfalianas que procuran desde hace dos siglos.

### **Un mercado emergente: quién es quién en la industria de las CMP**

En los documentos oficiales de la ONU se utiliza frecuentemente una diferenciación de CMP elaborada por el experto canadiense en operaciones de mantenimiento de paz James Davis. A su juicio existen tres categorías:

1. Grandes firmas: MIPRI, DynCorp, Vinell Co. y otras.
2. Firmas intermedias: Life Guard, Southern Cross (ambas formadas tras la disolución de EO), Sandline y otras.
3. Firmas Menores: que por lo general dependen de relaciones personales con gobiernos y por lo mismo inestables. A juicio de Davis se trata, por lo general, de empresas con carácter residual del antiguo mercenarismo<sup>22</sup>.

Para efectos de este trabajo se ha hecho una selección más bien de tipo ilustrativo basada en criterios básicos, que permitan al lector conocer origen y propósito general de las CMP. Se han seleccionado otras no norteamericanas como simple referencia complementaria y se incluye un cuadro con las principales áreas donde las CMPs operan.

### **Executives Outcomes (EO)**

Se trata de la primera CPM de gran tamaño en materias de defensa, siendo, además, la más famosa de ellas por la amplitud de rubros a los cuales se dedicó en los años 90. Su principal ámbito de acción fue África. La empresa fue registrada comercialmente en Sudáfrica y en Gran Bretaña y disminuyó drásticamente sus actividades en 1999. Fue creada en 1989 como una empresa de seguridad por Luther Eeben Barlow, un oficial blanco de origen rhodesiano, miembro desde 1980 del otrora temido Batallón Búfalo N° 32 (SADF) de las fuerzas contrainsurgentes de Sudáfrica en la era del apartheid; considerado un experto en materias de contraespionaje. Barlow encabezó entre 1985 y 1986 la oficina para Europa del Civil Cooperation Bureau, desde donde estableció contactos con los servicios de inteligencia del bloque oriental, vital para la futura compra por parte de EO de grandes arsenales de armas en Rusia, Ucrania y RDA. La EO contrató a muchos oficiales y soldados rusos y ucranianos, así como a oficiales de la SADF que quedaron cesantes, cuando ésta fue disuelta por el Presidente De Klerk a solicitud de Nelson Mandela, al ser ésta una de las condiciones impuestas por el Consejo Nacional Africano (CNA) para iniciar la transición. Tras el cambio de mando en Sudáfrica, Barlow mantuvo excelentes relaciones con la cúpula del CNA. En 1991, se asoció con el empresario británico del rubro energético, Anthony Buckingham, quien mantenía buenos contactos comerciales en otros países africanos, especialmente con el angoleño. Ambos transformaron a EO en una muy importante prestadora de servicios de seguridad y que contó desde sus inicios con la autorización

---

22 Ver **Briefing Papers Disarmament and International Security Comité. The role of private & mercenary armies in international conflict**; written by Bruce Blain, Nueva York, 2002.

del gobierno de Nelson Mandela. El contrato más importante fue firmado 1992 con el gobierno de Angola (US\$ 45 millones anuales para la vigilancia del yacimiento Soyo de propiedad de Sonangol y Gulf-Chevron, y de otros en Cabinda, propiedad de petroleras norteamericanas y británicas) cuyo ejército, abandonado por el personal militar cubano, no podía controlar los pozos petrolíferos ni la infraestructura básica del país. Rápidamente EO creó, a partir de Angola, varias subsidiarias dedicadas al transporte aéreo en zonas peligrosas, custodia de ejecutivos y servicios logísticos para varios ejércitos africanos. Para ello abrió una oficina de enlace en Londres.

En 1994 los contratos con Angola fueron ampliados sustancialmente, incluyendo la vigilancia del yacimiento de diamantes en Lunda Note, así como el entrenamiento del Ejército y operaciones directas en contra del grupo rebelde UNITA. En 1995, el Presidente Bill Clinton pidió al gobierno angolano cancelar los contratos con EO, para que ésta no interfiriera en las conversaciones de paz entre el gobierno de Luanda y el grupo rebelde UNITA. Para esa fecha, EO ya había firmado contratos con otros gobiernos para entrenar a sus FF.AA.: Sierra Leona (adonde trasladó su unidad de combate compuesta por cerca de 500 efectivos), Congo, Sri Lanka, Sudán, Papúa Nueva Guinea y otros. Tras un quiebre entre Buckingham y Burlow, producido a fines de 1997, y de acusaciones reiteradas de violaciones a los Derechos Humanos en las regiones donde operaba, la empresa entró en dificultades, siendo disuelta en 1999. El año anterior, el gobierno sudafricano promulgó una nueva ley -Regulation of Foreign Military Assistance Act- que restringió severamente sus actividades de la EO. Una de las firmas sucesoras más importantes, formada con personal y mandos de EO, es la Southern Cross Security, centrada en la protección de yacimientos de titanio en Sierra Leona, pero con sede en Australia. Otra es la Lifeguard Security especializada en la vigilancia de yacimiento de diamantes y con asiento en Sierra Leona.

## **Sandline**

Empresa de seguridad integral, creada en 1990 por el ex teniente coronel británico y combatiente de las Malvinas, Tim Spicer<sup>23</sup>. Tiene registro comercial en Las Bahamas, y oficinas centrales en Washington y Londres. Su principal foco de atención es África, realizando sus operaciones principalmente en Sierra Leona. Para materializar contratos con algunos estados insulares del Pacífico, entre 1995 y 1997, subcontrató a Executives Outcomes, aprovechando que uno de los propietarios de Sandline era la empresa petrolera canadiense Heritage Oil, cuyo principal ejecutivo es Tony Buckingham, cofundador de EO.

Sandline ofrece servicios como consultora militar tanto a gobiernos como organismos supranacionales en actividades que van desde inteligencia militar electrónica y servicios antinarcóticos, antiterroristas, entrenamiento de fuerzas militares, policiales y humanitarias en casos de desastres, desminado, hasta servicios de logística y de guardia personal. En 1998 comenzó a ser investigada por romper el embargo de venta de armas al gobierno de Sierra Leona. Tras esa acusación, Spicer vendió su participación en la empresa y formó una empresa nueva, Strategic Consulting International.

---

23 Spicer escribió una autobiografía, donde se encuentra abundante información sobre las actividades de Sandline. **An unorthodox soldier: peace and war and the Sandline affair**, Mainstream Publishing, Londres 2000.

## MPRI

Military Professional Resources fue fundada en 1988 en Alexandria, Virginia. Hoy tiene su sede en las afueras de Washington. En términos estrictos, se trata de la CMP más grande del mundo. Es señalada como la que tiene contactos más estrechos con el gobierno estadounidense. En 1996 se adjudicó una licitación para equipar y entrenar al ejército bosnio por valor de US\$ 400 millones. MPRI ofrece a sus eventuales clientes know how, entrenamiento y asistencia en diversas materias como: creación de fuerzas de mantenimiento de paz, operaciones de mantenimiento de paz en pequeña escala, ayuda humanitaria, lucha antiterrorista o monitoreo a acuerdos de cese al fuego. Desde 1993 ha participado con personal civil y militar en asesoría al gobierno de Nigeria en materias de transición política, en la elaboración de un Plan Nacional de Reforzamiento de la Seguridad para el gobierno de Guinea Ecuatorial y en la puesta en práctica del Plan de Estabilización del gobierno de Macedonia. A partir de 1994 asesoró al gobierno de Croacia para transformar su ejército<sup>24</sup>.

## DYNCorp

Formada en 1946 junto a DynMarine, DynSpace, DinTel, DynPort Vaccine Co. y otras cinco empresas. Si se tienen en cuenta los rubros conexos y afines a la Seguridad y la Defensa, ésta es la más grande de las CMP, con más de 90 mil empleados. Tiene en Wallops Island, Virginia un propio centro aéreo que incluye una estación para el lanzamiento de satélites suborbitales. Su CEO es Paul Lombardi y su sede central está en Reston, Virginia. Se estima que tiene ventas internacionales superiores a los US\$ 2 mil millones. Dyn no nació como CMP, sino como prestadora de servicios logísticos.

Dyn tiene contratos para diversos servicios de asistencia en Angola, Kosovo, Panamá, Somalia, El Salvador, Bosnia y Haití. Su logro de mayor efecto político es haber ganado en 2002 la licitación del Departamento de Estado para la protección del nuevo Primer Ministro de Afganistán, Hamid Karzai. DynCorp trabajó con el Pentágono durante las guerras de Corea y de Vietnam.

## Vinell Corporation

Creada en 1931 como constructora de obras viales urbanas en Los Ángeles. Sus primeros contactos y contratos con el Departamento de Defensa fueron a comienzos de los años 50 para participar en la construcción de las bases aéreas en Guam y Okinawa. Tiene su sede actualmente en Fairfax, Virginia. Quien promovió el cambio de giro de la empresa fue uno de sus ejecutivos más importantes, James Holland, un veterano de la guerra de Vietnam. Por ello, sus funcionarios y especialistas en su mayoría antiguos colegas de Holland en Indochina. A partir de los años setenta sus controladores pasaron a ser James Baker III y Frank Carlucci, quienes posteriormente ocuparon altos cargos en el gobierno de Ronald Reagan. Su mayor contrato ocurrió en 1975 cuando el gobierno norteamericano les adjudicó el entrenamiento de 75 mil hombres de la Guardia Nacional de Arabia Saudita, el cual

---

24 Se recomienda ver GOULET, Yves MPRI: *Washington's free lance advisors*, *Jane's Intelligence Review*, 1 de julio, 1998, y Private US companies train armies around the world, *US News and World Report*, 8 de febrero

se ha ido renovando periódicamente. Desde 1994, la empresa se ha especializado en materias de formación militar.

### **Strategic Consulting International**

Formada por Tim Spicer (ver Sandline) a mediados del 2000. Se ha autoimpuesto una importante limitante en sus actividades: asesoramiento en materias de defensa, inteligencia, manejo de crisis y operaciones humanitarias a gobiernos democráticamente constituidos. Tiene oficinas en Londres, Washington y Singapur. Se estima que Spicer cuenta con la benevolencia de las autoridades británicas.

### **Trojan Securities**

Subsidiaria para Operaciones Especiales de Carnelian Security Consultancy (CSC), una empresa dedicada a asesorías en materia de terrorismo. Trojan se ha especializado en brindar "apoyo táctico" a FF.AA. de EE.UU. y extranjeras. Tiene sus oficinas centrales en la localidad de Lafayetteville, Arkansas en EE.UU. y filiales en Ecuador y Singapur.

### **Kellog Brown Root**

No es estrictamente una CMP. KBR es una subsidiaria del holding Halliburton, cuyo CEO en los años 90 fue el actual Vicepresidente Dick Cheney. Sus grandes contratos tienen que ver con servicios de suministro de alimentos, agua y equipos pesados, servicios de lavandería y correo para tropas en el extranjero, principalmente las estacionadas en los Balcanes y en Kuwait.

### **CMPs no estadounidenses y con reconocimiento internacional:**

- \* Eric S.A.: francesa (con operaciones directas en el Congo y el antiguo Zaire).
- \* Defence System Limited, DSL (británica)
- \* WatchGuard International (británica, formada en 1960 con fines de entrenamiento por excombatientes del SAS; es la CMP más antigua y aparentemente nunca ha estado involucrada en misiones mercenarias)
- \* Secrets: francesa (con operaciones directas y de entrenamiento en Camerún).
- \* Beni Tal, Lordan-Levdan: israelíes. Ambas con contratos para asegurar la extracción y exportación de petróleo con el Congo.
- \* International Port Services Training Group Party Ltd. y Fynwest: australianas operaciones en islas menores del Pacífico).
- \* International Defense and Security (IDS): belgas (con operaciones directas en Congo y Zaire)
- \* Saracen; Ibis Air; Frederick, Nicolas & Duncan: sudafricanas.
- \* Black Bear, Global Risk (especializadas en seguridad de áreas mineras petroleras): canadienses.

<b>Actividades y clientes de algunas Compañías Militares Privadas y de Seguridad</b>		
<b>Actividades y Servicios proporcionados</b>	<b>Compañías</b>	<b>Principales clientes de Servicios</b>
Apoyo operacional y combate	Executive Outcomes, Sandline International, Gurkha Security Guards, Southern Cross, LifeGuard.	Gobiernos
Asesoría y entrenamiento militar y policial	DSL, MPRI, Silver Shadow, Lordan-Levdan, Vinnel, BDM	Gobiernos, agencias humanitarias, Organización de Mantenimiento de la Paz
Obtención de armas, operaciones para proteger actividades económicas.	Executive Outcomes, Sandline International, Lordan-Levdan, Beni Tal, Eric, IDS, Southern Cross, LifeGuard	Gobiernos
Recopilación de Inteligencia, asesorías y entrenamiento militar	Control Risk Group, Kroll, Saladin, DynCorp	Gobiernos, Compañías Multinacionales
Seguridad y Servicios de prevención de Crimen	DSL, Lifeguard Security, Group 4, Control Risk Group, Gurkha Security Guards, Gray Security, Coin Security	Compañías Multinacionales, Agencias Humanitarias
Apoyo Logístico	KBR, DynCorp, Pacific Architects and Engineers (PAE), DSL	Organizaciones de Mantenimiento de la Paz, agencias humanitarias

**Fuente:** Libro Verde de la Cámara de los Comunes de Gran Bretaña, Londres, 2002.

## **Conclusiones**

1. Los Estados débiles (weak states) y los fallidos (failed states) están asomando al escenario internacional, tras el fin de la Guerra Fría, como figuras con alto grado de peligrosidad para la estabilidad del todo el sistema. Sus crecientes niveles de vulnerabilidad han ido horadando su espíritu westfaliano al punto de exhibir una peligrosa desarticulación de las estructuras básicas para ejercer potestad y soberanía. El principal foco de problemas emana de la irrupción o consolidación de grupos irregulares antisistémicos, con vínculos transnacionales (guerrillas, mafias, grupos terroristas transnacionales y otros), que no buscan "la toma del poder" ni se plantean como objetivo el derrocamiento de los gobiernos, como antaño, sino instaurar una pax mafiosa (Strange), sea en todo el territorio de un Estado o en ciertas partes de éste, con la finalidad de operar con tranquilidad y/o planificar acciones futuras.

2. En América Latina ha comenzado a ser visible este fenómeno, siendo cinco las zonas problemáticas que plantean mayor necesidad de problematización teórica así como de demanda de estudios prospectivos que permitan avizorar los alcances de su futura evolución: la Triple Frontera (Argentina, Paraguay, Brasil), el lago Agrio (frontera Ecuador/Colombia), selva del Darién (Panamá), corredor Tabatinga-Leticia (frontera Colombia/Brasil), y Surinam. Pese a que, por el momento, se trata de zonas relativamente acotadas, no hay antecedentes que permitan suponer el fin del debilitamiento progresivo de las estructuras estatales de los países comprometidos. Si el debilitamiento persiste, aumentan las posibilidades de contagio, toda vez que las Zonas Problemáticas corresponden casi en su totalidad a espacios de frontera.
3. La inclusión de agentes privados en los campos de la Defensa y la Seguridad ha surgido como un mecanismo capaz de mitigar relativa o parcialmente las debilidades de los Estados. Esta inclusión en el ámbito específico de la Defensa cobra materialidad a través de las denominadas Operaciones Militares Distintas a la Guerra (OMDG), ejecutadas por Compañías Militares Privadas (CMP) en acuerdo con Gobiernos y/o organismos internacionales. Dado que la inclusión de privados en estas materias es un objeto de estudio relativamente nuevo en las relaciones internacionales (aunque existen interesantes antecedentes históricos), y que varias de estas compañías se encuentran en una fase de tránsito y adaptación a realidades enteramente nuevas, éstas se mantienen en una esfera de crítico escrutinio por parte de la opinión pública internacional.
4. La inclusión de agentes privados en los campos de la Defensa y la Seguridad tiene implicancias políticas y económicas, por lo que su estudio requiere una profundización teórica, la cual, sin embargo, pasa por una indispensable diferenciación conceptual con el mercenarismo, ya que sólo así se pueden particularizar de manera convincente sus regularidades (*Gesetzmässigkeiten*) y garantizar niveles adecuados de validación.
5. En América Latina se observa una experiencia incipiente sobre estas acciones conocidas como OMDG, las cuales se focalizan hasta ahora en Colombia y Ecuador.

## LA ASISTENCIA RELIGIOSA A LAS FUERZAS ARMADAS Y EL DERECHO COMPARADO

JORGE ENRIQUE PRECHT PIZARRO\*

*The following paper analyzes religious assistance within the Armed Forces, under the model known as "organic integration" of chaplains and pastoral actors, as much as in comparative law as in the constitutional jurisprudence of countries that apply this system. It focuses on the relationship between this model and the constitutional principles of equality before the law, religious freedom and the secularity of the State.*

*It concludes that the above model is proved fully constitutional, provided that religious faiths recognized as such, although not integrated, by the State, do not encounter hindrances to their lending of religious assistance where it is needed by the followers of the religious entity (in a significative quantity). To accomplish this, temporary contract systems of ministers of religion are used; furthermore, free access for these ministers and facilities to access religious assistance outside military areas and buildings.*

El propósito del artículo siguiente es aportar antecedentes de derecho comparado que faciliten la toma de decisiones acerca del reglamento de asistencia religiosa en recintos castrenses, derivado de la Ley 19.638, supuesta la mantención del sistema de integración, derivado de la ley 2.463 de 1° de febrero de 1911 que creó el Servicio Religioso de las Fuerzas Armadas.

### 1.- Introducción

Se conoce como modelo de integración aquél en que los capellanes castrenses son incorporados en las estructuras propias de las Fuerzas Armadas, en empleos estables, remunerados con fondos provenientes de sus presupuestos institucionales.

El modelo de integración admite dos variantes, sea que se considere a los capellanes como militares, sea que se los entienda como empleados civiles o empleados agregados a las Fuerzas Armadas.

Como ejemplos de integración plena pueden darse los casos del Reino Unido y los Estados Unidos de Norteamérica.

Como ejemplos de integración flexible pueden citarse los casos de Francia y Alemania.

En América Latina el modelo de integración plena opera en todos los países, excepto Uruguay (por su tradición laicista) y México (en donde la Iglesia Católica fue severamente perseguida).

---

\* Bachiller en Humanidades con mención en Latín por la Universidad de Chile y Licenciado en Ciencias Jurídicas en la misma Universidad. Realizó sus doctorados en Derecho y en Ciencias Políticas y su Maestría en Gobierno y Administración Pública en la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Desde 1961 se desempeña como Académico en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es asesor legislativo de la Ministra de Defensa Nacional.

En el mundo los países que adoptan este modelo son: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Gran Bretaña, Italia, Kenya, Nueva Zelanda, Países Bajos, Perú, Polonia, Portugal, República Dominicana.

## 2.- **¿Impone el modelo de integración necesariamente unión entre Iglesia y Estado?**

No cabe duda que el modelo de integración plena corresponde mejor a un régimen de unión entre la Iglesia y el Estado y por ende de religión oficial del Estado. Sin embargo, numerosos Estados a-confesionales adoptan el sistema de integración. Así los Estados a-confesionales de Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Holanda, Portugal, Suiza han adoptado la integración plena.

Y como ya está dicho, Alemania y Francia que son también a - confesionales han adoptado un sistema de integración flexible.

Por ello es útil recordar aquí lo señalado por J. Iribarren en "Asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas y en instituciones públicas y privadas": "Naciones que condenaron a muerte por el delito de oír misa, como Inglaterra; que declararon desde el principio de su existencia la libertad religiosa y la separación de la Iglesia y Estado entre los principios de la Constitución, como los Estados Unidos; que interpretaron la laicidad del Estado como expulsión agresiva de toda presencia religiosa en la vida nacional, como Francia; que substituyeron la rígida y encarnizadamente opuesta confesionalidad de cada una de sus partes por la neutralidad benévola de todas ellas ante la religión, como Alemania Federal, todas ellas coinciden hoy en tener un clero castrense"<sup>1</sup>.

En consecuencia no podría sostenerse que, conforme al derecho comparado, el modelo de integración debería suprimirse en todo país en el que existiera la separación entre Iglesia y el Estado.

## 3.- **Principio de igualdad, libertad religiosa, laicidad del Estado y modelo de integración.**

Aparentemente, el que una Iglesia o sólo algunas de ellas o ciertas comunidades religiosas gocen del modelo de integración y otras entidades religiosas no gocen de él, violaría el principio de la igualdad ante la ley, la libertad religiosa y el principio de laicidad del Estado.

Analizaré a continuación esas tres objeciones:

### **a) Modelo de integración y principio de igualdad ante la ley**

A menudo quienes esgrimen este argumento confunden igualdad ante la ley con igualitarismo. No parece de sobra recordar que lo que viola el principio de igualdad jurídica son las llamadas "discriminaciones arbitrarias", esto es, no fundadas en la razón.

*Ahora bien, no parece razonable que una Iglesia o iglesias que tienen un notorio arraigo en un país y una clara densidad institucional, que han prestado asistencia religiosa por siglos a las Fuerzas Armadas tengan que ser tratadas a la par de comunidades religiosas que no reúnen tales características.*

<sup>1</sup> "Problemas entre la Iglesia y el Estado", Varios Autores, Madrid, 1978, página 89.



Así lo ha entendido Alemania que permite la asistencia religiosa bajo el modelo de integración a sólo dos confesiones religiosas, esto es, la Iglesia Evangélica Alemana y la Iglesia Católica Romana, ya que la población creyente germana se divide casi por mitades entre ambas Iglesias.

La Iglesia Evangélica Alemana celebró un acuerdo con Alemania Federal el 22 de febrero de 1957.

La Iglesia Católica en Alemania organiza su asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas con fundamento en el artículo 27 del Concordato entre la Santa Sede y el Reich de 20 de julio de 1933, siendo reorganizado el Obispado Castrense por el Breve Apostólico "Normam Secutus" de 31 de julio de 1965, constituido conforme con el artículo 27 parágrafo 4 del Concordato de 1933.

Así también lo han entendido los Estados Unidos que exige altos estándares tanto a los "Organismos Eclesiásticos Confirmados para prestar asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas" (Conference of Ecclesiastical Endorsing Agents for the Armed Forces)<sup>2</sup>, como a los candidatos a capellanes<sup>3</sup>.

Fruto de estas disposiciones es que en la actualidad el Cuerpo de Capellanes Castrense en los Estados Unidos comprende sólo ministros de determinadas confesiones protestantes, sacerdotes católicos romanos, sacerdotes ortodoxos y rabinos.

Una situación equivalente se vive en el Reino Unido en que sólo las confesiones tradicionales tienen una integración orgánica en las Fuerzas Armadas (la Iglesia de Inglaterra, la Iglesia de Escocia, la Iglesia Presbiteriana y la Iglesia de Irlanda) y por equiparación los judíos y la Iglesia Católica Romana.

*Ahora bien, en todos estos países la situación que algunas Iglesias tienen integración orgánica y las demás no la tienen no se ha estimado violatoria del principio de igualdad ante la ley.*

*La discriminación que supone una regulación no uniforme, sino plural, no se ha estimado arbitraria por razones históricas y de notorio arraigo de dichas confesiones.*

En efecto, por ejemplo, en los Estados Unidos en 1775 el Congreso Continental atribuyó al uso de capellanes una legitimación primera ya que

---

2 Los criterios retenidos para que una entidad religiosa esté apta para presentar candidatos a capellán militar son los siguientes: (a) El grupo religioso debe tener autoridad formal, esto es, estar constituido bajo un gobierno eclesiástico con el fin de proporcionar los preceptos religiosos a través del culto y de actividades asociativas en tiempo y lugares establecidos; (b) Debe tener un sistema estructurado para preparar y designar ministros (o representantes equivalentes) para servir esta circunscripción; (c) Debe ser capaz de proporcionar un sistema de líderes o jefes para proporcionar la validación eclesiástica; apoyo y supervisión de sus capellanes; (d) Debe buscarse el nombramiento de capellanes que sean capaces de respetar la integridad de otros grupos y creencias y, en la medida de lo posible, al trabajo cooperativo con otros grupos religiosos.

3 Los criterios retenidos para participar en un concurso para capellanes son, además de los requisitos de edad, capacidad física, seguridad nacional y probar su ordenación en una religión reconocida que el candidato ha de estar en posesión de 120 créditos horarios semestrales de estudios de postgrado en un Colegio Universitario o Universidad acreditados y un mínimo de 90 créditos horarios semestrales de estudios realizados en una escuela de teología igualmente acreditada.

ordenó se les proporcionara un salario equivalente al de un capitán regular y cuando el Senado discutió si el Cuerpo de Capellanes violaba la "cláusula del establecimiento" de la Primera Enmienda, su decisión unánime fue que una Capellanía Nacional en el pensamiento de los Padres Fundadores de la Constitución no era sinónima del establecimiento de una Iglesia Nacional y que, en consecuencia, era infundado invocar contra tal capellanía la Primera Enmienda (Informe N° 376, Comité del Senado, 32 d. Congr. 2d. ses., 19 de enero de 1853).

## **b) La integración orgánica y la libertad religiosa**

La libertad religiosa supone que el creyente tiene acceso a la asistencia espiritual de un ministro de su confesión, sea al interior de los recintos castrenses sea el exterior.

Pero la libertad religiosa no supone que todo creyente deba tener tal acceso de idéntica manera.

*Por lo tanto habría violación de la libertad religiosa sólo en el caso que mientras determinados creyentes tienen asistencia espiritual a otros se les niega.*

De esta manera los países que han adoptado el sistema de integración orgánica para algunas Iglesias han completado tal sistema para los entes religiosos no integrados, a través de tres modalidades adicionales: contratación, libre acceso y prestación religiosa al exterior.

Así, un caso muy completo, es la situación del Reino Unido en que junto a la técnica de integración orgánica, los ministros de los cultos no integrados pueden ser contratados temporalmente para prestación de servicios cuando el número de fieles en los recintos militares haga necesaria su presencia en los mismos, en cuyo caso el Estado pagará total o parcialmente tal prestación.

Se une a eso el libre acceso de los ministros del culto. Esta modalidad se reserva a las situaciones en que, en un recinto o centro militar, haya un número importante o significativo de fieles de una confesión religiosa, pero cuyo nivel general dentro del Arma no sea suficiente para establecer un sistema de contratación. Así, pues, los ministros del culto en esta modalidad son requeridos ad casum, autorizándoseles la entrada en dicho recinto militar para la satisfacción de los deberes religiosos de los miembros de su comunidad religiosa.

Finalmente, existe adicionalmente un sistema de permisos para que los creyentes que no caen en ninguna de las modalidades descritas pueden ver satisfechas sus necesidades religiosas a través de otros sistemas.

## **c) La integración orgánica y la laicidad del Estado**

El principio de laicidad del Estado, implícito en la separación de las iglesias y el Estado, consiste en "aquel tipo de actuación del Estado resultante de considerar lo religioso exclusivamente como factor social específico" (P.J. Viladrich). El profesor Viladrich continúa: "Nótese bien:

cuando el Estado, al contemplar lo religioso no ve otra cosa que un factor social que forma parte del conjunto de la realidad social y del bien común y que, con todas sus peculiaridades, es susceptible de reconocimiento, garantía y promoción jurídicas, entonces dicho Estado no entra a definir lo religioso en cuanto tal, sino como factor social y, en esa misma medida, lo capta y se sitúa ante él única y exclusivamente como Estado radicalmente incompetente ante la fe y lo religioso, pero competente para regular jurídicamente un factor social más del bien común<sup>4</sup>.

No se trata entonces de difundir una religión, sino que el Estado debe promocionar el ejercicio de la libertad religiosa, en especial en determinadas personas (enfermos, reclusos y militares) que, sin la asistencia del Estado, no podrían cumplir sus deberes religiosos o ese cumplimiento sería particularmente gravoso.

Ahora bien, el término "asistencia religiosa" como actividad del Estado es criticable, ya que la asistencia religiosa en estricto sentido es prestada por los ministros de culto de las respectivas confesiones y el Estado sólo remueve los obstáculos, posibilita o promueve tal asistencia.

Por ello yo concuerdo con López Alarcón cuando define la asistencia religiosa como "la acción del Estado para establecer las condiciones o infraestructura adecuada a fin de que puedan recibir asistencia espiritual directa de sus respectivas confesiones los ciudadanos que tienen disminuidas las posibilidades de recibirla por encontrarse internados en centros caracterizados por un régimen de especial sujeción"<sup>5</sup>.

Como se ve, se distingue claramente entre la asistencia religiosa y la asistencia espiritual, no pudiendo esta última ser prestada por el Estado no confesional. "La asistencia religiosa, que significa propiamente la acción del Estado para establecer las condiciones o infraestructura adecuada a fin de que puedan recibir asistencia espiritual directa los ciudadanos de sus respectivas confesiones " y por otra parte la asistencia espiritual vincula al fiel y a su confesión o a aquél y los respectivos ministros sagrados"<sup>6</sup>.

De la misma manera, Dionisio Llamazares entiende por asistencia religiosa estatal en sentido estricto: "la acción del Estado destinada tanto a eliminar los obstáculos esenciales que afectan a algunos de sus ciudadanos (bien por una situación de hecho como la enfermedad, bien como consecuencia de estar cumpliendo alguna especial obligación para con el Estado) para el ejercicio de su derecho de libertad religiosa, así como a fomentar y promocionar la misma de modo que sea real y efectiva sin discriminación respecto al resto de los ciudadanos"<sup>7</sup>.

Ahora bien, no se ve por qué si la asistencia religiosa en sentido estricto deriva de un deber constitucional del Estado (Artículo 9.2 de la Constitución

---

4 P.J. Viladrich: "Los principios informadores del Derecho eclesiástico español" en Derecho Eclesiástico del Estado Español, Pamplona 1980, páginas 276-277.

5 M. López Alarcón: "Asistencia religiosa" en R. Navarro Valls (coordinador): Derecho Eclesiástico del Estado, Pamplona 1993, página 370.

6 José M. Martí: "Presupuesto y Regulación de la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas" en Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, vol X, 1994, página 262.

7 Derecho Eclesiástico del Estado, Madrid, 1991, página 932.

Española; artículo 3º inciso segundo de la Constitución Italiana; artículo 10 N° 17, inciso primero de la Constitución Chilena de 1925; artículo primero inciso cuarto de la Constitución Chilena de 1980: "El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece"), el método de integración sea contrario al principio de laicidad, siendo que la promoción de la libertad religiosa y la cooperación del Estado con las entidades religiosas es plenamente compatible con el principio de laicidad, superada la idea laicista decimonónica que veía en la religión una rémora social contraria al progreso.

Ello, claro está, siempre que el método de integración no sea exclusivo y excluyente de otras formas de promoción de la libertad religiosa para las confesiones no integradas.

En la propia España que cambió el método de integración en las Fuerzas Armadas por un servicio de asistencia religiosa integrado a la Administración Civil del Estado (Ley 17/1989 de 19 de julio y artículo 1 del Real Decreto 1145/1990 de 7 de septiembre) no se ve por qué la integración en la Administración Civil cambie la relación con el principio de laicidad, ya que en ambos casos existe un vínculo de funcionario, o al menos de prestación de servicios con el Estado Administrador.

Aún en Francia, en que el principio de laicidad ha tomado en diversas ocasiones tonos laicistas, se habla hoy de la laicidad del Estado como "positiva y abierta": "positiva, porque se pasa de la neutralidad radicalmente negativa a la colaboración abierta, porque se descarga del sentido hostil y excluyente de la religión y se abre hacia el valor religioso sin discriminación e, incluso hacia su promoción"<sup>8</sup>.

Por eso en Francia existen capellanes integrados en las Fuerzas Armadas como personal agregado. No ostentan grados militares, y propiamente hay que calificarles de funcionarios civiles adscritos a la Administración militar, pero cobrando sus sueldos de los Presupuestos del Estado.

En consecuencia: La sola existencia de un modelo de integración en la prestación de asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas no puede ser entendida como contraria al principio de laicidad del Estado y a la separación de las Iglesias y el Estado. Tan solo en el caso que esta integración revista un carácter proselitista y excluyente de todo otro sistema de asistencia religiosa para los creyentes de las confesiones no integradas, estaremos frente a una violación del principio de laicidad.

#### **4.- La constitucionalidad del sistema de integración orgánica**

Es cierto que el sistema de integración se mantiene en países no confesionales por razones históricas o porque ello sea coincidente con las confesiones de mayor

---

8 Metz, R: "Les relations de l'Eglise et de l'Etat en France de 1960 a 1975. Quinze ans de neutralité positive" en Etudes de droit et d'histoire. Melanges H. Waynon, Louvain- la Neuve, 1976, pages 293 et suivants.

arraigo son consideraciones de índole social, pero no valen como argumentos jurídicos. Pero lo que sí es patente es que en ninguno de los países con sistema de integración, tal sistema ha sido declarado inconstitucional.

En España, que mantuvo el sistema de integración hasta 1990, el problema de la inconstitucionalidad fue levantado en relación con la Ley 48/1981, de 24 de diciembre sobre clasificación de mandos y regulación del ascenso en régimen ordinario para los militares de carrera del Ejército de Tierra.

Básicamente, los recurrentes alegaron ante el Tribunal Constitucional dos cosas: (a) que la Ley suponía vigente el Cuerpo Eclesiástico Castrense que había desaparecido en el Acuerdo con la Santa Sede de 1979. Al suponerlo vigente, se violaba la Constitución hispana ya que se convertía la asistencia religiosa en función estatal lo que es incompatible con el principio de laicidad del Estado y (b) La Ley se refiere sólo a la asistencia religiosa de la Iglesia Católica y al guardar silencio sobre la asistencia religiosa de otras confesiones se incurría en una "inconstitucionalidad por omisión" ya que para respetar el principio de la igualdad debería haberse regulado tal asistencia para los no católicos.

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 24/1982, de 13 de mayo, rechazó el recurso de Peces Barba y 69 diputados socialistas.

Fundamentalmente la sentencia dice lo siguiente: "El hecho que el Estado preste asistencia religiosa católica a los individuos de las Fuerzas Armadas no sólo no determina lesión constitucional, sino que ofrece, por el contrario, la posibilidad de hacer efectivo el derecho al culto de los individuos y comunidades. No padece el derecho a la libertad religiosa o de culto, toda vez que los ciudadanos miembros de las susodichas Fuerzas, son libres para aceptar o rechazar la prestación que se les ofrece; y hay que entender que asimismo tampoco se lesiona el derecho de igualdad, pues por el mero hecho de la prestación a favor de los católicos no queda excluida la asistencia religiosa a los miembros de otras confesiones, en la medida y proporción adecuadas, que éstos pueden reclamar fundadamente, de suerte que solo el Estado que desoyera los requerimientos en tal sentido hechos, incidiría en la eventual violación analizada"<sup>9</sup>.

Los requerentes habían manifestado que "el hecho de que una confesión sea mayoritaria no puede traducirse en privilegios jurídicos, pues ello sería contrario al principio de que ninguna confesión tiene carácter estatal"... "Si el Estado decide unilateralmente a través de una Ley, o bilateralmente a través de un Acuerdo, ofrecer una tutela específica del interés religioso en el mundo militar, no puede excluir ninguno de los intereses religiosos. Podrá ofrecer un mayor volumen o cantidad de asistencia católica, ya que es la confesión mayoritaria en los establecimientos militares, pero no podrá dejar de prever fórmulas para articular la asistencia religiosa de otras confesiones"<sup>10</sup>.

El Abogado del Estado, en nombre del Gobierno, manifestó que respecto de la asistencia religiosa el Estado "puede hacerlo a través de sus propios medios, incardinando en su propia organización a las personas más aptas para la prestación del servicio, o puede hacerlo valiéndose de fórmulas de gestión indirecta". Esta

---

9 Sentencia del Tribunal Constitucional 24/1982, fundamento jurídico cuarto.

10 Boletín Jurisprudencia Constitucional, número 14, página 432.

acción "viene condicionada por datos o factores históricos o tradicionales"... "Corresponde a la discrecionalidad política de la Ley (del Parlamento) establecer los modos y formas en que se articula la cooperación (...) sin que la Constitución imponga una única solución, lo que sería negación del pluralismo político".

La sentencia será criticada por una parte de la doctrina española. Dionisio Llamazares dirá, por ejemplo: "Y no se diga que el Tribunal Constitucional ya se manifestó declarando la constitucionalidad del modelo de integración orgánica actual. Porque no es verdad... Nuestro Tribunal Constitucional no ha refrendado esa constitucionalidad. Sólo quien lea interesadamente la sentencia puede hacer tal afirmación"<sup>11</sup>.

Pero el propio Contreras más cauto afirma: "no obstante, como ha señalado el Tribunal Constitucional, la integración orgánica, no supondrá por sí misma una quiebra de este principio. Por el contrario, dicha quiebra se producirá cuando el sistema de integración orgánica se reserve únicamente a favor de una confesión religiosa sin dar posibilidad alguna a las demás confesiones que, cumpliendo los requisitos legalmente establecidos, así lo solicitaren".

En conclusión: El hecho que se diga que el modelo de integración haya sido declarado constitucional, no significa que los otros modelos (contratos, libertad de acceso, integración a la Administración Civil del Estado) sean inconstitucionales y que incluso, bajo ciertas circunstancias de aplicación, lo sea también la integración orgánica.

Pero, la elección de un modelo de asistencia religiosa o de una mezcla de modelos es una decisión política y aquí el principio de legalidad opera bajo la modalidad de no contradicción con el ordenamiento jurídico, siguiendo la terminología de Eisenmann.

Lo que no puede hacerse es usar el argumento de inconstitucionalidad para tratar de descartar el modelo de integración orgánica por razones jurídicas y en ese sentido la sentencia española es clara y muy clara.

Algo similar ha sucedido en la jurisprudencia de los Estados Unidos de Norteamérica. Fracasada en 1853 la vía del Senado que, como vimos, declaró que la capellanía castrense no violaba "la cláusula de establecimiento de la Primera Enmienda", los esfuerzos de los partidarios de la inconstitucionalidad se dirigieron a los tribunales. Pero, el caso Elliot V. White fracasó por falta de legitimación (13 F 2d 997 D.C. Cir. 1928) y el caso Hughes V. Priest (1956) fracasó por falta de jurisdicción y otros motivos formales.

La mayoría de la doctrina considera constitucional la situación existente:

- a) Por las razones manifestadas por varios jueces del Tribunal Supremo.
- b) Por cumplir las capellanías castrenses los estándares fijados por el juez Lewis F. Powel en el caso Committee for Public Education and Religious Liberty v. Nyquist ( 413 v. S. 1973, p. 773 )
- a) Tanto el juez Tom C. Clark como el juez William J. Brennan dieron obiter

---

11 Prólogo al libro de José María Contreras Mazario: "Régimen jurídico de la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas en el sistema español", Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones, Madrid 1989, páginas V y VI.  
12 Op.Cit., página 537.

dicta (a mayor abundamiento) las razones para apoyar las capellanías castrenses en el caso *Abington School District V. Schempp* (1963, 374 v.s.p. 225 y 296 – 298).

El juez Clark observó: "No nos encontramos, por supuesto, frente a un caso como el servicio militar en que el gobierno regula el entorno temporal y geográfico de los individuos hasta el punto que, si no permite un servicio religioso voluntario que se desarrolle con facilidades, por parte del gobierno, el personal puede verse incapacitado para ocuparse, en la práctica, de su fe" y el juez Brennan: "Hay ciertas prácticas concebibles como violaciones de la "Cláusula de Establecimiento", cuya anulación puede interferir seriamente en ciertas libertades religiosas, también protegidas por la Primera Enmienda.

Las previsiones sobre las iglesias y los capellanes en los establecimientos militares, para aquellos que están en los servicios militares, puede aparecer como un ejemplo. Las mismas previsiones de un Estado o del Gobierno federal sobre los capellanes en las instituciones penales puede aparecer como otro ejemplo. Se alega que tales previsiones pueden ser consideradas como contraviniendo la "cláusula de establecimiento", pero pueden apoyarse constitucionalmente como necesarias para asegurar a los miembros de las Fuerzas Armadas y a los encarcelados aquellos derechos de culto garantizados bajo la "cláusula de libre ejercicio". Desde el momento en que el Gobierno priva a dichas personas de la oportunidad de practicar su fe en los lugares por ellas elegidos, el argumento se da vuelta, ya que el gobierno puede en orden a impedir que se infrinja el libre ejercicio garantizado, promover sustitutos cuando ello sea requerido por dichas personas".

- b) El estándar de constitucionalidad habitualmente utilizado en los Estados Unidos es el del juez Lewis F. Powell en el caso ya señalado: "para ser aceptable bajo la cláusula de establecimiento la ley en cuestión, primero, debe reflejar claramente una finalidad legislativa secular ( ... ), segundo, debe tener un efecto primario de no favorecer ni impedir la religión ( ... ) y tercero, debe impedir la excesiva intromisión del Gobierno en la religión".

El carácter secular de la asistencia religiosa se basa en que la función castrense es de tipo militar. Ello fue alegado por las Fuerzas Armadas en el caso *Katcoff v. Marsh* 755 F.2d 47 (2d Cir 1985) manifestando que el capellán debe mantener en buen estado la moral de los miembros del estamento militar.

Así, en 1967 el "Army Field Manual" 16-5 estableció que "es obligación del capellán castrense hacer todos los esfuerzos posibles para asistir a los soldados que prestan sus servicios en el ejército, así como satisfacer las necesidades religiosas y morales del personal militar, sus familias, los civiles autorizados y el personal retirado, prestando especial atención al bienestar del soldado".

En ese mismo año, el Código de Conducta Militar (Army Field Manual 40) estableció entre las funciones de los capellanes "el desarrollo y mantenimiento en el combatiente de la moral y el espíritu necesario para que éste combata al enemigo y si es necesario, dé su vida por su Dios y su país. Incluso si es hecho prisionero, el

combatiente debe resistir con todas las armas que estén a su alcance, tanto físicas como emocionales y mentales; y nunca debe perder su fe en Dios y en los Estados Unidos de América".

Ello permite sostener a Clarence Abercrombie que "el comandante de una unidad militar tiene la responsabilidad de velar por el bienestar de los miembros de la misma, incluido su bienestar moral y religioso, para lo cual necesita ser auxiliado por un especialista ya que no posee conocimientos específicos de la materia. De esta manera, cuando el Estado paga el salario de los capellanes no está financiando la religión, sino que está pagando los servicios de especialistas en el ejercicio del culto religioso para que cooperen con el estamento militar"<sup>13</sup>.

En referencia al efecto primario de no favorecer ni impedir la religión por el Estado, argumentan las Fuerzas Armadas, "que por imperativo de la "free exercise " clause es el Estado responsable de facilitar al personal los medios necesarios para que éste practique el culto religioso que profese; y en tercer lugar el fin de la asistencia religiosa es asistir al culto en áreas remotas donde no es disponible un ministro de culto, como sucede en los campos de batalla".

El efecto primario de no favorecer ni impedir la religión por el Estado ha sido esgrimido como causal de inconstitucionalidad por una parte de la doctrina.

Desde muy temprano, Madison sostuvo que las capellanías militares suponían una violación de la "establishment clause", ya que suponía la intromisión del Estado en una materia religiosa. Para Madison, el único supuesto en que la asistencia religiosa sería constitucional es el de quienes prestan servicios en alta mar.

Sin embargo, el propio Congreso de los Estados Unidos creyó conveniente crear la asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas en base a dos argumentos: en primer lugar, en la mayoría de los supuestos en que se produce una confrontación bélica, los soldados que prestan sus servicios se alejan de su domicilio habitual, por lo que carecen de la posibilidad de acudir, al menos regularmente, al ejercicio de su culto religioso; y en segundo lugar, la defensa del país es de tal importancia que debe primar sobre cualquier otro interés estatal, y la asistencia religiosa a las personas que van a desempeñar tal labor tiene la misma importancia.

Esta forma de argumentar es muy apreciada por el Tribunal Supremo.

En efecto, en líneas generales siempre ha sostenido que "los intereses militares no pueden limitar los derechos reconocidos por la Constitución"<sup>14</sup>, pero ha dado una primacía a las decisiones castrenses ligadas a la conservación de la institucionalidad militar y a los valores esenciales de tal institucionalidad. Así ha sentenciado el Tribunal Supremo que "la necesidad fundamental de obediencia y disciplina que debe imperar en las Fuerzas Armadas provoca que determinadas actividades que una situación normal serían inconstitucionales sean constitucionales en este contexto"<sup>15</sup>.

En el mismo sentido, el Tribunal Supremo sentenció estableciendo el principio de que la judicatura debe conceder un amplio campo de maniobra a las normas del Congreso en el terreno militar<sup>16</sup>.

13 "The Military Chaplain", Beberly Hills California, 1977, página 17.

14 Anderson v. Laird, 466 F 2d 283, 295 D. C. Cir. 1972). 403 US 1.076 (1972).

15 Parker v. Levy, 417 US. 733, 758 (1974); Chapell v. Wallace, 426 US, 296, 300 – 304 (1983); Brown v. Glines, 444 US 348 (1980).

16 Rostker v. Goldberg 453 US. 57,



Enfrentado el Tribunal Supremo al problema de la alegada inconstitucionalidad del financiamiento de la asistencia religiosa en el caso *Katcoff v. Marsh* (1985), estableció que la financiación era constitucional porque la asistencia genera un beneficio notorio y substancial al ejército, la institución dedicada a la defensa nacional, toda vez que su disfrute es de carácter voluntario para los miembros de las Fuerzas Armadas. El Tribunal estableció que, en un contexto normal el hecho que el gobierno pague los salarios de los ministros de culto sería incongruente con el contenido de la "establishment clause", por cuanto supone la financiación del culto religioso. Pero, el supuesto de los ministros de culto que prestan sus servicios en las Fuerzas Armadas no es una situación normal, ya que una situación bélica no es una situación habitual. El contexto bélico comprende las actividades en-caminadas a la preparación tanto física como psíquica de aquellos que van a tomar parte en la misma. Por lo tanto, debido a que la asistencia religiosa está encaminada a dicha preparación, ésta se configura como un elemento integrante e indisoluble de la defensa nacional que debe prevalecer como tal sobre la "establishment clause" (755 F. 2d 223, 234, 463 (2d Cir. 1985).

En consecuencia: En los países con integración orgánica, en que la prestación de asistencia religiosa ha sido cuestionada en su constitucionalidad – lo mismo que el financiamiento de la misma – los tribunales encargados de velar por la supremacía constitucional han rechazado tal alegato de inconstitucionalidad. Así ha sucedido tanto en España como en los Estados Unidos, el primero que vivió gran parte de su historia siendo un Estado confesional y el segundo que se sitúa en las antípodas de dicha experiencia histórica.

## **CONCLUSIÓN GENERAL**

- 1) Un estudio de derecho comparado muestra que aún en Estados a- confesionales el modelo de asistencia religiosa por integración orgánica en las Fuerzas Armadas ha sido aplicado y entendido como plenamente constitucional.
- 2) En especial, tal modelo ha sido hallado conforme a la libertad religiosa, la igualdad ante la ley y el principio de laicidad del Estado.
- 3) Respecto a las confesiones religiosas no integradas y sus creyentes, el Estado está en la obligación de facilitar la asistencia religiosa, para lo cual los países aplican los sistemas de contratación temporal, de libre acceso o de prestación fuera de las Fuerzas Armadas, además del de integración orgánica.
- 4) La decisión del modelo de asistencia religiosa a aplicar o de la combinación de ellos es una decisión política, pues jurídicamente no sería posible exigir un mismo modelo unitario para todos los creyentes en el interior de las Fuerzas Armadas ni el tratamiento plural en estas materias podría ser calificado "a priori" como inconstitucional.

---

## NEUTRALIDAD Y NO BELIGERANCIA DE ESPAÑA EN LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: LA DIVISIÓN AZUL

EUGENIO PÉREZ DE FRANCISCO\*

*"As it is known, Spain did not participate as a belligerent Power during World War II, despite Germany and Italy's numerous attempts to bring Spain fully to their alignment. Nevertheless, Franco authorized the formation of the Blue Division, a volunteer unit which became the 250th German Division, deployed solely on Soviet territory, especially on the Leningrad front. The deployment of these volunteers forced Spain, who had declared her neutrality when Poland was invaded, to change her status to non-belligerent, returning to her former status when the volunteers were called back due to Allied pressure.*

*Although Spain was not directly involved in the conflict, at the end of the war the Security Council of the newly formed United Nations, through Resolution 4 (1946) condemned Spain to international isolation for almost a decade.*

*Did the deployment of the Blue Division influence this decision? This and other issues are discussed by the author in his new collaboration for our magazine.*

### I.- INTRODUCCIÓN

España, como es sabido, no participó de forma directa en las hostilidades militares habidas durante la Segunda Guerra Mundial, manteniendo alternativamente a lo largo del conflicto armado la postura de la neutralidad y la no beligerancia. Sin embargo, ello no fue obstáculo para que autorizara la creación de una unidad de voluntarios, conocida como División Azul y formada exclusivamente para combatir en suelo ruso; dicha unidad permaneció operativa entre los años 1941-1943.

El despliegue de la División Azul y la poca simpatía que el régimen de Franco despertaba entre los aliados, especialmente en Stalin, tuvo grandes repercusiones para España tras acabar el conflicto mundial, al quedar sometida a un embargo internacional que duró hasta casi la mitad de la década de los años cincuenta.

### II.- LA 250 DIVISIÓN

#### 1.- La formación de la unidad

El 22 de junio de 1941, las tropas alemanas habían cruzado la frontera rusa, comenzando la que se conocería como Operación Barbaroja, desplegando 3 millones de hombres, repartidos en tres cuerpos de ejército, sobre un frente de 1.600 kms. A su mando se encontraba Von Brauchitsch.

Este hecho produjo en toda España numerosas muestras de simpatías y en Madrid, dos días después, una manifestación de apoyo a Alemania por dicha

---

\* Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Derecho. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (Especialidad en Estudios Internacionales), Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Desde Septiembre de 2001 se desempeña como Director del Instituto de Inmigración de la UEM. Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Derecho Comunitario Europeo de la UEM.

acción. Los manifestantes acabaron concentrándose en la calle Alcalá Nº 44, sede de la Secretaría del Movimiento Nacional. Allí, el entonces Ministro de la Gobernación Serrano Súñer, pronunciaba la siguiente arenga a los congregados:

"Camaradas, no es hora de discursos. Pero sí de que la Falange en estos momentos dicte la sentencia condenatoria: ¡Rusia es culpable! Culpable de nuestra guerra civil. Culpable de la muerte de José Antonio, nuestro fundador. Y de la muerte de tantos camaradas y tantos soldados caídos en aquella guerra por la agresión del comunismo ruso. El exterminio de la Rusia soviética es exigencia de la historia y del porvenir de Europa."

La cuestión es abordada institucionalmente en la reunión del Consejo de Ministros del día 23 y la posición que España debía adoptar, llegándose a la conclusión del sostenimiento de la legitimidad de la acción alemana contra la URSS, permitiéndose la creación de una unidad de voluntarios, pero sin llegar a la declaración de guerra, según pretendía Alemania.

Aunque la unidad, cuya denominación inicial era la de legión de Combatientes, nombre que mantendría hasta el 13 de julio, estaría compuesta exclusivamente por voluntarios, sus mandos, también voluntarios, procederían de los cuadros del Ejército de Tierra. A principios de julio estaba compuesta por 18.694 hombres, número máximo de efectivos que llegó a tener la unidad, aunque por ella pasaron en torno a los 40.000 españoles. Su máximo responsable sería, durante los primeros momentos del despliegue, el General Muñoz Grandes, antiguo compañero de Franco en las campañas de Marruecos, al mando de una harca<sup>1</sup> y que había llegado a mandar un cuerpo de ejército durante la Guerra Civil de 1936-1939. A partir del 13 de julio, trenes militares procedentes de distintas ciudades españolas conducían a los voluntarios hasta el centro de instrucción de Grafenwör en Baviera y tras la misma (a pesar de la mayoría de sus efectivos tenían ya instrucción militar por haber combatido en la Guerra Civil de 1936-1939, los alemanes consideraron indispensable que todos ellos la recibieran), juraron obediencia exclusiva al comandante en jefe de los ejércitos alemanes y sólo para combatir en suelo ruso.

Aunque la División salió de España con la estructura tradicional española basada en cuatro regimientos, debió disolverse el mandado por el Coronel Rodrigo y sus efectivos reasignados a los otros a fin de ajustarse a los criterios de la Wehrmacht, quedando compuesta definitivamente, antes de su entrada en línea de combate, por el regimiento 262, regimiento 263 y regimiento 269, que los divisionarios conocían no por el número asignado sino por los coroneles que los mandaban: Pimentel, Vierna y Esparza, respectivamente. Cada uno de ellos estaba compuesto, a su vez, por cuatro compañías, tres de fusileros y una mixta de ametralladoras y morteros.

La artillería divisionaria (Regimiento 250) estuvo bajo el mando del Coronel Badillo.

En cuanto a su uniformidad (compuesta de pantalón caqui, camisa azul y boina roja a su partida de España) y armamento era el mismo que la del resto de la

---

<sup>1</sup> Palabra procedente del árabe jaraka, que significa movimiento de tropa; es una unidad, similar a la compañía, propia de las llamadas entonces Tropas Indígenas (al estilo de la Legión Extranjera de Francia y especializada en el combate en el desierto), hoy conocidas como Regulares 52, unidad que más condecoraciones agrupa de todo el Ejército Español.

infantería alemana, aunque los divisionarios ostentaban un escudo bordado en su brazo derecho con la leyenda "España" sobre fondo rojo, amarillo y rojo. Bien es cierto que a pesar de las estrictas normas sobre la uniformidad alemana, no consiguieron que muchos dejaran de usar la camina azul por debajo de la guerrera o los alfileres con el yugo y las flechas sobre ésta, emblema de la Falange Española.

## 2.- Despliegue y hechos de armas

El 10 de agosto, los voluntarios recibieron su armamento y el 21 de ese mismo mes parten hacia el frente ruso a bordo de 128 trenes, cruzando Alemania hasta Grodno (Polonia). Desde allí y hasta el frente del Wolchow, la División Azul o 250 División de la Wehrmacht continuó la marcha y tras mil kilómetros andando<sup>2</sup>, entran en línea de combate el 12 de octubre en dicho frente.

Desde la llegada de los efectivos españoles a Rusia, el invierno se presentó especialmente adverso, con temperaturas acreditadas de -52° C. En este sector del frente, cubriendo el ala derecha del XVI Ejército y en lugares inolvidables en la épica militar como el río Wolchow, el lago Ilmen<sup>3</sup> o la carretera Schudowo, permanecieron los divisionarios hasta agosto de 1942, dejando 1.400 muertos. De allí fueron trasladados al frente de Leningrado, en las zonas de Puschkin y Kolpino, cubriendo 29 kms. de línea de fuego, y sufriendo ofensivas como la de Krasni-Bor<sup>4</sup> y donde permanecerán hasta su última acción de guerra, el 5 de octubre de 1943. Dos días después, la unidad recibía la orden de relevo y vuelta a España dejando en la estepa rusa 4.000 muertos.

Sin embargo, unos cuantos españoles continuaron en el frente del Este encuadrados en la unidad conocida como Legión Azul, compuesta por dos banderas de infantería y una mixta formada entre aquellos voluntarios de la División que así lo quisieron<sup>5</sup>, con unos efectivos de 1.800 hombres y que tras nueva instrucción y equipamiento fue agregada a la División 121, en las Navidades de 1943 (Spanische Freiwilligenkompanie der SS 101). Su orden de repatriación llegó finalmente en marzo de 1944 cuando se encontraba estacionada en Janeda (Estonia)<sup>6</sup>, llegando los supervivientes el 21 de dicho mes a España. Finalmente, unos pocos

2 No es un error mecanográfico el dato. Las autoridades alemanas consideraron que la marcha de mil kilómetros de los divisionarios se aprovecharía para terminar su instrucción, al tiempo que así no se detraían recursos de transporte tan necesarios para otros envíos al frente. Así, por ser la División una unidad hipomóvil y sólo contar con cuatro mil caballos y unos pocos vehículos, el traslado hasta el frente se tuvo que hacer completamente a pie.

3 El 8 de enero de 1942, se produjo una ofensiva soviética al sur del Lago Ilmen, con unos efectivos de 20 divisiones, consiguiendo, entre otros objetivos, asediar la aldea próxima de Vsvad. El General Muñoz Grandes recibe la orden de romper el cerco de la aldea y aprovisionar a las tropas alemanas asediadas. Desde su posición, 206 divisionarios pertenecientes a la compañía de esquiadores y a 52° bajo cero tuvieron que atravesar dicho lago helado, recorriendo una distancia de 60 kilómetros y conectando, tras la ruptura del asedio, con las tropas alemanas, lo que se consiguió el día 25. Ese día tan solo quedaban 12 supervivientes.

4 Es estremecedor el relato de esta batalla hecho por ESPINOSA POVEDA, Arturo ("Artillero 2º en la gloriosa División Azul, Madrid, 1993, 2ª edición, pág. 570 y siguientes). Los efectivos de la División habían sido desperdigados por un amplio frente y cuando, en los días previos al 10 de febrero de 1943, comienzo de la batalla, se tuvo noticia exacta por un desertor de la ofensiva que se avecinaba, el alto mando alemán no favoreció el envío de refuerzo alguno, ni apoyo artillero o aéreo. El II batallón del Regimiento 262, fue completamente aniquilado, pero se mantuvo la posición; la artillería española estuvo, desde media mañana disparando a cero y defendiendo cuatro islotes en los que se habían refugiado los supervivientes del sector. Los rusos, por su parte, también recibieron un severo castigo y así, por ejemplo, la 6ª compañía del Regimiento 133, de sus doscientos sesenta hombres, sobrevivieron seis.

5 SUAREZ, Luis: España, Franco y la Segunda Guerra Mundial. Editorial Madrid, 1997: "Muchos divisionarios declararon su voluntad, tras el anuncio de la disolución de la unidad, de permanecer en Rusia a título individual. El Estado Mayor español consideró que podían hacerlo en un régimen semejante al de la Legión Extranjera. Esteban Infantes, entonces general en jefe al mando de la División, dijo entonces al embajador Vidal y Saura que deseaban inscribirse entre 5.000 y 6.000 hombres, lo que significa no un batallón, sino dos regimientos completos, lo que los norteamericanos y británicos considerarían esta actuación como mero fraude de ley a su exigencia de que la División fuera retirada del frente ruso para evitar represalias económicas contra España." (pág. 529).

supervivientes que nuevamente optaron por quedarse, junto con muchos otros que, habían conseguido cruzar los Pirineos de forma ilegal, fueron agrupados en distintas unidades como la compañía SS 102 formada en la primavera de 1945 con los restos del personal anterior, que junto con otras en las que se habían enrolado muchos de los españoles que habían salido clandestinamente de España, participó en la defensa de Berlín.

Junto a estas fuerzas de tierra, también se movilizó la conocida como Escuadrilla Azul (Spanische Jagdstaffel o Blau Staffel). La primera de ellas (llegó a haber de forma sucesiva hasta cinco, aunque la última no llegó a entrar en combate), estaba bajo el mando del comandante Angel Salas, que junto con sus diecisiete pilotos contaban con setenta y nueve derribos durante la Guerra Civil Española, lo que no les eximió tampoco de tener que pasar también por la Escuela de Cazas de la Luftwaffe en Werneuchen para instrucción, tras lo cual fueron encuadrados como 15ª escuadrilla de Jagdgeschwader, cuerpo de ejército comandado por el mítico Von Richtofen.

A todos estos efectivos, había que añadir una compañía de Guardia Civil, con funciones de policía militar y una unidad de Damas Enfermeras, provenientes de la Sección Femenina y adscritas a Sanidad Militar.

Aquellos que tuvieron la desgracia de caer prisioneros en el frente ruso no volvieron a España hasta 1954, cuando el buque Semíramis, fletado por la Cruz Roja llega a Barcelona, el 2 de abril de 1954<sup>7</sup>, nueve años después de que hubiera terminado el conflicto (en clara vulneración de las entonces vigentes leyes de la guerra) con los supervivientes de un dramático cautiverio que terminó en Odesa<sup>8</sup>, puerto en el que se produjo el embarque. Cuatro mil españoles quedaron para siempre en suelo ruso, además de las 12.726 bajas que se sufrieron durante la campaña.

Esta unidad, en el corto espacio de tiempo que estuvo en el frente consiguió el mayor número de Cruces de Hierro individuales que cualquier otra división alemana<sup>9</sup>.

---

6 Cuando se recibió la orden de repatriación, su coronel, García Navarro, les exhortó, el 5 de marzo, con las siguientes palabras: "¡Legionarios! ¡Combatientes españoles! En este día en que el sol y el cielo nos recuerdan a España, nuestra Patria se ve obligada a obedecer a sus enemigos tradicionales, a los que siempre nos trataron de herir en el curso de la historia... Ahora una orden, la más severa que he dado a la Legión: ¡Nadie mostrará alegría! Yo sé que no la sentís, porque veo lágrimas en muchos de vosotros... Llevaremos hoy, día de luto, los fusiles vueltos como en los entierros, porque os repito, hoy es día de luto para nosotros y para nuestra Patria".

7 A los doscientos ochenta divisionarios prisioneros que habían sobrevivido al cautiverio, se añadieron otros españoles allí retenidos, como unos cadetes de aviación enviados por la República a la URSS para su formación y que les sorprendió en la URSS el fin de la guerra o unos pocos "niños de la guerra". Sin embargo, algunos divisionarios, como el sargento Antonio Caveró, regresó a España en 1956. El retraso se debió a la denuncia que un subordinado suyo había hecho ante los carceleros soviéticos; años atrás, en una acción de guerra, el sargento con su pelotón capturó a unos enemigos. Mientras los trasladaban a retaguardia, uno de ellos emprendió la huida y tras numerosos altos dados por el sargento, sin que el prisionero obedeciera, acabó disparando matándole. Estos hechos le acarrearán veinticinco años de cárcel por criminal de guerra. Cfr. "De Leningrado a Odesa" de Gerardo Oroquieta Arbiol y César García Sánchez (Barcelona, 1958), pág. 432.

8 Es precisamente el libro "De Leningrado a Odesa" la historia más escalofriante de los cautivos españoles. Oroquieta, fue uno de los pocos supervivientes de la batalla de Krasni-Bor. Herido en dicha acción fue trasladado a un hospital militar en Leningrado, donde permaneció hasta julio de 1943. Entonces, comenzó propiamente el cautiverio: el primer destino fue la prisión "krieska" de Leningrado (hasta el 10 de agosto), el traslado al campo de prisioneros Nº 158 sito en Makarino, donde doscientos españoles, junto con prisioneros de distintas nacionalidades abrieron un puerto en el mar de Ribinsk, así como entre otras, la de Susded, Oranki, Potma, Jarkov (Ucrania), aunque algunos prisioneros llegaron a ser enviados a Asia Central (Karaganda). El trato recibido por los prisioneros, salvo en contadas ocasiones, contravenía gravemente las previsiones establecidas por el Convenio de Ginebra de 1929, privados de derechos como poder ponerse en contacto con sus familias o que fueran repatriados (como ocurrió con la mayoría de prisioneros de guerra de otras nacionalidades) inmediatamente tras el fin de las hostilidades. El testimonio de divisionarios, como el Capitán Palacios durante el cautiverio, fue modelo de conducta frente a la adversidad, manteniendo numerosas huelgas de hambre cada vez que se cometía un ilícito contra los prisioneros, lo que le acabó suponiendo una condena de diez años de trabajos forzados.

9 Cfr. este dato en RODRIGUEZ JIMÉNEZ, J.L.: Historia de la Falange Española de las JONS. Alianza Editorial. Madrid, 2000, págs. 373-374.

### III.- EL CONTEXTO HISTÓRICO DE LA CUESTIÓN

#### 1. Introducción

España tenía una situación complicada en 1939 tanto a nivel interno como en sus relaciones exteriores. Había terminado la Guerra Civil y se encontraba completamente exhausta, a lo que en nada ayudaba la situación internacional, en la que Alemania se mostraba como país hegemónico en Europa continental y por quien el pueblo español sentía tantas simpatías, sobre todo entre las filas de los miembros de la Falange Española y de las JONS, así como entre muchos de los miembros del gobierno, en tanto que el propio Franco mantenía una posición de más cautela ante un alineamiento total con Alemania, como forma de evitar entrar en un conflicto que España no estaba en condiciones de afrontar.

De ahí que, las relaciones de Alemania e Italia con España, a pesar de las simpatías recíprocas, tenían también otras intenciones: si aquéllas pretendían, a toda costa, que España entrara en guerra de forma inmediata, la postura española se basaba en dar largas, haciendo peticiones a Alemania que no podía afrontar, lo que llevó incluso a que en algún momento, Alemania se planteara muy seriamente la invasión de España (Operación Félix), como es bien sabido.

La reacción oficial española tras el estallido de la II Guerra Mundial se produjo mediante un comunicado de Radio Nacional de España el día 3 de septiembre<sup>10</sup> y, al día siguiente, el gobierno publicó el anuncio de neutralidad en el conflicto iniciado tres días antes<sup>11</sup>, posición que se mantuvo hasta la declaración de España como país no beligerante<sup>12</sup>, ratificada luego con la extensión de las hostilidades hasta el Pacífico<sup>13</sup>.

Desde comienzos de 1940, si no antes, Alemania venía desplegando todo su potencial diplomático y todo su peso político para conseguir que España se implicara, de una forma total en el conflicto y conseguir, de una parte, un aliado fiel que contribuyera al esfuerzo bélico y, de otra, dificultar que los aliados pudieran ocupar el territorio español, lo que significaría, con el control del Estrecho de Gibraltar, una dificultad añadida a la entrada y salida de buques del Eje por una de las dos únicas vías de acceso al Mediterráneo.

---

10 El día 3 de septiembre a las 17.30 se informa por Radio Nacional de España el siguiente mensaje: "Con la autoridad que da el haber sufrido durante tres años el peso de una guerra para la liberación de mi Patria, me dirijo a las naciones en cuyas manos se encuentra el desencadenamiento de una catástrofe sin antecedentes en la Historia para que eviten a los pueblos los dolores y tragedias que a los españoles alcanzaron, no obstante la voluntaria limitación de las medidas de destrucción, horrores que serían centuplicados en una nueva guerra... cuanto más se amplíe la contienda, más se siembra el germen de futuras guerras. En estas condiciones, apelo al buen sentido y responsabilidad de los gobernantes de las naciones para encaminar los esfuerzos de todos a localizar el conflicto social". Cfr. SUAREZ: España... op. cit. pág. 111.

11 Decreto de 4 de septiembre del Ministerio de Asunto Exteriores, publicado en Boletín Oficial del Estado, de 4 de septiembre de 1939. El texto íntegro es el siguiente: "Constatando oficialmente el estado de guerra, por desgracia, existe entre Inglaterra, Francia y Polonia, de un lado, y Alemania por otro, ordeno por el presente decreto la más estricta neutralidad a los súbditos españoles con arreglo a las leyes vigentes y a los principios de Derecho público internacional".

12 Decreto de 12 de junio de 1940 del Ministerio de Asuntos Exteriores, publicado en Boletín Oficial del Estado de 13 de junio de 1940, nº 165. Artículo Único: Se hace público el siguiente acuerdo del Consejo de Ministros: "Extendida la lucha al mediterráneo por entrada de Italia en guerra con Francia e Inglaterra, el Gobierno ha acordado la no beligerancia de España en el conflicto". Anteriormente, con ocasión de la invasión de Bélgica y Holanda, se había aprobado el Decreto de 13 de mayo de 1940 (Boletín Oficial del Estado nº 134, de 13 de mayo de 1940, ordenando la neutralidad también".

13 Decreto de 18 de diciembre de 1941 del Ministerio de AA.EE. Artículo Único: "Extendida la actual conflagración por el estado de guerra que existe entre Japón y los Estados Unidos del Norte de la América y la participación en el mismo de otras naciones europeas e hispanoamericanas, España mantiene, como en la fase anterior del conflicto, su posición de la no beligerancia". Boletín Oficial del Estado de 19 de diciembre de 1941, nº 353.

En agosto de 1940, se fijan provisionalmente las exigencias españolas para entrar en la II Guerra Mundial como beligerante, y entre otras eran: a) reivindicaciones territoriales: entrega de Gibraltar, Marruecos, Orenesado, Sahara occidental y territorios vecinos de Guinea Ecuatorial; b) suministros de armas, municiones, trigo, petróleo, material ferroviario y otros pertrechos necesarios para la guerra a cuenta de Alemania<sup>14</sup>.

Una vez que se hubiera producido el control del Canal de Suez por Alemania, así como el desembarco alemán en Gran Bretaña, España fijaría la fecha de la entrada de España en la guerra.

Evidentemente, ni siquiera la Alemania de los años cuarenta estaba en condiciones de aceptar todas las pretensiones españolas y mucho menos las territoriales (ni probablemente el gobierno español las deseaba, buscando meramente excusas para la no intervención). Sin ánimo de ser exhaustivos, cualquiera de las reivindicaciones españolas, ponía por sí sola en una complicada situación a Alemania, como la de pedir Marruecos, hecho que no podría ser aceptado por el gobierno francés de Vichy. Pero no es menos cierto que las peticiones de suministros eran más que reales. Según un estudio hecho por el general Halder ese año, la situación del Ejército español era lamentable por sus carencias de material bélico moderno, ya que el que tenían procedía de la Guerra Civil, pero sus efectivos tenían una moral de combate elevada<sup>15</sup>.

Sin embargo, Alemania no desesperaba. El 13 de septiembre de 1940, se produjo la primera entrevista en Alemania entre el Ministro de la Gobernación español Serrano Súñer con Von Ribbentrop y Hitler. A pesar de que en ella se acuerda lo que sería la agenda de la posterior entrevista de Hendaya, Von Ribbentrop sugiere que España ceda las islas Canarias, en prueba de amistad a Alemania y para que se establecieran bases militares. Serrano sostuvo que dicha pretensión no podía ni siquiera plantearse a Franco y, ante la insistencia alemana, Serrano tuvo que pronunciar una frase tan poco diplomática como: "El valor de nuestros soldados las defienden". Estos vaivenes en las relaciones no prejuzgaron la necesidad del encuentro de los dos magnatarios, lo que se hizo en Hendaya.

## 2.- El encuentro de Hendaya

La cumbre entre Hitler y Franco se celebró en Hendaya el 23 de octubre de 1940. Fue indudablemente una entrevista muy complicada para las autoridades españolas, ya que Alemania venía exigiendo desde comienzos del conflicto que España debía implicarse en las hostilidades, en tanto que España defendía su neutralidad argumentado que se carecía de lo necesario en armamento y vituallas para afrontar otro conflicto que iniciaría Gran Bretaña contra España.

A estas cuestiones que ya hacían de por sí difícil la entrevista, hubo que añadir que Franco llegó tarde a la entrevista. Aunque muchas veces se ha dicho

---

14 "La razón más importante que aconsejaba al gobierno español mantener una estricta neutralidad era sin duda la existencia de un contingente muy numeroso de exiliados en edad militar... En caso de guerra podría organizar un ejército de cien mil hombres... y obtener de los aliados el reconocimiento..." Cfr. SUÁREZ, L.: España... op. cit. pág. 113.

15 "Los alemanes sabían que los alegatos españoles a cerca su debilidad eran ciertos. El Cuartel General de la Wehrmacht ordenó elaborar un informe sobre la situación de las fuerzas españolas, que fue entregado al general Halder el 27 de agosto. Los dos millones de soldados de los que hablara Franco era una pura bravuconada: España disponía de 340.000 hombres repartidos en 25 divisiones muy mal armadas; esto podía significar una carga insufrible si se convertía en aliados o en una garantía de incapacidad, cuando tratase de resistir. Pero quedaba siempre en el aire el recuerdo de 1808". Ibidem, pág. 231.

que se hizo de forma calculada y a propósito, el retraso se produjo sin intencionalidad alguna. El sistema ferroviario español había quedado completamente desbaratado después de la Guerra Civil, al punto que la capacidad española de tracción de los ferrocarriles españoles no igualó hasta 1970 la que se tenía en 1936.

De la primera de las dos reuniones previstas durante el encuentro, Hitler sólo pudo sacar a Franco el compromiso de la integración de España en el Pacto Tripartito, documento internacional de colaboración militar de las Potencias del Eje, aunque bajo condición de que la publicación de dicha adhesión se haría cuando conviniera a los intereses españoles, lo cual nunca llegó a hacerse. La reunión, aunque cortés fue tensa, prueba de ello es el siguiente testimonio del intérprete español en la reunión, Sr. García Lahiguera. Cuando Hitler dio por terminado el encuentro se dirigió a Von Ribbentrop y le espetó: "Mit diesen Kerlen kann man nichts machen"<sup>16</sup>, lo que inmediatamente tradujo a Franco cuando se estaba apeando del vagón donde se había celebrado la entrevista. Franco, con una encomiable capacidad de respuesta, se dirigió a Hitler para decirle "Por otra parte, si algún día Alemania nos necesita, ya sabe que puede contar con nosotros"<sup>17</sup>.

### **3.- Una de cal y otra de arena**

A lo largo de 1941, Alemania seguía insistiendo en la entrada de España en el conflicto, aunque la posición española mejora al disminuir el riesgo de una invasión por parte de aquélla, sobre todo desde la desventurada campaña italiana de conquistar Grecia, que se saldó desde su inicio con un estrepitoso fracaso motivando que las unidades alemanas destinadas en el sur de Francia reservadas a la conquista de Gibraltar (con o sin la autorización española<sup>18</sup>) tuvieran que ser movilizadas de esos estacionamientos, para alivio de la presión hacia España.

En el plano económico, las exportaciones españolas eran florecientes gracias a la demanda de algunos productos estratégicos que los beligerantes solicitaban de los mercados internacionales y de los que España tenía suficiente oferta como era con el wolfram, producto que se utilizaba para endurecer el acero y la permitía reconstruir su esquilmo fondo de divisas, agotado desde la Guerra Civil, cuando quinientas toneladas de oro fueron enviadas a Moscú por las autoridades de la República.

Pero esta neutralidad militar, luego convertida en no beligerancia y luego nuevamente en neutralidad era una situación que convenía a todos, salvo a Alemania e Italia que consideraban insuficiente el esfuerzo español en el conflicto. Francia, con la posición española, tenía la certeza de que no se produciría ningún ataque armado español en el Marruecos francés; Gran Bretaña tenía la garantía de que las tropas alemanas no cruzarían la Península Ibérica para tomar el Estrecho de Gibraltar, con lo que no se cerraba el Mediterráneo, al tiempo que seguía disponiendo de mano de obra española barata para trabajar en Gibraltar y se evitaba un segundo frente. Incluso los propios Estados Unidos recomendaban la

---

<sup>16</sup> Con estos tipos no hay nada que hacer. Cfr. GARCÍA LAHIGUERA, Fernando: Serrano Súñer. Un documento para la historia. Editorial Argos Vergara, Barcelona 1983, p. 169.

<sup>17</sup> Ibidem, pág. 171.

<sup>18</sup> El 11 de diciembre de 1940, cuando faltaban 30 días para que se iniciara el avance para la ocupación de España, el Oberkommand de la Wehrmacht recibió la orden de aplazar la operación Félix.



neutralidad a España<sup>19</sup>. Así fue trascurriendo el conflicto mientras que la División Azul acumulaba bajas.

El año de 1943 trajo preocupaciones añadidas para España; al tiempo que el nuevo embajador alemán Von Moltke llegaba a Madrid en los primeros días del año, los alemanes comenzaban nuevamente a acantonar tropas en el sur de Francia resucitando una nueva ocupación de la Península, conocida como Operación Gisela; se celebraba la Conferencia de Casablanca entre los Aliados. Jordana, nuevo Ministro de Asuntos Exteriores español, intentaba por todos los medios que Estados Unidos levantara el cese de suministro de petróleo a España, llegando a ofrecer, en el mes de febrero que, a cambio de este producto, se limitarían los suministros de wolfram a Alemania al 10% de los que se venía haciendo, se cerraría el consulado español de Tánger y se disolvería la División Azul.

Daba igual; los planes para España los iban dibujando los Aliados poco a poco; en una reunión celebrada en El Pardo entre Franco y el Embajador norteamericano Carlton J. Hayes, en julio de 1943, por parte de éste se presentaron tres exigencias innegociables para evitarse España las represalias que se estaban maquinando: a) España tendría que abandonar su status jurídico de la no beligerancia para retornar al de la neutralidad; b) retirada y disolución de la División Azul; c) se otorgaría libre difusión a las informaciones que sus Agencias de prensa distribuyesen<sup>20</sup> a las que habrá que añadir, a comienzo del año siguiente, una más: el cese total de las exportaciones de wolfram a Alemania<sup>21</sup>.

¿Cómo se podía exigir a un estado neutral, el cese del comercio con uno de los beligerantes? ¿Acaso esta exigencia no atentaba a los principios del Derecho Internacional? ¿Por qué habría que plegarse a las exigencias de los aliados cuando ni Hitler en su momento de más fuerza había conseguido que Franco se doblegara a sus pretensiones? El "nuevo orden internacional" comenzaba a mostrar su crudeza.

#### **IV. NEUTRALIDAD Y NO BELIGERANCIA A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO**

##### **1.- La neutralidad en el Derecho Internacional Público**

Para ROUSSEAU<sup>22</sup>, la neutralidad, de acuerdo con las disposiciones de los Convenios de La Haya de 1899 y 1907, es un acto discrecional de una Potencia y entraña o pone en marcha un conjunto de derechos y obligaciones. Entre los deberes que debe mantener la Potencia neutral están la abstención como límite de la ayuda de una Potencia neutral a cualquiera de las Potencias beligerantes, la imparcialidad y la igualdad de trato a las Potencias contendientes, mientras que los derechos de los que goza se encuentran la inviolabilidad de su territorio, la libertad de comercio con neutrales y beligerantes. Y, más en concreto, la neutralidad en la

---

19 En noviembre de 1942, el Embajador norteamericano en Madrid mantuvo una entrevista con Franco en la que le comunicó el inminente desembarco aliado en Argel Casablanca, al tiempo que le entregaba una misiva firmada por Roosevelt que acababa diciendo: [Creo también que el Gobierno y el pueblo español desean conservar la neutralidad y permanecer al margen de la guerra. España no tiene nada que temer de las Naciones Unidas. Mi querido general, de usted buen amigo....] Esto lo manifestaba porque Gibraltar estaba rodeado por territorio español. SUÁREZ, L.: España ... op. cit. pág. 433-434.

20 Ibidem, pág. 517.

21 Ibidem, pág. 566. La crisis del wolfram terminaría el 29 de abril de 1944, cuando se firma el acuerdo comercial entre España y los USA y Gran Bretaña. El argumento de fondo era o wolfram o embargo de petróleo, algodón y caucho.

22 ROUSSEAU, Charles: Derecho Internacional Público. Ariel, 3ª Edición, Barcelona, 1966, págs. 658-659.

guerra terrestre, estaba regulado por el V Convenio de La Haya de 1907, que a nuestros efectos establecía la prohibición de recluta de tropas en el Estado neutral o facilitar los medios de recluta, aunque no se obligaba a adoptar medidas para que sus nacionales no se alistaran en algún ejército de los beligerantes (art. 4-5) y sobre las relaciones comerciales con los beligerantes, el artículo 7 del V Convenio establecía que el estado neutral no estaba obligado a impedir la exportación o tránsito por cuenta de uno u otro de los beligerantes, de armas o municiones y demás pertrechos necesarios para un ejército.

Lo mismo que la guerra marítima fue regulada por el Convenio XIII, determinándose, entre otros extremos, la prohibición de conducir hostilidades en aguas neutras y el respeto a las leyes y reglamentos relativos a la estancia de los barcos beligerantes en aguas y puertos neutros, la prohibición de ejercer el derecho de presa en aguas territoriales neutras, prohibición de conducir presas a puertos neutros.

El derecho fundamental que tienen los neutros es que su territorio se vea libre de toda injerencia por parte de los beligerantes.

Realmente, neutralidad como más explícitamente no beligerancia son conceptos jurídicos muy indeterminados, sobre todo este último que hacen que su determinación no pueda establecerse sin cierto empirismo, como dice REUTER<sup>23</sup> y que si, en épocas pretéritas las Potencias que optaban por ese estatus en una guerra, eran normalmente respetadas, desde los grandes conflictos del siglo pasado, se aprecia un progresivo debilitamiento de la figura, hasta su total desaparición hoy si nos atenemos a las previsiones del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

## 2. No beligerancia

Frente al concepto más puro de la neutralidad desde la perspectiva internacional o incluso desde los ordenamientos internos, como en el caso norteamericano<sup>24</sup> y al tiempo que perdía su alcance, la práctica internacional fue dando paso a otros conceptos como la neutralidad diferenciada y la no beligerancia.

En el caso de la neutralidad diferenciada, el Estado neutral recurre a ciertas medidas no violentas contra un beligerante. Este tipo de neutralidad obviamente constituye una desviación del principio de neutralidad con respecto a todos los beligerantes, que era la base del derecho consuetudinario del siglo XIX y de las Convenciones de La Haya de 1907. Pero mientras el Estado no beligerante no participe directamente en las hostilidades, mantiene la condición de Estado neutral,

23 REUTER, Paul: Derecho Internacional Público. Traducción de Puente Egido, Bosch, 1962, p. 325.

24 La neutralidad norteamericana, como forma de llevar a cabo su política exterior, puede deducirse de la Neutrality Act de 31 de agosto de 1935, de 29 de febrero de 1936 o de 1 de mayo de 1937, según fueron surgiendo conflictos entre distintos países. Así nos dice Rousseau en su Derecho Internacional Público (pág. 663) que con la Neutrality Act de 4 de noviembre de 1939 desapareció la prohibición de venta de armas a los beligerantes a condición de que pagasen inmediatamente y transportasen por su cuenta o abriendo la vía de que se pudiera ceder a Gran Bretaña de muchas unidades armadas, sobre la posterior base legal de la conocida como Ley de Préstamo y Arriendo (Lend and Lease Act) de 4 de marzo de 1941, que autorizaba el préstamo y arriendo de armamento a aquellas Potencias beligerantes cuya defensa fuera considerada como necesaria por USA, o bien la de 18 de noviembre de 1941 que autorizó el armamento defensivo de los barcos mercantes norteamericanos y su envío a zonas de combate y aguas territoriales de los beligerantes. Lo mismo que por el acuerdo bilateral entre los Estados Unidos y Gran Bretaña, de 14 de agosto de 1941, en el que se consolidaba la relación entre una Potencia neutral y otra beligerante para hacer frente a otra tercera Potencia beligerante que era Alemania.

y por tanto, no puede ser objeto de ninguna contramedida de fuerza por parte del beligerante contra el cual discrimina legalmente. La nueva categoría legal aparecida -es decir, la no beligerancia- muestra claramente el punto hasta el cual las modificaciones recientes con respecto al derecho de guerra y al uso de la fuerza, han influido con la neutralidad tradicional. La no beligerancia es producto de la Segunda Guerra Mundial y denota un fenómeno ya mencionado: la liberación de ciertos deberes de neutralidad, sin activa participación en las hostilidades<sup>125</sup>.

## V.- CONSECUENCIAS DE LA NEUTRALIDAD ESPAÑOLA

Entre el 4 y 7 de febrero de 1945 se produjo, entre los aliados, la reunión de Yalta, en la que se pusieron las bases del nuevo orden mundial político una vez que se terminara el conflicto. Como no podía ser de otra forma, se trató el tema de España. Los Aliados, a instancia de Stalin, expresaron su voluntad de que el régimen de Franco no recibiera ningún tipo de apoyo político y mucho menos económico para su pendiente reconstrucción, olvidándose de las garantías en contra que británicos y norteamericanos habían dado. En consecuencia, España no fue invitada a la firma de la Carta de San Francisco, origen de las Naciones Unidas, a pesar de que 53 de los 55 países miembros originarios y por tanto miembros fundadores suyos, habían ya reconocido el gobierno de Franco y tenían relaciones plenas con la España del momento; pero ellos mismos no nos aceptaron a la hora de ser miembro originario. A partir de ahí, el Consejo de Seguridad, en su tristemente resolución 4 (1946) acuerda el embargo comercial y el cese de relaciones con España, que nos llevará a la autarquía en lo político y en lo económico, confiando en la caída del régimen de Franco a causa de una supuesta oposición interna, que no había. Y no será hasta la firma del Concordato con la Santa Sede y el primero de los Tratados de amistad con los Estados Unidos de América, en la primera década de los cincuenta, cuando comience la normalización de nuestra situación. Sólo la Argentina de Perón alivió la suerte, la escasa suerte de la España de finales de los años cuarenta.


La unánime condena del régimen de Franco nos llevaría a esta situación, a pesar de que, por más que hubiera habido una afinidad en lo ideológico con los países del Eje y una simbólica asistencia militar a través de la División Azul, la posición neutral española (o no beligerante o neutral diferenciada) a quien de verdad benefició fue a Gran Bretaña, ya que a pesar de tener que fortificar Gibraltar, el contingente de tropas allí establecido era mínimo comparado con el que hubiera sido necesario en caso de que España hubiera mantenido una postura más a favor de Alemania y no una neutralidad estricta conforme a Derecho Internacional. Además, las autoridades españolas oían de las británicas, con sumo agrado (aunque terminado el conflicto lo desmintieran) que era su voluntad encontrar una solución al contencioso de Gibraltar, tras la finalización del conflicto. Así se creyó poder conseguir un objetivo fundamental de la política exterior española, sin tener que acudir medios que hubieran implicado el uso de la fuerza. Evidentemente, ese objetivo ni se consiguió ni se ha conseguido.

Esta neutralidad fue una actitud difícil. Franco, debió ser de los más neutralistas de todos los españoles. Dijo no a Hitler en Hendaya y le sobrevivió;

---

25 SORENSEN, Max: Manual de Derecho Internacional Público. Fondo de Cultura Económica. México, 1994, 5ª reimpresión, pág. 769-770.

sacrificó muchos de los ideales por los que se inició la recluta de la División Azul, en beneficio de los intereses de España. Si salieron de España como héroes y murieron como tales en una unidad hipomóvil, el progresivo retorno fue cada vez menos festejado por algunos sectores del régimen. No en balde, compartían en lo ideológico valores comunes con los países vencidos, algo que los futuros vencedores dejaron claro, incluso a los neutrales, que no iban a tolerar... y los cautivos de guerra (no uso a propósito el término prisionero de guerra, ya que nunca tuvieron propiamente dicho estatuto otorgado, sobre el falaz argumento soviético del no reconocimiento del gobierno de España) fueron su último recuerdo, tan lejano ya como el aniversario de aquel invierno, a las orillas del Ilmen.



Tecnología para un mundo en permanente cambio

El desarrollo de productos, servicios y sistemas del futuro dentro de la Defensa, Aviación y Espacio exige conocimientos cualificados en algunas áreas técnicas más avanzadas. Saab es una de las pocas empresas en el mundo que tiene la competencia que se exige - por ejemplo dentro de los sistemas de integración, datafusión, simulación y tecnología de sensores - para enfrentar los desafíos dentro de los límites máximos de la tecnología. Es claro que quienes poseen la capacidad de transformar los nuevos conocimientos en soluciones funcionales y provechosas, son los que obtienen clientes en todo el mundo.

Desea saber más de Saab y de los desafíos tecnológicos en que estamos comprometidos, puede visitarnos en [www.saab.se](http://www.saab.se)

*Saab es una de las empresas líderes en alta tecnología con actividades principales dentro de la defensa, Aviación y espacio. En Saab existe una serie de competencias de punta y capacidades en sistemas de integración.*



## LA FORMACIÓN DE CIVILES EN DEFENSA: UN DESAFÍO PARA LAS SOCIEDADES MODERNAS\*

GUSTAVO URZÚA LIRA\*\*

"...Los soldados están en las partes principales, rodeados de sonrientes y respetuosas caras (de un staff cuya lealtad y) sentido de la disciplina, los lleva a tratar de ganar su favor o al menos a compartir su sentimientos en toda ocasión...".

Winston Churchill al referirse a los militares en 1920. (The World Crisis. 1927).

"...Los impresionantes giros en las posiciones, la preocupación dominante de los efectos que se producirán, la apreciación del otro en términos no de su mérito sino de su influencia, son características de aquellos civiles cuya autoridad descansa en la voluntad popular, las cuales no pueden sino preocupar al soldado...".

**Charles de Gaulle** líder francés de la post-guerra entregaba una visión en relación al político y al soldado en 1960. (The edge of the sword. 1960).

*In an observation carried out on civic-military relations, we can appreciate the existence of a trilogy composed on one side by the military in their role as constituents of force of the State, the civil officers, that is to say, the civil elite which conform the authority of government, and finally the people, who act independently or through their representatives in Congress, who also share responsibility in supervising military actions.*

*One of the causes of misunderstandings that are generated in this triangle, is based on the expectations that each one of them makes with respect to the other. For the purpose of this analysis it should be considered that the actor in question are characterized by a constant, which is transversal to their reality and refers to the amount of knowledge and mutual trust that civil and military actors can demonstrate reciprocally, within the scenario in which they act. Finally, the intricate scenario where this interaction happens, necessarily requires the generation of levels of knowledge and mutual trust which allow the reciprocal valuing of these social components.*

### INTRODUCCIÓN

Las relaciones civiles militares, desde el punto de vista de su ámbito de acción, se desenvuelven en un escenario que se proyecta en una doble condición. Por un lado, su interacción se presenta en la perspectiva de la participación de los militares en la política, hecho que en términos de facto se ha dado con cierta recurrencia en los países subdesarrollados a lo largo de la historia. Por otra parte, existe una interacción desde la perspectiva de la intervención de los civiles en la defensa, situación que también ha tenido ejemplos notables en la historia y que en la actualidad se evalúa como una de las características importantes, de la madurez y armonía con que se pueden construir y desarrollar las sociedades modernas. Ambos escenarios representan complejidades especiales y particulares, que los

---

\* Ponencia presentada en las "IV Jornadas de Estudios Internacionales y de Mundialización", desarrollada en el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile, entre el 29 y 31 de Agosto de 2002.

\*\* Coronel de Aviación (DA); Oficial de Estado Mayor; Ingeniero en Armas, mención Electrónica y Comunicaciones; Magíster en Ciencia Política, mención Relaciones Internacionales, U. Católica; Magíster (C.) en Ciencias Militares, mención Política de Defensa, Academia de Guerra del Ejército. Se desempeñó como Jefe de la Unidad de Coordinación Académica de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), durante el período 2000-2002, actualmente ocupa el cargo de Comandante del Grupo de Telecomunicaciones Estratégicas dependiente del Comando de Combate de la FACH.

hacen esencialmente diferentes el uno del otro. Pero a la vez, ambos están caracterizados por una constante, que es transversal a su realidad, cual es el grado de conocimiento y de confianza mutua que se puedan demostrar recíprocamente civiles y militares, en el escenario en que interactúan.

Para estos efectos se considerará que una sociedad moderna es aquella que está caracterizada, en lo político, por la aplicación de los principios democráticos representativos; en lo económico, por adscribirse al libre mercado y en lo social, por la generación de cuerpos intermedios. En consecuencia, al evaluar cómo afecta a esta sociedad moderna la formación y participación de civiles en defensa, se aprecia que ello comprende a una serie de actividades desarrolladas por profesionales civiles, provenientes de múltiples disciplinas asociadas a la defensa, los cuales son susceptibles de ser incorporados a los diferentes niveles de la conducción militar y político-militar respectivamente. En este contexto, un civil puede desarrollar su actividad profesional incorporado a una de las instituciones de la defensa. Es en este nivel donde operan los complejos sistemas de armas, cuyas características tecnológicas y operacionales hacen necesario la incorporación de personal civil, que posea una profunda preparación técnico-profesional e importante adoctrinamiento.

Por otra parte, el fenómeno de la relación de las elites civiles y militares se manifiesta en el nivel político-estratégico. En este estrato es posible apreciar en toda su magnitud las diferencias entre ambos grupos sociales, es decir, todas aquellas manifestaciones representadas desde las perspectivas individuales de cada cultura grupal, que en lo general les impedirá la valoración del otro en el contexto de su propia realidad.

## **I.- LA TRILOGÍA DE LAS RELACIONES CIVILES-MILITARES**

Un estudio en profundidad efectuado sobre las relaciones cívico-militares<sup>1</sup> en un escenario similar al planteado en este trabajo, permite apreciar la existencia de una trilogía compuesta, por una parte, por los militares en su condición de constituyentes de la fuerza del Estado; los civiles oficiales, es decir, la elite civil que constituye el mando del gobierno cuya función, en este ámbito, es la de ejercer el control de los militares, y la ciudadanía la cual actúa en forma independiente o a través de las sociedades intermedias o de sus representantes en el Congreso, en quienes recae una parte de la responsabilidad de la supervisión de la acción militar. Una de las causas de los desencuentros que se generan en esta trilogía, se basa en las expectativas que cada una de ellas elabora con respecto de la otra.

### **A.- ¿QUÉ ESPERA LA ELITE CIVIL DE LOS MILITARES?**

La elite civil se puede señalar que demandará en general dos aspectos de los militares: En primer lugar una competencia operacional, es decir, la demostración de la capacidad para desarrollar exitosamente las misiones asignadas a cada institución, cualesquiera que ellas puedan ser. Además, se espera que desarrollen una capacidad de asesoría especializada. En realidad, no existen bases objetivas para determinar exactamente lo que constituye cada una de las

---

1 Estudio presentado por el investigador norteamericano Gregory Foster en la Revista *The Humanist*. V.58 George Marshall College. Enero 1998.

expectativas señaladas. Es más, se aprecia que ambas son eminentemente subjetivas, porque dependen de la capacidad de discernimiento y de análisis de aquellos que efectúan los juicios. Al respecto se puede señalar que un político en general o un ciudadano medio que no sea un interlocutor de materias militares, tales como las consecuencias estratégicas de los hechos militares, no podrá en términos reales distinguir fundadamente respecto si un militar está haciendo bien lo que debería hacer, comparado con otro que está haciendo lo correcto en forma errónea u otro que está haciendo lo equivocado en forma satisfactoria.

Por otra parte, la asesoría puede desarrollarse desde una perspectiva muy amplia en un sentido político-estratégico o desde una perspectiva restringida, referida esta en particular a un sentido eminentemente militar, dependiendo ambas de su calidad y de su pertinencia. Es decir que aquel que la reciba se sienta satisfecho de ella y no requiera la opinión de otras visiones, que influenciarán su decisión final.

Además de lo señalado, la elite civil ha demostrado que lo que espera en términos generales, es una incuestionable obediencia, que no sólo corresponda a un reconocimiento a la legitimidad política, sino que la obediencia se manifieste en la amplia gama de los dictados y deseos de los civiles, aunque sean frívolos, mal concebidos o de autoaprovechamiento. En este esquema, la disensión responsable puede ser considerada como desobediencia. También esperan sensibilidad política para prevenir una tendencia política.

## **B.- ¿QUÉ ESPERAN LOS MILITARES DE LA ELITE CIVIL?**

Los militares a su vez esperan de la elite civil una competencia ejecutiva, que demuestre el grado de profesionalismo al cual han llegado los tomadores de decisión, la integridad en sus procedimientos y una visión de país de tal medida, que gane la deferencia y el reconocimiento de los militares. Así mismo se busca una clara orientación estratégica, es decir que no exista ambigüedad en la articulación de los objetivos nacionales, en su condición de las prioridades que efectivamente orientan el rumbo del país en el futuro. Esta claridad permite trascender y proporcionar un antídoto a los imperativos momentáneos, que penetran a los procesos políticos. También establece una base racional en la asignación de recursos y en los requerimientos militares.

Considerando que en alguna medida estas expectativas exceden a la realidad, los militares han limitado sus esperanzas respecto de la elite civil a dos aspectos que podrían definirse como las mínimas obligaciones esperadas, en este contrato social tácito que imponen las relaciones civiles-militares:

- Un grado de apreciación, de apoyo y de comprensión a los propósitos militares y al empleo de sus medios.
- Suficiente perspicacia política para hacer las cosas en forma apropiada y efectiva.

## **C.- ¿QUÉ ESPERAN LAS FF.AA. DE LA CIUDADANÍA?**

Las expectativas que las FF.AA. tiene respecto de la ciudadanía, se relacionan con el impacto que tienen las actitudes y el comportamiento que las personas comunes y corrientes demuestran hacia los cuerpos armados. Al respecto

de esto, los militares esperan un cierto grado de apoyo desde la ciudadanía, aunque éste no represente más allá que un mero apoyo psicológico, en virtud de los sacrificios que los militares creen que hacen por la sociedad. En este marco se considera una demostración de confianza hacia las FF.AA., por parte del pueblo, la ausencia de interferencias mayores en todo lo relacionado con materias de índole profesional. Así mismo se estima que un buen comportamiento cívico y el respeto al orden público, son señales esenciales para evidenciar una positiva voluntad ciudadana respecto de las obligaciones cívicas. Cabe señalar que este autor destaca a estas últimas características como el equivalente contemporáneo de patriotismo y deberes cívicos.

#### **D.- ¿QUÉ ESPERA LA CIUDADANÍA DE LAS FF.AA.?**

Por su parte la ciudadanía comparte con la elite civil las expectativas respecto del comportamiento de los militares en términos de proporcionar competencia operacional y asesorías confiables. El pueblo también pide en forma implícita a los militares, que mantengan una neutralidad política estricta, es decir, que se distancien de los partidos políticos, permaneciendo al margen de los asuntos domésticos. De esta manera se espera que las FF.AA. constituyan los estándares más altos de conducta ética y legal.

De estas expectativas y de su materialización fallida surgen las crisis que enfrentan las tres componentes de las relaciones civiles-militares.

#### **II.- EL CONTROL CIVIL**

El control civil está relacionado en alguna medida con el poder relativo de los grupos civiles y militares. Se puede decir que el control civil es propio e inherente a los sistemas democráticos y que en consecuencia, en una democracia los militares serán menos poderosos que en un autoritarismo. Sin embargo, esto que en apariencia es evidente, en la práctica es un poco diferente. En efecto, los militares pueden, en una democracia, adquirir gran poder político a través de sus propios procesos por ejemplo, Estados Unidos durante la IIª Guerra Mundial. Por otro lado, en un autoritarismo el poder de los militares puede reducirse a través de diversos procesos (por Ej. Alemania, IIª G.M.)

La subordinación de los militares a la autoridad política involucra dos aspectos a considerar por los actores en cuestión:

- La existencia de un control (objetivo) efectivo por parte de la autoridad civil de la gestión militar.
- La aceptación de ese control por parte de los militares.

Uno de los problemas que genera el control de la autoridad civil y el ejercicio del poder civil sobre los militares, se relaciona con las decisiones en los asuntos de la defensa nacional, de la seguridad y de la política militar que asuma la elite civil, las que en la medida que carezcan de bases técnicas y fundamentos reales, generaran indefectiblemente que las Fuerzas Armadas tiendan a incrementar su autonomía y dirigirse en sentido contrario al concepto de profesionalismo.

---

2 Huntington, Samuel. *The Soldier and the State: The theory and politics of civil-military relation*. Cambridge, Ma: Harvard Univ. Press 1957.



## **A.- EL CONTROL CIVIL OBJETIVO**

El sociólogo S. Huntington<sup>2</sup> establece un tipo de control civil sobre los militares que se logra a base de fortalecer el profesionalismo militar a través de alcanzar su neutralidad política. Esto significa que un cuerpo profesional asegurará la autoridad legítima dentro del Estado. Para Huntington la habilidad central del soldado descansa en lo que denomina la "administración de la violencia", es decir el arte de planificar, organizar y emplear la fuerza militar, pero no de aplicarla por sí mismo. En su concepto, las FF.AA., lo hacen mejor cuando existe una clara distinción entre sus actividades y aquellas que son de naturaleza política.

En este esquema se puede comparar al político como un paciente bajo el cuidado de un cirujano. El paciente puede elegir al doctor y tomar la decisión sobre si operarse o no, considerando la recomendación del médico. Lo que no hace el paciente es supervisar el proceso de cirugía, seleccionar el bisturí o disponer previamente la sala de operaciones. Incluso aquellos pacientes con conocimiento de medicina, no intentan hacerlo.

Esta visión de Huntington se ha reforzado con los casos de los conflictos de Viet-Nam y del Golfo. El primero, caracterizado por la interferencia civil en los detalles del conflicto (micromanagement) y el otro, como un modelo de libertad de acción militar una vez que la decisión política se hubo tomado.

En relación a la idea de reforzar el control civil, es probable que muchos se sientan atraídos a reducir el poder militar y consecuentemente alcanzar la preservación de la paz. Como ejemplo Huntington cita el caso de todos los beligerantes de la IIª G.M., con la excepción de Japón.

## **B.- LA DESCONFIANZA CIVIL-MILITAR**

En 1997, en la Universidad de Yale, William Cohen señalaba su preocupación por el crecimiento de este verdadero precipicio entre el mundo militar y el civil. Al respecto planteaba como conclusión que "ausente de una amenaza urgente a la seguridad de las naciones, en las sociedades democráticas no se fomenta la mantención de adecuadas fuerzas militares y consecuentemente la lealtad de los militares hacia la autoridad civil disminuye"<sup>3</sup>.

El problema en cuestión ha sido estudiado profundamente por los sociólogos norteamericanos Samuel Huntington y Morris Janowitz. El primero, plantea que una solución la constituye la generación de tolerancia de la sociedad civil a la cultura militar y la existencia de un grado sustancial de autonomía. Por su parte, Janowitz, argumenta que en una democracia, la cultura militar necesariamente se debe adaptar a los cambios de la sociedad civil, ajustándose a los requerimientos de la autoridad civil<sup>4</sup>. Algunos herederos de esta autor señalan que actualmente en EE.UU., se presentan ciertos problemas para el desarrollo de un control civil efectivo, tales como: que los militares son políticamente proclives a la derecha y más religiosos que la media norteamericana, que se manifiestan crecientemente hostiles a la cultura civil y que han resistido el cambio en particular en aquellos aspectos referidos a la integración de la mujer y de los homosexuales a las filas.

---

3 Citado en National Interest N° 61 Otoño- 2000.

4 Janowitz, Morris. *The Professional Soldier: A social and political portrait*. Glencoe, IL: Free Press 1960.

Huntington, por su parte, desarrolla argumentos que se orientan a destacar como una cultura civil descarrada de valores tradicionales, intenta erradicar las funcionales diferencias civiles-militares, en particular en las áreas de género, orientación sexual y disciplina. En este contexto plantea que la elite civil es ignorante y aún hostil a las FF.AA., dispuesta a emplear a los militares como un laboratorio para el cambio social<sup>5</sup>. Este autor visualiza a las FF.AA., norteamericanas tan compenetradas de un ethos de subordinación, que considera que hoy existe demasiado control civil, al punto que se arriesga la capacidad de funcionar efectivamente de la fuerza militar.

### C.- EL DESCONOCIMIENTO EN LOS ASUNTOS DE LA DEFENSA

El ex Presidente del Uruguay, José María Sanguinetti, señalaba en una oportunidad en relación a la formación de civiles en defensa: "Uno de los mayores vacíos en la formación de la intelectualidad latinoamericana, es su escasísimo conocimiento en el tema militar"<sup>6</sup>. A este respecto, Alfred Stepan, en un estudio referido a las relaciones cívico militares, plantea la necesidad que la sociedad civil haga el esfuerzo de dotar a su elite dirigente de capacidades para diseñar e implementar políticas eficaces en la seguridad y defensa<sup>7</sup>.

En este sentido Gabriel Gaspar destaca como un elemento de preocupación para los militares, precisamente "...la escasa importancia que los civiles le conceden al tema profesional de la defensa, la ausencia de especialistas en el tema y la diferencia de ópticas para enfrentar diversos tópicos de la agenda..."<sup>8</sup>.

Sería deseable, en consecuencia, que congresales, políticos, periodistas, historiadores y sociólogos entre otros, que se desempeñen en el área de la defensa, pudieran alcanzar un grado de conocimiento e interlocución en estas materias, dado la necesidad de generar criterios que les permitan ejecutar asesorías o desarrollar procesos de tomas de decisiones, adecuados y consonantes con el interés nacional. Esta falta de conocimiento común, se enlaza con dos tendencias igualmente problemáticas:

- La existencia de un creciente número de miembros de la elite política, que tienen una pequeña apreciación respecto de las necesidades militares y se inclinan a mirarlos en términos de estereotipos de disciplina e inflexibilidad.
- La emergencia de una clase política que, sin pensarlo ni meditarlo, desarrolla estas materias en forma independiente de estas instituciones públicas, sin quedar sujeto a su escrutinio generalmente crítico pero informado.

Una elite política que no conozca las materias asociadas a defensa y que generalmente sea ignorante en los asuntos militares, se podría dividir en tres grupos<sup>9</sup>:

- Un primer grupo, que es el más grande, simplemente sería indiferente a

---

5 Op.cit.

6 Cítado por Emilio José Osses en Revista FF.AA. y Sociedad N° 3 jul-sep 1991. "Fuerzas Armadas ¿Para que?". Pg. 41.

7 Stepan Alfred: Repensando los Militares en Política. Ed. Planeta 1988.

8 Gaspar, Gabriel. "Las Relaciones Cívico-militares a ocho años del plebiscito" Rev. FLACSO N° 4 1997.

9 Cohen, Eliot. "Civil-military Relations". Orbis (Philadelphia, Pa) V. 41 (Spring 1997) USA.

las materias de defensa y se inclinaría hacia apreciar los gastos militares como inútiles, a menos que se les demuestre lo contrario.

- Un segundo grupo observaría a los militares con gran sospecha y desconfianza, asumiendo que sus formas y doctrinas son retrógradas y extemporáneas a la sociedad que viven, en una gran gama de asuntos.
- Un tercer grupo observaría a los militares con una admiración exagerada, considerándolos como la encarnación de las virtudes que la sociedad está perdiendo.

Este último grupo podría constituirse en el más peligroso. Las sociedades democráticas normalmente generan una cierta cantidad de saludable sospecha sobre las FF.AA. y desacuerdo con sus sistemas jerárquicos, subordinación y disciplina que requiere este tipo de vida.

Por otro lado, una desbordante adhesión a la autoridad militar y a sus expectativas, puede conducir a grandes errores en la política exterior y de defensa. Las experiencias de la Iª G.M. donde la apreciación a la autoridad militar estuvo siempre muy alta, es una demostración de ello. Los generales repetidamente recurrían a estrategias de horrendas matanzas, no únicamente como una actitud arrogante, sino a causa de la adulación de los periodistas y de políticos, quienes los transformaban en verdaderos dioses de la guerra, más que en lo que realmente eran, sólo hombres que se equivocaban aunque educados y patriotas<sup>10</sup>.

#### **D.- UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DEL GAP**

Feaver y Kohn, investigadores de la Universidad de Duke y de North Carolina respectivamente, sugieren que para el caso norteamericano sea el Departamento de Defensa el que desarrolle iniciativas para mejorar el conocimiento y la comprensión, respecto de los asuntos militares. Para esto destacan la necesidad de realizar un cambio sistémico, que permita una revisión desde la base a los sistemas de selección y contratación de personal, tanto civil como militar, en orden a asegurarse respecto de la calidad y cantidad del personal que desarrolla actividades en defensa. Como argumento de su sugerencia señalan que:

- En primer lugar, el criterio de calidad para la selección de los civiles que hacen las políticas ha sido dejado de lado desde hace mucho tiempo.
- Como segunda causal para el cambio, sostienen que la defensa nacional para su presupuesto, depende de las relaciones personales y profesionales entre los líderes uniformados y civiles.

Como consecuencia de todo lo señalado, los autores plantean que las futuras administraciones deberían formalizar los procedimientos que institucionalizaran la formación entre políticos y militares<sup>11</sup>.

---

10 Ibid.

11 Feaver, Peter y Kohn, Richard. "The GAP: Soldiers, civilians and their mutual misunderstanding" National Interest N° 61 Fall 2000.

## **E.- OTRA PERSPECTIVA PARA UN ANÁLISIS DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES**

Al plantear la definición de instituciones como "colecciones de reglas interrelacionadas y de rutinas, que definen la acción apropiada en términos de relaciones entre roles y situaciones", en su funcionamiento las instituciones van a mediar entre los actores políticos y a su vez las reglas en juego van a gobernar esta relaciones. De tal manera que el escenario para cada actor, estará definido y predecible para cualquier situación. Si las instituciones funcionan, entonces todos los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones políticas, conocerán los roles que le competen a cada uno de ellos. Como generalmente las estructuras institucionales son permanentes, constituyen parte del escenario político y en la medida de su permanencia, conformarán el comportamiento de los actores políticos<sup>12</sup>.

Las relaciones civiles-militares pueden ser estudiadas a través de este institucionalismo, dado que la supremacía civil sobre los militares dependerá en gran medida de la capacidad de los civiles para obligar a los militares a aceptar sus decisiones, según las reglas que cada institución imponga. Cabe señalar que en ausencia de reglas efectivas, los actores sean políticos o militares, pueden proceder de manera ad-hoc, para alcanzar sus propios intereses.

La tesis planteada por el investigador norteamericano David Pion-Berlin, señala que los análisis respecto que las FF.AA., han retenido influencia política en Latinoamérica, han fallado porque no reconocen la importancia de las instituciones democráticas, las cuales limitan la influencia política de los militares a aquellas áreas pertinentes, aún en aquellas creadas por ellos dado que las mismas instituciones no necesariamente configuran intereses militares. La pregunta que surge es ¿Cuánto de la institucionalidad va a obligar a aceptar las decisiones, con las que no están de acuerdo? Si la institucionalidad no fuerza a los militares a aceptar las decisiones, entonces la estructura de la organización no tiene la fortaleza suficiente y probablemente se derrumbará.

## **III.- LA NECESIDAD DE UNA FORMACIÓN EN DEFENSA**

En el caso particular de las transiciones a la democracia, se presenta el problema para la autoridad civil, de lograr la subordinación de las Fuerzas Armadas como primera prioridad, lo que en sí es un problema político. Al respecto Andrés Fontana refiriéndose al caso argentino señala que "si el monopolio militar de la temática de la seguridad se perpetúa, el poder civil a la larga se debilitará y la autonomía de las Fuerzas Armadas va a aumentar"<sup>13</sup>.

En este mismo esquema este autor plantea que la ausencia de unidad de criterios en el campo civil, respecto del papel que les compete a las FF.AA. y a la defensa nacional, agregado a las percepciones negativas respecto de los militares, generaron efectos contraproducentes en la institucionalidad militar y en la capacidad de la defensa de Argentina.

---

12 Weeks, Gregory. "Democratic institutions and civil-military relations: the case of Chile". *Journal of Third world Studies* V.18 Spring 2001.

13 Fontana Andrés: "El rol de las FF.AA. en el Estado democrático, el caso argentino en perspectiva" *Rev. FF.AA. y Sociedad*. N° 3 jul-sep 1991.

A este respecto, es importante señalar que una orientada y constante aplicación de criterios anárquicos en este ámbito, puede producir el deterioro de las convicciones profesionalistas y democráticas en las generaciones militares más jóvenes, lo que impactará negativamente en especial en los procesos de transición a la democracia. En este sentido Fontana destaca la existencia de un lento avance en el campo civil, hacia la conformación de una masa crítica de especialistas técnicos y de políticos, que se preparan en materias de seguridad y defensa para enfrentar los desafíos en esta temática.

Es necesario desarrollar programas que mejoren la calidad del conocimiento de los líderes civiles en materias de defensa. A este respecto, Genaro Arriagada destaca que "para la existencia de una adecuada relación entre civiles y militares, es imprescindible que exista entre ellos un acercamiento cultural"<sup>14</sup>. Esto puede ser ejecutable a través de la educación sobre las organizaciones militares y de la guerra moderna. Este tipo de programas debería ser propuesto para ser aplicado a legisladores, periodistas y otros líderes de opinión que incluya a líderes cívicos y a gente de negocios, para ayudarlos a desarrollar criterios con base técnica, que les permitan evaluar las materias de la defensa contemporánea.

Se trata, en consecuencia, de lograr que esta educación tenga un carácter en términos de nivel, de alcance y de contenidos, que sea consonante con los parámetros intelectuales de la elite. Al contrario a lo que generalmente se entrega a través de las visitas a unidades militares, las que aunque demostrativas, tienen el carácter de episódicas y no desarrollan criterios permanentes para la evaluación crítica.

Un control civil sobre los militares demanda como condición, la existencia de líderes políticos que comprendan la incertidumbre que representa la guerra y que siempre tengan en cuenta que aún el militar más entrenado y de mayor dedicación profesional, se puede equivocar.

Los políticos educados y con conocimiento en defensa, pueden ejercer una efectiva supervisión sobre las FF.AA. Porque van a conocer y apreciarán en mejor forma las virtudes militares. Podrán reconocer y distinguir del alto mando, a aquellos que realmente se destacan y podrán evaluar efectivamente, la importancia relativa de las necesidades militares versus los requerimientos políticos.

## **CONCLUSIÓN**

Pocas profesiones tienen un rasgo más identificador y persistente que la militar. En general, las profesiones tienen características muy diferentes. En el mundo civil, el ejercicio de ellas puede materializarse en distintas partes simultánea y/o secuencialmente. Un médico puede ejercer su profesión en hospitales públicos, clínicas privadas y en su consulta particular y también cambiarse de ellas. La profesión militar está identificada en términos absolutos con la institución a que se pertenece. Un oficial se forma, educa y se desarrolla sólo dentro de su institución. Existe un estilo de vida que es muy propio de la vida militar. Por otro lado la elite política que tiene la responsabilidad de conducir el país, está en lo general

---

14 Citado en Revista

enfrentada a percepciones muchas veces sesgadas desde por su propia perspectiva ideológica respecto de ese grupo social al cual se le ha asignado el monopolio de las armas.

El complejo escenario de su interacción en el que se enfrentan ambos grupos, requiere necesariamente la generación de niveles de conocimiento y de confianza mutuos, que permitan en definitiva la valoración recíproca de ambos núcleos.

## La Tranquilidad de Dos Grandes Todo Terreno desarrollados por una Gran Industria



Sukhoi Design Bureau JSC.,  
23A Polikarpov str. Moscú,  
125284 Rusia

Tel.:(095) 945-65-25, Fax:(095) 200-42-43

KNAAPO. Sovetskaya 1  
Komsomolsk-on-Amur,  
681018 Rusia



Tel.:(42172) 6-36-09, 6-35-89;  
Fax:(42172) 6-34-51, 2-98-51;  
E-mail:knaapo@kmscom.ru  
<http://www.ceebd.co.uk/>

*Beriev-103*



**LA HISTORIA  
UN NUEVO PUNTO DE PARTIDA: UN INFORME PROSPECTIVO  
EN UN PROCESO DE INTEGRACIÓN.  
ANÁLISIS DE UN PAÍS: ARGENTINA \***

Ivan Berger Jensen\*\*  
Arnoldo Poupin Krug\*\*\*

*The success and stability of the relationship between two or more countries that enter into association, depend in great measure on that the motives for conflict and cooperation are clearly understood during negotiations, based on a comprehensive study of their respective histories. It is best comprehended by studying the acting and evolution of the types or mental structures of the ruling classes. On this basis, scenarios can be constructed with more certainty than a future vision. Prospective work is useful for international politics an the business world. Its efficiency is assured by adding historical data to the method.*

*This paper starts with the historical evolution of modern times, looking for stability and change factors, it studies the predominant mental types in society in order to look for and explain causes. It ends with a brief analysis of history's contribution to the construction of a scenario for negotiation between Chile and Argentina.*

## 1.- Presentación

En el momento que un país se sienta a negociar con otro o con una asociación de países, en verdad, se negocia con los elementos que constituyen cada uno de ellos, con su *interdependencia compleja*<sup>1</sup> y está presente en ella, el peso de la historia de cada nación.

El estudio de un país, de una comunidad o de una empresa debe estar vinculado a ciertos patrones de conducta, los que a su vez, están influidos por la evolución histórica, ésta consideración permite tener una aproximación de comportamientos esperados, de elementos precursores de conflictos, de velocidad y complejidad de respuestas, etc. Con esta primera visión se orientan investigaciones de mayor profundidad, para la construcción de los escenarios de futuro o explicativo de situaciones ya vividas.

Este informe se gesta a partir de la necesidad que plantea la Unión Europea (UE) al ampliarse a países con tipologías o estructuras mentales bastante diferentes a las que hoy la forman.

---

\* La versión preliminar de este trabajo fue presentada en el Diplomado La Nueva Europa y América Latina. Universidad de Heidelberg, Universidad Católica y Universidad de Chile, en Diciembre de 2002. Los resultados electorales de Argentina avalan la capacidad predictiva del trabajo.

\*\* Ex Oficial de Ejército, Ingeniero Agrónomo UC. Post Título Economía Agraria U. de Chile (Escolatina), Diplomado en Inteligencia para la Toma de Decisiones, Instituto de Ciencias Políticas de la U. de Chile, ha sido Jefe de División y Asesor de la Dirección en Odeplan, consultor del BID, OEA y BIRF en diferentes países. Diferentes cargos en el sector empresarial en el ámbito de gerencias y asesorías, docencia en el área de planificación urbano regional y proyectos en Chile (ex CIDU- Universidad Católica) y el extranjero. .

\*\*\* Egresado de Derecho, Universidad Bernardo O'Higgins. Ha desempeñado distintos cargos en la Administración Pública y Gerenciales en el sector privado en Chile y Venezuela. Profesor del Instituto Luis Galdames.

Los autores agradecen la cooperación, por el acceso a la Biblioteca de la Academia de Historia Militar.

1 Cheyre, Juan Emilio. "La Economía, una nueva variante". Tesis Doctoral Universidad Complutense de Madrid 2001. Es una visión muy interesante de política internacional con un método de análisis aplicado al Cono Sur.

Estudiar sus historias, sus conductas, es relevante para el éxito de la tarea de investigación aplicada.

Este enfoque coloca en un contexto más amplio la tarea. Mas allá de los meros análisis de riesgo país, basados en apreciaciones puntuales y en la construcción de *Escenarios*<sup>2</sup> sobre el futuro de las relaciones a establecer. Se dará énfasis a las conductas históricas y esquemas mentales que permiten explicarlas<sup>3</sup>.

Se ha elegido Argentina, por ser un país con el que Chile convive, deberá convivir e incluso llegar en un momento a integrarse. Podrá ser el puente para que este país se integre a la UE., una vez alcanzadas condiciones de mayor estabilidad.

Es un informe exploratorio, sin más pretensión, que poner el tema del peso de la historia, como "Método Agregado" para el análisis y cómo puede influir ésta en la mesa de negociación.

## 2.- Análisis de países

Las apreciaciones sobre un país se basan comúnmente en juicios de la situación de coyuntura fundadas en:

- La lectura de su Prensa, la que normalmente, cubre la actualidad, presentando sólo el hecho y no sus causas.
- Resultados de encuestas de opinión circunstanciales, tipo estudio PNUD, Latín Barómetro y otras, que *no reflejan el hilo histórico de la coyuntura*. Como ejemplo, los actuales procesos de bipolaridad de los chilenos de hoy, hay que mirarlos en la historia, ya que se dieron en los 80 y a principios de siglo<sup>4-5</sup>.
- Riesgo país, que es el intento de medir la capacidad de un país para pagar sus compromisos financieros en la misma moneda en que se han contraído. Se suele llamar "Clasificación de Riesgo en Moneda Extranjera", aunque no se debiera, excluir el riesgo de pago en moneda local. A estos conceptos se agregan aspectos tales como: niveles de desarrollo, indicadores sociales y coherencias en el sistema político. Cada Banca o Asesor de Inversiones, entrega informes con recomendaciones de riesgo. Estas indicaciones suelen reflejar además, los rendimientos exigidos a los papeles de la deuda externa de cada país<sup>6</sup>. Debe considerarse, no sólo la capacidad de pago, sino además la voluntad de cumplir los compromisos. Un trabajo serio debe partir hoy de consideraciones históricas, que busquen el porqué<sup>7</sup>.
- Desgraciadamente, muchas decisiones de asociación o de inversión se toman en forma visceral, sin mayores apreciaciones que aquellas que dan

2 Berger, Iván. "Inteligencia Competitiva". Tesis Instituto de Ciencias Política Universidad de Chile -2000.

3 Maruyama, Magaroh. "Esquemas Mentales". Dolmen Ediciones - 1998. texto que se ocupará como base de este tipo de análisis.

4 Franz, Carlos. "El Gran Bailongo". CEP-Otoño 2002.

5 Berger Jensen, Iván. "El Efecto Cordillera". Revista Hoy - Enero 1984.

6 Opinión citada 3

7 Pampión Olmedo, Rafael. "Análisis Económico de Países". Mc Graw Hill 1999. Excelente texto metodológico con estudios de países tales como: Chile, Colombia, Irlanda, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, China.



los prejuicios o los intereses políticos de corto plazo. En nuestro devenir, parte de las pérdidas territoriales o desajustes<sup>8</sup> sectoriales del país, se han orientado por estas consideraciones.

- Algunos analistas piensan que sólo deben tomarse en cuenta las situaciones económicas<sup>9</sup>. Pero, como se verá más adelante, la economía es el resultado de las instituciones y Estas, a su vez de la política. En parte, los factores anteriores, se condicionan por la historia.
- Se ha podido apreciar que la UE, es fruto del impacto de las lecciones de la Historia<sup>10</sup>.

### 3.- Qué puede decir la Historia

Después de la Guerra con España (1865), en la que Chile apoya a Perú, éste país se opone a la adquisición por Chile de nuevo material para reforzar su Armada, busca así, mantener su posición de superioridad naval, poco tiempo después apoya a Bolivia contra Chile. Curiosa coincidencia con la situación sobre la posición de compras de armas actuales<sup>11</sup>. Aunque ha pasado más de un siglo, hay actitudes de los pueblos que curiosamente se mantienen en el tiempo.

Si se analizan las inquietudes chilenas de 1900 el panorama es similar al actual<sup>12</sup>. El mismo cuadro se repite en Argentina<sup>13</sup>, que sufre una crisis de deuda externa. (1890)

Para Toynbee<sup>14</sup> las claves del estudio del pasado ayudan a comprender el presente y pronosticar el futuro, camina por la explicación de la historia de las civilizaciones, los estímulos de los países duros, de los golpes, de las presiones, la incitación y la capacidad de respuesta.

En materia militar, por ejemplo, no es aventurado afirmar que los éxitos de Napoleón, se afirman en su conocimiento de los de Alejandro Magno y de los Romanos, que sus fracasos se afirman en el desconocimiento del pasado Ruso.

La historia moderna se comienza a conformar a partir del concepto de tiempo eje, que cruzando Occidente, Bizancio, Islam y la Edad técnica y científica<sup>15</sup> es de donde nacen los actores actuales: América, Europa, la ex Unión Soviética, Islam, India, China y otros.

Siguiendo el camino de la historia no se puede prescindir de Hegel<sup>16</sup> (1770-1831) para quien la historia no es sino la realización del espíritu, que surge preferentemente en la conciencia y constituye la infinita variedad de pensamientos (esquemas). Éstos, de alguna forma tiene alguna correspondencia con el medio y

---

8 "Barros propone relanzar el MERCOSUR". El Diario, 2 de octubre de 2002. (Subsecretario de Relaciones Exteriores).

9 Fuentes Vera, Cristian. "Argentina en su Laberinto". Estudios Internacionales Universidad de Chile, Abril-Junio 2002.

10 Zilla, Claudia. "Del conflicto de intereses a la cooperación". Universidad de Heilderger. 2002. El fin como principio...

11 Villalobos, Sergio. Visita del Presidente del Perú. El Mercurio, 31 Agosto 2002.

12 Gazmuri, Cristian. "Testimonios de una crisis - Chile 1900 - 1925". Opinión citadas 5 y 6.

13 Lanata, Jorge. "Argentinos". Ediciones B-Grupo Zeta, 2002.

14 Toynbee, Arnold. "Estudio de la Historia". Compendio 1970 Sumario General.

15 Jaspers, Karl. "Origen y Meta de la Historia". Revista de Occidente, 1965, Pág. 50.

16 Hegel, Federico. "Lecciones sobre la Filosofía de la Historia Universal". Revista de Occidente, 1953, Pág. 380-411.

por la generación de individualismos. Tiende a tipificar los pueblos, basado en un análisis histórico; así por ejemplo, dice: "Francia se consolidó antes como un pueblo de pensamiento y del espíritu, son el pueblo de la cultura; los escandinavos son de espíritu caballeresco, semejante a los españoles siendo en este último caso, un pueblo de honor que pone su dignidad sobre la razón; en Italia la división y dispersión es su carácter fundamental; los ingleses misioneros de la industria y del comercio; Alemania de esa época, sin una identidad", etc.

Es interesante como se van planteando los esquemas mentales, algunos de los cuales se mantienen hasta hoy, dando un sentido o curso permanente a la historia.

Goetz<sup>17</sup> analiza el paso de la ilustración al Romanticismo y de ese punto el Nacionalismo. La introducción de Europa a la política, marcando la característica propia de cada pueblo con su idioma, literatura, arte, religión se puede pensar que se organizan ciertas estructuras propias de cada cultura. Señala el hecho de la temprana madurez política de Francia con relación a Alemania el concepto de Nación.

Para algunos analistas<sup>18</sup> que plantean que pocos hechos pueden producir grandes alteraciones, ya que existen ciclos ideológicos para los sistemas socio histórico; y algunas relaciones tiempo- espacio- estructura, son las que determinan, casi fatalmente, qué cambios se pueden hacer.

La pregunta es ¿qué marca realmente a una comunidad?, los biólogos, Maturana y Varela<sup>19</sup>, después de estudiar comunidades de animales y traspolando sus conclusiones, fundadas en análisis de base biológica y genética, llegan a plantear que los fenómenos culturales sociales y conductas superiores están condicionadas por un árbol (entendido como forma) que reúne los elementos genéticos, los fenómenos históricos, las estructuras, etc. que una sociedad ha vivido y ello determina su comportamiento.

El intento de cambiar una organización, es uno de los objetivos casi obsesivos en el área empresarial. Las capacidades de una empresa están condicionadas por la cultura de la misma, la que debe ser considerada. Existen numerosos enfoques para abordar este tema. Uno de ellos es la clasificación de los miembros de la empresa por tipos de lógica; de su combinación se genera un tipo de conducta empresarial, con sus virtudes y defectos. Esto hace que sea difícil, sino imposible, una actitud que no cuadre en su padrón sociológico, siendo casi determinista. Hay algunas clasificaciones pintorescas tales como: paranoicas, compulsivas, histriónicas, depresivas, etc. Aparece así nuevamente el concepto de tipologías. Es posible afirmar que los tipos o esquemas son aplicables a personas, empresas y a países, los que actúan siempre bajo alguna de estas formas.

Peter Senge<sup>20</sup> un autor estudioso de los cambios dentro de empresas, basándose en aplicaciones sistémicas, reconoce la existencia de un orden implícito

---

17 Stern, Luckwaldt, Herkner, Goetz. "Liberalismo y Nacionalismo". Espasa Calpe 1947. Interesante enfoque gracias a la gentileza del Profesor UC. Matías Tagle

18 Gutiérrez, Miguel Ángel. "Un análisis prospectivo". Estudios Internacionales U. Ch. Julio-Septiembre 2002.

19 Maturana, Humberto, Varela, Francisco. "El Árbol del Conocimiento", -notas de corrección-. Publicado después por la Editorial Universitario. Parte de este trabajo con modelos matemáticos fue publicado por la Universidad de Harvard.

20 Senge, Peter. "La Quinta Disciplina - Como Construir una Organización Inteligente". Este autor toma los modelos de Jay Forrester el creador de la Dinámica Industrial. Editorial Granica 1995, Pág. 47.

que frena el cambio, para uno de los autores, que ha tenido alguna experiencia en este campo, son los esquemas mentales los que dominan cualquier organización y favorecen o retrasan el cambio.

Los fracasos de la Ingeniería Política, del intento de dominar culturas, deben entregar como lección, que un marco histórico puede ayudar a entender la reacción política, que es muy similar al accionar en las empresas y por ende, al de las personas.

#### 4.- Los Esquemas Mentales, elementos de continuidad histórica

La experiencia de Yugoslavia, al cambiar el régimen, que volvió a las rencillas ancestrales; y de la Unión Soviética que se desintegra en naciones, las mismas de antes del dominio de los zares: Ambas son prueba del aserto del peso de la Historia.

En una interesante conferencia de historiadores españoles investigaron los archivos de los exiliados de países de la órbita soviética y comparando sus planteamientos, escritos años antes, se encontraron que eran coincidentes con los que efectuaron los primeros gobernantes de sus países al recuperar su identidad<sup>21</sup>. Lo que demuestra una continuidad o un patrón de análisis, de componente histórico en la mentalidad de quienes debieron abandonar sus países con los que permanecieron en él.

*Se hace necesario buscar un método analítico que explique o permita trabajar sobre una cultura y sus posibles comportamientos antes los diferentes estímulos.*

Se ha optado por seguir el trabajo de Maruyama<sup>22</sup>, quien opera con análisis dinámicos y describe un sistema de clasificación aplicable. Para este autor, una cultura es un conjunto de lógicas o esquemas mentales, de tipo cibernético. Ha desarrollado cuatro tipos, los más frecuentes, que combinados en distintas proporciones caracterizan las conductas de ese país o cultura, los ejemplos que se incluyen le corresponden.

Una descripción general de los esquemas es:

- **Tipo H.** Son homogenizantes, jerárquicos, clasificatorios, competitivos, suma-cero, secuenciales. Se encuentra en alto grado en Norteamérica casi un tercio tipo H puro, un tercio de mezclas con base H. y un tercio de los otros tipos. Incluimos a Israel.
- **Tipo I.** Son heterogenizantes, independientes, aleatorios, centrados en lo único, suma negativo, sin orden. El tipo puro se da en España, se aprecia también en Latinoamérica. Señala que Inglaterra es de tipo H pero con fuerte incorporación de I.
- **Tipo S.** Son heterogenizantes, interactivos, conservan patrones, cooperativos, suma positiva, simultáneo, se asimila a los países escandinavos y algunos pueblos originarios de América.

---

21 Martín de la Guardia, Ricardo y Pérez Sánchez, Guillermo. Mesa redonda. Instituto de Estudios Internacionales U. Ch. Octubre 2002.

22 Opinión citada 3 Pág. 15.

- **Tipo G.** Son heterogenizantes, interactivos, crea patrones, cogenerativos, suma positivo, simultáneo. Se asimilan los japoneses.

Los tipos S y G tienen la característica de ser poliobjetivos, creatividad Interactiva. Asimismo, se adaptan con más facilidad a distintas visiones, creatividad Interactiva, etc.

El efecto de comparar esta tipología de Maruyama con la planteada por Hegel, descrita anteriormente, con casi dos siglos entre ellas, es sorprendente.

En el Anexo se han detallado las diferentes características de cada Tipo y su actitud ante: responsabilidad, empleo, invención, política económica, ética y valores personales, para el caso de Argentina. Los mismos patrones son aplicables a cada caso de análisis. Será interesante que el lector desarrolle, de acuerdo a su conocimiento, algunas aplicaciones. De esta forma, se puede intentar entender y proyectar el comportamiento de una sociedad.

La combinación de estos tipos, su capacidad Interactiva, su enfoque sistemático dan un carácter, un perfil no determinista, sino puede explicar tendencias, la dinámica o la movilidad y su dirección. El peso de la historia en un sistema.

Este análisis de conducta de un país es cambiante en el tiempo, mas cuando, se pasa de una estructura de poder a otra. Hay una dinámica en los tipos o esquemas, los que no obstante, presentan persistencia. Movimientos migratorios muy fuertes, traducidos en dificultades de integración en una primera etapa y el acceso posterior de una nueva clase dirigente, modifican o dinamizan al tipo, pero no lo eliminan.

No debe perderse de vista que Europa generó sus propios tipos en forma endógena y para América es un factor exógeno, el que determina los tipos, variando por el componente receptor, indígenas.

## **5.- Prospectiva y Escenarios**

El informe plantea el rol del estudio de las conductas históricas en la prospectiva de un país y, este tipo de trabajo descansa en conocer los objetivos de la investigación y la construcción de los escenarios futuros.

Sobre los objetivos deben centrarse las metas de los gestores, los instrumentos de política, las agendas, la interrelación de temas y el rol de la malla internacional<sup>23</sup>.

Conocidos y evaluados los objetivos y Agregada la Historia, se puede construir el escenario.

En toda esta presentación ha estado presente el concepto de escenario que no es otra cosa que la técnica prospectiva más flexible<sup>24</sup>. Más que el concepto científico de escenario, es de importancia relevar que diariamente jugamos con

---

21 Martín de la Guardia, Ricardo y Pérez Sánchez, Guillermo. Mesa redonda. Instituto de Estudios Internacionales U. Ch. Octubre 2002.

23 Opinión citada 3.

24 The United Nation University. Future Research Methodology.

escenarios: cuando proyectamos nuestros ingresos-egresos; la educación de nuestros hijos; lo hace un vendedor de mesón, un entrenador de fútbol, un médico antes de operar, un economista o un militar. Por tanto es una herramienta que todos usamos.

*"Un escenario es, un conjunto de circunstancias que se producen - o pueden producirse a futuro - en un determinado ámbito - sea este material o abstracto -, dentro del cual operan uno o más actores e intereses que deben ser analizados con alto grado de coherencia y unidad de criterio". Balbi<sup>25</sup>.*

Diversas escuelas son relevantes en la construcción de escenarios<sup>26</sup>.

Las respuestas se pueden buscar en la Historia al construir un Escenario, una vez caracterizado el Tipo dominante, en un periodo de tiempo, en el país analizado, siempre estarán presentes las respuestas del pasado. Así nos podemos preguntar e intentar responder:

- ¿se cumplirán los acuerdos entre un país y sus vecinos?
- ¿los pactos y alianzas políticas tendrán estabilidad?
- ¿la asociación con otro país generará conflictos entre sí y con terceros?
- ¿Cuál será el grado de aceptación de los cambios?
- ¿Cómo afecta a mis nacionales? Etc.

Es posible que cada lector informado tenga su respuesta. Sus apreciaciones no serán absolutas, al igual que las nuestras, pero indican probabilidades de ocurrencia.

## **6.- Argentina- Bases de Inestabilidad**

### **6.1.- Hechos relevantes**

Al visitar un país, es útil visualizar algunos hitos de Usos, Costumbres, y de la Historia que, permitan entender mejor el medio. Algunos hechos, relevantes para los autores de este informe, fueron:

- "Padre Nuestro que estás en el Bronce". - Frase de homenaje al Centenario de la muerte del General José de San Martín, en un monumento levantado en la Avenida Florida -1950<sup>27</sup>.
- Apoyo a Alemania en la Segunda Guerra Mundial. Serios problemas para integrarse a la carta de San Francisco que funda Naciones Unidas<sup>28</sup>.
- Posición de relativo enfrentamiento con Estados Unidos a favor a la Unión Soviética, con relación al embargo de granos por la invasión de Afganistán (1980)<sup>29</sup>.
- El no respeto a compromisos internacionales, frente a intereses puramente comerciales.
- Rechazo al Laudo Arbitral entre Chile y Argentina (1978), garantizado por el honor de las naciones<sup>30</sup>. Actitud belicista, no importaban los 20.000

---

25 Balbi, Raúl, Crespo, María. "Capturando el futuro". Formato Edit. Bs. As. 1999.

26 Ringland, Gill. "Scenario Planning". Wiley -1998.

27 En un proceso de crear fuerza y convicción nacional se inculcaron valores casi religiosos sobre estos temas. Presidencia Juan Domingo Perón.

28 Lanús, Juan. "De Chapultepec al Beagle". Emece Editores -1984, Pág. 51.

29 Opinión citada 28, Pág. 113.

30 Opinión citada 28, Pág. 520.

- muestran que los generales argentinos estimaban<sup>31</sup>.
- "Monseñor, se han vuelto locos"... Martínez de la Hoz, Ministro de Economía, al Nuncio en Buenos Aires.
  - En 1984 Argentina, sin haber firmado el Pacto de Arbitraje Papal con Chile, invade las Islas Malvinas, ante las frustraciones de las negociaciones y usando como argumento que "la prolongación de esta situación afecta el honor nacional"..<sup>32</sup>.
  - Revoluciones en 1852, 1874, 1880, 1890, 1930, 1943<sup>33</sup>. Desde 1950 a la fecha solamente ha terminado el gobierno un Presidente, el caso del presidente Menem<sup>34</sup>.
  - Ha tenido problemas de moratoria financiera en 1890, 1956 (Acude al Club de París) 1982<sup>35</sup> y en 2001.
  - Se puede argumentar la presencia de Gobiernos militares, pero bajo el Gobierno del Presidente De la Rúa, después de haber firmado los pactos de asociación al MERCOSUR con Chile, aceptando las Bandas de Precios Agrícolas lleva a su socio a la OMC existiendo numerosas instancias internas de mediación.
  - Se esconde el Brote de Aftosa, con el riesgo sanitario hacia sus vecinos, para obtener una ventaja transitoria. Al suspender la importación toma represalias con las carnes blancas chilenas, Chile en un gesto de apoyo, abre solucionada la situación sanitaria la importación y Argentina, demostrando su acto ilegal a su vez libera el ingreso de las carnes blancas.

Estas situaciones, todas negativas, pueden deberse a la frustración de Argentina de no poder cumplir el rol de una suerte de potencia en el Cono Sur y tener alguna importancia internacional, que es su aspiración geopolítica.

Desde temprano a pesar de su debilidad interna, en 1850, trata de incorporar a Paraguay y Uruguay<sup>36</sup>. Busca en 1880 Alianza con Perú y Bolivia, Chile en plena guerra cede y Argentina obtiene una buena ganancia territorial con el Tratado en 1881<sup>37</sup>. Sigue buscando sin éxito mayor influencia, el control del Atlántico Sur, la Antártica, Las Malvinas, Tierra del Fuego, Mar de Drake y salida al Pacífico<sup>38</sup>.

En tiempos de Juan Domingo Perón, busca un pacto de asociación con Chile y Brasil, con el primer país el desnivel militar y económico hubiera significado una virtual anexión<sup>39</sup>. Con bastante razón plantea "El año 2000 nos encontrará unidos o seremos dominados". Se firma con Chile, con fuerte oposición interna, que incluso provoca situaciones al interior del Ejército, un pacto de asociación. Brasil se retracta y falla el ABC básicamente por la debilidad del promotor<sup>40</sup>.

---

31 Passarelli, Bruno. "El Delirio Armado". Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1998, Pág. 82. Excelente texto sobre el conflicto entre Chile y Argentina, los hechos y las secuencias son concordantes con otro texto "Esta Noche la Guerra", de Luis Alfonso Silva, Ediciones de la Universidad Marítima de Chile, 1977.

32 Freedman Lawrence, Gamba-Stonehouse. "Señales de Guerra", Vergara, 1992, Pág. 48.

33 Aramburu, Julio. "Historia de Argentina". Ateneo, Buenos Aires, 1949.

34 Soza, Carolina. El Mercurio, 28 de Enero de 2002.

35 Delamaide, Darrell. "El Shock de la Deuda". Planeta, 1984. La cifra de 1984 era de US\$ 40.000 millones. Pág. 123.

36 Ferrer Fouga, Hernán. Colección Biblioteca Militar. Santiago, Chile, 1985, Pág. 39.

37 Op. citada 34.

38 Op. citada 30, Pág. 41.

39 Documentos del Estado Mayor del Ejército de Chile en poder del autor.

40 Op. citada 26, Pág. 287.

Todos estos hitos presentan un carácter negativo. Matizando, se puede afirmar que es posible, reconocer su fortaleza en los mismos hitos. Tal vez ningún otro país podría haber soportado los avatares descritos. En resumen es creer, más que ser.

## 6.2.- El análisis de la Tipología Argentina a través de su Historia

Para entender la evolución de los tipos o estructuras mentales y cómo éstas han condicionado la evolución histórica hay que tomar descripciones hechas por autores y pensadores de esa nacionalidad.

En líneas generales la primera etapa de la historia Argentina va de 1810 a 1880, desde la Independencia hasta la Organización Nacional, periodo largo de luchas internas y de la consolidación del Federalismo.

En ese tiempo se produce la Guerra con Paraguay, (Triple Alianza) por motivos no explicados hasta hoy, en la que una parte de la actual Argentina ve más a los rioplatenses como enemigo y no a los paraguayos<sup>41</sup>.

Aguinis<sup>42</sup>: en ese tiempo se hablaba de dos Argentinas, los con tradición ibérica, autoritarios, jerárquicos y conservadores, fatalistas y dependientes en sus bienes del estado, Nacionalistas. Los Liberales con influencia real o aparente de Estados Unidos y Europa que promovían la iniciativa personal y la Institucionalidad Republicana de tipo Federal. En general, la tradición ibérica prevaleció en los campos, pero vivió en la ciudad y negoció con los ingleses. Estas dos líneas, nacionalistas y liberales, se cruzan sin lograr una síntesis. Con estos antecedentes es posible deducir que en este período y el siguiente el *Dominio de un tipo H con algo de I*<sup>43</sup>.

Llama la atención del observador la escasa mención en la literatura consultada de la composición racial, tipos de indígenas, la presencia del mestizaje y el mirar despectivo de lo gaucho<sup>44-45</sup>. Siendo estos mestizos los que formaron el Ejército Libertador, los que lucharon en la consolidación de la Independencia, contra Paraguay y en la Guerra de la Pampa. El observador, tiene la impresión del desconocimiento del pasado o vergüenza del ancestro de casi 15 millones, la mitad de los habitantes.

*Querer ser Ibérico o Europeo, jamás mestizo. Falta la síntesis.*

El segundo período de la historia va desde la consolidación de país hasta 1930. Es una etapa que cubre los gobiernos conservadores-liberales, (1880-1916) y gobiernos radicales (1916-1930), se trata de un período de relativa estabilidad y progreso. Argentina pasa a estar entre los países más ricos del mundo. En 1930 hay un quiebre institucional, tres Presidentes y un nuevo proceso revolucionario en 1943<sup>46-47</sup>.

---

41 Lanata, Jorge. "Argentinos". Ediciones B. Pág. 275. Se refiere al sentimiento de los entrerrianos.

42 Aguinis, Marcos. "El atroz encanto de ser argentinos". Planeta, 2001, Pág. 28.

43 Ver anexo.

44 Op. citada 41, Pág. 103. Curiosa apreciación sobre este personaje ¿existió?

45 Op. citada 42, Pág. 57. Es controversia dicen que desapareció la sociedad no los consideraba gaucho del quechua significa bastardo.

46 Op. citada 33 y 36.

47 Al cerrar este trabajo, Rosendo Fraga, Director del Centro de Estudios Nueva Mayoría; comenta un libro de reciente aparición "Crítica de las Ideas políticas Argentinas", escrito por José Sebrilli, comienza revalorizando la generación de los 80 en su rol de construcción del estado moderno, que hizo de Argentina uno de los países más desarrollados a fines del Siglo XVIII y comienzos del XIX.

Empieza un fuerte movimiento migratorio en 1915: el 40% son extranjeros sobre los nativos y el 30% del total de la población es extranjera. En 1940 el 20% es extranjero, hacia 1960 se proyectaba un 14% de extranjeros. Para algunos esto es visto como homogeneidad racial<sup>48</sup>. Se ve a la migración no sólo como poblar de un país vasto, sino como alejarse de sus raíces.

Un simple chiste, que no deja de tener algo de realidad, se refiere a que "los mexicanos provienen de los aztecas y de los españoles; los chilenos de los araucanos y de los españoles y los argentinos provienen de los barcos".

En este período se mantiene el tipo de la clase gobernante H e I, en los 30 por el quiebre el modelo agro exportador la clase dirigente<sup>49</sup> se encontraba perdida, no fue capaz de cambiar o innovar.

El tercer periodo puede definirse el llamado de influencia peronista y una nueva tipología de tipo I, fruto del proceso migratorio, más inestable y se puede caracterizar por:

- Si se sigue a Massuh (1975) lo relevante es: "carencia de sentido histórico, más que continuidad se prefiere la ruptura, se está permanentemente repitiendo, la inteligencia es reemplazada por la viveza, o sea, una forma inferior de inteligencia; individualmente capaz y responsable, colectivamente es irresponsable, se diluye en un rebaño, es capaz de alimentar una fe en cualquier sustituto de una divinidad, como fue la adhesión a Perón<sup>50</sup>.
- Si se sigue a Mafuf<sup>51</sup> el desarraigo social, la insatisfacción afectiva, la sentimentalidad, el miedo al ridículo, el desprecio de la ley y de los compromisos, el culto a la amistad, la exaltación del yoísmo, el no te metas, la irracionalidad- pálpito, el europeísmo, la soledad y la tristeza. El indio, el gaucho y el inmigrante fueron, en la etapa constitutiva de la personalidad básica Argentina, los opuestos, las personalidades siempre en pugna.

### **Por primera vez aparecen los escondidos ancestros, sin la síntesis**

La aparición de Perón se caracteriza por un cambio social profundo. En el campo laboral se promueven: la sindicalización, derecho al trabajo, retribución justa, capacitación, condiciones dignas de trabajo, salud y bienestar y protección a la familia<sup>52</sup>.

Todo esto bajo un diseño Corporativista con métodos similares a Mussolini<sup>53</sup> esquema que calza en forma casi perfecta con el tipo I dominante en el momento, se intenta revivir el culto a lo nacional y rescate del folclor campesino, con imposición de tiempos de espectáculos, radiodifusión, cadenas, etc.

Se exacerba a un Estado proveedor<sup>54</sup> y la obligación de recibir sin dar, muy propia del tipo analizado. Se impulsa el modelo de substitución de importaciones, la

48 Bunge, Alejandro. "Una nueva Argentina", 1940. Editorial Guillermo Kraft, Buenos Aires.

49 Op. citada, Pág. 204.

50 Massud, Víctor. Entrevistado por Bernardo Neustade "En la Argentina y los Argentinos", 1976, EMECE.

51 Op. citada 41, Pág. 430, cita a su vez a Julio Mafuf autor de Psicología de la Viveza Criolla, Ediciones Distal 1988.

52 Op. citada 33, es la visión de un historiador de la época.

53 Op. citada 42, Pág. 115.

54 Op. citada, Pág. 120.



industrialización, bajo el concepto "que ser desarrollado es ser industrial", se desprecia la actividad agro-ganadera.

Sucedan a Perú<sup>55</sup> 25 gobiernos, 9 de ellos son militares, con resultados variables:

- 1946-1955 Tasa incremento promedio PIB 2.8%
- 1955-1958 Tasa incremento promedio PIB 4.7%
- 1958-1963 Tasa incremento promedio PIB 1.8%
- 1964-1974 Tasa incremento promedio PIB 5.3%
- 1974-1983 Tasa incremento promedio PIB 0.7%
- 1983-1989 Tasa incremento promedio PIB 0.0%
- 1989-1999 Tasa incremento promedio PIB 2.7%

Es este periodo de gran inestabilidad donde los defectos del Tipo dominante resaltan a veces. El gran desapego a la realidad e irresponsabilidad gubernamental y ciudadana. No obstante, las cifras promedios mostradas no reflejan las variaciones abruptas, así en tiempo del Presidente Menem existieron 6 años de un crecimiento sobre 5.5%. Conducta que se repite en casi todos los periodos, se crece y se cae a golpes.

El defecto histórico de creer que ser importante es ser industrial y no agrario, el negar la dependencia del sector rural. Signo de retraso y no de desarrollo, lo que ha traído al sector agropecuario una inmensa brecha. Las exportaciones Argentinas eran en los 90, en un 60% dependientes directas o indirectamente del sector. Si se clasifica igual que Chile que es rural y que es urbano, 15 millones de argentinos viven del sector rural, sin que existan políticas claras en este campo<sup>56</sup>.

## **Argentina y su Historia**

Se ha recorrido en forma sumaria la historia de Argentina, su difícil proceso de constitución como Nación. Se ha relacionado en una simplificación qué tipos de estructuras mentales pueden asociarse a cada periodo de su devenir y cómo ellos han generado actitudes que dificultan su integración, quizás la síntesis de los tipos no se ha logrado. La crisis actual está en su Historia y su salida también.

### **7.- Elementos y hechos definidos para la construcción de un escenario de integración Chile - Argentina**

En esta parte del análisis se pueden avanzar algunos juicios basados en la perspectiva histórica y ésta se encuentra ligada a la evolución de los Tipos mentales de la sociedad Argentina:

- Se puede esperar como lo han hecho en otras oportunidades que superen la actual coyuntura, gracias a que han efectuado en forma automática el esperado ajuste y, dadas sus positivas características individuales, al actuar bajo presión, pueden reaccionar bien. El riesgo es que mejorando algo, como ha sucedido, pierdan nuevamente el control o no cumplan los acuerdos que han firmado.

---

55 Op. citada 34.

56 Berger, Iván. "Bases para...1966 Banco Mundial".

58 Op. citada 10.

- Debe tenerse presente el alto grado de educación promedio del argentino y la capacidad sobre todo en las áreas técnicas.
- Para la Elección de su próximo conductor este debe ser una suerte de encantador, que les despierte un grado de admiración más que su propio contenido. Si el personaje elegido es bueno, se puede esperar un repunte sostenido. Se ve difícil un cambio revolucionario, la base peronista es Corporativista, no Socialista y la revolución, de cualquier signo ha pasado de moda.
- Con baja probabilidad, pero no descartable<sup>57</sup> es un golpe cívico militar para un proceso de refundación del país. Tarea que, como todo proceso de ingeniería política es de resultado incierto. La democracia argentina, por inútil, extemporánea o ineficiente que parezca, sabe autoprotgerse. La excepción sería, "El encantador de Serpientes", con apoyo militar o popular. Una combinación difícil de encontrar. En este caso, Chile debiera prepararse para el regreso del síndrome Videla-Viola-Galtieri, con las desviaciones de conflictos internos hacia el exterior.
- Ante una negociación entre Chile y Argentina se deberá abordar el accionar de los elementos que marcan la relación histórica y las reacciones posibles, ante los intereses en conflicto de ambos países en la confrontación de ellos buscando la posibilidad de cooperación<sup>58</sup>. Actuando con diferentes aspectos que conforman la interdependencia compleja y grados de profundidad para tratarlos. Es decir, transformar, siguiendo a Zilla, op. cit., la acción de un posible conflicto en un acto de cooperación.

Un cuadro demostrativo, de Conversión de Conflictos en Cooperación, se muestra como ejemplo:

Áreas de Interés Nacionales	Posibilidad de Conflicto	Cooperación
Declaración de Chile fuera de la Opción de Conflicto	Media	Trabajo en metas comunes Protección de fronteras Narcotráfico
Opción Antártica	Media	Acción de Protección conjunta
Acceso Pacífico		
Acceso al Fitz Roy Campos de Hielo	Media	Proyecto conjunto turístico Patagonia
Basurero nuclear	Alta	
Abastecimiento de gas	Media	Sólo con presión
Interconexión vial ferroviaria	baja	Útil para Argentina
Controles sanitarios	Alta	Sólo con presión
Aranceles	Media	Sólo con contra medidas pactadas

Se han tomado sólo algunos casos de inestabilidad de una negociación entre Chile y Argentina, dada la experiencia histórica y las reacciones de la tipología nacional estudiada. La única forma de actuar, es buscar áreas de cooperación que puedan interconectarse, apoyados con equilibrio militar, hasta que Argentina logre estabilidad mayor.

57 Op. citada 9.  
58 Op. citada 10.

Esto no pasa sólo por el poder militar tradicional "sino por una capacidad totalmente diferente en materia de seguridad, en cuya producción la cooperación política, el trabajo sincronizado de inteligencia, la cooperación policial y judicial juegan una enorme importancia"<sup>59</sup>.

Sobre la base de los antecedentes presentados se puede comenzar a construir el o los escenarios que abarquen las nuevas amenazas del mundo actual tales como: migraciones, protección al medio ambiente, narcotráfico, terrorismo, gobernabilidad económica, política y sociales.

En una configuración bastante más compleja que las negociaciones internacionales tradicionales, pero formando interrelaciones más sólidas, llevándolas al campo de lo posible.

### **Conclusiones**

Es un trabajo de tipo exploratorio, que busca mediante el estudio de la estructura de una sociedad a través de la historia sentar las bases para la construcción de un comportamiento futuros, sobre este tipo de análisis actuarán las fuerzas políticas, los liderazgos, las fuerzas de la globalización y la coyuntura económica. En el caso analizado, Argentina, se debe ampliar a la estructura tipología regional y su fuerza en las decisiones nacionales. Este tipo de estudios puede dinamizarse siguiendo la línea de Maruyama y de Senge, autores citados.

---

59 Escobar, Santiago. "La historia después de la historia". Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Nº 137, 2002.

## ANEXO

Se desarrolló un cuadro de Aplicación de Esquemas, definidos por Maruyama, en un ejercicio simplificado. Los Factores o Esquemas se han resumido en tres Grupos, cada uno de ellos integrado por dos o más variables. A aquellos se han aplicado las definiciones o sensaciones de los autores Lanata, Agunis y Massuh, extraídas de las obras citadas

Estas características son diferentes al estudiar las reacciones son diferentes antes de 1930 y después cuando la clase dirigente es penetrada por los inmigrantes. A continuación se toman algunos ejemplos ilustrativos del trabajo de combinación entre textos consultados y tipos posibles.

- *Características Laborales.* Se agrupa Responsabilidad, Concepto de Empleado, Estandarización del Trabajo, Percepción del empleo y Actividad social derivada.
- *La tradición ibérica contenía elementos autoritarios, jerárquicos y conservadores..... la no ibérica promovía la iniciativa personal y las instituciones republicanas*<sup>60</sup>.
- Estas dos tendencias luchando formaron el país hasta 1930 formando un claro grupo **H** con participación de **I**.
- *"Las ambulancias, los bomberos y la policía pueden esperar, a nadie en el universo tiene tanta necesidad de llegar e destino como usted".* Agunis<sup>61</sup>.
- El tipo dominante es claramente **I**.
- A partir de esa fecha dominan o se incorporan con más fuerza individualismos desestabilizadores.
- *Los Valores del Estado.* Agrupando Política Económica, Comercio Internacional, Barreras o Protecciones, Inversión y Ayuda Externa.
- El tipo es mayormente del tipo **I**.
- *"la rica Argentina - esa Canaán de la leche, la miel y la plata que había cantado Rubén Darío - se dedicó a dilapidar su patrimonio".* Agunis, *op. cit.*
- La influencia ibérica que en primer periodo fue mitigada por las capacidades de los no ibéricos, de tendencia inglesa o vasca fue disminuida por la masa inmigrante de estructura de tipo **I** que en muchos aspectos eran similares a los ibéricos originales.
- *Los Valores Individuales.* Considerando la Integridad personal y la Ética Individual.
- Tipo mayormente **H**, en el primer periodo (1880-1930) con dispersión para **I**, **S** y **G**. y con dominio de **I** en el segundo (1930 a la fecha).
- *"En los años fundacionales del tango - como explica Horacio Salas, en su excelente libro: El Tango - adquieren ascendencia cuatro personajes arquetípicos: el compadre, el compadrito, el compadrón y el malevo".*
- *"Que cosas de mi identidad me Argentinan(. El desarraigo social, la viveza criolla, la insatisfacción afectiva, la sentimentalidad, el culto al coraje, el*

---

60 Op. citada 2, Pág. 23.

61 Op. citada 2, Pág. 37.

*miedo al ridículo, el desprecio a la ley, el culto a la amistad, la exaltación yoísta..... Lanata<sup>62</sup>.*

**Nota: El cuadro completo de desarrollo de los Esquemas, se encuentra disponible en la biblioteca de ANEPE.**

## **BIBLIOGRAFÍA**

1. Cheyre, Juan Emilio. "La Economía, una nueva variante". Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2001.
2. Berger, Iván. "Inteligencia Competitiva". Tesis Instituto de Ciencias Política Universidad de Chile, 2000.
3. Maruyama, Magaroh. "Esquemas Mentales". Dolmen Ediciones, 1998.
4. Franz, Carlos. "El Gran Bailongo" CEP, -Otoño 2002.
5. Pampión Olmedo, Rafael. "Análisis Económico de Países". Mc Graw Hill, 1999.
6. Fuentes Vera, Cristian. "Argentina en su Laberinto". Estudios Internacionales Universidad de Chile, Abril-Junio 2002.
7. Zilla, Claudia. "Del conflicto de intereses a la cooperación". Universidad de Heilderberg. 2002. El fin como principio...
8. Villalobos, Sergio. Visita del Presidente del Perú. "El mercurio" 31 Agosto 2002.
9. Gazmuri, Cristian. "Testimonios de una Crisis - Chile 1900 -1925". Editorial Universitaria.
10. Lanata, Jorge. "Argentinos". Ediciones B-Grupo Zeta-2002.
11. Toynbee, Arnold. "Estudio de la Historia" - Compendio 1970 Sumario General.
12. Aguinis, Marcos. "El atroz encanto de ser argentinos". Planeta -2001.
13. Bunge, Alejandro. "Una nueva Argentina", 1940. Editorial Guillermo Kraft. Buenos Aires.
14. Freedman, Lawrence, Gamba, Stonehouse. "Señales de Guerra" Vergara 1992 Pág. 48.
15. Aramburu, Julio. "Historia de Argentina". Ateneo - Buenos Aires -1949.
16. Ferrer Fougá, Hernán. Colección Biblioteca Militar. Santiago, Chile 1985.
17. Lanús, Juan. "De Chapultepec al Beagle". Emece Editores -1984.
18. Passarelli, Bruno. "El Delirio Armado". Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1998.
19. The United Nation University. Future Research Methodology.
20. Balbi, Raúl. Crespo, María. "Capturando el futuro". Formato Edit .Bs. As. 1999.
21. Ringland, Gill. "Scenari Planning". Wiley. 1998.
22. Escobar, Santiago. "La historia después de la historia". Revista del instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, N° 137, 2002.

---

62 Op. citada 3, Pág. 430 .

---

## LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y EL CONFLICTO

RODRIGO MUNDACA VILLALOBOS\*

*Some of the problems society has had to face since its beginnings, are conflict and war. One of the characteristics of war is the restriction imposed on freedom of speech and the right to information. In war situations, the particular interests of individual participating in the media -owners and journalists- are superposed with the general interest of the societies involved.*

*Thus, what and how to inform?*

*To consider this question ethically, we have to reassess the issue from the perspective of the effects of communication used as a weapon and what is the role of the media in a conflict, as much as from journalistic point of view, as from society's.*

*Considering that information is a common good, general interest should prevail over particular ones, but this decision should imply only the momentary suspension of criticism from the media and, once the conflict has ended, there should be an concerted effort to recover the information lost and recompose the social context sacrificed for the benefit of general interest.*

### 1. Introducción

Existe una serie de dichos y prejuicios respecto del papel de los medios de comunicación y la información que emiten las fuentes oficiales durante los conflictos. El primero y más repetido de todos los aforismos sobre guerra y prensa es: "La primera baja de una guerra es la verdad". Versiones más modernas de esta idea reflejan el carácter total de las guerras: "La gramática es la más importante operación secreta de todas las guerras"<sup>1</sup>.

La afirmación tiene un doble sentido. El periódico, la radio, la televisión e internet son fuentes de información para el adversario. Pero también la información y su manejo especializado -la gramática de los mensajes- son armas que atacan al contrincante e infunden confianza en los partidarios.

La acción informativa de los medios de comunicación social se superpone -con igual o mayor importancia- a la función comunicativa. Durante la crisis vecinal con Argentina, en 1978, los medios "informaron con prudencia y ponderación sobre los acontecimientos en desarrollo. Esto fue un contrapunto en relación a la preparación psicológica para un conflicto que se realizó al otro lado de Los Andes"<sup>2</sup>.

Es necesario dejar claro que los medios de comunicación social no deben ser interpretados o analizados sólo desde su perspectiva comunicacional o

---

\* Licenciado en Comunicación Social, Periodista, Universidad de Santiago de Chile. Curso Corresponsales de Ejército, Academia de Guerra del Ejército, 1998; Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, A.N.E.P.E. 2002, actualmente se desempeña en la Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile.

1 Annabelle Lukin, Softening us up in a subtle war of words, The Sidney Morning Herald <http://www.smh.com.au/articles/2003/03/24/1048354539919.html>

2 Mayor General Enrique Valdés P; Brigadier General Humberto Julio R. Trabajo de Investigación "La Defensa Nacional y los medios de comunicación social en situaciones de crisis y conflictos externos". ANEPE, Santiago, Octubre de 1996. Pág. 13

informativa, sino que además por su rol de generadores de contexto y de facilitadores para la creación de imagen y opinión pública hacia quienes están dirigidos.

La construcción intencionada de un mensaje tiene, necesariamente, un objetivo medios y público específicos. Es ineficiente enviar un mensaje a los ciudadanos norteamericanos utilizando un vespertino latinoamericano en español. Y tampoco podemos pretender que los destinatarios de las grandes cadenas anglófonas de televisión sean los habitantes del sur del Río Grande.

Cada medio responde a un público determinado e incluso se ven diferencias editoriales entre lo publicado por la versión en español de un medio, en contraste con su versión anglófona.

La acción de los medios debe, necesariamente, ser entendida como una extensión tecnológica de la conversación. Es decir, la tecnología del medio –prensa, radio, televisión o Internet- es un mecanismo de distribución, pero su sustrato basal es el lenguaje y así como el lenguaje es una herramienta humana, los medios de comunicación deben ser entendidos como un instrumento de los actores sociales. Y en tanto instrumentos son utilizados en las operaciones psicológicas necesarias para la Defensa Nacional, siempre y cuando estos actores actúen buscando el bien común y el interés nacional.

## **2.- El Lenguaje y la acción psicológica**

Para entender como es posible realizar una acción psicológica es conveniente explicar el proceso comunicativo-lingüístico en el que se sustenta la praxis discursiva. Según Karl Bühler, existen tres polos en el proceso de la comunicación: hablante, oyente y asunto o cosa mentada o mensaje. A partir de estos tres elementos se originan grandes funciones:

La expresiva: que está directamente relacionada con la emocionalidad del hablante y a través de la cual éste pone de manifiesto sus sentimientos más íntimos. El lenguaje funciona aquí como "síntoma". La apelativa: relacionada directamente con la necesaria presencia de un oyente, sobre quien influye la comunicación (como fin) ya sea, para convencerlo de algo, para obtener una respuesta; para entregar una orden; o para provocar una reacción. El lenguaje funciona, entonces, como "señal" y; la representativa: que está relacionada a la posibilidad que otorga el lenguaje de conceptualizar la realidad y la experiencia del hablante, por medio de representaciones simbólicas, que son transmitidas y entendidas por los oyentes. El lenguaje funciona, en este caso, como un "símbolo".

El análisis de Bühler, especialmente el referido a la función apelativa del lenguaje, puede ser comparado con las dimensiones pragmáticas que, según Austin, caracterizan los enunciados: la dimensión locutiva, que corresponde al enunciado como discurso, cuya esencia es el uso de palabras con un significado y una referencia; tal dimensión es la productora del significado de las expresiones; la dimensión ilocutiva, que son los propósitos enunciados por el emisor y estos pueden ser explícitos o implícitos. De ella emerge su valor pragmático o fuerza, y la dimensión perlocutiva, que corresponde a las reacciones que provoca el enunciado en los destinatarios. Es la actividad instrumental consistente en la obtención de efectos exteriores al propio discurso<sup>3</sup>.

Con los actos locucionarios el hablante expresa estados de cosas; dice algo. Con los actos ilocucionarios el agente realiza una acción diciendo algo. Con los perlocucionarios el hablante busca un efecto sobre su oyente.

A menudo o incluso normalmente, "decir algo" tendrá como consecuencias ciertos efectos sobre los sentimientos, pensamientos o acciones del auditorio, o del hablante, o de otras personas; o puede ser que al decir algo lo hagamos con el designio, intención o propósito de producir estos efectos. Si tenemos esto en cuenta, podemos decir que el hablante ha realizado un acto, para describir el cual, o se hace una referencia solamente oblicua, o no se hace ninguna referencia en absoluto. A la realización de un acto de este tipo la llamaremos realización de un acto perlocucionario y al acto realizado, perlocución<sup>4</sup>.

Los posibles efectos perlocucionarios de un acto de habla dependen de contextos contingentes y, a diferencia de los éxitos ilocucionarios, no vienen fijados por convenciones.

En esa perspectiva, "los fines perlocucionarios son algo que el hablante, si quiere tener éxito, no puede dar a conocer, mientras que los fines ilocucionarios sólo pueden conseguirse haciéndolos expresos"<sup>5</sup>.

Es necesario consignar que los predicados con que se describen actos perlocucionarios (aterrorizar, inquietar, sumir en la duda, confundir, despistar, incomodar, ofender, humillar, etc.) no pueden aparecer entre los predicados que se emplean para realizar los actos ilocucionarios que consiguen los efectos perlocucionarios correspondientes.

Un hablante que actúe con arreglo a fines "tiene que conseguir su propósito ilocucionario de que el oyente entienda lo dicho y contraiga las obligaciones involucradas en la aceptación de la oferta que el acto de habla entraña, sin dejar de traslucir su propósito perlocucionario"<sup>6</sup>.

### 3.- Sociedad y Medios de Comunicación

Bajo el parámetro socialmente aceptado, son el periodismo y sus agentes los encargados de establecer un nexo entre la fuente primaria, el medio de comunicación y el colectivo social.

Las teorías para entender la relación entre medios de comunicación y sociedad son demasiadas, pero un autor, Denis McQuail propone una serie de imágenes para expresar los distintos modos o funciones en las que los medios conectan a la sociedad:

- "Una ventana a la experiencia, que amplía nuestra visión y nos capacita para ver por nosotros mismos lo que ocurre, sin interferencias ni prejuicios;
- "Un interprete, que explica y da sentido a acontecimientos que, de lo contrario, serían fragmentarios o incomprensibles;

3 Citado en Francois Récanati, La transparencia y la enunciación (Buenos Aires, editorial: Hachette, 1979), 152.

4 Citado en Jürgen Habermas, Teoría de la Acción Comunicativa (Madrid, editorial: Taurus, 1987, 372

5 Jürgen Habermas, Ob.Cit. 374.

6 Ibidem.



- "Una plataforma o vehículo de información y opinión;
- "Un vínculo interactivo que relaciona los emisores con los receptores gracias a diferentes tipos de retroalimentación;
- "Una señal, que indica activamente el camino, orienta o instruye;
- "Un filtro, que selecciona partes de la experiencia para dedicarles una atención especial y descarta otros aspectos, ya sea o no deliberada y sistemáticamente;
- "Un espejo, que refleja una imagen de la sociedad con respecto a sí misma, en general con una cierta distorsión debido a la insistencia en lo que la gente quiere ver de su propia sociedad y, a veces, de lo que quieren castigar o eliminar;
- "Una pantalla o barrera que oculta la verdad al servicio de fines propagandísticos o de la evasión<sup>17</sup>.

Bajo las palabras de Maxwell McCombs -uno de los inventores de la teoría de la Agenda Setting- las funciones de las comunicaciones son: "consenso, vigilancia y transmisión de la herencia social"<sup>8</sup>.

El destinatario de las comunicaciones debe ser entendido como "una persona humana integral que es miembro activo de una sociedad, con intereses que exceden el interés individual y que aspira a una mejor calidad de vida para sí y sus semejantes una vez satisfechas las necesidades materiales más básicas"<sup>9</sup>.

Es decir, el destinatario final de los medios de comunicación social es el ciudadano, el depositario de la soberanía<sup>10</sup>, el hombre común y corriente, el homo democráticos, usted y yo, pero siempre y cuando estemos inmersos en una sociedad que se organice de acuerdo a reglas respetables y respetadas.

#### **4.- El Conflicto: La visión periodística**

La mayoría de los alumnos de primer año de las Escuelas de Periodismo chilenas recibieron durante sus primeras clases una instrucción sobre la existencia de un cierto número -variable entre ocho y quince- de elementos que permitían definir la existencia de la noticia: actualidad, consecuencia, interés humano, prominencia, progreso, emoción, sexo, entretención, suspenso, rareza y conflicto. Si en un hecho real, comprobable en el tiempo y el espacio existe alguno de estos elementos es posible circunscribirlo en la altísima categoría de noticia<sup>11</sup>. A mayor cantidad de elementos, mayor es la importancia noticiosa de ese hecho.

Un primer análisis de estos elementos indica que existen al, menos, dos categorías de elementos, a saber: los intelectuales o racionales y los emocionales.

Los elementos racionales son aquellos que requieren una mediación intelectual para aprehenderlos o comprenderlos. Por lo tanto es necesario algún

---

7 Denis McQuail, *Introducción a la teoría de la comunicación de masas* (México DF, editorial: Paidós, 1993), edición: 2º Edición en español, 80.

8 Paulina Leiva, "Maxwell McCombs: "Hay que Reinventar la Noticia"", *Cuadernos de Información: Escuela de Periodismo Pontificia Universidad Católica de Chile*, 1997, 26-32.

9 Sergio Godoy E. "Diversidad Programática, "banalidad" y pluralismo en la TV chilena", *Cuadernos de Información (Escuela de Periodismo Pontificia Universidad Católica de Chile)*, N° 12, 1997, 80.

10 Artículo 5º; "Bases de la Institucionalidad", *Constitución Política de la República de Chile*, edición: Decreto N° 153 del 13 de febrero de 1998, del Ministerio de Justicia, 11.

11 Puede decirse que existe seis axiomas fundamentales en relación con la noticia, la información y la comunicación: Todo es comunicación; no toda comunicación es información; toda noticia es información; no toda información es noticia; no todo lo publicado es noticia; no toda noticia es publicable.

tipo de esfuerzo para aprehender el contenido y, por lo mismo tienen un bajo nivel de llamada de atención. A modo de ejemplo podemos plantear el problema mapuche desde la perspectiva de las diferencias culturales.

Los elementos emocionales atraen inmediatamente y no requieren de mucho análisis para ser aprehendidas.

Una noticia es pura en cuanto a su base de realidad, pero en la redacción de la noticia y su posterior publicación, el medio privilegia una u otra expresión o imagen segunda del hecho como componente fundamental de la noticia. Habitualmente es en la publicación cuando la emoción se presenta con más fuerza. La tipografía roja y grande de los titulares del Diario La Segunda son sólo una utilización publicitaria de la noticia destinada a un comprador que pasa muy cerca del puesto de venta. Del mismo modo, la música y las imágenes de los titulares son un llamado de atención en los noticieros de TV.

El conflicto es un elemento del tipo emocional, definido como la expresión del antagonismo entre dos o más actores sociales. Cuando un medio publica una noticia con el conflicto como eje central, lo sitúa en un contexto de consecuencia dependiendo de las alternativas para resolver el conflicto y cuál es el camino que adoptan los actores una vez que termine. Obviamente, este elemento no se refiere exclusivamente al enfrentamiento entre países.

Las guerras son un tipo particular de conflicto. La mayoría de las guerras modernas pueden ser descritas desde una particular visión intelectual: política, económica, territorial e ideológica. En el Medio Oriente existe un ejemplo concreto de conflicto permanente donde la base del antagonismo es la diferencia de culturas, aunque la explicación de las causas de la guerra sea de otro tipo.

Desde una perspectiva periodística -las guerras han sido un permanente objeto de atracción para el periodismo- la ausencia de conflicto es poco noticioso, aunque el fin del conflicto sea la paz. Es más, "el discurso militante del poder y de la violencia ha sido adoptado por los medios como "discurso oficial", la retórica de la paz, peace-talk, ha sido considerada como 'discurso comunista' en los años 50 y 60 y como 'discurso de desafío' hasta fines de la década de los 80"<sup>12</sup>.

Dov Shinar, jefe del Departamento de Comunicaciones de la Universidad Ben Gurión de Israel, incluso llega a afirmar que "la definición profesional de la cobertura de las negociaciones de paz es: ¡La paz es aburrida!"<sup>13</sup>.

Con todo, las negociaciones de paz son aburridas porque el conflicto está encubierto.

## **5.- La Defensa Nacional y los Medios de Comunicación Social**

Sin embargo, la paz no sólo no es aburrida sino que también es necesaria. En el exordio presidencial del "Libro de la Defensa Nacional de Chile", está escrito claramente que la política de defensa chilena es "eminentemente disuasiva y se desarrolla en el marco de la promoción de la paz, la seguridad y la cooperación en nuestra región"<sup>14</sup>.

---

12 Dov Shinar, "La guerra y la paz como noticia: el caso del Medio Oriente", Cuadernos de Información (Escuela de Periodismo Pontificia Universidad Católica de Chile, N° 12, 1997, 61.

13 Ibidem.

El mismo libro recalca que la defensa nacional es: "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. La Defensa Nacional es responsabilidad de todos los ciudadanos y no sólo de las FF.AA."<sup>14</sup> Del mismo modo, los intereses nacionales le pertenecen a la sociedad y no a una parcela o institución.

Bajo este esquema, los medios de comunicación están en el campo de la acción ciudadana. No sólo los propietarios de los medios son civiles, sino que también los principales trabajadores de los mismos. En el caso de los medios de propiedad estatal -TVN y Diario La Nación- se rigen bajo una estructura de responsabilidad ética en lo profesional y; de mercado, en la distribución y asignación de recursos.

En cuanto estructuradores de contenido y contexto, los medios de comunicación actúan "llevando la información a la ciudadanía y hacia la autoridad y transmitiendo los mensajes que el área sicosocial requiere para transitar hacia los objetivos que iluminan la defensa nacional y guiar las corrientes de opinión por los cauces convenientes".

"En materias de defensa no toda la información puede estar disponible por razones de supervivencia, de prudencia y de privacidad en ciertos aspectos, por lo que necesariamente habrá una determinada prioridad y selección en las informaciones que puedan llegar a conocimiento de la sociedad"<sup>15</sup>.

En los dos párrafos anteriores, los generales Valdés y Julio establecen dos principios fundamentales: la utilización de los medios de comunicación social para las acciones psicológicas y el secreto consustancial a las operaciones y estrategias para evitar un conflicto o durante él.

Respecto del segundo asunto es conveniente precisar si que si bien el secreto es necesario bajo algunas circunstancias, éste debe ser establecido desde la fuente. La Constitución de la República de Chile asegura la Libertad de Información y de Opinión, pero no el Derecho a ellas<sup>17</sup>. De cualquier modo, los secretos deben ser conservados en la medida de la necesidad nacional y una vez que terminen las causas que hicieron necesario el secreto, éste debería terminar.

## **6.- Acciones psicológicas y medios**

Un artículo sobre prensa y conflicto publicado en Internet, plantea que la Oficina de Comunicaciones Globales, creada por el Gobierno de Estados Unidos, tiene el objetivo de "coordinar todo lo que se informa a los medios, de entregarles diariamente citas fáciles de usar, imágenes conmovedoras y análisis correspondientes a la visión del presidente y su círculo más cercano". La opinión de un especialista, citado en el mismo artículo, sobre este organismo es tajante "lo que sale

---

14 Libro de la Defensa Nacional de Chile (Santiago, Chile, editorial: Ministerio de Defensa Nacional, 1997), 13.

15 Idem, 214.

16 Mayor General Enrique Valdés P; Brigadier General Humberto Julio R. ob cit. Pág. 8.

17 Desde mi perspectiva, el Derecho a la Información es un bien jurídico superior a la Libertad de Información y Opinión. La Constitución sólo garantiza la libertad de la fuente o emisor para crear o comunicar contenidos, pero no garantiza que estos sean entregados correctamente por el destinatario. Entonces, la verdad queda oculta bajo un tecnicismo.

de dicha oficina puede ser verdadero o falso, tener éxito o fracasar, pero nada de ello es accidental<sup>18</sup>.

En Chile, los medios de comunicación social tienen una acción permanente. No es posible restringir su actuación en condiciones de normalidad y sólo se puede suspender la Libertad de Información, sólo si existe una declaración de Estado de Asamblea, bajo la condición de guerra externa; Estado de Sitio, si el país sufre una conmoción o guerra interna y; Estado de Catástrofe, en caso de calamidad pública. Es decir, el constituyente plantea la posibilidad de restringir la información cuando la autoridad no pueda controlar todas las situaciones sociales. Esta medida sólo debería utilizarse sí y sólo sí, el mal que se causará es menor que el mal que se pretende evitar.

Al suspender la libre comunicación de contenidos, la autoridad interrumpe artificialmente la natural creación de contexto. Es decir, dificulta la cohesión social y debe establecer mecanismos para recrearla.

En tal sentido es necesaria la intervención o acción psicológica desde el poder. El militar español Alfredo Gosálbez define lo anterior como: "Un proceso en el que mediante la aplicación de técnicas psicológicas se influye en las actitudes y sentimientos de las personas o grupos, con la finalidad de modificar, o adecuar su conducta, cuando y como así convenga a los altos intereses nacionales"<sup>19</sup>.

Esta definición plantea que los medios de comunicación son utilizados para generar comunicación con arreglo a fines, comunicación persuasiva, propaganda o como quieran llamarla.

De acuerdo con el propio Gosálbez, es posible describir al menos tres tipos básicos de acción psicológica: información, contrainformación, mentalización.

Los objetivos principales de la acción información es que el contrario reciba la información enviada y, a su vez, conocer lo que el enemigo sabe realmente. "Las informaciones que deseamos que conozca el enemigo se enviarán a través de noticias remitidas de manera indirecta a los medios de comunicación social internacionales o nacionales"<sup>20</sup>.

La acción contrainformación tiene como objetivo el resguardo de la seguridad interna de la propia información y las personas. Además, debe preocuparse de las acciones de "la seguridad externa, la que podrá realizarse mediante acciones de decepción o engaño, así como otras de diversión o disimulación de la acción verdadera".

Es en ese contexto que la siguiente frase de Joseph Goebbels tiene sentido: "No hablamos para decir algo, sino para obtener un determinado efecto".

Como ejemplo de esta acción podemos citar la amplia difusión de imágenes de los "marines" durante la primera guerra del Golfo. Esta acción hizo pensar a Irak que habría un desembarco anfibio en las costas de Kuwait.

---

18 Francis Pisani, La Información y las bombas, Sala de Prensa <http://www.saladeprensa.org/art437.htm>

19 Alfredo Gosálbez, Estrategias para la acción psicológica (España, editorial: Servicio de Publicaciones del EME, Colección Adalid, 1984), p 35.

20 Alfredo Gosálbez, op cit, 83

Por último las acciones de propaganda tiene como finalidad "modificar la actitud de la población o grupos, modificar sus presupuestos ideológicos o de reafirmación en ellos"<sup>22</sup>.

Por un simple manejo económico –con un menor costo alcanzar al mayor número de personas- estas acciones requieren indispensablemente de los medios de comunicación social. De cualquier modo, este tipo de mensajes o contenidos son capaces de generar un contexto propio y -desde la perspectiva del lenguaje- causar efectos perlocucionarios.

En definitiva, los medios de comunicación no sólo ganan dinero con las guerras, también son utilizados como armas.

## **7.- La Última Guerra**

Durante la Guerra contra Irak, los políticos de Estados Unidos idearon el mejor sistema posible para establecer una alianza con los medios de comunicación. En efecto, antes de que comenzaran las operaciones terrestres, el Pentágono estableció severas reglas para el trabajo de campo de los "corresponsales de Guerra".

"Estas reglas reconocen el derecho de los medios a cubrir operaciones militares y de ninguna manera tienen la intención de evitar la publicación de información despectiva, vergonzosa, negativa o poco halagadora", indica el documento sobre reporte en combate. El mismo escrito plantea que es necesario pedir permiso a los Comandantes correspondientes en caso de querer publicar alguna información<sup>23</sup>.

La anterior norma constituye en sí el establecimiento de censura previa y tienen como objetivo el resguardo de vida y el éxito de las operaciones. En tal tenor apunta el establecimiento de restricciones a la libertad de información prevista en la Constitución Chilena.

Sin embargo, la intencionalidad varía cuando se toman decisiones respecto de qué mostrar en relación con imágenes o fuentes sobre las que no se ha establecido o acordado censura. Sucedió con las imágenes de los prisioneros de guerra norteamericanos y con los muertos aliados en la guerra.

Frente a esa realidad, los medios decidieron no mostrar las imágenes –proporcionados por la cadena Al-Jazeera- hasta que los familiares de los detenidos y muertos supieran la situación.

La situación contrasta con la exhibición, días antes, de las imágenes tomadas a una columna de iraquíes rendidos ante las fuerzas adversarias.

---

21 Idem: 84

22 Ibidem.

23 Grupo Reforma/AFP/EFE, Pone EU candados a prensa de Guerra, Reforma  
<http://www.reforma.com/internacional/articulo/271336/>

## **Conclusiones**

Desde el mismo momento en que el Ministro de Defensa norteamericano, Donald Rumsfeld, invitó a los medios a participar de la ofensiva militar de la "coalición", comenzaron las críticas desde todos los lugares del mundo. Críticas similares sufrieron los despachos de los enviados especiales de las grandes cadenas norteamericanas por informar "desde el punto de vista norteamericano".

La crítica es obvia, pero ¿alguien, legítima e inteligentemente, podría pedir otro punto de vista?

Los periodistas y los medios de comunicación social son parte de un conjunto social con intereses y objetivos. Es muy poco posible que un periódico de cualquier país vaya contra los objetivos e intereses nacionales de ese país.

Del mismo modo, se entiende que la fuente oficial está actuando en función de un bien superior para el Estado y la nación.

Es posible, en tanto existen intereses superiores, generar acciones comunicacionales con intención de modificar, acentuar o mantener conductas tanto en el bando propio como en el contrario.

Considerando que estas acciones psicológicas nunca se presentan como tales, es posible poder descubrirlas a raíz de los efectos que causan. Así es como las constantes entregas "comunicacionales" del Ministro de Información iraquí tuvieron como objetivo mantener la esperanza de victoria de su pueblo, en los Estados Unidos, los voceros actuaban para explicar y señalar cuáles eran los objetivos de la guerra y minimizar la tensión causada por la presencia de los soldados en el frente de combate.

Para cumplir con las tareas que plantean los intereses nacionales, los medios de comunicación social son esenciales, tanto si actúan en concordancia con las autoridades o si son utilizados sin consentimiento en las acciones psicológicas. Desde una perspectiva ética estas acciones institucionales sólo son válidas ante un conflicto externo y contra el enemigo y no para fines propios. Vale decir el Estado puede utilizar las acciones psicológicas para aumentar la cohesión social, sí y sólo sí el mal causado es menor al mal que se pretende evitar.

Como contraparte, los periodistas deberían estar capacitados para enfrentar, descifrar y evitar las acciones psicológicas del adversario.

Es necesario dejar en claro que durante los estados de conflicto, el Derecho a la Información, que todo ciudadano posee, es suspendido en beneficio de un bien superior, pero no eliminado y una vez que terminen las causas que motivaron la postergación, la prensa debe proseguir con su misión y los ciudadanos tienen Derecho a saber la verdad que fue suspendida durante esa situación especial.

## CONFLICTO IDEOLÓGICO

HERBERT ORELLANA HERRERA\*

*Ideological conflicts are a permanent part of strategic global political assessment. This assessment should be kept up-to-date in all political forms to function adequately in one's current environment. The subjects of these works are reviewed because they have transcendental applicability in the control of this type of conflict. These subjects are organized didactically and include the teachings of professors such as Stanley L. Falk and others from the National Defense University of the U.S.A. Ideology and national politics are explained in simple language and the conclusions create a synthesis that allows advice and direction for conflicts at all operational strategic political levels.*

### INTRODUCCIÓN

Se puede decir que existe un conflicto ideológico cuando dos naciones se enfrentan entre ellas por ideas muy diferentes acerca de lo que el gobierno debería hacer o ser como tal, como sucede aún hoy en día entre un estado democrático a la manera occidental o un estado comunista; o bien un estado teocrático a la manera tradicional con estados tipo democracia occidental y/o comunistas. Parece que hoy la política internacional se estaría dando como un partido de billar a tres bandas...

Un conflicto ideológico de esta especie podría ser considerado un conflicto dependiente de un conflicto mayor que estaría constituido por la relación existente entre los factores ideológicos y psicológicos en la estructuración del poder nacional por un lado y su relación con los factores materiales o dicho de otra manera no ideológicos o no psicológicos.

Por factores psicológicos se entienden variables tales como los pensamientos y sentimientos de las personas, sus creencias y teorías, sus conceptos del bien y del mal, de lo correcto o incorrecto, sus aspiraciones, metas, objetivos, propósitos e ideales lo que normalmente se conoce, sintetizando, como su "mentalidad" o "filosofía".

Por factores materiales entendemos cosas tales como recursos naturales, tecnología, transporte, la capacidad para producir toda clase de bienes y servicios, cuya sumatoria se integra en un poder más o menos posible de determinar que influye en la real capacidad de un estado o nación y que determina su presencia en la arena de la política y relaciones internacionales.

Al mirar el tema, desde esta perspectiva superior, nacen preguntas interesantes, tales como las siguientes: de estos dos tipos de factores ¿Cuál tiene mayor peso específico en las proyecciones de la política de un estado respecto a lo que puede realmente hacer?; ¿En cuál de ellos debería o podría basar

---

\* Brigadier de Ejército en retiro. Oficial de Estado Mayor, Profesor de Academia Historia Militar y Estrategia, Geografía Militar y Geopolítica.

principalmente el gobernante y su órgano planificador la puesta en práctica de su política futura? ¿En uno de ellos? ¿En ambos? ¿Se resuelve este problema por una concepción de que la política es lisa y llanamente una lucha por el poder y que los estados deben usar derechamente todo el poder que pueden lograr? ¿Cómo se pueden emplear los menos tangibles factores psicológicos e ideológicos para mantener en alto la moral de su propio lado, de su propio estado- nación, o grupo de estados naciones regionales o continentales? ¿O bien para debilitar la moral del oponente?

El concepto o sujeto especial de "conflicto ideológico", puede ser comprendido al contestar preguntas como las siguientes: ¿Cuándo dos grupos de personas o personas individualmente consideradas se confrontan con ideologías conflictivas entre sí? ¿Qué se puede esperar que suceda? ¿Puede el conflicto de ideas terminar en un conflicto de fuerzas? ¿O puede ser controlado? y de serlo ¿cómo puede el planificador político o su estado mayor contribuir mejor a su resultado?

En este trabajo presentaremos algunas consideraciones generales respecto a ambas clases de preguntas. Para ello reflexionaremos principalmente sobre el contenido del texto National Security Management. The Environment of National Security<sup>1</sup>.

La gran influencia que tienen los factores psicológicos e ideológicos en cualquier intento que se haga por influir en las conductas de las personas se visualiza fácilmente con la siguiente ilustración:

Hace algunos años, un grupo asesor fue a un país de África a enseñar cómo mejorar los rendimientos de las cosechas de maíz. Organizaron granjas pilotos para enseñar y practicar la forma moderna de cultivar con abonos, procedimientos, etc. Finalmente, cosecharon y en reunión con todos los granjeros hicieron un balance de la situación y una crítica respecto a todos los procedimientos empleados, implementos, etc., y felicitaron al mejor granjero y abandonaron el país. Los campesinos africanos aprendieron, pero no lo que se esperaba que aprendieran porque lo que hicieron fue matar al campesino de la granja que había tenido el mejor rendimiento, cortaron su cuerpo en pedazos lo molieron y diseminaron en el resto de las granjas para así obtener buenas cosechas en las próximas temporadas. Su idea e interpretación era que el "poder" del granjero exitoso fuese transmitido al suelo de los demás granjeros, que habían obtenido menores rendimientos con su cosecha....

Para su manera de pensar, la respuesta a la necesidad de buenas cosechas no era una agricultura "científica" sino que una agricultura "mágica".

El punto de esta historia es el siguiente: Formular una Política y diseñar una línea Estratégica para llevarla a cabo mediante su aplicación y conducción hacia el logro de los objetivos planteados, implica esencialmente un esfuerzo por predecir lo que la gente realmente hará, ya sea individual o masivamente y conducir su propia conducta hacia los fines deseados. Ese esfuerzo debe satisfacer los requerimientos de los factores psicológicos e ideológicos. No se deben ignorar.

---

1 Stanley L.Falk, Industrial College Of The Armed Forces. Washington, D.C.1968.



Siempre hay factores ideológicos ya que tener una ideología es una necesidad propia e implícita en la naturaleza humana. Ya sea el conductor político o su estado mayor al pensar en un oponente o un aliado y aún en su propio estado mayor o propia personalidad, deben tener en mente el hecho irredargüible de que todos y cada uno de ellos tienen sus propios puntos de vista para analizar las cosas o factores que los afectan o afectarán lo que ellos harán o desean hacer o probablemente harán y lo que ellos podrán realmente hacer.

Tal vez lo más difícil de tener siempre presente es que nuestra propia gente tiene su propia ideología, tal como las demás personas tienen las suyas. Cada cual se inclina por pensar que su propio punto de vista o forma de mirar un problema es la vía "natural" y normal de mirar y evaluar un problema determinado. En realidad, un administrador exitoso, un político sabio o un buen líder militar, en la elección de sus subordinados o en la mantención de la moral en alto, debe reconocer y estar consciente de ello: que su estado mayor y todo su personal, desde ambos puntos de vista ya sea como individuos o como grupos, pueden reaccionar ante una situación solamente a través de su propio ser psicológico e ideológico. El error más grave en el que puede incurrir un líder es esperar que ellos hagan lo que ellos no quieren o no pueden hacer y lo que es peor es enojarse porque no lo hacen. El formulador de políticas en el campo de las relaciones internacionales en el cual se debe apreciar, o evaluar la potencial ayuda de aliados o determinar los posibles movimientos, maniobras o acciones de los oponentes, está en la misma posición. Debe tomar en cuenta los factores psicológicos e ideológicos, tanto como debe tomar en cuenta los factores materiales, si es que quiere saber lo que razonablemente puede esperar que suceda o lo que realmente puede persuadir o aún forzar a hacer a las personas en una determinada situación.

En general la visión que se quiere transmitir en este trabajo es la siguiente:

La forma inteligente de formular políticas de acción demanda que deben considerarse los factores psicológicos e ideológicos con un criterio amplio que conceda la misma jerarquía valórica a estos factores psicológicos e ideológicos que a los conceptos no psicológicos o no ideológicos como lo son los materiales que insinúa la geografía física, humana, económica, etc. Se debe reconocer la existencia de los factores psicológicos para comprender cómo funcionan y trabajan, para convencerse que nunca deben ignorarse o eludirse en su consideración real y concreta, en las concepciones y operaciones subsiguientes para no vulnerar el mínimo concepto de seguridad e internalizar en nuestra conciencia que no tiene sentido el tratar de argüir que no existen porque parecen ser irrazonables o estúpidos. Tal como se opera al conducir maniobras contra fuerzas materiales, el formulador de políticas o el conductor debe eludir los obstáculos que le presentan las fuerzas inmateriales y debe aprovechar las ventajas que se le presentan en función de dichas fuerzas que se le oponen mediante una justa evaluación de las capacidades reales que se generan en la confrontación teórica y práctica de las acciones y capacidades de las fuerzas inmateriales identificadas, tanto propias como adversarias.

Pero hacerlo no es tan simple como se presenta o parece al decirla. La mente de cada uno de nosotros y de los "demás" está llena de clichés y reglas de sentido común respecto a la naturaleza humana y la forma o camino que sigue o actúa o como debería actuar y éstas son tomadas y aceptadas como verdades, sin

mayores razonamientos y sin el más mínimo sentido crítico de observación, comprobación o análisis. Si una persona es lo suficientemente inexperta; asumirá que la naturaleza humana es siempre y en todas partes como él encuentra que es en su casa o en su propia comunidad y que las demás personas son influenciadas por sus mismos motivos y argumentos. Esto precisamente no es verdad. El punto de vista que quiero representar en esta ocasión es que debemos practicar un respeto a los hechos, lo cual es en esencia el trabajo con el método científico, el que implica el empleo del conocimiento especial obtenido por los psicólogos sociales, antropólogos e historiadores desde observaciones tan cuidadosamente verificadas y controladas como las hechas por ingenieros y expertos en tecnologías.

El formulador de políticas o el conductor de cualquier nivel debe considerar para sus decisiones el consejo y conocimiento obtenido por las dos clases de especialidades. Los pensadores expertos en temas de aplicación de las fuerzas materiales, aconsejan aprovechar todas las ventajas y evitar los obstáculos que se descubren en el empleo de las fuerzas producidas por los factores indicados. Los expertos en temas psicológicos e ideológicos deben aconsejar lo mismo: eviten los obstáculos, ya sean psicológicos o ideológicos. Lo cual es prueba de inteligencia en cualquiera de las dos áreas: la de las fuerzas materiales o la de las fuerzas psicológicas<sup>2</sup>. La tesis de Kennan es explícita en señalar que la diplomacia, la política y la estrategia tienen que ser realistas y entender en forma amplia y objetiva y no tratar en forma emocional las relaciones de poder entre las naciones consideradas como fuerzas humanas y que esas fuerzas pueden ser parcialmente estabilizadas y neutralizadas pero no pueden ser reprimidas per sécula<sup>3</sup>.

## IDEOLOGÍA Y POLÍTICA NACIONAL

La discusión de estos dos conceptos ha sido hecha basándose normalmente en dos clases de sobre simplificaciones. La primera de estas descansa en la suposición, tal vez la más de las veces hecha por hombres prácticos que tratan con cosas materiales más que con personas, de que debe haber un motivo que, cual manto protector, propio de la naturaleza humana; explique de una vez por todas la clave de la conducta humana. La realidad no es así. La ciencia aún no llega a hacer de la sociología y la psicología ciencias exactas. Aún merecen el calificativo de "ciencias sociales" que tiene implícito el concepto de no exactas, sino que de aproximaciones a comprender la complejidad de la mente humana y de los factores que la influyen en sus conductas individuales y colectivas. La palabra "ideología" y tal vez la palabra "idea", a menudo sugieren algo "insubstancial" al compararlo con un hecho de material duro, concreto, algo no completamente real o algo que puede ser fácilmente cambiado. Una persona que mira hacia la ideología bajo esta luz está gustosa de concluir que los sentimientos, esperanzas, teorías o creencias morales y religiosas son una especie de ramada protectora o tal vez, más aún, una especie de red de mimetismo colocada sobre una fuerza subyacente como el propio interés o la búsqueda hacia el logro del poder, lo que realmente explica lo que la gente hace. Esto culmina al suponer que si se conocen las fuentes del poder que un gobierno tiene a su disposición, se puede inferir lo que su política será en casos o situaciones que se produzcan en la realidad. Los intereses existentes podrían, desde este punto de vista supuesto, generar las políticas.

2 Alexander H. Leighton, *The Governing of Men* (Princeton: Princeton University Press, 1946).

3 George F. Kennan, *American Diplomacy 1900-1950* (Chicago: University of Chicago Press, 1951).

Una clase opuesta de sobre simplificaciones existentes descansa en la suposición, tal vez más a menudo hecha por filósofos, es que la gente como regla general se comporta "lógicamente", así que si se conoce sus ideas y propósitos o en general su "filosofía" se podría inferir lo que lo que ellos harán. Esta visión asume que una "ideología" es un consistente sistema de proposiciones, como una teoría científica y que la conducta de las personas se deriva de ellas. Así, por ejemplo, se dice a menudo que el comunismo simplemente pone en práctica los principios de la Filosofía de Marx.

La esencia de lo que sigue es que ninguna de estas sobre simplificaciones relacionadas con las formas de observar a las personas humanas es literalmente verdadera. Hay algo de verdad en ambas; si se las considera correctas implícitamente podrían fácilmente inducir a errores de valorización. Con respecto a la primera, es completamente cierto que las políticas giran alrededor de grandes fuerzas naturales como los suministros y características geográficas que facilitan o dificultan el transporte y las tecnologías que utilizan materia primas estratégicas para producir bienes de ellas. Es fundamental considerar que un formulador de políticas no puede ni debe soslayar hechos como éstos, pero afirmar que porque los conoce el sabrá lo que sucederá en una situación futura real y concreta es un error. La noción de que la conducta humana se puede predecir basándose en el medioambiente físico es realmente un mito. Pero es igualmente un mito que la conducta puede ser lógicamente deducida desde una filosofía; ninguna nación es tan lógica ni ninguna filosofía es tan detallada.

Pero, sí es completamente cierto, que el camino que una nación sigue en su desarrollo puede ser influenciado por teorías altamente especulativas y aún por ilusiones, pero nunca es completamente determinada su conducta por ellas.

En el ejemplo mencionado, el del comunismo, importantes e innumerables cambios en las teorías de Marx y en su propia ideología fueron impuestas a Marx y Lenin por circunstancias que ambos no pudieron controlar. Este concepto es válido también para la actual evolución que está sufriendo el comunismo chino que, paulatinamente, se está interrelacionando con el sistema capitalista; fenómeno también presente en la renovación socialista que vive Europa y el mundo restante, que poco a poco está introduciendo el sistema mixto capitalista con nombres modernizados, tales como economía social de mercado, que son la nueva cara del capitalismo social e individual. Expresión moderna de la libertad posible. Las ideologías cambian pero no se abandonan. Se flexibilizan para lograr sus metas y podríamos decir, en síntesis, que son una expresión de la administración y conducción de la sociedad inspiradas en el desarrollo de las propias economías mediante motivaciones psicológicas que lleven a la sociedad hacia un bienestar futuro, a objetivos superables, al decir de Toynbee.

Una ideología es un complejo cuerpo de creencias, esperanzas, aspiraciones, convicciones acerca del bien y del mal, preferencias acerca de lo que es hermoso o repugnante, teorías y mitos acerca de las formas que las cosas ocurren, han ocurrido o deben ocurrir, rituales y prácticas religiosas, protocolos de formas y precedencias y liderazgo, de prestigio y deferencias debidas. Las ideologías se complican aún más al subdividirse en ideologías subsidiarias especiales de clases o sectores de clases, de partes de la sociedad que las poseen. La ideología del campesino ruso o chino es diferente de la de los trabajadores industriales de dichos países, sin embargo ambos grupos son rusos o chinos.

Hay tres aspectos característicos de las ideologías que deben ser comprendidos: .

**PRIMERO:** Una ideología depende, en un amplio espectro, de las experiencias de la gente que la sostiene. Ha sido gestada, desarrollada y mantenida por la forma de vida y no puede ser fácilmente entendida por personas con otras formas de vivir. Pero gran parte de ella no está diseñada para ser probada y no ha sido generada a partir de alguna evidencia clara o posible de identificar en la prehistoria o historia de su origen. No es irracional, pero grandes partes de ellas son no racionales. Ambas en el sentido en que no pueden ser probadas y porque mucho de ellas son conceptos poco definibles. Muchos de sus menos tangibles significados, los cuales suelen ser sus más efectivos significados, son contenidos en los sentidos y connotaciones subliminales del lenguaje que su pueblo emplea tradicionalmente. Consideremos, por ejemplo, los significados políticos y morales convenidos en el uso que hacemos de la palabra "libertad" y los efectos emocionales que estos significados traen aparejados; pensemos en las dificultades que tendríamos para hacer comprender esos significados a personas que empleen un idioma que no tenga en su vocabulario la palabra "libertad" y todos los problemas que tendríamos para que ellos comprendieran la amplia gama de sentimientos y conductas que imprime en nuestra mente la mencionada palabra. Existen muchos de esos lenguajes en el mundo.

**SEGUNDO:** Así es como una ideología está constituida en un patrón en el cual sus partes circulan internamente unidas y relacionadas entre sí como un todo que simplemente es expresado "como una forma de vida"; que no está lógica ni sistemáticamente estructurada, ni interconectada entre sí pero lo está de tal manera que no puede incluir creencias que a veces sean opuestas unas con otras. Por el contrario, las creencias y las costumbres a veces se entrecruzan entre ellas en formas contradictorias de tal suerte que deben ser reajustadas o bien una tiene que ser seleccionada como positiva y otra debe ser dejada de mano circunstancialmente o desechada totalmente. Un ejemplo a gran escala y de alto nivel político en la ciencia política internacional es la relación entre el comunismo y el nacionalismo. En teoría, ellos fueron siempre incompatibles entre sí desde el momento que el comunismo hace profesión de fe que es un movimiento de la clase trabajadora de todos los países. Sin embargo, durante la invasión germana ocurrida en la Segunda Guerra Mundial el patriotismo ruso fue probablemente el más firme punto de apoyo de la moral rusa. Los soviéticos se referían a la Guerra como la Gran Guerra Patria. Por otra parte, la expansión comunista en Asia se vanagloria de ser un exponente de nacionalismo contra el colonialismo.

**TERCERO:** Los múltiples elementos de una ideología son de un amplio espectro en cuanto a grados de importancia o jerarquía valórica. Van desde aspectos triviales de comportamiento y hábitos, que no pasan de convencionalismos formales hasta convicciones profundas por los cuales los hombres van a luchar hasta rendir la vida si fuese necesario por defenderlas. Más aún, este cuerpo de prácticas y creencias es transmitido de generación en generación y constituye una venerada tradición. Cada generación la aprende de nuevo y es renovada y perfeccionada de acuerdo al progreso relativo de la comunidad. Consecuencialmente, algunas partes de ella son nuevas; otras son obsoletas y obsolescentes y pueden ser relativamente descartadas. Pero tales vías anticuadas no son descartadas totalmente sino que se dejan morir con el tiempo.

Son a menudo reservadas para ser revividas en ocasiones especiales, modificadas, readaptadas y actualizadas para las circunstancias nuevas que se viven. Una ideología es un arsenal que contiene más armas de las que se pueden usar simultáneamente de una vez.

A continuación recurriremos a unos ejemplos para visualizar más objetivamente cómo el cuerpo de creencias de una ideología, como los descritos hasta aquí, se comportan en la realidad histórica y cómo influyen en la política, pero también en sus operaciones o aplicaciones prácticas encuéntrase con condiciones que pueden desviarlas muy lejos de cualquier idea preconcebida como curso de acción a seguir inicialmente. Estas condiciones o circunstancias son inevitables, sin embargo, no "causan" en ningún sentido preciso la "política" sino que la obligan a "adaptarse" o modificar su curso en direcciones que no fueron previstas en su concepción inicial, pero que la mantienen en forma más o menos consistente con los propósitos y objetivos iniciales sugeridos y colocados por la ideología en la planificación política. El Profesor Falk explica, en una expresión muy gráfica, que una ideología es como un elemento muy flexible, fluido, como un río que fluye alrededor de un obstáculo geográfico; sin embargo, mantiene un curso continuo.

Desde donde se puede comprender bien la conducta de una ideología es examinando el marxismo ruso, lo cual ha sido hecho detalladamente por investigadores clásicos como Barrington Moore, Merle Fainsod y el Profesor Kennan quien expresó que la política soviética ha sido "el producto de la ideología y sus circunstancias" siguiendo el estilo orteguiano tal vez. Estudiaremos este caso específicamente porque clarificará la interrelación que se produce entre los factores ideológicos y los no ideológicos, que podríamos denominar de filosofías abiertas o humanistas realistas...

En 1917, en el inicio de la revolución comunista, Lenin escribió un pequeño panfleto titulado "Estado y Revolución" el cual permanece como la declaración más autorizada de la ideología que establece los presupuestos y aspiraciones con los cuales el partido bolchevique gestó su movimiento y tomó el poder. Derivó Lenin, de su apreciación global político-estratégica y filosófica, este documento ejecutivo que condujo los pasos iniciales y profundos de su revolución. En él delineó lo que él imaginó que una sociedad socialista podría ser. Él pensó en primer lugar que el sistema capitalista, con su tecnología, había reducido las funciones de administración industrial a operaciones de rutina comparables con la teneduría de libros, control y archivos y de esta manera habría simplificado las funciones de contabilidad y control y las ha reducido a tan simple proceso que puede ser o estar accesible a cualquier persona que sepa leer y escribir. Desde aquí dedujo, en segundo lugar, que en una sociedad socialista la autoridad y la administración podrían ser ampliamente compartidas y que el costo podría ser establecido equitativamente mediante una tarifa suficiente que permitiera contratar los funcionarios que tuviesen las calificaciones requeridas ya mencionadas. Esta fue la visualización típica de la ideología respecto a una política de aplicación futura "nebulosa, visionaria e impracticable" como el Profesor Kennan la califica. Esta visión es producto del dogma marxista que la administración capitalista se volverá cada vez más superflua y en parte en la esperanza de que la sociedad socialista podría hacer fácilmente a los hombres completamente iguales en dinero y poder.

Esta placentera visión duró menos de seis meses. Antes de ese plazo, Lenin descubrió que "el arte de la administración no es un arte para el cual uno nace". Los

intentos por hacer más o menos lo que se visualizó en el documento "Estado y Revolución" terminaron en una catastrófica declinación de la producción industrial y agrícola y esto a su vez produjo un grado de miseria y descontento que amenazó con sacar al Partido del poder. En 1921, bajo la amenaza de la rebelión de Kronstadt, Lenin cambió hacia la política de la Nueva Economía. Durante los veinte años que siguieron a la iniciación de la Revolución, la industria fue forzada a adoptar medidas de administración, contabilidad e incentivos basados en salarios diferenciados, normas de reclutamiento y disciplina de la fuerza laboral muy similares a las empleadas en la economía capitalista, las cuales por el empleo de la coerción y los trabajos forzados eran en la práctica muy opresivas para la clase trabajadora. La idea inicial de igualdad se cambió por lo que Moore llama "Desigualdad Organizada" que fue un reconocimiento al hecho de que una sociedad tecnológica e industrial no puede funcionar sin salarios diferenciados, rangos, prestigio, especializaciones y jerarquías de autoridad que ordenen y disciplinen la producción y motiven el auto perfeccionamiento y se tenga un sentido del ascenso y progreso individual dentro de la sociedad, que motive en suma el trabajo y la creatividad indispensables para el progreso.

En resumen, cualquier sistema de producción industrial a gran escala tiene un conjunto de propiedades "per se" ajenas e independientes de cualquier ideología y estas propiedades o características propias de la industrialización imponen sus propios requisitos o limitan las posibilidades para ser eficientes con criterios absolutamente independientes de ideología alguna. Los intentos del comunismo temprano produjeron delincuencia juvenil, alcoholismo, desintegración familiar y muchos problemas que aún hoy persisten en la sociedad pese a la "glasnot" y la evolución socio política en desarrollo.

Ahora, como paso siguiente de este trabajo, no queremos que ninguna impresión apresurada y superficial nos llame a concluir que la ideología tal vez, no cuenta para nada. Al mostrar que fue en algunos aspectos decisiva aunque no lo suficientemente fuerte, de suerte que condujo en su aplicación a muy erróneas predicciones. El cambio de Lenin a la Nueva Economía indudablemente que comprometió sus principios comunistas, como él los entendió, pero fue exitosa al llevarlo a un considerable aumento de la producción. El resultado podría, probablemente, haber convencido a la mayoría de las personas, que no estaban saturadas de marxismo, que una economía comunista era simplemente imposible. De hecho, muchos economistas occidentales predijeron que la Nueva Política Económica, era un paso que conducía hacia el abandono del comunismo y que la economía rusa podría de esta manera llegar a ser más y más capitalista. Algo de esto pudo haber ocurrido si los líderes rusos, soviéticos, hubiesen comprendido y aceptado la "ideología" de la economía de la libre empresa. Podrían haber estado más predispuestos para comprender que el cambio del comunismo al capitalismo era inevitable y dependiente de una "propiedad natural" o propiedad normal de cualquier sistema económico. Otro curso de acción pudo haber sido, tal vez aún más obvio en un país predominantemente agrícola, con una población de más del 80% agraria, pudo haber sido cambiar la política hacia la satisfacción de las demandas del campesinado.

Obviamente, ninguno de estos cursos de acción fue adoptado. La ideología marxista siempre se ha comprometido con la creencia de que una nación moderna debe ser industrial, una opinión que era reforzada continuamente por las

ambiciones profundas de Lenin de crear un poder militar consistente con la guerra revolucionaria. Evidentemente que bajo las circunstancias de la época, la acumulación e inversión de capital en la industria se realizó a costa de la explotación del campesinado. Pero aún así la conclusión no se deducía simplemente de los principios marxistas. Toda la década de 1920 fue plena de amargas controversias en el Partido Comunista Ruso acerca de cuán rápido la industrialización debía llevarse a cabo y cómo podría ella lograrse dentro de un sistema que al mismo tiempo que "comunista" fuese "viable".

La respuesta se logró por medio de una combinación de aspiraciones ideológicas y de experimentaciones oportunistas del Plan Quinquenal y con la consolidación del poder de Stalin. Los experimentos despertaron expectativas que resultaron falsas y equivocadas por lo que debieron adoptarse algunas medidas de administración propias del capitalismo, pero el sistema que resultó de esta evolución fue esencialmente comunista. La Segunda Guerra Mundial contribuyó a comprobar su viabilidad al compartir el esfuerzo de guerra con Occidente.

La combinación de factores ideológicos y no ideológicos puede ser bien ilustrada en uno de los desarrollos más críticos de la política: la colectivización forzosa de la agricultura. Para cualquiera que mire la producción agrícola desde el punto de vista de una economía individualista, la colectivización está llena de paradojas.

Ostensiblemente, su propósito era incrementar la producción, pero liquidó a los agricultores más eficientes y expertos que se hicieron insignificantes en el proceso administrativo de los grandes "holdings" de tierra que se instituyeron bajo el nombre de Koljoz. Esto sucedió porque la ideología no admitía que el poder del campesinado fuera consistente e hiciera peligrar el concepto de industrialización concebido como viga maestra de la consolidación del poder del Partido Comunista. Tampoco era admisible el fortalecimiento de una clase de agricultores empresarios capitalistas entre ellos, lo cual era totalmente contrario a la ideología marxista y ponía en peligro la retención del poder del Partido Comunista al permitirse la existencia de un partido de tendencia capitalista generado en el campesinado.

Detrás de todas estas consideraciones había toda una poderosa tendencia ideológica a favor de una economía colectivista, en lugar de una individualista, que creía firmemente que nada más era consistente con el marxismo y que éste era la "ola inevitable del futuro". De hecho, una economía mixta, combinando los modelos socialistas e individualistas, no era probablemente imposible en esa época y pudo indicar sin embargo la dirección en la cual el colectivismo en la agricultura se podría mover, pero en esa fecha la elección de política que se impuso se basó en una prospectiva colectivista y continuó sus experimentos enfocados en esa tendencia. Una prospectiva que hubiese ignorado la tendencia colectivista habría sido un "golpe a la cátedra", pero en esos momentos no podían imponerse ni menos podían deducirse exclusivamente de los principios filosóficos ni de la ideología marxista impuesta por los recalcitrantes ideólogos del momento histórico que se vivía.

A través de todas las curvas, giros y maniobras de la política desde los inicios de la revolución de 1917, había por supuesto, un principio y una motivación permanente: la determinación del liderazgo bolchevique de mantener y consolidar su poder absoluto el cual en palabras del Profesor Fainsod, mencionado por Stanley

Falk <sup>4</sup>, "minimizaron todos los demás objetivos" y confrontó al partido con "la tragedia de insospechadas consecuencias" porque sus objetivos parciales tenían que ser pospuestos o simplemente abandonados en "una compleja lucha por manejar las recalcitrantes realidades" que se vivían.

Establecer, consolidar y extender su poder era el principio que el Partido consideró como axiomático y fue esto lo que lo condujo hacia una constante y siempre creciente práctica de represiones brutales dentro de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y múltiples agresiones en el exterior.

Pero esta búsqueda del poder era no independiente de la ideología. Era el dogmatismo de la filosofía de Marx, hecha bastante más dogmática por Lenin, lo que engendró la creencia de que no podía haber más que una correcta creencia, una sola verdad y que cualquier disidencia es un peligro y una amenaza a la estabilidad del gobierno. Fue la ideología marxista, más que las situaciones que se vivían, la que indujo a la dirigencia, jefatura o liderazgo bolchevique a creer que el mundo era su enemigo y que el capitalismo internacional era una amenaza que justificaba el terrorismo en casa y la agresión en el exterior. El deseo y a veces ansia de poder es, sin duda, una poderosa motivación humana pero no es auto explicatoria. No nos permite ni nos capacita para predecir fácilmente el curso de acción que un gobierno adoptará para generar y aplicar su poder, con qué medios o procedimientos lo aplicará ni menos con qué intenciones actuará.

En resumen, las relaciones entre los factores ideológicos y los no ideológicos en la apreciación global política estratégica que es necesario realizar para la formulación de la política nacional e internacional, se pueden expresar como sigue: ambas clases de factores están siempre presentes, ambos tienen siempre un efecto en los resultados y ambos tienden a conducirnos a insospechadas consecuencias. Cualquier política de largo plazo, de largo alcance en el tiempo, encontrará en su formulación y puesta en práctica, restricciones en la solución que se proponga como planificación a futuro y aplicación en etapas que establecen el logro de objetivos parciales en función de los globales concebidos. Hay siempre grandes elementos de juicio y error y se experimentan reacciones en los objetivos ideológicos que propone la política. Algunos propósitos son abandonados, algunos son postergados y algunos son modificados y corregidos. Pero usualmente hay muchos caminos, más de uno, para lograr los objetivos y avanzar hacia el futuro y lograr el objetivo final o gran meta del estado. Los objetivos ideológicos persisten en formas modificadas y continúan presentes en la vida real. No existe ser humano que pueda permanecer ajeno a la tradición moral e intelectual en la cual, por años, su mente se ha desarrollado y crecido y esto es cierto para los gobernantes y para las demás personas de una nación, estado o grupo de estados que conforman un ente político mayor. La clase de preguntas que ellos formularán, como las aspiraciones que tendrán, los experimentos sociales que realizarán, las vías que elijan para satisfacer sus necesidades desde una situación determinada, la clase de propósitos por los cuales ellos usarán su poder, serán parcialmente determinados por los factores ideológicos, por teorías y por principios morales, religiosos y aún por creencias mitológicas.

---

4 THE ENVIROMENT OF NATIONAL SECURITY, INDUSTRIAL COLLEGE EF THE ARMED FORCES, WASHINGTON DC 1968, PAG.132. IDEOLOGICAL CONFLICT.



Hagamos el siguiente experimento a través de nuestra imaginación:

Visualice los problemas que el gobierno ruso enfrentó entre 1921 y 1936; pregúntese usted mismo ¿Cómo enfrentaría estos problemas un gobierno compuesto por liberales ingleses y/o norteamericanos para tratar de solucionarlos? Haga un estudio comparativo de las soluciones a las que llegaron los soviéticos y las soluciones que habrían empleado los liberales. La respuesta sería un índice de la influencia de la ideología. Es casi seguro que la solución sería muy cercana a la que llegó el Profesor Barrington Moore: "Las soluciones de Stalin a los problemas que enfrentó tienen un alto carácter ecléctico y sus proposiciones eran todas diseñadas en función de la tradición intelectual marxista."<sup>5</sup>

## CONCLUSIONES

Algunas conclusiones que siguen tienen importancia práctica para cualquiera que tenga responsabilidades de plantear, diseñar o proponer los elementos de la estrategia nacional y deba predecir la política que otro estado podría aplicar:

**PRIMERO:** Los factores ideológicos deben ser valorizados al mismo nivel de importancia que los factores materiales. Una conclusión que no considera uno de ellos será evidentemente mala. O al menos sería inexacta en grado tal que puede poner en peligro toda la racionalidad que debe tener la resolución política que se derive de este análisis o apreciación. Inevitables condiciones se vivirán pero es evidente que los factores ideológicos bien estudiados y evaluados indicarán cómo los gobiernos los tratan de identificar y descubrir y aplicarlos en sus propias políticas internas y externas. Como se dijo al principio, los factores ideológicos están en ambos bandos y ninguno de los dos debe descuidarlos en sus previsiones ya que están permanentemente influyendo a sus propios integrantes tanto como a los oponentes. En toda buena administración, gerencia o conducción política estratégica o táctica de cualquier nivel o actividad está integrada por factores determinantes y de entendimiento, comprensión profunda de la situación interactiva de sus factores. Algo así como actúa un historiador o sociólogo que investiga una cultura extranjera. Tal vez esta es la razón porque la lectura de la historia ha sido siempre un requisito de los hombres de estado.

**SEGUNDO:** Los factores ideológicos, en cualquier situación importante, son extremadamente complejos y las partes no son rígidamente consistentes unas con otras. "La tradición intelectual marxista", mencionada por el señor Moore ha sido materia de discusión filosófica durante 75 años antes que los rusos trataran de ponerla en práctica. Una extensa literatura y una continua discusión verbal y propaganda, ha crecido alrededor de cada pregunta o tema y estas disputas han continuado entre los marxistas rusos y extranjeros a lo largo de todas las ocasiones en que han tenido la libertad de hacerlas. La tradición era literalmente un "tesoro" que podía honrar muy diferentes posturas de diferentes generaciones partidarias. Aún entre los más adictos, aquellos que más firmemente profesan los principios marxistas, nunca se han podido poner de acuerdo respecto de lo que realmente significan dichos principios en la práctica. Característicamente una ideología no es exacta en el sentido de que ella rígidamente implique detalladas consecuencias. A

---

5 Moore, Soviet Politics, Pág.114..

menudo sugiere un rango amplio de posibilidades y configura una especie de actitud frente a los problemas o situaciones que devienen históricamente en su enfrentamiento con el futuro.

**TERCERO:** Una ideología ofrece, en síntesis, alternativas de comportamientos que pueden ser elegidas según las circunstancias. Por ejemplo: ¿Implica el marxismo que la revolución mundial es inminente en un prudente corto plazo de tiempo o implica que el socialismo es inevitable en el largo plazo? ¿Seguirá entonces un marxista una política de fomento de la revolución en los países extranjeros o adoptará la política de un frente popular basado en la coexistencia de capitalismo y comunismo?

¿Tratarán los partidos comunistas de los otros países como carne de cañón en beneficio de la revolución mundial y de la patria originaria del comunismo?.

Todos sabemos que los marxistas rusos han practicado ambos cursos de acción y los han justificado ambos con argumentos marxistas. Esta especie de argumentos de dos caras pueden, por supuesto, ser meramente hipócritas y es completamente cierto que la maquinaria propagandista del Estado y del Partido comunista apoyará cualquier lado cínicamente, de acuerdo a las circunstancias. Característicamente, hay dos cuerdas para el arco de la ideología. Es preferible desde su punto de vista sugerir un surtido de ideas y conceptos dentro de los cuales puede estar incluida la solución de algún caso particular antes que diseñar una norma acuciosa que debe cumplir para hacer aceptable la proposición. El entendimiento de la ideología permite al formulador de políticas hurguetear y considerar múltiples alternativas de solución de un problema para comparar las ventajas y desventajas de cada una de ellas y pronunciarse por una, finalmente, que mantenga su política general balanceada y coherente, cualquiera sea la evolución de la situación actualizada.

**CUARTO:** Una ideología está llena de creencias reservadas o insatisfechas y recomendaciones de conductas que no se han aplicado durante mucho tiempo y que permanecen inactivas, porque no han sido consideradas literalmente en su aplicación. Y que no han sido completamente abandonadas y que pueden ser resucitadas en cualquier momento de necesidad.

En realidad en las ideologías es más común posponer, postergar que eliminar un concepto. Dan flexibilidad ciertos aspectos ideológicos. La gente dice: tal vez, los tiempos no son propicios, el presente no es el mejor momento para..., nuestra estrategia es sin tiempo... etc.; sin embargo, ellos creen firmemente que el propósito pospuesto es una creencia vital para la ideología y es su verdad.. que será resucitada en un futuro más propicio con plena fuerza y vigor...

Ciertamente el marxismo ha siempre incluido impactantes ideas como "la sociedad sin clases" o una economía donde cada cual recibe todo el valor de su trabajo o una fraternidad donde la explotación no exista. Gran parte de su llamado incluye la mantención de "utopías" como estas ante personas que sufren las penas de la pobreza y no tienen las capacidades de establecer una economía que las haga salir de ese estado. La promesa de sacarlos rápidamente de ella normalmente no se logra en el corto plazo y naturalmente se pospone y se mantiene latente como "ideal" por lograr, pero si no se aplican los principios económicos adecuados para

solucionar los problemas políticos y socio económicos existentes no se logrará cumplir la "promesa"... Una imaginativa apreciación de los efectos que producen estas frustraciones en las sociedades afectadas es importante factor a considerar en la predicción de las posibles reacciones de la gente afectada.

## **EL CONTROL DE LOS CONFLICTOS IDEOLÓGICOS**

El objeto de haber considerado el estudio y meditación sobre estas características generales de las ideologías ha sido buscar la luz que nos guíe y permita, en la medida de lo posible, el control de los conflictos ideológicos siempre presentes en la Humanidad. Si diferentes ideologías se levantan y mantienen una contraposición que está descansando en el filo de la navaja ¿Qué puede hacer un formulador de políticas nacionales e internacionales para evitar que esa confrontación derive hacia una guerra?

Como dijimos al comienzo de este trabajo este es el tipo de confrontación que enfrentamos como integrantes de la sociedad mundial en estos mismos momentos. Chile integra el Comité de Naciones Unidas contra el terrorismo en su calidad de miembro del Consejo de Seguridad. El tema es una confrontación ideológica que ha colocado a Occidente más o menos en bloque ante esta amenaza latente y que ha sido altamente eficiente en su accionar, pero sigue siendo un peligro muy difícil de eliminar por lo cual hay que llegar a la esencia de las diferencias ideológicas subyacentes.

Los ejemplos teórico prácticos que hemos enunciado como introducción al tema, son sólo una base donde debemos comenzar nuestros estudios acerca de las nuevas realidades que se van presentando. El tema ACTUALMENTE no es la confrontación de la ideología comunista, sino que una confrontación que al parecer está utilizando los factores religiosos fundamentalistas islámicos y los occidentales entre sí que se desenvuelven en el ámbito económico, político y social. La complejidad de los elementos en juego y la invisibilidad del denominado adversario terrorista al cual se le ha dado nombre y apellido, que sería Bin Laden, debe ser identificado lo mejor posible y a mí me da la impresión que la identificación debe partir de todas las causas que producen la inestabilidad SOCIO política, económica y estratégica en el mundo de hoy. El adversario no es un individuo determinado sino que es la compleja red de fallas estructurales que tenemos en la sociedad actual.

Identificadas las causas de la inestabilidad y las fallas que tiene la sociedad mundial, desde las intolerancias religiosas hasta las injusticias económicas y la incapacidad de enfrentar la educación de las masas paupérrimas que pueblan en gran cantidad la tierra, y que se multiplican mediante la libre reproducción humana basada en los instintos primitivos en lugar del control de la natalidad racional, científico y metódico que permita el crecimiento armónico de los pueblos en calidad de vida y no en cantidad de seres que pueblen irresponsablemente el planeta.

Para llegar a este tipo de soluciones, los estudios de las ideologías deben producir la identificación de los puntos de fricción entre ellas para llegar a consensos racionales que permitan la convivencia pacífica pero en orden y seguridad compartidas que abarquen todos los aspectos de la vida en sociedad.

No debemos tenerle miedo a la disciplina basada en principios nobles como los de Libertad, Igualdad y Fraternidad pero con soluciones realistas y pragmáticas, no demagógicas y que impongan orden y disciplinas consensuadas pero que conduzcan a una armonía planetaria y no a crear este ambiente de inseguridad que se vive en la hora presente.

Debemos crear un ambiente de Paz, Trabajo y Tranquilidad. La solución debe ser ecléctica y no debemos pretender eliminar todas las ideologías, sino que racionalmente llegar a una solución de vida en paz en la diversidad, una vida de intercambio económico internacional equilibrado de los mercados existentes y con una filosofía de ampliarlos y no restringirlos, de aplicar libremente las leyes de la economía con los resguardos necesarios para contribuir al saneamiento y culturización de los pueblos más atrasados, levantándolos hacia la media cultural y no haciéndolos retroceder al período pre hispánico, por ejemplo, como pretenden algunos demagogos de la agitación indígena dentro de estados soberanos e independientes consolidados en el concepto de nacionalidad sin las limitaciones del prejuicio del concepto racial.

La convivencia internacional debe constituir un todo que ya no se debe diferenciar por las ideologías porque la premisa debe ser la tolerancia y la búsqueda de puntos de contacto no de enfrentamiento.

El control de los conflictos nace de las negociaciones iluminadas por el bien general común de la Humanidad y de todos sus miembros en particular.

Debemos adoptar actitudes racionales hacia los problemas de las relaciones humanas, debemos tratar los problemas con entendimiento mutuo, generoso y que busque sinceramente el bien común, evitando los obstáculos y tomando acciones positivas de todas las ventajas posibles, pero considerando la humanidad como un todo del cual participamos cada cual en su nivel de desarrollo, con una mentalidad de fraternidad universal que no sea una utopía más sino que un requisito que debe cumplir la sociedad que inicia este siglo XXI.

Debemos madurar intelectualmente para llegar a estos consensos deseados, debemos despertar confianza en nuestros tratos, debemos confiar más en la razón que en la magia y aprender a vivir con las demás ideologías con tolerancia recíproca y cada día avanzar en el enlace espiritual que nos debe unir y no separar. El control de los conflictos continuará siendo logrado mediante negociaciones exitosas y la fuerza debe figurar como un suplemento para negociar.

Obviamente, sería inconsistente con lo que se ha dicho al comienzo de este trabajo, pretender que existe una fórmula simple para arreglar los conflictos ideológicos o una regla o procedimiento infalible para llevar a las personas con diferentes ideologías a un acuerdo que haga imposibles los conflictos armados.

Debemos asumir conclusivamente que la mejor política puede ser concebida al tomar una actitud racional hacia los problemas de las relaciones humanas, manejándolos con comprensión. Evitando los obstáculos que ellas presentan sacando las ventajas de las oportunidades que ofrecen. Esto significa que no existe una regla pre hecha con garantía de buen éxito de antemano, salvo la exigencia de que las situaciones particulares que sucedan deben ser evaluadas de

acuerdo con sus reales méritos y características y que la política que se debe seguir debe adaptarse a la ideología con la cual está tratando. Esto también implica que el que trabaja con ideologías debe comprender que lo hace en un ambiente de "probabilidades" y no de "certezas". Esta actitud demanda y exige un alto nivel de inteligencia y autodominio en su trato de parte del planificador de política como de la sociedad para la cual trabaja.

En una concepción de política mundial debemos comprender que los conflictos ideológicos son inevitables e imposibles de eliminar. Lo más álgido que una ideología debe asimilar es que debe convivir con otras, ya sea como amigas o como enemigas. El objetivo final más favorable es la influencia positiva que se hagan para lograr una convivencia pacífica y beneficiosa para la sobrevivencia de ambas en un ambiente de diversidad.

Son edificantes y estimulantes de un optimismo para el futuro las buenas relaciones existentes entre antiguos enemigos ideológicos tales como China, EE.UU., Rusia, Corea del Norte y del Sur, Japón y tantos otros aunque estemos convencidos que dada la naturaleza humana, imperfecta, sólo disfruta de un equilibrio inestable.

Las guerras no tienen un final feliz. Nace de ellas un nuevo equilibrio de poder pero cambios sustanciales en las ideologías no se producen. Se cambian algunos aspectos de ellas pero debemos seguir viviendo en la diversidad por lo que se deduce que la peor gestión política es la guerra y que se deben agotar todas las posibilidades de entendimiento antes de recurrir a ellas. Debemos persuadir a seguir los caminos de la paz. No existen posiciones irreconciliables para los hombres sabios. No deberían existir... mejor dicho.

Todos somos tripulantes del planeta Tierra y debemos llegar sanos y salvos a nuestros destinos. Para ellos necesitamos tolerancia y estar absolutamente convencidos que el hombre es perfectible si lo guiamos por el camino de la razón mediante un proceso educativo basado en la comunidad de objetivos y derechos humanos y en una determinación de lograr la felicidad humana en la vida terrenal, privilegio que hemos recibido y del cual debemos hacer uso pensando en las futuras generaciones que deben heredar un planeta limpio y una sociedad fraterna y pacífica.

---

## LA NUEVA DOCTRINA DE INTERVENCIÓN ESTADOUNIDENSE Y EL PLAN COLOMBIA

OSLAVIO BELTRÁN ROMÁN\*

"¿Hay alguien aquí que piensa que nuestra próxima misión será en un país del primer mundo?"

General de División James Dubik, U.S ARMY

*After the victory of the international alliance led by the United States in the Gulf War, it was pointed out that there existed no power in the world capable of challenging the United States' war machine, its technological superiority and a correct application of the Weinberger doctrine. Nevertheless, american interventions in Somalia, Kosovo, Haiti and mainly the actions carried out by the Crusade against terrorism undertaken after the 11th of September attacks by Al Qaeda, have shown that the structure of the U.S Army forces, designed for confronting an armored offensive by the deceased USSR, is not adequate for interventions in Third World countries against irregular or guerrilla formations. In conclusion, the United States needs to evolve to a new doctrine and structure of forces in order to responde to the challenges that Emerging Threats and non-State actors will pose on her armed forces.*

### I.- LA NUEVA DOCTRINA NORTEAMERICANA DE INTERVENCIÓN

A principio de la década de los ochenta se produjo en Washington un debate que enfrentó a dos bloques encabezados, uno de ellos, por el Secretario de Estado George Shultz y que incluía, además, al Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional, y el otro formado por el Secretario de Defensa, Caspar Weinberger y el Pentágono.

El motivo de este debate se refería a la forma más conveniente de emplear el poderío bélico de los EE.UU. en defensa de sus intereses y como herramienta en apoyo de su política exterior, mientras el Secretario de Estado Shultz y el NSC abogaban por un mayor compromiso de las fuerzas armadas norteamericanas, en apoyo de la política exterior, y solicitaban su empleo contra el régimen "comunista" de Nicaragua, la guerrilla marxista de El Salvador y las formaciones irregulares pro-iraníes del Líbano.

El Secretario de Defensa Caspar Weinberger, por su parte, se oponía a una aventura militar de imprevistas consecuencias que podría degenerar en una larga y desgastante guerra de guerrillas en áreas políticamente sensibles por su cercanía al Canal de Panamá. El Pentágono, por su parte, se negaba al empleo **"casi indiscriminado y como parte regular y usual de sus esfuerzos diplomáticos"** que de las fuerzas armadas realizaba el Departamento de Estado.

---

\* Licenciado en Historia, Universidad de Chile 1996-1999. Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) 2000, Egresado Magíster en Seguridad y Defensa Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) del Ministerio de Defensa de Chile 2001-2002, Profesor Ayudante del Centro de Estudios Árabes (CEA) de la Universidad de Chile.

1 MICHAEL I. HANDEL. Maestros de la Guerra. Academia de Guerra Naval. Chile. Sin pie de imprenta. Pág. 377.

Junto a esto, el Pentágono era consciente de las limitaciones que su estructura de fuerzas, dimensionada para enfrentar una invasión blindada de fuerzas soviéticas a Europa Occidental, presentaba para el empleo en conflictos de baja intensidad o L.I.C.<sup>2</sup>, en las que presumían se concentrarían estas intervenciones armadas; por lo que los militares señalaron que no contaban con el necesario apoyo de la opinión pública para el desarrollo de estas acciones, que exigirían un elevado número de tropas norteamericanas desplegadas en "áreas periféricas" a su principal despliegue bélico y, previsiblemente, conllevarían un elevado número de pérdidas de sus efectivos que se enfrentarían a una desgastante campaña de guerra de guerrillas para las cuales las fuerzas armadas de los EE.UU. no estaban preparadas, así: **.."Este tipo de guerra cobraría un alto precio sin haber cumplido el objetivo por el que comprometimos a nuestras fuerzas.."**<sup>3</sup>; y, por otra parte, se encontraba consciente de que las heridas dejadas por la derrota de Vietnam aún se encontraban abiertas, afectando la moral de la tropa al momento de iniciar una campaña de similares características.

Finalmente, a pesar de la oposición del Pentágono, se aprobó el envío de tropas norteamericanas para la conformación, junto a unidades francesas e italianas, de la MNF o Fuerza Multinacional al Líbano, con el objeto de impedir el combate entre las fuerzas sirias e israelíes establecidas en dicho país.

Las tropas norteamericanas, emplazadas como fuerza tapón para impedir el contacto entre las fuerzas sirias e israelíes, se encontraron pronto sometidas al ataque de fuerzas irregulares de Amal y de al-saiga<sup>4</sup>, estos ataques culminaron el 23 de octubre de 1983 con un atentado suicida de dudosa autoría<sup>5</sup> que causó la muerte de 266 marines.

A causa de esta experiencia el Pentágono desarrolla el convencimiento de que sus fuerzas en el futuro debían **.."Evitar verse envueltos de nuevo en una guerra civil prolongada y costosa en la que ningún interés estadounidense importante está en juego.."**<sup>6</sup>, a partir de sus experiencias en el envío de la MNF al Líbano y del análisis de los defectos de esta operación, el Secretario de Defensa Weinberger, con objeto de impedir una operación similar en Centro América, desarrolló la llamada Doctrina Weinberger, la cual es considerada la clave del éxito en la Guerra del Golfo.

La doctrina Weinberger, es fruto del análisis de la guerra de Vietnam tanto como de la aplicación del concepto de "la paradójica trinidad" de Clausewitz en el

---

2 Low Intensity Conflict. De acuerdo al Estado Mayor Conjunto de los EE.UU., el conflicto de baja intensidad se caracteriza por ser una "confrontación político-militar entre grupos o estados contendientes por debajo del nivel de guerra convencional y por encima de la competencia normal y rutinaria de los estados. Los conflictos de baja intensidad abarcan desde actos de sublevación hasta el empleo de fuerzas armadas. Estos son frecuentemente de tipo local, generalmente en países del tercer mundo, pero incluyen repercusiones de carácter global y regional". Sobre este tema en particular véase "la función del poder aéreo táctico en los conflictos de baja intensidad" Vance C .Bateman. En *Airpower Journal* primavera 1992 USAF. Pág. 28-38.

3 MICHAEL HANDEL Op.cit. Pág. 377.

4 Amal o Esperanza, grupo armado libanés conformado por miembros de la minoría shiita libanesa, se enfrentó a las tropas israelíes y a las milicias druzas y cristianas maronitas. Al-saig o Saiga, es un grupo palestino bajo control sirio que se empleó como unidad de choque contra las tropas israelíes. Luego de la invasión Siria al Líbano se escindió en dos facciones, una se integró a la OLP Palestina y la otra pasó a conformarse en una unidad dependiente del servicio de inteligencia sirio.

5 Se dice que este ataque, así como el que afectó a los paracaidistas franceses, fue la respuesta del Hezbolla pro-iraní libanés a la operación "cachorro de león" que consistió en el secuestro de uno de sus dirigentes por parte de las fuerzas especiales de EE.UU. y Francia. Italia, cuyas tropas no participaron en esta acción comando, no sufrió ataques contra sus fuerzas.

6 Op.cit. Pág. 376.

conflicto armado, así al ejército que combaten al enemigo y lo somete, se suma el pueblo que entrega su compromiso y apoyo a la tropa y el gobierno que le señalan los objetivos de guerra (meta a lograr) y los reactualiza de acuerdo a la evolución del conflicto. Estos tres componentes deben encontrarse en armonía al momento de desatarse un conflicto armado, así se requiere que la guerra sea apoyada por el pueblo, que el ejército cuente con los medios para derrotar a su enemigo y que el gobierno determine claramente cuál es el objetivo de la guerra, derrotar al enemigo (el caso de la Alemania nazi o el Imperio Japonés en la II Guerra Mundial), forzarlo a retirarse de un territorio ocupado (Guerra del Golfo), apoyar a un aliado, conquistar un territorio, etc.

Con el objeto de mantener la necesaria armonía entre los componentes de esta trinidad, la doctrina Weinberger señala como requisitos para implicarse en un conflicto bélico el que se cumplan seis condiciones:

- Deben estar en juego intereses vitales de los EE.UU. o de sus aliados.
- Se debería aplicar la fuerza suficiente para hacer inequívocamente evidente la intención de ganar, es decir, no compromisos a medias.
- Los objetivos políticos y militares deben estar claramente identificados.
- Los objetivos políticos y militares deben ser evaluados constantemente para mantener una sincronización entre las acciones y su efecto.
- Antes de comprometer tropas debe existir la razonable seguridad de apoyo por parte de la opinión pública.
- Se debería adoptar una solución militar sólo como último recurso.

En el caso de la Guerra del Golfo, la doctrina Weinberger se aplicó desde el momento de comenzar la operación Escudo del Desierto, se consideró que el control de los pozos petrolíferos y del paso a través del Golfo Pérsico, por parte de Irak, era una amenaza a un interés vital de los EE.UU.: la seguridad de su suministro energético; se enviaron fuerzas suficientes para impedir el avance de los iraquíes sobre Arabia Saudita y para expulsarlos, de ser necesario, se identificó claramente el objetivo político y militar de la guerra: impedir el control por parte de Irak del petróleo kuwaití<sup>7</sup> y para lograrlo era necesario expulsar de territorio kuwaití a las tropas de Hussein. La guerra contó con el apoyo popular al ser presentada como la respuesta al ataque de un tirano tercermundista y sólo se atacó cuando la presión diplomática fracasó en sus intentos de obtener la retirada iraquí.

La fulgurante victoria de la Coalición liderada por EE.UU. fue atribuida a la superioridad tecnológica de Norteamérica en dos instancias claves, la superioridad de información o capacidad de **"..recolección, procesamiento y difusión de información mientras se explota o niega la habilidad a un adversario de hacer lo mismo.."**<sup>8</sup> y a la capacidad de lanzar ataques de precisión la cual consiste en:

**".. la habilidad de las fuerzas conjuntas de localizar, observar, analizar y seguir objetivos o blancos; seleccionar organizar y emplear los**

---

7 El control del petróleo kuwaití por parte de Irak, representaba una importante amenaza para la economía de los EE.UU., ya que en las ocasiones en que los países de la OPEP pactaban bajas en la producción con objeto de elevar los precios del crudo, Kuwait aumentaba su producción para impedir la escalada del crudo, así la negativa de Kuwait de disminuir su producción de crudo frustra el pelen iraquí de subir el precio del crudo de los US\$14.00 a los US\$25.00 por barril que Irak consideraba necesarios para pagar su deuda de la guerra contra Irán, así el 17 Febrero de 1990, Hussein amenaza con invadir Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos, si éstos no reducen su producción de crudo.

8 Jefe del Estado Mayor conjunto. VISIÓN CONJUNTA 2020. En: MILITARY REVIEW. Pág. 3-23 Escuela de Comando y Estado Mayor. Fort Leavenworth. Kansas Volumen LXXXI Noviembre-Diciembre 2001.



**sistemas apropiados; generar efectos planeados; evaluar resultados; y atacar de nuevo con rapidez decisiva y ritmo operativo abrumador..<sup>9</sup>**

El abrumador éxito de la coalición causa un triunfalismo en los EE.UU. que dieron por superado, merced a su supremacía tecnológica, el llamado "síndrome Vietnam", aceptando como un hecho cierto el que no existía en el mundo enemigo capaz de enfrentarse al poderío bélico norteamericano. Con este convencimiento se inició la intervención norteamericana en áreas tan distintas como el norte de Irak, Somalia, Haití, etc.

Las bajas producidas en el combate contra los "señores de la guerra" somalíes durante la intervención norteamericana, en conjunto con una fuerza de "Cascos Azules" de la ONU, causaron un impacto tan profundo en la sociedad norteamericana que los peores fantasmas de la Guerra de Vietnam volvieron a hacerse presentes. Se señaló que la fascinación tecnológica de la Guerra del Golfo había conducido a un nuevo "Síndrome Fulda Gap"<sup>10</sup>, al crear una fuerza incapaz de intervenir en escenarios bélicos en que la topografía o las características del adversario impidieran el uso masivo de tecnología bélica.

Así, durante la campaña aérea de Kosovo<sup>11</sup>, en su última fase, la operación "Allied Harbour" que consistía en una ofensiva terrestre del U.S Army no se realizó a causa del temor del Pentágono a enfrentarse en un terreno montañoso a las disciplinadas y bien equipadas fuerzas del Ejército Federal Yugoslavo (Serbio), cuyo entrenamiento y táctica de combate centrado en la guerra de guerrillas las convertía en un peligroso enemigo para tropas entrenadas en ofensivas blindadas en terreno llano, y las tropas norteamericanas capaces de combatir en ese terreno, (los Ranger, la 82ª División Aerotransportada, la 10ª División de Montaña, la 25ª División de infantería ligera), no eran numéricamente suficientes para asegurar la victoria, por lo que el Pentágono consideró posible una derrota de producirse la entrada de los EE.UU. en un conflicto L.I.C., contra tropas de ejército regular, con una media de 4 años de experiencia en combate y superiores en capacidad combativa a sus equivalentes norteamericanos. En este análisis influyó la suerte corrida por las unidades de Rangers y SEAL norteamericanas que, durante sus incursiones de reconocimiento en territorio yugoslavo, fueron frecuentemente detectadas y rechazadas por las tropas serbias.

El análisis de las carencias demostradas durante este conflicto, así como los choques en Somalia contra las bandas de los señores de la guerra, llevaron a un detallado examen de las capacidades del U.S Army de participar en una guerra irregular en territorio montañoso o selvático, el fruto de estos estudios fue el paso del concepto de la R.A.M. o Revolución en Asuntos Militares centrada en la capacidad tecnológica y nacida de la Guerra del Golfo, al concepto de Transformación, que

---

9 Ibid. Pág. 13.

10 El desfiladero de Fulda, se encontraba en la frontera de la RDA es un paso obligado a las planicies europeas de Alemania Occidental, en sus cercanías se concentraban las fuerzas más poderosas del ejército soviético. Se supuso que todo ataque blindado de la URSS se iniciaría por este punto, causa de esto, la planificación bélica de la OTAN durante décadas se basó en un combate blindado en las planicies europeas, por lo que no contaba con fuerzas entrenadas en operaciones de infantería de montaña de selva o guerra de guerrillas.

11 El 13 de octubre se inició la operación "Determined Force" de ataques aéreos por fases contra Yugoslavia, para forzarla a cumplir la resolución 119 del Consejo de Seguridad de la ONU, que ordenaba el retiro del ejército yugoslavo de Kosovo.

recoge las enseñanzas de los conflictos surgidos del despertar de los nacionalismos tras la caída del bloque soviético.

## **II.- EL EURO CUERPO Y LA TRANSFORMACIÓN DEL U.S. ARMY**

El concepto de transformación nace de la comprensión, por parte del alto mando norteamericano, que sus unidades blindadas y mecanizadas emplazadas en Europa para defenderla de un ataque de la URSS se han quedado sin un rol que jugar en el siglo XXI.

A la caída del enemigo al cual se pretendía disuadir, la URSS, se une el surgimiento en la Europa Comunitaria de una nueva estructura militar basada en la integración de las fuerzas armadas de los países miembros de la CE, en una fuerza autónoma denominada el EURO CUERPO, creado a partir de las fuerzas blindadas de Alemania y Francia. A esta entidad se unen unidades seleccionadas de todos los países miembros, dotada de una fuerza militar profesional y de una alta tecnología, la que posee incluso sistemas de armas más eficiente que el de los U.S ARMY<sup>12</sup>, así el Tanque pesado Leopard II de origen alemán es considerado superior a todos los modelos de tanque norteamericanos<sup>13</sup>.

Esto ha llevado a considerar que a medida que el EURO CUERPO se consolide, aumentarán las presiones para que el U.S ARMY retire sus unidades militares blindadas (tanques) de Europa.

Estados Unidos se encuentra en la situación que estas fuerzas blindadas, diseñadas para el teatro de guerra europeo, no son eficientes en conflictos del tipo L.I.C., no pueden por su alto costo ser vendidas a países del Tercer Mundo y, por añadidura, han sido superadas tecnológicamente por los nuevos sistemas de armas desarrollados en Europa y en Rusia.

Se pretendió en su momento equipar con este material a la Infantería de Marina norteamericana con objeto de aumentar su capacidad de combate. Esta arma, por su parte, desde la caída del muro de Berlín, se ha reorientado a las misiones de "Respuesta Rápida", en países del Tercer Mundo y a las misiones de Mantenimiento de la Paz. Para esto requiere una capacidad de despliegue rápido que no le permite el cargar con el equipo bélico pesado que el U.S ARMY espera retirar de Europa.

Esto ha llevado al alto mando norteamericano al diseño de una nueva fuerza armada para el siglo XXI, capaz tanto de encarar con éxito una ofensiva convencional frente a una "potencia regional" de la magnitud de Corea del Norte o Irán, como de intervenir en conflictos LIC, en países en que los intereses del EE.UU. se encuentren en juego.

Las intervenciones en Europa serán a futuro función del EURO CUERPO, así queda para EE.UU. el Tercer Mundo como campo de acción de su actividad

12 El sistema de armas modernos, involucra tanto el componente electrónico, (sensores, radios, etc.) como el componente físico de éste o plataforma, así como los requerimientos de mantenimiento y entrenamiento necesario para su funcionamiento.

13 Como prueba de esto, España se ha deshecho de sus tanques de fabricación norteamericana M-60, reemplazándolos por Leopard II, Suiza ha rechazado la venta de tanques M-1 Abrams, el modelo norteamericano más moderno de tanques y ha comprado Leopard II a Alemania, Italia, Holanda, Bélgica, han seguido el mismo camino. Mientras Francia, por razones políticas creó su propia respuesta al Leopard II el LECLER.

armada; el general Dubik del TRADOC (Comando de Adiestramiento y Doctrina) del U.S ARMY declaraba a sus alumnos **"¿hay alguien aquí que piensa que nuestra próxima misión será en un país del primer mundo?"**<sup>14</sup>. La intervención norteamericana en Haití y en África ha comprobado que EE.UU. dispone de equipo pesado de lento despliegue y dependiente de una infraestructura de transporte desarrollada, de fuerzas de Rangers y de infantería ligera sin el poder de fuego necesario para imponerse a fuerzas regulares o bandas armadas tercermundistas.

Así, actualmente si:

**"..la Autoridad de Mando Nacional le ordena al Ejército desplegar de inmediato fuerzas para cualquier lugar, podemos escoger entre las Fuerzas Especiales, Comandos (Rangers) y la 82° División Aerotransportada. Estas fuerzas llegarán allá rápidamente, y para ciertas misiones es todo lo que necesitamos... si necesitamos mucha potencia de combate podemos usar el III o el V Cuerpo de Ejército pero estas fuerzas pesadas llevan semanas para desplegar. Si necesitamos enviar de inmediato una fuerza con potencia de combate a algún lugar será un fracaso."**<sup>15</sup>

Para llenar el nicho que se presenta entre tropas con equipo pesado que demoran semanas en desplegarse y no pueden actuar contra unidades más móviles como lo son las fuerzas guerrilleras, y tropas livianas pero con poco poder de fuego para enfrentarse a la artillería y blindados de ejércitos tercermundistas, en Fuerte Lewis se inició la creación del Equipo de Combate de Brigada (IBCT), primer paso para la transformación del Ejército de los Estados Unidos en una fuerza capaz de intervenir adecuadamente en los conflictos del siglo XXI que estarán marcados en buena parte por:

**"...problemas a largo plazo de los países del Tercer Mundo - tales como el contrabando de narcóticos, las insurrecciones de izquierda, el terrorismo y las deudas nacionales- habrán de traer graves repercusiones cada vez mayores para los intereses de los EE.UU., en las próximas décadas.."**<sup>16</sup>

La Transformación, le permitirá al U.S ARMY responder a los desafíos potenciales en un periodo de tiempo no inferior al de 20 años, a partir de su total aplicación, así se estará en condiciones de cumplir la misión que se le ha asignado a esta fuerza en el nuevo orden mundial consistente en:

**" ...estar preparados para destruir o controlar ejércitos, ya sean fuerzas de naciones estados o de señores feudales, grupos religiosos, carteles de la droga, grupos étnicos, sindicatos del crimen, corporaciones transnacionales u otra entidad que pueda surgir en la era de la información.."**<sup>17</sup>

La Transformación así no es otra cosa que convertir al ejército de los EE.UU., por medio de una renovación de material, táctica y doctrina, en una nueva fuerza

---

14 General de División JAMES DUBIK, disertación a los alumnos de la Escuela de Plana Mayor, en Fuerte Leavenworth, reproducida por Military Review. Septiembre-Octubre 2001 Pág. 2-12.

15 Ibid. Pág. 4.

16 VANCE C .BATEMAN. La función del poder aéreo táctico en los conflictos de baja intensidad. En Airpower Journal, primavera 1992 USAF. Pág. 28-38.

17 General GODON SULLIVAN, Coronel James M Dublín. Cómo se librará la Guerra en la Era de la Información. En: MILITARY REVIEW. Escuela de Comando y Estado Mayor. Fort Leavenworth. Kansas Volumen LXXX January-February 2000. Pág. 86-99.

más flexible y de rápida reacción capacitada para enfrentarse no sólo a una misión única, (derrotar una invasión de unidades blindadas de la URSS) y a un solo adversario, un Estado-Nación fuertemente centralizado y con el cual se pudo sostener contactos diplomáticos, como lo fue su misión durante la Guerra Fría, sino a un abanico más amplio de futuras misiones a desarrollarse en países del Tercer Mundo donde puede ser que el U.S ARMY, se enfrenten a ejércitos regulares de Naciones-Estado con alguna capacidad de guerra moderna o a bandas armadas de guerrilleros pobremente armados pero difíciles de detectar o bien a insurrecciones populares del tipo de "Estallidos Sociales" <sup>18</sup>.

Así, la Transformación le permitirá a los EE.UU., derrotar tanto a enemigos de diverso grado de desarrollo tecnológico y social (una característica del muy diverso nivel de desarrollo del tercer mundo) enfrentando adversarios tanto: **"...agrarios como los señores de la guerra de Somalia o los hombres fuertes de Haití, enemigos industriales como los de Corea del Norte, o enemigos que se encuentran en proceso de formar parte de la era de la información.."** <sup>19</sup>.

Así, actualmente el U.S ARMY privilegia el desarrollo de su capacidad de combatir en conflictos de baja intensidad L.I.C, para lo cual se encuentra fortaleciendo su capacidad de guerra irregular o anti-subversiva.

A causa de esta necesidad de desarrollo doctrinario, los EE.UU. han comenzado a retomar contactos con fuerzas armadas que cuentan con experiencia en conflicto contra fuerzas guerrilleras. Así se está estudiando la utilización del poderío aéreo por parte de la Fuerza Aérea Rhodesiana (actual Zimbabwe) contra las guerrillas nacionalistas negras en la década de los 70', las operaciones de las Fuerzas Armadas Filipinas contra las desaparecidas guerrillas Huk y sus actuales operaciones contra el grupo islámico Abu Sayab, las características del conflicto checheno, entre las fuerzas mecanizadas rusas y los guerrilleros chechenos, las operaciones anti-subversivas del Perú de Fujimori y su asesor de inteligencia Vladimiro Montesinos (durante años hombre fuerte de la CIA, en la lucha contra subversiva), así como la lucha de las Fuerzas Armadas colombianas contra la guerrilla más poderosa, más antigua y con mayor experiencia bélica de Occidente y que se inserta en un conflicto donde se encuentran desde las redes del narcotráfico, la insurgencia de izquierda, los desplazamientos internos y externos de población y los retos de una campaña militar a desarrollarse en un ambiente selvático ideal para el desarrollo de una campaña de tipo guerrillera.

A causa de esto, el conflicto colombiano es el escenario ideal para probar la eficiencia de las nuevas tácticas desarrolladas por el U.S ARMY para la guerra de baja intensidad, de las cuales dependerá su futura capacidad de derrotar a enemigos de similares características en los campos de batalla del futuro.

A causa de esto, el compromiso de los EE.UU. en la campaña antiguerrillera se ha plasmado en el "Componente Militar" del Plan Colombia, entregando a las Fuerzas Armadas colombianas el mismo material en uso actualmente en las fuerzas armadas de los EE.UU., como lo son los helicópteros de transporte y ataque UH-60,

---

18 En prevención a su empleo en naciones víctimas de conflictos sociales de envergadura, el U.S ARMY, ha comenzado el desarrollo de los medios no letales de lucha, diseñados para controlar estallidos sociales sin recurrir a un empleo de una fuerza letal, que le significaría una publicidad negativa a sus intervenciones "policiales" en el Tercer Mundo".

19 General Godon Sullivan. Op.cit. Pág. 93.

cuyo desempeño en actividades antiguerrilleras es evaluado en los EE.UU. en busca de enseñanzas que permitan mejorar la capacidad de este tipo de armamento.

A lo anterior, una unidad del Ejército Colombiano ha sido entrenada y equipada por los EE.UU. para conformar una fuerza antiguerrillera que recoja y actualice la experiencia que durante la guerra de Vietnam obtuvieron las ACAB o unidades Caballería Aérea Helitransportada, como fuerza de choque antiguerrillera.

Los asesores norteamericanos que entrenan a las tropas colombianas en el empleo del material entregado, tienen como principal misión evaluar la eficacia del armamento y las tácticas antiguerrilleras norteamericanas aplicadas actualmente por los colombianos contra la guerrilla, así como evaluar las deficiencias de estas tácticas y las posibles mejoras que permitan abaratar el costo humano de una campaña antiguerrillera realizada según la doctrina actual del U.S ARMY en este tipo de lucha.

Por esta razón, la primera fase del Primer Plan Colombia se encuentra sometido a permanente análisis y ha adoptado una forma que, de resultar efectiva, será empleado por los EE.UU., en sus futuras campañas junto al nuevo equipo bélico actualmente en desarrollo.

### **III.- EL PLAN COLOMBIA EN EL TERRENO**

Durante el conflicto de Vietnam, los EE.UU. crearon las llamadas Bases de Apoyo de Fuego, puestos avanzados en terreno controlado por la guerrilla con fuerte apoyo aéreo y de artillería, dotado de fuerzas de infantería de entidad de batallón, capaces de rastrear y destruir a las fuerzas guerrilleras presentes en el área; las cuales se caracterizaban por no emplazarse en forma aislada, sino que se emplazaban en forma que pudieran prestarse mutuo apoyo en caso de ataque. Las comunicaciones entre estas bases se realizaban por vía aérea con objeto de impedir las emboscadas a los convoyes de suministro.

Bien aprovisionadas, estas bases de apoyo de fuego, se convirtieron en centros de entrenamiento de fuerzas locales (generalmente minorías étnicas como los Meo o los Khan) y en bases de apoyo para el establecimiento de campamentos de Fuerzas Especiales destinadas a sostener una lucha guerrillera contra la guerrilla. Las bases de apoyo al fuego eran teóricamente inmunes a incursiones guerrilleras y sólo eran vulnerables frente a ataques a gran escala con fuerte apoyo artillero (cohertería) del Viet-Cong. A causa de esto, al momento de atacar una base de apoyo de fuego las tropas del Viet-Cong, se transformaban en un "Pato Sentado" o blanco fácil para los caza-bombarderos norteamericanos.

A medida que la presencia de la guerrilla se diluía, las bases eran reforzadas para contar con capacidad de "proyección de fuego", es decir, se le dotaba de los medios para lanzar incursiones aero-transportadas contra los santuarios de la guerrilla.

Esta táctica, unida al agotamiento de las fuerzas guerrilleras luego de la Ofensiva del Tet, tuvo tal éxito que las unidades remanentes del Viet-Cong debieron retirarse y actuar sólo como tropas auxiliares de las ofensivas blindadas lanzadas por el E.P.V. (Ejército Regular de Vietnam del Norte) contra Vietnam de Sur.

#### IV.- LA F.D.R. PROTOTIPO DEL FUTURO COMPONENTE LIVIANO DEL U.S. ARMY

Del estudio de las tácticas anti-guerrilleras de Vietnam, los asesores norteamericanos seleccionaron las Bases de Apoyo de Fuego, junto a las tropas helitransportadas, como base de la componente militar del Plan Colombia.

Esto se debió a que los norteamericanos consideraban que las Fuerzas Armadas de Colombia no eran capaces de enfrentarse en terreno a la guerrilla, que su despliegue era básicamente **"...estático y defensivo..."**<sup>20</sup>; las deficiencias de las fuerzas colombianas pasaban por su incapacidad de lanzar operaciones de combate nocturnas, deficiencias en operaciones conjuntas, la lentitud en su capacidad de respuesta, una baja movilidad, deficiencias en la evacuación médica e inteligencia de combate, todo lo cual lo llevó en el periodo de 1997-1998 a una situación en la que **"...por poco pierde la guerra..."**<sup>21</sup>.

Las deficiencias operativas del ejército colombiano llevaron al gobierno, en la práctica, a retirarlo de la línea de combate, de esta manera cuando el entonces Presidente de Colombia, Andrés Pastrana, accedió a retirar sus tropas de la zona de distensión, no lo hizo únicamente para establecer una mesa de negociaciones con la guerrilla, en realidad fue una hábil maniobra para ganar el tiempo necesario para fortalecer y equipar al ejército colombiano, de esta manera, mientras se realizaban las negociaciones de paz en la zona de distensión, se organizó la Fuerza de Despliegue Rápido equipada con el material entregado por los norteamericanos (más de 60 helicópteros, incluidos al menos 18 UH-60) y entrenadas por el 7° Grupo de Fuerzas Especiales del U.S. ARMY.

La F.D.R, cuenta con tres Brigadas Móviles (Aerotransportadas) y una Brigada de Fuerzas Especiales, con un total de 5.000 hombres entrenados y equipados para responder a las ofensivas guerrilleras e incursionar en los santuarios guerrilleros selváticos.

Entrenados y equipados para el combate nocturno, con capacidad paracaidista y dotados de un poder de fuego nunca antes visto en el ejército colombiano, cuentan con sus propios medios de apoyo y transporte aéreo y el parque de armas livianas de origen norteamericano e israelíes más moderno de la región.

Las primeras acciones del reestructurado y equipado ejército colombiano, se produjeron luego de la ofensiva guerrillera de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), del 8 de Julio de 1999, en que 4.000 combatientes salieron de la zona de distensión, en una maniobra de diversión destinada a facilitar el ataque por parte de las Milicias Bolivarianas (Comandos urbanos de la guerrilla FARC) a la Cárcel de la Picota y la liberación de los guerrilleros ahí encarcelados.

Durante este ataque los miembros del "Primer Batallón Contra el Narcotráfico", formado por 1.000 combatientes de elite del ejército y base de la futura F.D.R, lograron mediante el transporte aéreo bloquear la retirada de una columna de las FARC, obligándola a trabar combate contra fuerzas conjuntas del Ejército y la Fuerza Aérea colombiana.

20 Gabriel Marcella. PLAN COLOMBIA. Los Imperativos Estratégicos y Operacionales. En MILITARY REVIEW. Julio-Agosto 2001 LXXXI Pág. 23-29.

21 *Ibíd.* Pág. 29.

Al precio de 36 muertos, el ejército colombiano desarticuló una fuerza de 1.000 guerrilleros y reconquistó la localidad de Covarachia luego de más de tres años de estar bajo control de la guerrilla.

Esta operación corresponde a una utilización "Modelo" de la F.D.R, cuya misión consiste en impedir que las columnas de la guerrilla se replieguen luego de lanzar un ataque, eludiendo la persecución de las tropas del ejército. Gracias a su capacidad de transporte aéreo, la F.D.R. puede interceptar a una fuerza guerrillera, y forzarla a combatir, en espera de que tropas de refuerzo y ataques aéreos permitan destruir a los guerrilleros.

A medida que la capacidad de la F.D.R. se incrementó durante el periodo de diálogo con la guerrilla, la importancia de las operaciones lanzadas por esta fuerza ha aumentado; así, durante el año 2001, la F.D.R. lanzó su mayor ofensiva contra las FARC, realizando la operación "7 de Agosto", durante la cual:

**"...movilizamos aproximadamente 3.000 hombres en corto tiempo contra una columna de las FARC que se desplazaban para la realización de una campaña. Esta columna estaba integrada por 2.000 combatientes de las FARC. Fue una operación exitosa con excelentes resultados.."<sup>22</sup>**

El comandante de esta fuerza fue "dado de baja" y su columna dispersada; asimismo, operaciones de menor cuantía permitieron comprobar que las tropas de la F.D.R son capaces de detectar y derrotar en combate a las fuerzas de las FARC, una situación que en el periodo de 1995-98 era impensable.

Actualmente la F.D.R. se encuentra desplegada en la base de "Tres Esquinas" con la misión de controlar la actividad guerrillera en la región de Caquetá, uno de los bastiones más fuertes de las FARC. Su capacidad actual le permite desplazar una fuerza de 600 hombres vía aérea en forma inmediata, a 250 kilómetros de distancia de su base de operaciones.

La actividad de la F.D.R. está bajo el permanente monitoreo de los asesores militares norteamericanos, los cuales confían en que esta nueva unidad sea la respuesta a la necesidad de los ejércitos regulares del Primer Mundo de enfrentarse a las guerrillas sin la necesidad de exponer a las tropas regulares a las desgastantes campañas de búsqueda y destrucción con las que se intentaba, por medio de unidades de infantería, cercar a las fuerzas guerrilleras.

El esquema actual de las F.D.R. permite su empleo por parte de potencias tecnológicamente desarrolladas, ya que su superioridad recae en los costosos sistemas de armas entregados por los EE.UU. al ejército colombiano (principalmente los UH-60 y los Huey II), los sistemas de información y reconocimiento satelital y de UVAs<sup>23</sup> con los cuales el ejército colombiano recolecta la información de inteligencia necesaria para enfrentar las "campañas" de la guerrilla, así como el costoso entrenamiento entregado a los miembros de la F.D.R. el cual sólo puede explicarse dado que los EE.UU. ha asumido directamente el costo de entrenar a las F.D.R. de

---

22 General Jorge Enrique Mora Ranguel. Comandante del Ejército de Colombia. En *Military Review*. Noviembre-diciembre 2001 Vol. LXXXI n° 6. Pág. 77-80.

23 Vehículos de Reconocimiento Aéreo sin piloto. De fabricación israelí, estos vehículos permiten la transmisión en tiempo real de información táctica a través de sus sensores de TV e infrarrojos.

acuerdo a niveles que, por su alto costo, sólo pueden permitirse las potencias tecnológicas del Primer Mundo.

Todo esto conforma una estructura de fuerzas profesional, altamente entrenada y con una capacidad tecnológica única en el Tercer Mundo, cuya capacidad operativa depende del millonario financiamiento de parte de los EE.UU. ya que no existe en el mundo una fuerza armada perteneciente a un país tercer mundista capaz de adquirir equipo tan costoso y mantenerlo en estado operativo. Como ejemplo de esto, los UH-60 no son empleados por ningún otro país de América Latina como helicóptero de combate; Chile que adquirió a precio de "oferta" uno de estos helicópteros como parte de su plan de remplazar su fuerza de UH-1H (veteranos de la guerra de Vietnam), debió renunciar a su intento al comprobar que los costos operativos por hora de vuelo de este helicóptero eran tan elevados, que le sería imposible financiar el empleo operativo de una fuerza de helicópteros de este modelo.

En cuanto al entrenamiento, sólo Colombia, en toda América Latina, ha podido financiar el entrenamiento y el equipamiento de una fuerza de estas características, a lo cual se ha unido un aumento en más de 55.000 soldados del ejército colombiano.

A causa de lo anterior, puede afirmarse que el empleo de una fuerza de combate de las características de la F.D.R. colombiana es simplemente imposible para un país Tercer Mundista, como los de América Latina, ya que los costos de equipar a una fuerza de este nivel tecnológico son imposibles de asumir por las economías de la región.

Como prueba de esto, Brasil que cuenta con las fuerzas armadas más numerosas de la región, no está en condiciones de financiar la creación de una fuerza de estas características y debió recurrir al despliegue en su frontera con Colombia de unidades regulares del Ejército y la Infantería de Marina.

Perú y El Salvador, que cuentan con helicópteros norteamericanos de menor nivel tecnológico, no podían durante su lucha contra las guerrillas izquierdistas mantener en operaciones más del 30% de su fuerza de helicópteros de transporte, debido a la carencia de recursos para financiar los costos operativos (combustible de aviación, repuestos, mantenimiento, talleres de aviónica, armamento, entrenamiento, etc.) que implicaba esta fuerza.

El que para un Estado Tercer Mundista sea imposible mantener una fuerza de estas características, se hace más evidente al considerar que la F.D.R. es una unidad de tipo contra-insurgente, es decir, diseñada para su empleo contra una fuerza guerrillera muy móvil pero con un reducido poder de fuego, que en caso de ser empleada contra un ejército regular, aún de nivel tercer mundista, se enfrentaría a bajas tan elevadas producidas por la A.A.A. y las unidades regulares que su empleo en un conflicto contra un ejército regular sería casi una locura.

A causa de esto la F.D.R., creada y entrenada por los asesores norteamericanos, puede ser considerada un experimento realizado por los EE.UU. con vistas a organizar, en el interior del U.S. ARMY, una unidad de similares características una vez que se compruebe que una fuerza de este tipo le permitiría a una potencia tecnológica, dotada de un ejército profesional, enfrentarse a una



fuerza guerrillera en un conflicto irregular donde se supone que la tecnología no tendría una gran incidencia en el desarrollo de las operaciones.

La F.D.R. es, de esta manera, una unidad pionera de lo que podría ser el componente "liviano" de una futura Fuerza de Despliegue Rápido (F.D.R), en conjunto con las unidades ACAB<sup>24</sup> (Helicópteros anti-tanque y de apoyo estrecho), capacitada para responder a las necesidades de despliegue rápido de las futuras intervenciones norteamericanas en el Tercer Mundo.

## CONCLUSIONES

Una nueva estructura de fuerzas se está gestando en el U.S ARMY, fuerzas blindadas livianas pero letales, dotadas del poder de fuego de **"...el M-1 Adams, pero de la capacidad de despliegue del Bradley..."**<sup>25</sup>, capaz de desplegarse en áreas desprovistas de infraestructura portuaria y vial, capaz de superar en capacidad de fuego y maniobra a las formaciones armadas de potencias regionales tercermundistas, será apoyada por una ACAB modernizada y capaz tanto de efectuar el combate anti-carro que la doctrina blindada norteamericana le asigna tradicionalmente, como de desplegar unidades de caballería aérea para efectuar asaltos helitransportados en la retaguardia de un enemigo regular o efectuar la operación de envolvimiento vertical que le permita derrotar a formaciones guerrilleras tercermundistas.

Esta reestructuración del U.S ARMY es consecuente con la nueva realidad estratégica mundial. Desplazado del Continente Europeo, con su enemigo tradicional destruido, enfrentado a una campaña terrorista en su contra, la capacidad de desplegarse rápidamente en terrenos hostiles es clave para la proyección de fuerza norteamericana como instrumento de su política exterior.

Una fuerza de despliegue rápido, con efectiva capacidad de combate, será el componente clave de la política de intervención norteamericana en el tercer mundo, tanto como fuerza de avanzada para impedir actividades hostiles a los EE.UU. y a sus aliados por parte de un estado "terrorista", para intervenir en operaciones de mantenimiento o de imposición de la paz contra bandas irregulares en combate, para apoyar a estados o regímenes aliados contra actividad insurgentes o intervenir con medios no letales en desórdenes o asonadas populares y, al mismo tiempo, contará con una capacidad de fuego que le permitirá su empleo en un campo de batalla regular.

Así, el U.S ARMY a futuro podrá desplazar de su rol de intervención en el tercer mundo a las unidades livianas de la infantería de marina norteamericana, cuyo equipo y doctrina les permiten sólo intervenir en escenarios de L.I.C. por periodos de corta duración y contra naciones poco desarrolladas militarmente.

En este nuevo escenario mundial, marcado por la creciente complejidad de los posibles escenarios de intervención norteamericana en el Tercer Mundo, sin

---

24 La ACAB, tienen entidad de brigada, a partir de los años 80" las divisiones pesadas norteamericanas cuentan con una Brigada de Caballería Aérea, dotado de dos Batallones de helicópteros de ataque antitanque AH-64 "Apaches" equipados con misiles antitanques y helicópteros de exploración, esta estructura de helicópteros pesados de ataque y livianos de exploración, unida a tropas de infantería helitransportada en UH-60, representan una unidad teóricamente ideal para su empleo contra formaciones armadas que no cuenten con un avanzado sistema de A.A.A (Artillería Antiaérea) como lo son las formaciones guerrilleras tercermundistas.

25 General de División JAMES DUBIK, Op.cit. Pág. 10.

olvidar vastas regiones de inestabilidad crónica en África y Asia donde el caudillaje tribal y los irregulares armados forman una fuerza de impredecible comportamiento, las Fuerzas Armadas de los EE.UU. requieren de una capacidad operativa de sus unidades flexible y de real despliegue a escala global libre de la dependencia de medios de infraestructura que el grueso de los países del mundo en desarrollo carece.

Una vez que esta nueva estructura de fuerzas sea creada y desplegada, los EE.UU. contarán, por primera vez en su historia, con una capacidad de intervención global con todo su poderío, no limitado por su estructura de fuerzas a masivos y lentos despliegues acorazados inútiles frente a fuerzas guerrilleras irregulares o conflictos sociales o por unidades livianas incapaces de enfrentarse a tropas regulares de las potencias regionales hostiles a los EE.UU.

Que esta potencia emplee esta nueva fuerza para transformarse en el gendarme del mundo, dependerá de su voluntad política de hacerlo y no de la carencia de medios para intervenir en escenarios periféricos a su teatro de operaciones tradicional, la defensa de Europa y la batalla de aniquilación de fuerzas blindadas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

1. ALVIN Toffler. LA TERCERA OLA. EDICIONES ORBIS, S.A. Buenos Aires. Argentina. 1985.
2. EDUARDO, Raúl Balbi - MARIA Fabiana Crespo. CAPTURANDO EL FUTURO. Editorial Formato, Buenos Aires, Argentina, 1997.
3. DAVID J Shaughnessy. EL ATAQUE TERRORISTA EN AMÉRICA - LA PRIMERA GUERRA DEL SIGLO XXI Volumen LXXXI Noviembre - Diciembre 1993.
4. DOUGHERTY James y PFALTZGRAFF Robert, "Teorías en pugna en las relaciones internacionales". Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1995.
5. ERIC Hobswam. SOBRE LA HISTORIA. España. Barcelona. Critica, Grijaldo- Mondadori. 1992.
6. Gabriel Marcella PLAN COLOMBIA. Los Imperativos Estratégicos y Operacionales. En MILITARY REVIEW. Julio-Agosto 2001 LXXXI Pág. 23-29.
7. General Jorge Enrique Mora Ranguel. Comandante del Ejército de Colombia. En MILITARY REVIEW. Noviembre -Diciembre 2001 Vol. LXXXI.
8. Godon Sullivan, Coronel James M Dublín. Cómo se libraré la Guerra en la Era de la Información. En: MILITARY REVIEW. Escuela de Comando y Estado Mayor. Fort Leavenworth. Kansas. Volumen LXXX January-February 2000.
9. HEINECKE Scott. LA GUERRA IRREGULAR. Santiago. Chile. Editorial Siena 1994.
10. HILMAN, Roger. La Guerra de Guerrillas. En: MILITARY REVIEW. Escuela de Comando y Estado Mayor. Fort Leavenworth. Kansas. Volumen LXXXI Noviembre-Diciembre 1993.
11. JAMES DUBIK, disertación a los alumnos de la Escuela de Plana Mayor, en Fuerte Leavenworth, reproducida por Military Review. Septiembre-October 2001.
12. Jefe del Estado Mayor conjunto. VISIÓN CONJUNTA 2020, En: MILITARY REVIEW. Pág. 3-23 Escuela de Comando y Estado Mayor. Fort Leavenworth. Kansas. Volumen LXXXI Noviembre-Diciembre 2001.
13. POMEROY. W.J. GUERRILLAS Y CONTRAGUERRILLAS. México. Editorial Grigalbo. 1963.
14. Vance C. Bateman EL PODER AÉREO EN LOS CONFLICTOS DE BAJA INTENSIDAD. En Airpower journal primavera 1992 USAF.

## REFLEXIONES ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA DEFENSA NACIONAL EN EL CONTEXTO DE LA "SOCIEDAD DEL RIESGO"

JULIO C. ROMERO OROZCO\*

*"Si los seres humanos supieron alguna vez lo que era la 'naturaleza', ahora ya no lo saben "*  
Ulrich Beck

*In the new Society of Risk scenario, the concept of "nature" has acquired a much broader and more complex connotation. The social body has ceased fearing the destructiveness of natural phenomena. Now the risks and fears are a consequence of the very human construction, among which society selects some dangers and discards others according to how the information is excited and politized through Communication and the manner in which those responsible foresee or give solutions for uncertainty.*

*In this scenario, society and its participation, sustained by perception, valoration and commitment -variables of attitude and motivation- concerning National Defense activities, is inscribed within an atmosphere of risk and dangers, establishing a symbolic reality of threatening size, insecurity and suspiciousness. Factors that undermine the development and long term strategic position of the country, as well as against everyone's efforts to preserve national values and to build a safe, harmonic society.*

*In this problem, the solution should arise from the heart of the country's Defense Policy and its articulation with communicative actions that define the strategic character of the Defense Policy and reassess the old formats of Education and Diffusion.*

En el actual ambiente de interacción de resultados políticos, económicos y socioculturales, la relación entre los fenómenos de la naturaleza y la sociedad como proceso en constante evolución y participación de actores ya sean individuales o institucionales, está cambiando marcadamente. Lo predecible o impredecible de un fenómeno o de un hecho, ya no son situaciones ajenas y neutras a la percepción pública. Ahora, la evaluación de sus efectos se realiza pensando si las autoridades y líderes de opinión adoptaron y opinaron acerca de las medidas correspondientes o se anticiparon al escenario de incertidumbre. Es decir, comienza a cobrar valor la responsabilidad de las autoridades, identificables actores sociales que tienen la misión, a través de una metodología, disminuir al máximo los riesgos, debido a que cuentan con el poder, el marco regulador correspondiente y los mecanismos de comunicación.

---

\* Diseñador Gráfico (Universidad Católica de Valparaíso) en la Academia de Guerra Aérea, Magíster en Comunicación Aplicada, Universidad Las Condes, Diplomado en Seguridad y Defensa Nacional en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

1 U. Beck, A. Giddens y S. Lash, *Modernización Reflexiva: Política, Tradición y Estética en orden social moderno*, Alianza Universidad, Madrid, 1997, Pág. 10.

Siguiendo la idea anterior, en que se manifiesta la entrada del factor Responsabilidad Social, en la problemática de la convivencia humana -el conflicto y el Poder-, la sociedad va constituyendo su propia naturaleza y provocando singulares efectos, por lo que el Medio Ambiente (en su sentido más amplio) pasa a ser un universo de categorías complejas que "interaccionan y se influyen mutuamente"<sup>2</sup>. En esta dinámica, los riesgos se vuelven una realidad cotidiana ya que los peligros individuales y colectivos pasan a ser factores preponderantes en la percepción, valoración y compromiso, variables de la actitud y la conducta para la construcción de una sociedad armónica, segura y optimizable.

El hecho ineludible de vivir en un ambiente cada día más global e interdependiente y además, amenazados por los peligros de la naturaleza: desastres, la capa de ozono, etc., los peligros que se derivan de la mantención de la hegemonía, protección de intereses y consumo incontrolado, como también, los campos de la investigación tecnológica y desarrollo: imposición de modelos político-económicos, carrera armamentista, productos y recursos estratégicos, armas nucleares, investigaciones en el campo de la genética, agotamiento de recursos, contaminación delincuencia, drogas etc., emerge la idea de que los efectos de esta realidad y ulteriores miedos y temores son producto de la propia acción humana, lo que ha puesto de manifiesto, la convivencia en una cultura del riesgo, la que requiere un urgente y serio enfoque sociológico de los actores de la Responsabilidad o Agentes conductores de la sociedad.

A la cultura del riesgo la podríamos definir como el enfrentamiento de la sociedad a desafíos y consecuencias de la propia convivencia social, y no de la naturaleza, pudiendo afirmar que el actual acto humano se caracteriza por el "paso del peligro al riesgo"<sup>3</sup>, por lo que la conciencia ya no es depositaria de esta realidad de peligros e incertidumbre, sino que repercute en forma destructiva como "información excitada por la comunicación"<sup>4</sup>, y por tanto, como atención selectiva: "Somos nosotros mismos los que a menudo escogemos nuestros propios terrores y pesadillas. Cada sociedad selecciona tan solo algunos peligros e ignora una amplia serie de otros"<sup>5</sup>.

En este sentido, el campo de las ciencias, como tradicional paradigma de la racionalidad, ha perdido la confianza de la sociedad. Su producto ya no es evaluado como un bien, sino que es sometido a una evaluación social exhaustiva y profunda en cuanto a sus efectos, en donde la percepción del ciudadano común y del ciudadano medio se constituye en una variable decisiva, con atributos de simplificación mental acerca de las consecuencias.

En cuanto a esto último, hay que indicar que la industria de la información cumple un rol fundamental, ya que en su status de vigilante del ambiente pone en la realidad colectiva e individual, los campos temáticos relativos a lo que hay que pensar y de lo que hay que tener opinión, que en definitiva se traduce en lo que hay que tener miedo y cuáles son las amenazas y áreas de peligro. Además, por esta vía, los conflictos o efectos se politizan, entrando al debate público, por lo cual, los grupos o instituciones poderosas, que antes trataban estos asuntos a puertas cerradas, ahora son sometidos a juicios y olas de opinión.

---

2 Rafael Nevado Barbudo, *Tecnoética Ambiental: Los Transgénicos*, Artículo Internet, Universidad de Barcelona, rnevado@pcb.ub.es, 2002.

3 *Ibid* Pág.2.

4 *Ibid* Pág.2.

5 *Ibid* Pág.2.

La teoría de Riechmann acerca del fenómeno del riesgo o las "razones para la inquietud" establece cuatro categorías<sup>6</sup>:

1. Riesgos Sanitarios.
2. Riesgos Ecológicos.
3. Riesgos Sociopolíticos.
4. Riesgos para la Naturaleza Humana.

Como se expuso anteriormente, el concepto naturaleza adquiere un significado mucho más amplio en nuestros días. La propia interacción de sus componentes va incluyendo todo el espectro de hechos y acontecimientos que devienen de la convivencia en la sociedad, los cuales no pueden sustraerse del fenómeno del riesgo, debido al posible conflicto de intereses que pudiera suscitarse, ya sea con otras naciones o en el seno mismo del país. Respecto al país, uno de los temas que han entrado al debate, debido a que nos involucra a todos, es la problemática de la percepción, valoración, compromiso y participación de la sociedad en la Defensa de la Nación, situación que es atravesada por complejas variables y connotaciones, de las cuales, no es posible neutralizarlas con simplicidades, sesgos o imposiciones, ni depositar esta problemática en el nicho exclusivo del riesgo y el peligro, ya que con este enfoque, se cae en el error de constituir un escenario de tamaño amenazante, desencadenar sentimientos de inseguridad, desconfianza y ansiedad y finalmente, adoptar decisiones políticas e institucionales que podrían perjudicar la posición estratégica del país a largo plazo. El enfoque clausewitziano de la guerra, como parte de la Defensa del país, nos aporta elementos interesantes para esta reflexión, al hacer confluir tres grandes campos variables y complejos:

- Los sentimientos y la violencia emotiva correspondientes al Pueblo.
- Los riesgos e incertidumbre a ser controlados por el valor y la capacidad de los jefes militares.
- La racionalidad del Estado.

A este enfoque, pienso que hay que agregar el campo de la Amenaza, que corresponde al qué, cómo, cuándo y dónde de la oposición a nuestros intereses en un período de crisis, conflicto potencial o empleo de la fuerza en un determinado contexto o segmento de tiempo.

Observamos a simple vista que esta realidad de cuatro componentes es transversal a las cuatro categorías de riesgos presentadas anteriormente. Se entrecruzan y se presentan a la opinión pública en la forma de Temas Debatibles y opinables no exentos de componentes de incertidumbre, permitiendo una serie de interrogantes respecto a:

- ¿Qué hay que defender?
- ¿Cómo hacerlo y con qué herramientas?
- ¿Cuándo hacerlo o en cuáles circunstancias?
- ¿Dónde hacerlo o qué escenario?

Estas interrogantes permiten comprender la compleja dinámica del enfoque de Von Clausewitz acerca de nuestra realidad como Estado-Nación, asignando

---

<sup>6</sup> Ibid Pág.2.

responsabilidades y definiciones concretas en cuanto a lo que hay que saber respecto a lo particular de nuestra Política de Defensa, sus objetivos, como sus elementos comunicables, de manera de producir en la conciencia nacional una base sólida de opinión y compromiso.

Por otro lado, debate público respecto a la participación social en la Defensa Nacional presentado por el Texto informativo mundial y canalizado por los Medios de Comunicación como "de lo que hay pensar, opinar y temer, en definitiva, bajo el Texto de los Riesgos y connotaciones se vuelve un estado de vigilancia sesgada y enfocada solamente a los peligros que se expondría el país y los actores actuales y potenciales de la Defensa Nacional y a los efectos sobre el resto de la sociedad y no al beneficio e importancia de los aspectos de: experiencia, adquisición de conocimiento y capacitación del actor de la Defensa, como a la preservación y consolidación de los Principios Básicos del Estado y cumplimiento de los Objetivos Nacionales. Un quehacer y responsabilidad de todos los chilenos.

Ya veíamos anteriormente en el enfoque de Von Clausewitz, que el campo de los riesgos e incertidumbre, respecto a la guerra pertenecían al control de los líderes militares, lo cual implica un ámbito exclusivo y técnico que da cuenta de la estatura profesional y organización de las armas que intervienen en el uso de la fuerza. A este campo de riesgo e incertidumbre, se le puede denominar como el centro de gravedad de la sociedad durante un conflicto, requiriendo el compromiso de todos. Actitud que se ha demostrado históricamente en la defensa de nuestro país. El quehacer de las Instituciones de la Defensa en tiempo de paz, bajo este punto de vista, debiera quedar en un estado neutral respecto a los riesgos e incertidumbre ya que sus actividades apuntan a la preservación valórica y a la mantención y desarrollo de capacidades, tanto organizacionales como tecnológicas.

Las categorías de riesgos expresadas como información excitada por la comunicación y percibida como realidad simbólica, respecto a la participación social en la Defensa Nacional es el aspecto central de esta problemática, pues las variables tecnológicas, políticas, socioculturales y económicas incluidas en esas categorías se entrecruzan perversamente en la percepción social, excluyendo su objetividad en la conciencia del ser nacional y del cumplimiento de sus objetivos, produciéndose una suerte de desvinculación social e individual sostenida en el antagonismo y el miedo:

- Para la conciencia, los valores, el culto y el pensamiento.
- Para la dignidad y la salud.
- Para la democracia y la libertad en su concepto más amplio.
- Para la adquisición de conocimientos y capacidades.

En este escenario, la percepción, valoración y compromiso no se constituye en un proceso de Objetivización. La construcción social de la realidad respecto a los Objetivos Nacionales se vuelve relativa al cobijo de la Tematización imperante de los Medios de Comunicación los cuales, como se dijo anteriormente, presentan la agenda del día a día, de manera selectiva, de lo que hay que pensar, de lo que hay que tener opinión y lo que hay que temer y oponerse.

Entonces, ¿Cuál es la metodología para excluir de la Cultura del Riesgo la participación ciudadana en actividades de la Defensa en Tiempo de Paz? y

¿Quiénes son los agentes o responsables para aplicarla?

### **Una Política de Defensa Comunicable**

"La estrategia nacional entonces, en su más alto nivel -en el nivel del estadista-es el arte de evaluar y luego combinar estos tres elementos: pasión, racionalidad y violencia, en una forma, lugar, proporción y secuencia, que produzca un efecto resultante óptimo para obtener los fines de la guerra, para lo cual deberá disponer las políticas que lleven a la preparación de los instrumentos necesarios"<sup>17</sup>.

Se observa que el evaluar y combinar los tres elementos clausewitzianos implican el logro de un efecto resultante óptimo si se cuenta con una Política dinámica y propositiva, (preparar instrumentos necesarios). Por tanto, esta dinámica significa Educación y Difusión.

### **La Educación en la Vida Social**

Sin duda que el proceso educativo desde las primeras aulas es fundamental si es configurado con aspectos de conocimientos básicos y formación social, ambos interrelacionados, propositivos y proactivos respecto al ser nacional y a sus objetivos.

### **La importancia de los Medios de Comunicación**

Lo anterior debe ser reflejado por la tematización de los Medios de Comunicación Masiva, en concomitancia con la Política de Defensa, orientada a la preservación y desarrollo de la Nación, como también a su actualidad o situación contextual respecto a lo Global, Regional y Vecinal. (Escenarios donde surgen las amenazas y se politizan).

### **Difusión y Lenguaje**

Planificar y ejecutar acciones comunicativas sostenidas en las ventajas de los valores que se practican con la participación ciudadana, proponiendo y escogiendo un lenguaje nuevo, cuya articulación permita una percepción, valoración y compromiso positivo.

Tal vez, la denominación de "Servicio Militar Obligatorio", provoque rechazo anticipado a la actividad.

Un contenido integrador novedoso de ideas en el mensaje constituirá un campo de conocimiento más amplio en beneficio de la percepción y la motivación.

### **El "Plus" de la participación social en la Defensa**

La acción comunicativa debiera presentar a la sociedad, de manera clara y transparente, el espectro de beneficios de la participación ciudadana en el campo de la Defensa. Un resultado de la transacción que fije la sinergia de la interacción sociedad y actividades de la defensa.

Esta interacción conlleva obligadamente aspectos de:

- Capacitación.
- Inserción Laboral.

---

7 Director Revista de Marina, Servicio Militar, 1996, Pág. 1.

- Valor y reconocimiento.
- Pertenencia y protección.
- Universalidad y Homologación.
- Concatenación en el desarrollo y progreso en el quehacer social, tanto en actividades académicas como laborales.

### **Los Líderes de Opinión**

Además es necesario identificar y promover la participación de Líderes de opinión formales en Debates que alimenten y fijen en la conciencia individual y colectiva los elementos y valores pertenecientes a la preservación y desarrollo de la Nación, ajenos a sesgos y connotaciones, como también, dar énfasis a la importancia de ser actores del proceso.

### **Incorporación de otros segmentos de la sociedad y diversificación de la Participación Ciudadana**

Uno de los aspectos que han entrado al debate público, es la propuesta de alternativas de cumplimiento del Servicio Militar Obligatorio. Se han promovido alternativas de variado orden que esquivan el cumplimiento del servicio a las armas. Estas alternativas se harían válidas si complementan el objetivo de la Defensa de manera integradora, no sólo respecto a las actividades, sino que de la participación de otros segmentos etarios, como jóvenes universitarios y ciudadanos interesados en completar a modo de reservistas, las dotaciones requeridas.

### **Pensamiento Final**

Ante el creciente y dinámico escenario de incertidumbre, la articulación de conceptos y acciones definidas y comunicadas en beneficio de la preservación y desarrollo de nuestra nación se constituyen en una claridad y régimen de "verdad" para lograr objetivos y obtener el preciado Bien Común, -una responsabilidad del Estado-, evitando así, caer en la creación de futuros potenciales o nuevas áreas de impredecibilidad. Estas áreas grises, finalmente se constituyen en temores que impiden acceder al conocimiento y al desarrollo.

En el actual ambiente, la nueva modernidad nos está presentando una situación de distribución de males y de riesgos, que en su dinámica resultan respuestas de agitación social, descompromiso y en la forma más perversa: en Terrorismo.

Por lo anterior, el rol del Estado y la gestión de sus notables se constituye en los elementos centrales para articular en un ciclo virtuoso, la tecnología y la participación social en el cumplimiento de los objetivos de la nación y estos a su vez, alineados con los objetivos e intereses globales.

La sociedad del riesgo obedece a un equívoco vicio y descontrol de intereses y al dislocado arte combinatorio de la tecnología no propositiva, en que, si no se producen acertadas coordinaciones internacionales respecto a las políticas públicas y a la educación, la participación social se debilita en el individuo, en la familia y en la institucionalidad.

La actual realidad de riesgos en cuanto a un estado de crisis constante nos desafía a convertirla en oportunidades para:



- Reorientar la combinación Tecnología y Educación.
- Realizar una equitativa distribución del riesgo en la sociedad.
- Constituir espacios de Comunicación y lenguaje transversal con otras naciones.

"La desinformación o la deficiente comunicación, es el verdadero riesgo individual y colectivo que corre la sociedad".<sup>8</sup>

Rafael Nevado Barbudo

## **BIBLIOGRAFÍA**

1. Beck, U., Giddens A., y Lash,S., Modernización reflexiva: Política, Tradición y Estética en el Orden Social Moderno, Alianza Universidad, Madrid 1997.
2. Director Revista de Marina, Servicio Militar, 1996.
3. Libro de la Defensa Nacional de Chile
4. Luhmann, Niklas, Sociología del Riesgo, Triana Editores, Universidad Iberoamericana, México D.F., 1998.
5. Nevado B, Rafael, Tecnoética Ambiental: Los Transgénicos, Artículo Universidad de Barcelona, 2002
6. Romero O, Julio C., Análisis de los Medios de Comunicación Masiva en Beneficio de la Seguridad Nacional de la República de Chile, Tesis de Magíster en Comunicación Aplicada, Universidad Las Condes, Santiago, 1997.

---

<sup>8</sup> Ibid Pág. 1.



# ANEPE

*Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago*

*Teléfono: (56-2) 2315021 / 22 al 25*

*Fax: (56-2) 2315021 / 22 al 25 Anexo 17*

*Página Web: [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl)*

*Correo Electrónico:*

*[publicac@anepe.cl](mailto:publicac@anepe.cl)*

*[anepe@anepe.cl](mailto:anepe@anepe.cl)*