



Nº 99

2005

# POLÍTICA y ESTRATEGIA

HUMBERTO JULIO REYES

LAS RELACIONES CIVILES MILITARES  
EN CHILE EN EL PRESENTE. MITOS Y  
REALIDADES

ARTURO CONTRERAS POLGATTI

EL PROCESO DE UNIDAD  
SUDAMERICANA. DESAFÍOS Y  
OPORTUNIDADES FRENTE AL MUNDO

JORGE RIQUELME RIVERA

LA SEGURIDAD NACIONAL DE  
CHILE EN EL MARCO DE LA  
GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN EN  
APEC

DANIEL SOTO MUÑOZ

INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA EL  
PLANEAMIENTO Y CONDUCCIÓN DE  
OPERACIONES DE PAZ

JORGE PRECHT PIZARRO

EL OBISPADO CASTRENSE DE CHILE  
ANTE EL DERECHO INTERNACIONAL

HORACIO LARRAÍN LANDAETA

LAS AMENZAS ASIMÉTRICAS COMO  
UNA MODALIDAD DE RESOLUCIÓN  
DE CONFLICTOS

MANUEL CONCHA MARTÍNEZ

LA PREPARACIÓN DE LA CAPACIDAD  
MILITAR CONJUNTA: UNA VISIÓN  
ECONÓMICA

JULIO C. ROMERO OROZCO

LA DECONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA  
REALIDAD A PARTIR DEL CONFLICTO.  
UNA REFLEXIÓN ACERCA DE  
UNA POSIBLE ESTRATEGIA PARA  
ENFRENTAR ESCENARIOS FUTUROS  
A PARTIR DE LA REINVENCIÓN DE  
NUESTRO RELATO OCCIDENTAL

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)

Santiago de Chile

# POLÍTICA Y ESTRATEGIA



**Nº 99**

SANTIAGO, CHILE, JULIO - SEPTIEMBRE 2005

Publicación de la

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

**bl**

# REVISTA

---

# POLÍTICA Y ESTRATEGIA



**ISSN-0716-7415**

## DIRECCIÓN DE LA REVISTA

### Director

Fernando Duarte Martínez-Conde

### Editor

Juan Araya Díaz

### Secretario

Iván Rojas Coromer

## CONSEJO EDITORIAL

### Presidente

General de Brigada Guillermo Castro Muñoz

### Vocales

CDA. (A). Julio Frías Pistono  
CAP. (E) Alejandra Peñaloza Villegas  
Profesor Francisco Le Dantec Gallardo  
Señor Juan Araya Díaz

CF. Álvaro Chiffelle Gómez  
Profesor Gustavo Basso Cancino  
Profesor Fernando Duarte Martínez-Conde  
Señor Claudio Ortiz Lazo

### Consejeros 2005 - 2006

Roberto Arancibia Clavel  
Franklin Barrientos Ramírez  
Mariano C. Bartolomé  
CRL. (E) Arturo Contreras Polgatti  
Enzo Di Nocera García  
Roberto Durán Sepúlveda  
Jaime Etchepare Jensen

Uldaricio Figueroa Plá  
Claudio Fuentes Saavedra  
Cristián Garay Vera  
Sergio González Miranda  
Omar Gutiérrez Valdebenito  
Guillermo Holzmann Pérez  
Jeannette Irigoin Barrenne

GDB. Cristián Le Dantec Gallardo  
Miguel Lecaros Sánchez  
José Morandé Lavín  
Walter Sánchez González  
Alexander Tavra Checura  
Iván Witker Barra

**IMPRESIÓN: INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR**

## 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 y la defensa nacionales 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. Por lo tanto no representan necesariamente, la doctrina y/o pensamiento de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
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:
  - Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 30 páginas, espacio simple, escritos en sistema Word, letra tamaño Arial N° 12. Adjuntando el diskette correspondiente o remitirlo por medio de correo electrónico.
  - Las fotografías, gráficos y/o imágenes dentro del texto, sólo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el texto para una mejor comprensión de los lectores. Los gráficos deben estar dibujados o diseñados en computación o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con tinta negra.
  - Todos los mapas deben ser publicables, es decir, sin restricciones de derechos de autor, ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.
  - De ser imprescindible la inclusión de algunos de los elementos citados precedentemente, debe hacerse llegar el material en forma física con la finalidad de obtener una buena resolución de impresión, indicando la fuente de origen, con el propósito de no infringir la Ley de Propiedad Intelectual.
  - 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 currículum del autor (principalmente con sus títulos y grados académicos), además de su dirección, casilla postal, correo electrónico o teléfono, para poder realizar los contactos entre la editorial y los autores que remiten artículos.
5. Los trabajos que, por alguna razón, no sean aprobados por el Consejo Editorial de nuestra revista no serán devueltos a sus autores, quedando a disposición de la revista.
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
★ Editorial _____	7
★ Las relaciones civiles militares en Chile en el presente. Mitos y realidades _____ Profesor Humberto Julio Reyes	9
★ El proceso de unidad sudamericana. Desafíos y oportunidades frente al mundo ____ Coronel (E) Arturo Contreras Polgatti	19
★ La seguridad nacional de Chile en el marco de la globalización e integración en APEC _____ Señor Jorge Riquelme Rivera	29
★ Instrumentos jurídicos para el planeamiento y conducción de operaciones de paz ____ Capitán de Carabineros (J) Daniel Soto Muñoz	61
★ El Obispado Castrense de Chile ante el derecho internacional _____ Señor Jorge Precht Pizarro	91
★ Las amenazas asimétricas como una modalidad de resolución de conflictos _____ Señor Horacio Larraín Landaeta	104
★ La preparación de la capacidad militar conjunta: una visión económica _____ Profesor Manuel Concha Martínez	112
★ La deconstrucción social de la realidad a partir del conflicto. Una reflexión acerca de una posible estrategia para enfrentar escenarios futuros a partir de la reinención de nuestro relato occidental _____ Señor Julio C. Romero Orozco	120

**bl**

---

## EDITORIAL

Una variada agenda temática, que abarca desde los desafíos de seguridad que enfrenta Chile con su inserción en el Pacífico hasta antecedentes históricos sobre la creación del Vicariato Castrense, incluye la presente edición (99) de la revista Política y Estratégica que edita nuestro Instituto.

En el primer artículo de este número el académico de la ANEPE, Humberto Julio Reyes, plantea la tesis de que bajo el mando del General Juan Emilio Cheyre, el Ejército ha cerrado la etapa de transición en el tema de las relaciones civiles-militares, con lo cual los vínculos institucionales –precisa- “han entrado en un cauce de absoluta normalidad democrática”.

Entre las características de esa normalización menciona la subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad política legítimamente designada, y su neutralidad política o “apartidismo” que lleva a que sus miembros no participen en la política contingente ni se involucren en las disputas o antagonismos partidistas.

En otro artículo, el Coronel de Ejército, Arturo Contreras Polgatti, analiza el proceso de unidad sudamericana, cuyo último hito fue la reunión presidencial realizada en diciembre del año pasado en el Cuzco, Perú. A juicio del autor, la opción de una Comunidad Sudamericana de Naciones surge como la más realista y posible a la luz de los beneficios potenciales que importa el aprovechamiento colectivo de una oportunidad histórica. Según Contreras, probablemente esa coyuntura no volverá a repetirse en el contexto geopolítico, geoeconómico y geoestratégico que caracteriza a la actual coyuntura internacional.

El profesor de Historia y Geografía y Licenciado en Ciencia Política en la Universidad Católica, Jorge Riquelme Rivera, escribe sobre la Seguridad Nacional de Chile en el ámbito de la Cuenca del Pacífico. En su análisis sostiene que las grandes decisiones del sistema internacional contemporáneo se han traspasado desde el Océano Atlántico al Pacífico. Y en ese escenario, la seguridad se obtiene por medio de la cooperación y no por la confrontación ni la competencia.

El Capitán de Justicia de Carabineros, Daniel Soto Muñoz, reúne y esquematiza las principales normas jurídicas internacionales que regulan las operaciones de paz de Naciones Unidas y cómo se complementan con las chilenas.

El profesor titular de Derecho Público de la Universidad Católica, Jorge Precht Pizarro, defiende el valor jurídico de las tratativas entre la Santa Sede y el Gobierno de Chile para crear el Vicariato Castrense a comienzos del siglo XX. Al respecto, señala que el tema toma relevancia ante el planteamiento de algunos sectores religiosos no-católicos de desconocer la vigencia de ese acuerdo sobre asistencia religiosa a miembros de las Fuerzas Armadas, tras aprobarse la Ley de Culto.



Precht argumenta que “una norma convencional internacional (como el acuerdo entre el Vaticano y Chile) no puede entenderse afectada por un acto interno del Estado parte, sea por normas legislativas o reglamentarias”.

Horacio Larraín Landaeta, Ingeniero y Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile, dedica un artículo a revisar, con ejemplos, el concepto de amenaza asimétrica y en sus conclusiones plantea que en el corto y mediano plazo la acción multilateral de la comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas, es la aproximación “correcta y legítima para atenuar ese tipo de amenazas”.

Según el autor, en el largo plazo el desarrollo, la educación y la cooperación entre los Estados para dar seguridad y bienestar a las personas, es decir, seguridad humana, será la respuesta más efectiva para este problema.

Desde el campo de la economía, el Profesor Manuel Concha Martínez analiza la preparación de la capacidad militar conjunta. En su artículo plantea que para un mejor rendimiento de los recursos es necesario que los requerimientos estratégicos se traduzcan en programas tridimensionales que se deben colocar en un plano de competencias, eligiendo aquél que en mejor forma y costo satisfaga la misión.

La presente edición se cierra con una reflexión de Julio Romero Orozco, Diplomado en Seguridad y Defensa Nacional de este Instituto, sobre una posible estrategia para enfrentar la seguridad, defensa y desarrollo futuros a partir de la reinvención del relato occidental, o “deconstrucción social”, como la denomina.

Con estos artículos y ensayos, la revista Política y Estrategia estima que continúa aportando al debate académico de los temas nacionales e internacionales que interesan a amplios sectores de nuestro país, y contribuye también a poner en perspectiva materias que guardan estrecha relación con el campo de la Seguridad y la Defensa.

---

## LAS RELACIONES CIVILES MILITARES EN CHILE EN EL PRESENTE. MITOS Y REALIDADES\*

HUMBERTO JULIO REYES\*\*

*Creo que bajo el mando del General Cheyre, el Ejército de Chile ha cerrado la etapa de transición en el tema de las relaciones civiles-militares. Y menciono al Ejército porque es el arma gravitante en estos aspectos. Las relaciones institucionales han entrado en un cauce de absoluta normalidad democrática.<sup>1</sup>*

*The writer states that the civil-military relations in Chile nowadays are normal; although abroad the prevailing image seems to be different, as it is thought that the Armed Forces have an autonomy which is not compatible with democracy.*

*After analyzing several situations that took place in a not too distant past, it can be said that the said autonomy was –if can be considered as such and even if it obeyed to a historic experience that was not to be repeated– a rather formal one, as far as practical effect is concerned.*

*Furthermore, the recent constitutional reform, approved in a Joint Session of the Chilean Congress, would be bringing to an end all those provisions on which the above mentioned image was supported.*

*It is also said that this issue does not have a relevant place within the concerns of Chilean people; it does not even appear in polls. Related issues are poorly considered: 12<sup>th</sup> place for human rights and 14<sup>th</sup> for constitutional reforms.*

*The term “civil-military relations” has been used in this paper, as it is more commonly referred to in articles regarding the Armed Forces and society, instead of “political-military”.*

---

\* La ponencia original fue presentada en el VII Congreso de Ciencia Política organizado por la Asociación Chilena de Ciencia Política en la Universidad Central el 2004 y ha sido complementada y actualizada posteriormente.

\*\* Oficial de Ejército en retiro, alcanzó el grado de Brigadier General. Se tituló como profesor de academia en Historia Militar y Estrategia en 1977 y es Magíster en Ciencias Militares con mención en Sociología Militar; integra el cuerpo docente de Anepe, en forma estable, desde 1997, desempeñándose, además, como Director de la Cátedra de Seguridad y Defensa de este Instituto.

1 Raúl Vergara, Capitán (R.) de la FACH en entrevista a *El Periodista* de 24.Sep.2004.

## INTRODUCCIÓN

Quisiera comenzar esta exposición señalando que uso el término “relaciones civiles-militares” por ser el más difundido para referirse a los vínculos entre los militares y las demás instituciones sociales, o al papel del Ejército en la sociedad, según Samuel Huntington<sup>2</sup> y otros autores norteamericanos.<sup>3</sup>

Sin embargo, en nuestro país, no pocos opinan fundadamente que es más propio hablar de relaciones político-militares, por tres razones fundamentales.

La primera porque dentro de la sociedad, si bien podría hablarse de un “mundo militar”, representado por las Fuerzas Armadas, no se encuentra una contraparte en la forma de un “mundo civil” con la que el primero interactuaría si no que lo hace con un sinnúmero de actores que no son homogéneos.

La segunda, porque la interacción a que se alude se da fundamentalmente entre el poder político y la cúpula castrense o Alto Mando.

Finalmente, la tercera, porque nadie nace militar y, salvo muera en servicio activo, el militar vuelve a la sociedad civil en la cual nació. Puede que esto último disguste a quienes piensen que hay “militares natos” y que “un militar nunca se retira”; sin embargo, una cosa es el mito, sustentado en algunas formalidades y valores compartidos cuya importancia no es menoscupible, y otra la realidad en nuestra sociedad moderna.

Hecha esta necesaria introducción quisiera presentar los principales rasgos que definirían con cierta universalidad una situación de normalidad en estas relaciones.

Para ello se han tenido especialmente en consideración los planteamientos de tres renombrados estudiosos de este tema. Me refiero al ya mencionado Samuel Huntington,<sup>4</sup> al considerado “padre de la sociología militar”, Morris Janowitz<sup>5</sup> y al actual y prolífico Charles Moskos, todos de nacionalidad norteamericana.

Sin embargo, este “paradigma de normalidad” que nos servirá de marco teórico conceptual para confrontar la realidad nacional, es eminentemente representativo de cualquier sociedad moderna o posmoderna si se prefiere.

¿Cuáles serían sus principales características?

---

2 Citado por Omar Gutiérrez Valdebenito en *Sociología Militar*. Chile, Ed. Universitaria, 2002.

3 Esta ponencia fue preparada especialmente para alumnos de la National Defense University (EE.UU.), aun cuando se presentó primero en Chile en el ya mencionado Congreso.

4 *“The soldier and the state”*, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets, 1957.

5 *“The professional soldier”*, Glencoe, 1960.

En primer lugar la subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad política legítimamente designada.

En segundo lugar, la neutralidad política de estas instituciones o su “apartidismo” que lleva a que sus miembros no participen en la política contingente ni se involucren en las disputas partidistas propias de la sociedad.

Las Fuerzas Armadas detentan el monopolio del uso de las armas, compartido con las Fuerzas de Orden y Seguridad en lo que a cada una compete.

La dedicación exclusiva a los roles que les son propios, sin invadir otros campos o esferas de la actividad nacional, pero participando en todo aquello que les sea requerido y no afecte sus responsabilidades constitucionales y legales.

Las instituciones se expresan a través de su máxima autoridad militar (Comandantes en Jefe o jefes de Estado Mayor, según sea el caso) y exclusivamente por los canales jerárquicos, es decir, por la vía de la autoridad política responsable de la Defensa Nacional.

La profesionalidad exigida implica que los miembros que ingresan a la planta sean promovidos dentro de ella y egresen de acuerdo a criterios estrictamente de idoneidad profesional.

Podríamos agregar muchas otras características, pero estas son las más relevantes para el presente análisis.

Veamos ahora los enfoques o visiones más compartidos respecto al tema.

Uno, y quizás el más difundido en el extranjero, sostiene que, en nuestro país, aún no se ha logrado una plena normalización de estas relaciones, lo que se expresaría en un grado de autonomía de los militares, en relación con el poder político, incompatible con lo que debe ser una democracia moderna. Existirían “espacios” donde aún el control de la autoridad política, sea ejecutivo o legislativo, sería insuficiente.

De acuerdo a esta línea de pensamiento, en Chile, la transición a la democracia aún estaría incompleta; los militares aún no se habrían “reinsertado” plenamente en la sociedad civil y seguirían gozando de privilegios inaceptables.<sup>6</sup> Ello implicaría que antiguos recelos y desconfianzas mutuas no habrían desaparecido del todo.

---

6 Tanto en relación con lo consignado en la Constitución de 1980, como respecto a temas más tradicionales como la previsión, la salud, las viviendas fiscales, etc.

Otro enfoque, quizás minoritario, apuntaría a una relación normal donde los militares están dedicados exclusivamente a sus funciones profesionales; la obediencia al poder político es absoluta; la prescindencia en materias de política contingente también es la regla y, por lo tanto, no sería evidente la necesidad de introducir reformas sustanciales a la institucionalidad vigente. Dicho de otra forma, no habría problemas pendientes ya que, incluso uno de los temas más sensibles, lo relativo a las demandas por violaciones a los derechos humanos cometidas por militares, estaría en manos de la justicia ordinaria.

Examinemos ahora ambos enfoques con mayor detalle, pero antes un necesario paréntesis: ninguna encuesta ubica este tema dentro de las preocupaciones prioritarias de la población chilena, a saber, la delincuencia, el empleo y la salud.<sup>7</sup>

Sé que esto puede parecer contradictorio ya que, si el tema no preocupa a la gran mayoría, ¿eso estaría confirmando el segundo enfoque?, ¿las relaciones serían plenamente normales?

No es fácil proporcionar una explicación plausible salvo señalar que aquí no existe o no sería evidente una relación de causa efecto. Es decir, la mayor o menor “normalidad” no tendría por qué reflejarse, automáticamente en menor o mayor preocupación de parte de la población.

¿Cómo es que, a pesar de lo señalado, el tema sí se mantiene de actualidad en los sectores más informados?

Ofrezco varias alternativas que no son necesariamente excluyentes:

- 1) Un declarado interés del poder ejecutivo por ampliar sus potestades y así disfrutar de una mayor libertad de acción para imponer sus decisiones al mando militar, siendo la vía para lograrlo la disminución de las atribuciones de este último. Lo que se entiende, en sociología militar, por control civil subjetivo.
- 2) La percepción en otros sectores de la sociedad, donde no puede excluirse a los militares, de que lo anterior llevaría a una intromisión política inconveniente o a la progresiva eliminación de los llamados contrapesos constitucionales.
- 3) La constante presión ejercida por las agrupaciones que representan a las víctimas de violaciones a los derechos humanos ante el poder político y tribunales y que ha imposibilitado avanzar en una solución satisfactoria y definitiva para todas las partes involucradas.

---

7 Estudio Nacional de Opinión Pública N° 46 del CEP. En ella el tema mismo no aparece; derechos humanos ocupa el lugar 12 y reformas constitucionales el lugar 14, con 5 y 3 menciones sobre 300, respectivamente.

Hagamos ahora el intento de distinguir mito de realidad, para aproximarnos a un diagnóstico que se pretende objetivo o, al menos, más sustentado en hechos que en prejuicios.

## **EL INTERÉS DEL EJECUTIVO POR REDUCIR LAS POTESTADES DE LAS FUERZAS ARMADAS**

La pretendida autonomía de los militares en Chile se sustentaría, en primer término, en la participación de los Comandantes en Jefe en el Consejo de Seguridad Nacional, organismo de rango constitucional creado por la Constitución de 1980 con el propósito de asesorar al Presidente de la República en cualquier materia de seguridad nacional que él solicite y que tiene la facultad de hacer presente su opinión frente a cualquier hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional.<sup>8</sup>

¿Es que no ha habido situaciones de esa naturaleza en estos últimos catorce años?

Naturalmente que sí, en particular con relación al desconocimiento sistemático por parte de los tribunales de una serie de figuras jurídicas, en detrimento del debido proceso de los militares acusados por violaciones a los derechos humanos.

Sin embargo, ha primado la prudencia de parte de los mandos militares y se habría impuesto el criterio de entregar su opinión en estas materias por la vía jerárquica del Ministerio de Defensa, quizás por considerar que la convocatoria por su iniciativa generaría una indeseada tensión con el gobierno. Nada hay que indique que esto podría cambiar a futuro.

El segundo aspecto dice relación con la limitación que tiene el Presidente de nombrar a los Comandantes en Jefe dentro de las primeras cinco antigüedades de su rama y a su permanencia por cuatro años en el cargo, encontrándose también limitada su atribución para removerlos antes de dicho plazo.<sup>9</sup>

Sin embargo, ¿qué nos dice la realidad?

Al designarse al reemplazante del General Augusto Pinochet, el nombramiento recayó en la sexta antigüedad del Ejército y cuando el presidente expresó su voluntad que el anterior Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea hiciera abandono de su cargo, la supuesta inamovilidad o inamovilidad relativa, no funcionó en absoluto.

---

8 La recientemente aprobada reforma constitucional limitaría sus funciones.

9 Este aspecto también sería modificado de acuerdo a la aludida reforma constitucional.

En el caso de Carabineros de Chile, el último nombramiento de Director General también estuvo revestido de una imposición que apresuró la entrega del Director saliente antes de lo previsto.

En orden decreciente de relevancia, quizás el tercer lugar corresponde a los recursos asignados por ley para las adquisiciones de sistemas de armas y que tiene su origen en 1958. El hecho que estos fondos no estén sujetos a discusión parlamentaria, como en el caso de los presupuestos, es percibida como otra manifestación de autonomía, pero la realidad es que en todas las últimas adquisiciones de relevancia ha sido el ejecutivo el que ha tenido la última palabra. Las instituciones han representado sus necesidades y alternativas de solución pero la decisión de comprar o no y qué comprar ha sido privativa del Presidente.

Nos referimos a los nuevos submarinos, los cazas F-16 y los buques usados comprados a Gran Bretaña y Holanda. En este último caso, en particular, no cabe duda que la institución respectiva habría preferido otra solución.

Si de verdad existiera un interés genuino en optimizar la utilización de estos recursos, sometiendo las adquisiciones a discusión parlamentaria, el ejecutivo habría presentado algún proyecto de ley en todos estos años.

## **UNA VISIÓN CONTRAPUESTA**

¿En qué se apoya la percepción de los sectores que no se identifican con el gobierno y que, en consecuencia, tienen reparos para que se modifique la normativa vigente?

Diríamos que, fundamentalmente, en nuestra propia experiencia histórica.

El Consejo de Seguridad Nacional, en la opinión del constituyente, llena un vacío al entregarle a las Fuerzas Armadas una instancia legítima donde expresar sus inquietudes, evitando la repetición de quiebres institucionales como el de 1973.

El sistema de nombramiento de los Altos Mandos y su inamovilidad relativa procura limitar su politización evitando la repetición de prácticas del pasado que atentaron gravemente contra su eficiencia.<sup>10</sup>

Nos referimos a la llamada “rotativa” de Comandantes en Jefe o a la influencia partidista en el Congreso nacional, al examinar las proposiciones de ascenso.<sup>11</sup>

---

10 Esto fue evidente durante la segunda presidencia de Dn. Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958) y la de Dn. Eduardo Frei Montalva (1964-1970).

11 A quien desee profundizar en este tema se le sugiere leer “Los ascensos militares ante el Senado”, del Senador Raúl Ampuero, quien fuera Presidente de la Comisión de Defensa Nacional, libro editado en abril de 1966.

Para cualquier observador de la realidad chilena, no es difícil imaginar lo que podría haber ocurrido en estos últimos años de no mediar estas limitaciones.

Respecto a los recursos para adquisiciones de sistemas de armas, el someterlos a discusión parlamentaria anual probablemente haría inviable cualquier proyecto de largo plazo y el alterar la actual fórmula de reparto llevaría a las instituciones a una competencia contraria a los propósitos de la defensa nacional, permitiendo a la autoridad política “premiar” por esta vía determinados comportamientos que se consideren más afines con su ideario. No nos referimos a ninguna ideología en particular.

### **UN PROBLEMA QUE DIRECTAMENTE AFECTA A POCOS Y SIN EMBARGO NO PERMITE LA PLENA NORMALIZACIÓN**

La tercera variable considerada en esta visión de las relaciones civiles-militares en nuestro país, es el tema de los derechos humanos, en particular el castigo a los que se considera responsables de su violación, exclusivamente miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden, la amplia mayoría de los cuales está actualmente en retiro.

Más de alguien ha sostenido que, siendo el número de casos reducido si se compara con lo sucedido en otros países de nuestro continente, el tema debiera haber sido satisfactoria y definitivamente resuelto hace ya tiempo, pudiéndonos servir de nuestra propia experiencia histórica.

Sin embargo, la realidad cotidiana nos indica que cada vez se recurre a nuevos expedientes para involucrar en los procesos a mayor cantidad de militares.

En este orden, lo primero ha sido desconocer la ley de amnistía y la prescripción, existiendo para ello toda clase de nuevas interpretaciones que prescindan absolutamente del contexto político en que se produjeron los hechos que motivan los procesos.

Causas sobreesidas definitivamente son reabiertas; la cosa juzgada es letra muerta. Se desconocen en tribunales las relaciones de mando y subordinación. Todo se reduce a determinar autores, cómplices y encubridores, como si las instituciones armadas hubieran sido meras organizaciones delictivas o asociaciones ilícitas.

¿Han sido eficientes los tribunales en términos de satisfacer la legítima voluntad de los familiares de las víctimas, en orden a conocer lo que realmente ocurrió con los detenidos-desaparecidos y obtener justicia y reparación?

Muy poco. Por desgracia aquí se combinan la ignorancia, el prejuicio, la poca meticulosidad, la falta de incentivos para colaborar, el tiempo transcurrido y



los deseos de venganza de ciertos sectores para obstaculizar la determinación de los verdaderos responsables y conocer la suerte final corrida por las víctimas.

Ignorancia de parte de los jueces respecto a cómo funcionan las instituciones militares, asignándole a quienes impartían las órdenes la categoría de “autores intelectuales” y, a quienes se limitaron a cumplirlas, la calidad de “autores materiales”; prejuicio de parte de muchos de ellos que asumen que todo militar es necesariamente un violador de los derechos humanos y que debe probar su inocencia; poca meticulosidad para investigar todas las circunstancias, tanto inculporias como exculporias; ausencia de incentivos para que colaboren aquellos que tienen antecedentes útiles<sup>12</sup>; finalmente predomina en algunos querellantes el deseo de venganza por sobre el de justicia y siendo así, prefieren hacer recaer la culpa sobre un inocente y dejar libre a un culpable si ello implica destruir la imagen de alguien que tuvo alguna representatividad o es percibido como un enemigo ideológico.<sup>13</sup>

Se agrega a lo anterior el haber recurrido a tribunales especiales, creados con posterioridad a los hechos que se investigan, los jueces especiales o ministros con dedicación exclusiva, en lugar de llevar las causas en la Justicia Militar que es donde corresponde que se investiguen los delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas en actos del servicio.

Se suma, finalmente, la circunstancia de que se haya excedido en estos procesos el plazo razonable a que alude la ley, manteniéndolos abiertos en forma prácticamente indefinida.<sup>14</sup>

Ya hemos dicho que no estamos hablando de cifras significativas. En Chile, afortunadamente y a diferencia de España, por ejemplo, no toda familia tiene muertos que lamentar.

Los datos disponibles que se refieren a posibles victimarios y víctimas, de acuerdo a los procesos en curso, sería inferior o cercana al millar. Si agregamos familia de ellos, abogados querellantes y defensores, organizaciones ad-hoc, ¿a cuánto llegaremos? ¿Por qué el tema no parece tener solución?

Quizás en parte porque los únicos legítima y realmente interesados en su solución son aquellos que aún sienten la desaparición de un ser querido o quienes han sido injustamente acusados y, por ende, tienen un interés directo en que se conozca la verdad.

---

12 Un proyecto del ejecutivo al respecto aún sigue entrampado en el Congreso.

13 El caso más reciente es la confección y difusión de listados de “torturadores” con posterioridad al Informe Valech y que pueden encontrarse en Internet.

14 Al respecto se sugiere leer “El plazo razonable de juzgamiento a la luz del Derecho Internacional” de Marisol Peña Torres, publicado en *La Segunda* de 10.May.2005.

Para el gobierno el tema está entregado a la justicia y no cabe solución política alguna. Para las Fuerzas Armadas, que colaboran ampliamente con los tribunales, las responsabilidades son individuales y los responsables deben, por cierto, responder por sus actos. La ciudadanía, ya hemos dicho, tiene otras preocupaciones más prioritarias.

Uno puede preguntarse qué sucedería si, con el mismo empeño que algunos partidos políticos apoyan "à outrance" los nunca satisfechos reclamos de las agrupaciones de derechos humanos, otros defendieran los derechos que se han conculcado a los militares que hoy son acusados.

Es posible que se bloqueara todo camino de solución, pero también es posible que la crisis que ello podría provocar llevara finalmente a que prime la razón por sobre los sentimientos y se encontrara una solución política para un problema que, en su origen, también es político.

## LA REALIDAD

En consecuencia, y volviendo a lo planteado inicialmente, puede considerarse que nadie en Chile pone en duda la primacía del poder político respecto a las instituciones militares. La supuesta autonomía sería más formal que real. La obediencia es absoluta. Esto ha venido quedando en evidencia a través de diversas situaciones que, teniendo un alto coeficiente de conflictividad, fueron resueltas de acuerdo al principio de primacía del poder político respecto al mando militar, sin importar qué pudiera decir la letra de las normas vigentes. Salvo un ex embajador, aquejado quizás de algún problema auditivo, ¿quién ha escuchado un ruido de sables?<sup>15</sup>

Respecto a los fondos para sistemas de armas, es un hecho que en el futuro cercano el gobierno intentará modificar la normativa existente y esto, a no dudarlo, se hará con la plena conformidad de las Fuerzas Armadas, aun si el tema, más adelante, se entrapa en el Parlamento.<sup>16</sup>

Subsistiría solamente el tema de los derechos humanos pero no como una preocupación central del gobierno o de las Fuerzas Armadas. Posiblemente para estas últimas el meollo del asunto sea más bien algo valórico o sentimental: cómo dedicarse por entero a sus funciones profesionales, que es lo lógico, desentendiéndose de los lazos de diversa índole que pueden unir a cierto número de sus miembros con los que hoy tienen que dar la cara por lo que hicieron estas mismas instituciones hace treinta años. Pero aquí las Fuerzas Armadas no parecen dispuestas

---

15 Se alude al pronunciamiento militar del año 1924, conocido por ese nombre. Nota del autor.

16 Muy poco tiempo después de redactar la primera versión de este trabajo, esto se hizo realidad mediante un fallo interpretativo de la Contraloría General de la República.

a revisar su discurso, coincidente con el del Consejo de Defensa del Estado, y éste parece hoy satisfacer a quienes antes exigían un “mea culpa” institucional: las responsabilidades son individuales y no necesariamente de quienes tenían el mando. Quienes cumplían órdenes, emanadas de sus mandos, son considerados “particulares” y no agentes del Estado.

Por lo demás por este camino puede que también se llegue al mismo resultado: si se logra procesar y condenar a un número importante de miembros de las Fuerzas Armadas, especialmente integrantes del Alto Mando o de la cadena de mando, a la larga habrá que aceptar alguna responsabilidad “institucional”, aunque sea de manera implícita. Logrados así estos dos propósitos, podemos suponer que el tema se daría por superado o perdería definitivamente relevancia.

El efecto que, en el largo plazo, lo anterior tendría al interior de las Fuerzas Armadas o en sus relaciones con la autoridad y la sociedad, no es fácil de predecir.

## **CONCLUSIÓN**

Como conclusión central, la visión aún prevaleciente, en particular en el extranjero y círculos dedicados a estos temas, no correspondería exactamente a nuestra realidad y la segunda, hoy minoritaria en discursos y trabajos académicos, pero compartida por el grueso público, debería terminar por imponerse, aún si en ella se da por resuelto, barriendo bajo el manto judicial, un tema que hoy aún está pendiente.

---

## EL PROCESO DE UNIDAD SUDAMERICANA. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES FRENTE AL MUNDO

ARTURO CONTRERAS POLGATTI\*

*The creation of the South American Nations' Unit constitutes one of the most important initiatives of regional integration during the last years. Through it subscriber countries can create the conditions to overcome fragmentation and face the regional future with a joint and long term vision which would allow the use of opportunities in active global trade, that nowadays constitutes the best option to generate the resources needed to defeat poverty and underdevelopment. The South American central position in relation to Asia Pacific and Europe, compelled with the development of an integration process and economic complementation as the one the South American Nations' Community pretends and that will allow the industrial powers of the Atlantic to have access to Pacific markets and, at the same time, that economies of this kind could do the same towards Europe and throughout their ports.*

*The advantages of this eventual crossing of lines of an integrated and complementary regional trade are evident, since they will allow the fulfillment of a politic, social and economic emptiness that is affecting vast internal regions of the sub continent which are being left apart from the development and civilization benefits and that is constituting one of the major threats on regional security. Nevertheless, the success of this great project of integration and economic and geographic complementation, depends in the way on which American States would overcome or revitalize the conflicts that are keeping them separated and prisoners of their own history. It is not about eliminating the differences, but to create integration fields that could revitalize them: "there aren't definitive ruptures if there is a real interdependency".*

### INTRODUCCIÓN

A fines del año pasado se realizaron en Hispanoamérica dos importantes conferencias internacionales. En Santiago, del 19 al 21 de noviembre se llevó a cabo la cumbre del Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC<sup>1</sup>); y

---

\* Coronel del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor y Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago. Ejerce la docencia en programas de posgrado del Instituto de Estudios Avanzados de la USACH y en las Academias de Guerra y Politécnica del Ejército. Es autor de diversos libros en materias de estrategia, historia militar y seguridad internacional.

1 APEC: Asia Pacific Economic Cooperation, en sus siglas en inglés.

el 7 y 8 de diciembre, en el Cuzco, Perú, la reunión convocada para crear la Comunidad Sudamericana de Naciones. A ambos eventos asistieron los Presidentes y Jefes de Estado de los países que integran dichas instancias, quienes, en el caso de la APEC reiteraron su voluntad de trabajar juntos para superar los desafíos que plantea la globalización económica, en tanto que los gobernantes sudamericanos se comprometieron a promover la integración regional para enfrentar juntos los desafíos comunes y aprovechar las oportunidades que brinda el proceso político internacional en desarrollo.

Chile y Perú participan activamente en estas dos instancias desde el momento en que están insertos geográfica, política y económicamente en ambos mundos, de manera que nada de lo que suceda en ellos tiene para su futuro efectos políticamente neutros, fenómeno que se replica en todos los países de la región, incidiendo en forma importante en el proceso político sudamericano. En ese sentido, es necesario un análisis integrado de las posibilidades y desafíos que plantean tanto la APEC como el proceso de unidad regional, para comprender hasta qué punto las actitudes y decisiones de los Estados sudamericanos están condicionadas por intereses no siempre integrables o compatibles, cuestión que, siendo parte de la dinámica política de todo proceso multilateral puede ser superada a través del diálogo sistemático, de la confianza recíproca y de la adaptabilidad a la evolución de dichos intereses.

## **EL CASO DE LA APEC**

Este foro, instituido en 1989, ha sido una efectiva respuesta a la creciente interdependencia de las economías más dinámicas de la cuenca del Pacífico, cuyos Estados buscan multiplicar los efectos positivos del crecimiento económico a través del desarrollo de un comercio abierto basado en la reducción de las barreras arancelarias.

Si se considera que los países fundadores –Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Canadá, Japón, Corea del Sur, Brunei, Filipinas, Indonesia, Singapur y Tailandia– representaban en la época de su creación entre el 48 y el 50% del PIB mundial, se comprende el interés que esta instancia despertó en todos los países ribereños del Pacífico, el que, desde mediados de los 60, ya se vislumbraba como el océano del siglo XXI, pues en sus riberas se ubica más de la mitad de la población mundial, así como las economías más pujantes del planeta.

Desde un primer momento Chile observó con interés el desarrollo de esta instancia porque, desde 1974, el país venía llevando a cabo un proceso de apertura comercial y de rebaja de aranceles con la finalidad de integrar su economía al mundo, estimulando la libre competencia interna y potenciando sus ventajas comparativas, para lo que, tempranamente, abandonó los criterios de una economía proteccionista y dirigida, retirándose del Pacto Andino en 1976 y de todas las instancias

de cooperación regional que eran incompatibles con su proceso de liberalización económica.<sup>2</sup>

En los años siguientes el APEC continuó incorporando nuevos países sobre la base del mecanismo de “liberalización unilateral concertada”,<sup>3</sup> el que comprende todas las áreas relativas a la complementariedad económica.<sup>4</sup> En 1991 se integraron China y Hong Kong; en 1993 México y Papúa Nueva Guinea; en 1994 Chile y en 1998 Rusia, Vietnam y Perú. Así, el conjunto de las economías del APEC constituyen en la actualidad más del 64% del PIB mundial, de manera que las convergencias aprobadas en la reunión de Santiago, en orden a continuar profundizando en la cuenca el proceso de libre comercio, de cooperación y de integración económica, son una clara indicación de que el Pacífico ya constituye el principal medio vinculante del comercio internacional, desplazando en importancia relativa al Atlántico, océano que durante 400 años detentó el predominio de las relaciones comerciales entre Europa y el nuevo mundo.

En ese sentido, dada su posición geográfica relativa y el trazado que siguen las principales vías de comunicación comercial que unen al Pacífico con Europa, Sudamérica posee una serie de ventajas y oportunidades, cuyo mayor rendimiento y beneficio sólo será obtenido en la medida que la región sea capaz de enfrentar el desafío de la integración y de la acción multilateral con realismo y coherencia, superando las tradicionales desconfianzas y conflictos que la caracterizan desde que se independizó de España.

Los beneficios que el APEC representa, sin duda, constituyen un incentivo que debiera orientar a los países en esa dirección aun cuando no pertenezcan al foro, ya que nada podría ser peor que se produjera una divergencia entre las vertientes atlántica y pacífica de Sudamérica, circunstancia que llevaría a la región a perder una oportunidad única para potenciar su desarrollo y para continuar avanzando en un proceso de integración que, hasta la fecha, se muestra parcial, cíclico

- 
- 2 Chile es pionero en el proceso de apertura económica contemporánea, ya que empezó a transitar por este camino un lustro antes que lo hicieran las economías más desarrolladas del mundo y mucho antes que la de sus vecinos hispanoamericanos. En este proceso y dado el aislamiento político e ideológico que vivía el país en la década de los 70 y posteriores, el libre comercio constituía la alternativa lógica para superar su precaria situación internacional. Es en este período cuando el país definió su visión geopolítica tricontinental, proyectando sus 4.000 Km. de costa hacia el océano Pacífico, donde ubicó sus principales objetivos de diversificación comercial y económica, apuesta que le valió disminuir drásticamente su dependencia de los mercados de Europa y Estados Unidos.
  - 3 Corresponde a una forma de estrategia de desarrollo recomendada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para que las economías de África, Asia y América Latina puedan insertarse, a través de los ajustes estructurales necesarios, en la economía mundial. El concepto se caracteriza por promover la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, mano de obra, tecnología y demás factores de producción entre países como fundamento esencial de una zona de “Libre Intercambio”. Su característica es ser unilateral, es decir, no está condicionada o impuesta por ningún foro multilateral o socio comercial relevante. Su condición de “concentrada” obedece a que cada país se especializa en un área de la economía. Ver [www.fmi.org](http://www.fmi.org)
  - 4 Entre las que destacan paridades arancelarias, facilidades y seguridad en las inversiones, de telecomunicaciones, de energía, de transportes, estándares aduaneros, derechos de propiedad y patentes, desregulación, movilidad de capitales y personas, etcétera.

e inestable, tal como evidencian, por ejemplo, los casos del MERCOSUR y de la Comunidad Andina de Naciones.

En dicho contexto, la aplicación de la cláusula APEC de “liberalización unilateral concertada”, que considera que el libre comercio es beneficioso para la integración, la complementación económica y el desarrollo del comercio entre quienes lo practican, se ha traducido en una rebaja paulatina de los costos del comercio y de las trabas burocráticas, a la vez que ha venido facilitando la armonización de los sistemas y procedimientos aduaneros, cuestiones todas éstas que fueron tratadas en la reunión de Santiago, comprometiéndose los Estados miembros a continuar avanzando en materia de aranceles, desregulación, energía, telecomunicaciones, transportes, turismo, inversiones, derechos de propiedad, normas de origen, facilidad de movimientos y seguridad de las inversiones, entre otras medidas que se estiman indispensables para aumentar el dinamismo de las economías del APEC.

En tal sentido, los beneficios que para Chile ha traído la aplicación de dicha política, primero en solitario y desde 1994 como miembro de la APEC,<sup>5</sup> son evidentes desde el momento que sus mercados son los principales receptores de sus exportaciones, las cuales, el año anterior, representaron el 57% de las ventas que Chile hizo al exterior siendo sus principales destinatarios Estados Unidos, Japón, China, Corea y México. Así mismo, las principales inversiones extranjeras en el país desde 1974 corresponden a capitales norteamericanos, canadienses, australianos y japoneses, que representan el 60% de las inversiones realizadas en el período. Son estos países del APEC los que, en definitiva, reconocieron que Chile había seguido una política de apertura realista y pragmática en materia económica y de comercio, facilitando su incorporación a esta instancia que constituye el mercado más grande y dinámico del mundo.

En dicho contexto y no obstante que las relaciones comerciales de Sudamérica con el Asia Pacífico son relativamente menores, los beneficios potenciales para la región son evidentes desde el momento que ésta posee capacidades y ventajas comparativas –recursos naturales y productos elaborados de alto valor agregado entre otros– que se sustentan en una posición geográfica que hace de ella un puente natural entre Europa y la cuenca del Pacífico, circunstancia que representa fortalezas y oportunidades vitales para su futuro desarrollo.

En este aspecto, existen cinco corredores bioceánicos<sup>6</sup> que vinculan el corazón de Sudamérica con el Atlántico y el Pacífico, uniendo a las principales zonas

---

5 Chile ha sido objeto de fuertes críticas por parte de sus vecinos, por haber privilegiado su relación económica con el mundo en desmedro de las instancias de integración regionales. De hecho, Chile es sólo miembro asociado y no miembro de derecho pleno del MERCOSUR, que reúne a las economías de Brasil y Argentina, que son las más grandes de Sudamérica. Sin embargo, el estado actual y proyectado de la liberalización comercial del MERCOSUR, la inestabilidad derivada del populismo que caracteriza a la región y los acontecimientos recientes confirman que el camino seguido por Chile ha sido finalmente el correcto para el desarrollo y para la superación de la pobreza.

6 Algunos autores se refieren a estas vías de comunicación como Corredores Comerciales Internacionales (CCI).

industriales, agropecuarias y portuarias del Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay con los puertos de la margen occidental sudamericana,<sup>7</sup> vías éstas que si bien es cierto poseen una infraestructura básica en expansión,<sup>8</sup> requieren de una sustantiva mejoría para servir las demandas de un comercio internacional a gran escala, requisito indispensable para complementar las comunicaciones entre Europa occidental y el Asia a través del Canal de Panamá, todo lo cual configura un motivo más que suficiente para promover una integración física regional basada en la confianza política y en la superación de los conflictos crónicos que la afectan.

En dicho contexto, facilitar el acceso al Pacífico de las importantes economías atlánticas extra APEC, así como de los países de Europa occidental a través de los CCI, abre insospechadas posibilidades para los países sudamericanos, al tiempo que incorpora a la vida económica vastas regiones continentales interiores marginadas del desarrollo, pese a sus riquezas naturales y potenciales. Este desafío adquiere especial relevancia en virtud de las importantes inversiones asiáticas en Panamá, que buscan crear un gran núcleo logístico y de comercio para transformar la zona en un centro reexportador y de trasbordos comerciales, negocio del cual podrán participar los países sudamericanos en la medida que avancen en la integración física y en una complementariedad económica que, basada en la confianza mutua y en el cumplimiento de los acuerdos internacionales, debiera traducirse en un menor costo compensatorio de las mayores distancias terrestres que los citados corredores implican.

En este aspecto, la identificación de intereses comunes en función de las oportunidades y beneficios que brinda la vecindad con la APEC y su calidad de puente con Europa pueden aprovecharse, integralmente, a través de un esfuerzo multilateral basado en una asociación cooperativa que también estimule la libre competencia. Los beneficios parecen evidentes como se deduce del caso Chile, que, con sus 5.000 km de costa en el Pacífico, participa en forma directa de 4 de los corredores bioceánicos que reflejan la necesidad de una asociación natural con Argentina, Paraguay, Uruguay, Bolivia y el sur del Brasil, cuyo corolario lógico es la concreción geopolítica y económica de una noción más precisa de Cono Sur. Del mismo modo, en la Sudamérica ecuatorial resulta del todo viable y necesario una integración este-oeste sobre la base de una asociación amazónica con la participación de Perú, Brasil, Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela.

De tal manera, la satisfacción de las necesidades de desarrollo regional sobre la base de una integración sudamericana en varios ejes paralelos en dirección este-oeste, que siga los flujos de relaciones de los mercados más importantes

---

7 Entre estos cabe destacar los complejos portuarios de Talcahuano, Valparaíso-San Antonio, Antofagasta-Mejillones e Iquique-Arica en Chile; los de Ilo-Matarani, Callao y Trujillo en Perú; y el de Guayaquil en Ecuador.

8 Algunos de estos corredores, especialmente los que desembocan en los puertos del Perú y Ecuador, tienen un carácter mixto en el que se combinan ferrocarriles, carreteras y las hidrovías de los sistemas fluviales del Amazonas y de los ríos de La Plata, Uruguay y Paraguay.



del mundo, otorga al proceso regional una nueva dimensión que se agrega a las tradicionales opciones norte-sur, las que, siguiendo las líneas de menor resistencia a ambos lados de la cordillera de los Andes, han caracterizado, por ejemplo, a la Comunidad Andina de Naciones sucesora del Pacto Andino y al MERCOSUR.

En dicho contexto, un futuro promisorio está al alcance de la mano de los pueblos sudamericanos, cuyos Estados deben converger, para el efecto, en una visión geopolítica de largo plazo que por su propia magnitud deje en un segundo plano las desconfianzas bilaterales que en algunos casos, por su profunda raigambre cultural, pueden hacer que la región pierda una segunda oportunidad histórica de avanzar en un proceso de integración que presenta potencialidades que, debidamente desarrolladas, aumentarán sus posibilidades de participar con éxito en el proceso de globalización actual.

## **LA UNIÓN SUDAMERICANA DE NACIONES<sup>9</sup>**

En esa línea debiera inscribirse, en mi opinión, el esfuerzo para dar vida a la Comunidad Sudamericana de Naciones concretado en la reunión del Cusco, a iniciativa de Brasil, a la que no asistieron, sin embargo, los mandatarios de naciones tan importantes como Argentina, Ecuador, Paraguay y Uruguay, quienes se hicieron representar por sus respectivos ministros de relaciones exteriores. Este hecho deja en evidencia la existencia de importantes divergencias entre los Estados de la región, lo que, de persistir, tendrá un efecto negativo para el aprovechamiento de una oportunidad que se presenta como única para superar la división y las asimetrías que caracterizan al desarrollo sudamericano.

No obstante, su constitución refleja la convicción de los Estados de que Sudamérica tiene un destino común no sólo por sus raíces histórico-culturales, sino por la necesidad que surge del hecho de que el comercio mundial está marcando un decidido centro de gravedad en la cuenca del Pacífico, de la que somos ribereños, circunstancia que implica una oportunidad cuyo aprovechamiento integral depende de la superación de las debilidades y contradicciones que mantienen a la región, desde su independencia, prisionera de su fragmentación.

En ese contexto, las rivalidades y conflictos que separan a las naciones sudamericanas verán facilitada su solución en la medida que la cooperación y la integración física y económica, asumida como un imperativo colectivo, vaya generando lazos de complementariedad y de interdependencia que sitúen a sus legítimas diferencias en un nivel de importancia menor frente a los beneficios de una acción común, la que les permitirá aprovechar las oportunidades que brinda a Sudamérica su posición central en relación a los principales focos de atracción mundial del siglo XXI: el Asia Pacífico, Europa Occidental y Norteamérica.

---

9 Ver al respecto [www.wikisource.org](http://www.wikisource.org); [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

Los problemas regionales que en dicho contexto demandan una pronta solución u obsolescencia son de variada naturaleza e importancia para el proceso político sudamericano. Entre los más gravitantes podemos señalar las diferencias entre Argentina y Brasil por el interés de éste de ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, cuestión que ha reavivado los tradicionales recelos mutuos por su histórica competencia por la hegemonía, circunstancia que deriva de una concepción geopolítica basada en la búsqueda de un equilibrio de poderes entre un supuesto centro y una periferia sudamericana, circunstancia que resulta incompatible con todos los esfuerzos de integración regional actualmente en desarrollo, los que se basan en el principio de la igualdad y en una toma de decisiones por consenso, es decir, en el marco de deberes y derechos que representa una relación entre pares.

En este aspecto, la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, estimulada por Brasil, disipa los temores que su intención puede generar, ya que de llegar a ser miembro permanente del Consejo de Seguridad, sin duda lo haría con el respaldo y en representación de sus pares de la región y no como potencia dominante, posición que es avalada por una política exterior caracterizada por un liderazgo positivo que se expresa en sus buenos oficios para que las naciones sudamericanas superen sus desavenencias, circunstancia en la que ha debido ser especialmente activo, debido a la actual agudización de los conflictos regionales.<sup>10</sup> En este sentido, su membresía permanente en el Consejo de Seguridad, sin duda le daría a este órgano una representatividad inédita desde su origen.

Asimismo, la ausencia de tres de los cuatro presidentes del MERCOSUR en la cumbre del Cuzco –de Argentina, Uruguay y Paraguay– refleja también las divergencias políticas que enfrenta esta instancia, cuyo futuro es incierto a la luz de los problemas estructurales que aquejan a algunas de sus economías, tal como demuestran las medidas unilaterales que algunos países han adoptado para “proteger” sus capacidades productivas, como ha sido el caso, por ejemplo, de los gravámenes a los electrodomésticos brasileños por parte de Argentina. Esta tendencia, que también se observa en la Comunidad Andina de Naciones, deja en evidencia la falta de coincidencia en aspectos que son fundamentales para una integración económica regional basada en el consenso. En este sentido, la pugna está planteada entre una tendencia que privilegia una libertad de comercio sin restricciones y otra que trata de mantener un cierto grado de autarquía basada en la protección selectiva de su industria en el marco de instancias de integración formalmente constituidas.

---

10 Especialmente en las desconfianzas colombo-venezolanas por la actuación de las FARC; en la pretensión venezolana de multilateralizar la demanda marítima boliviana en 2004; y en el reciente derrocamiento del Presidente de Ecuador Lucio Gutiérrez, entre otros casos relevantes.

Los alcances políticos de estas visiones contrapuestas, que convergen en la Comunidad Sudamericana de Naciones y afectan por lo tanto sus metas explícitas –en quince años tener un arancel cero y establecer un pasaporte y una moneda común– se deducen fácilmente si se considera que ella conlleva una virtual fusión de ambos referentes, a los que se suma Chile que ha seguido un modelo independiente en la integración de su economía al mundo, además de Surinam y Guyana. En este aspecto, la experiencia exitosa del modelo de velocidades variables seguido por los países europeos para el cumplimiento del Tratado de Maastrich, que finalmente culminó con la creación de la Unión Europea, puede ser de utilidad para que la naciente Comunidad Sudamericana pueda superar estas diferencias ideológicas que, en algunos casos, obedecen más a necesidades coyunturales y a presiones de política interna que a convicciones sobre cómo enfrentar los desafíos del desarrollo en un mundo globalizado.

Asimismo, hay también otros conflictos como el de Colombia y Venezuela, que por una parte es de naturaleza geopolítica, ya que el objeto en disputa es el archipiélago de los Monjes que define el acceso al Golfo de Maracaibo, rico en petróleo; y por otra es una extensión político-ideológica de la guerra civil que afecta a Colombia desde hace más de tres generaciones, en cuyo desarrollo reciente la frontera venezolana es sistemáticamente violada por la guerrilla terrorista de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la que mantendría en territorio venezolano santuarios frente a los cuales el gobierno de Caracas observaría una neutralidad benévola,<sup>11</sup> todo lo que se ve agravado por la distancia ideológica que separa a ambos mandatarios.

El Cono Sur también presenta focos importantes de tensión. Así, Perú ha planteado una controversia por la delimitación marítima con Chile, siendo su intención llevar su cuestionamiento del trazado fronterizo al Tribunal Internacional de La Haya. También se mantiene activa la reclamación de Bolivia por una salida soberana al Pacífico por territorio chileno, demanda que el gobierno boliviano trata de multilateralizar y a cuya satisfacción supedita todo entendimiento y cooperación con Chile. El gobierno chileno, por su parte, rechaza esta pretensión basado en la vigencia de los tratados internacionales, a la vez que asume que el problema es bilateral, rechazando cualquier intento de internacionalización del conflicto así como el cuestionamiento de su integridad territorial.

---

11 Regularmente la prensa informa de la presencia en territorio venezolano de líderes de las FARC realizando acciones de proyección internacional. Por su parte, ante la permeabilidad de las extensas fronteras y las posibilidades de internacionalización del teatro de guerra, en varias oportunidades el gobierno venezolano ha ofrecido mediar con las FARC, lo que ha sido rechazado por el gobierno colombiano por constituir ello un problema interno. Asimismo, ha solicitado a sus vecinos reforzar el control de las fronteras mutuas para evitar que los insurgentes encuentren refugio en sus territorios generando así dificultades entre los diferentes Estados afectados. La crisis recientemente superada entre Venezuela y Colombia se produjo, según el gobierno de Caracas, por la captura en su territorio del “Canciller de las FARC” la que se habría logrado con la colaboración, previo “soborno”, de los servicios de seguridad venezolanos, cuestión que Colombia ha negado, aduciendo que sí pagó por información, pero que la captura se realizó en territorio colombiano.

No obstante estas dificultades, a las que deben agregarse otros problemas –inestabilidad político-institucional, crisis económica y problemas indígenas<sup>12</sup> en algunos países, siendo el más grave de todos la crisis de unidad interna que vive Bolivia, la que amenaza con la secesión de Santa Cruz y Tarija, la región más próspera y culta del país que ha entrado en rebeldía frente al gobierno central reclamando su autonomía, eventualidad que tendría a incalculables consecuencias para el proceso político sudamericano, así como para la paz y la estabilidad regional– en la cumbre del Cuzco los gobiernos acordaron una serie de medidas iniciales que confirman su voluntad política de avanzar en el camino de la unidad, conscientes que de ella depende, en última instancia, que se puedan sentar las bases de un desarrollo sostenido y sostenible que beneficie a todas las naciones, para lo que se requiere transformar las potencialidades regionales en capacidades activas que les permitan superar el subdesarrollo y la pobreza crónica que la afecta.

Así, entre los primeros acuerdos suscritos destaca el compromiso de desarrollar treinta y un proyectos de infraestructura que facilitarán la integración física y la complementariedad económica, así como la conformación de una comisión integrada por los doce vicescancilleres, la cual, en principio, será la responsable de confeccionar la agenda y hacer un seguimiento de los acuerdos que se adopten.

Como se puede apreciar, la voluntad política expresada por los gobiernos sudamericanos al instaurar la Comunidad Sudamericana de Naciones, constituye un paso decisivo para asumir un desafío que augura posibilidades de éxito en la medida que la unidad efectivamente supere a la fragmentación. Lo que Sudamérica puede ganar con este proyecto colectivo conciliando la diversidad y las legítimas diferencias e identidades nacionales, las que, al igual que en el proceso de formación de la Unión Europea no están en cuestión, es superlativamente más que lo que la región perderá si vuelve a repetirse el caso del Congreso Anfictiónico de Panamá del siglo XIX, cuyo fracaso condenó a Hispanoamérica a casi dos siglos de subdesarrollo, abortando sus potencialidades y condenando a sus naciones a una lucha constante por una verdadera independencia que les permitiera ser las constructores de su propio destino.

En síntesis, el reto que conlleva la unidad regional implica avanzar en una coyuntura que pone a prueba la voluntad política de los Estados sudamericanos

---

12 En la región existen importantes movimientos indigenistas en Perú, Ecuador y Bolivia, los que, actuando en algunos casos al margen de los partidos políticos y por la vía de la rebelión social, han provocado el cambio no constitucional de gobiernos, a la vez que muchas de sus reivindicaciones trascienden las fronteras de los Estados afectados, razón por la cual su desarrollo, con evidente apoyo externo, especialmente de O.O.N.G. de origen europeo, constituye un factor de inestabilidad y de conflictos potenciales cuyas consecuencias son difíciles de medir en la actual coyuntura internacional. También existen movimientos similares, aunque de menor magnitud debido a su escasa significación poblacional, en Argentina, Brasil y Chile. En todo caso, cada vez existen más indicaciones que permiten concluir que el movimiento indigenista regional, autodenominado bolivariano, adquiere un carácter transnacional en el que convergen elementos antisistema de variado origen e inspiración ideológica.

y su real voluntad de integración. De hecho, las opciones que se presentan para superar los conflictos que mantienen a Sudamérica fragmentada son básicamente dos:

En primer lugar, seguir el camino de la solución bilateral de las diferencias, en un proceso en el que las partes renuncian a una dialéctica política de suma Cero, cuestión que, dada la raigambre cultural, social e ideológica de algunos diferendos de carácter histórico, se presenta como la alternativa más difícil, ya que los costos políticos que ésta implica pueden llegar a ser inaceptables para algunos gobiernos; o, en segundo lugar, avanzar decididamente en un proceso de integración que, efectivamente, sea capaz de generar interdependencias recíprocas de diverso tipo, cuya importancia relativice primero y minimice después, la importancia de los desencuentros históricos.

En esa lógica, sin duda, el camino de la integración que supone la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones surge como la opción más realista y posible a la luz de los beneficios potenciales que ella importa para el aprovechamiento colectivo de una oportunidad que, probablemente, no volverá a repetirse en el contexto geopolítico, geoeconómico y geoestratégico que caracteriza a la actual coyuntura internacional.

---

## LA SEGURIDAD NACIONAL DE CHILE EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN EN APEC\*

JORGE RIQUELME RIVERA\*\*

*“Latet anguis in herba”.  
(Escóndese una serpiente en la hierba)  
Virgilio*

*In an international context defined by the end of the Cold War and an accelerated globalization process, regionalization becomes an imperative option. The joint and concentrated action of the countries is the best way for global incidence. In this respect, Chile's integration to the Asia-Pacific Economic Cooperation forum (APEC), poses new important threats to its domestic security. This essay intends to explore the features of those non-conventional threats within the APEC framework, especially after the terrorist attack to the Twin Towers in New York and to the Pentagon in Washington.*

### INTRODUCCIÓN

El estudio de los motivos, las características y el sentido de las tensiones y amenazas en el mundo constituye, para los efectos del presente trabajo, una manera de analizar e interpretar la historia. Por ello, la perspectiva histórica será una herramienta fundamental y nada desdeñable al momento de abordar el tema que ahora se convoca, lo que para bien o para mal refleja las preferencias y valores del autor. El lector podrá compartírselos o rechazarlos.

Asimismo, este trabajo no pretende entablarse en términos polémicos, ni plantea postular innovadoras y modernas teorías explicativas acerca de la seguridad nacional de Chile en el ámbito de la cuenca del Pacífico. El propósito por el momento es bastante más modesto, pues una empresa de aquellas características excede con toda certeza las capacidades de quien ahora escribe. Se trata de un pequeño acercamiento de índole explorativa hacia un tema sobre el cual existe una todavía escasa bibliografía. En otras palabras, el tema de la seguridad nacional de Chile en el contexto del APEC es un tópico acerca del que todavía poco se ha escrito, lo que seguramente afectará en las quizás poco sofisticadas conclusiones a las

---

\* Un avance de este trabajo fue expuesto en el Seminario Internacional de Estudiantes APEC 2004, realizado los días 16, 17 y 18 de junio del año 2004 en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Véase Riquelme Rivera, Jorge. “La seguridad nacional de Chile en el contexto de integración con el Asia-Pacífico”. En Minerva. Vol. XXII, N° 55. Santiago de Chile. 2004. Agradezco la orientación y los valiosos comentarios que me brindó el profesor Yun-Tso Lee.

\*\* Licenciado y Profesor de Estado en Historia y Geografía, Universidad de Santiago de Chile; Licenciado en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.

que se arrije. Contribuir a esta discusión y aportar al debate acerca de la seguridad del país, es el fin de este trabajo. El lector decidirá por sí mismo en que medida se ha tenido éxito o fracaso en este todavía sucinto intento de relación.

Entrando en materia, se asiste a un período crucial de la historia del mundo. En estos días es notoria la fuerza de una transformación de vastas proporciones que tiende a cuestionar y redefinir los diversos elementos que configuraban la convivencia en y entre las sociedades. En este sentido, hacia el año 1989 el sistema internacional fue el escenario de profundos cambios que tendieron a replantear los tópicos tradicionales que tendían a determinar los Estados Nación. Lo anterior genera profundas transformaciones en todos los ámbitos. Tópicos tan relevantes para el desenvolvimiento de los países, como el principio de soberanía asociado a la dinámica de los modernos Estados Nación independientes, están siendo sometidos a una profunda revisión, como efecto de fenómenos como la internacionalización de la economía y la transnacionalización de las actividades productivas, que trascienden las tradicionales fronteras de los Estados. En este marco se acentúa un proceso hacia un nuevo reordenamiento del mundo, que origina diversas tensiones en el sistema internacional. Una inquietud característica de estos tiempos se refiere a la incertidumbre acerca de un sistema interdependiente que atraviesa transversalmente el desafío de la convivencia entre las naciones. Al respecto, es indudable que la dispersión no es la clave para resolver los conflictos y vencer los obstáculos y amenazas de un mundo global. Contexto que tiende a favorecer una creciente red de interdependencia, donde los valores y los derechos se tienden a internacionalizar, generando una suerte de cultura global en que las amenazas a la seguridad nacional tienden a cambiar de signo, en base a la existencia de condiciones que permitirían, sin el recurso de la guerra, avanzar por la vía de la superación de las tensiones y conflictos entre los componentes del sistema internacional. Si tal escenario se concibe como una serie de entornos nacionales interrelacionados, y mezclados en términos de su participación en las organizaciones internacionales, entonces la integración describe el proceso de desarrollo e interacción y de mezcla que oscurece las fronteras entre el sistema de las organizaciones internacionales y el entorno de los Estados Nacionales miembros.<sup>1</sup> O sea, la integración se forja como un proceso destinado al establecimiento de decisiones colectivas a través de medios diversos a la acción autárquica de los Estados Nacionales. Los que para el caso del Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) se han agrupado en torno a la comunidad de valores e intereses relacionados con la actividad económica enmarcada en el libre mercado.

A lo que se apunta es que en un contexto marcado por el acelerado proceso de globalización, el Estado Nacional mantiene el poder de controlar una gran

---

1 HAAS, Ernst. *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*. Stanford. 1964. p. 29. Citado por ARENAL, Celestino del. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Tecnos. Madrid-España. p. 266.

parte de los eventos que acontecen dentro de sus límites, pero de los muy pocos que se producen más allá de ellos. Las relaciones internacionales pertenecen al sector de la acción humana donde la inevitable interdependencia se une a un control muy limitado. Los países no pueden escapar a las cuestiones mundiales ni configurarlas totalmente a su voluntad. Solo es posible tratar de adecuar el mundo al tiempo de adecuarse a él, generando condiciones que otorguen una mayor certidumbre en un ambiente bastante poco previsible. Tal sería el sentido de la integración, en tanto aquel proceso que intenta generar un todo con las partes, o sea, transformar unidades previamente separadas en componentes de un sistema coherente, cuya característica esencial en tanto sistema, es el grado significativo de interdependencia entre sus componentes. La integración es, por lo tanto, una relación entre unidades en la que estas son mutuamente interdependientes y juntas producen propiedades del sistema de las que carecen por separado.<sup>2</sup>

Ahora bien, en el año 2004 Chile fue el anfitrión del foro APEC y el segundo país latinoamericano que ocupó este lugar luego de México en 2002. Desde esta perspectiva, el tema de la seguridad se ha constituido en el presente como uno de los tópicos más recurrentes de la sociedad chilena, debatido tanto en el ámbito de la opinión pública, como en los medios de comunicación de masas y en los organismos gubernamentales. Pocos temas dan tanto que hablar como la seguridad, sin embargo es un tema aún novedoso en el marco de los estudios acerca de APEC. En esta línea, el presente trabajo pretende explorar las posibles amenazas a la seguridad nacional de Chile que implica la mayor integración en el Asia-Pacífico, en un contexto general determinado por la globalización y la interdependencia. En este sentido, se postula que la seguridad nacional comprende un concepto complejo y dinámico de acuerdo a un sistema internacional siempre cambiante, lo que determina que la membresía al esquema de asociación de APEC significa importantes posibilidades para el país, pero también comprende numerosas nuevas amenazas que conviene no omitir.

## **LAS TRANSFORMACIONES EN EL ESCENARIO MUNDIAL**

El sistema internacional contemporáneo se ha hecho cada vez más complejo, particularmente tras la Segunda Guerra Mundial. Mayores cambios aún acontecieron tras el fin de la división ideológica entre el este y el oeste que caracterizó los asuntos internacionales y fue la base del orden imperante hasta fines de la década de los ochenta. De esta manera, el año 1989 estuvo marcado por uno de los acontecimientos más importantes de fines del siglo recién pasado. No en vano, algunos autores coinciden en que tal hecho puso término anticipado

---

2 DEUTSCH, Karl. *El análisis de las relaciones internacionales*. Paidós. Buenos Aires, Argentina. 1974. Pp. 13 y 188.



al siglo XX, al que consideran como un “siglo corto” o “siglo breve”. El hito más relevante ocurrido fue la caída del Muro de Berlín, hecho histórico importante por sí mismo, pero dotado de una carga simbólica aún más notable. Pues el muro marcaba los límites de la división política de Alemania, pero también simbolizaba la división de Europa, e incluso la división del mundo en dos bloques antagónicos y mutuamente excluyentes desde 1945. El bloque occidental, a cuya cabeza estaba Estados Unidos, se regía por los principios de la democracia liberal en el ámbito político y los del libre mercado en el plano económico. El bloque oriental tenía a la Unión Soviética como líder, y funcionaba en lo político bajo el principio leninista del partido único y por el sistema de planificación centralizada en el ámbito económico. Durante el período de la Guerra Fría, cada uno de los polos dominantes traspasó, con mayor o menor grado de flexibilidad, sus principios, valores y sistemas de organización a las potencias menores que se hallaban bajo su esfera de influencia.<sup>3</sup>

Al final, ninguno de los dos actores más importantes derrotó al otro. En la Unión Soviética, el séptimo en la sucesión de Lenin, Mijail Gorbachov, puso en marcha una serie de reformas internas destinadas a modernizar el sistema comunista y, como todos los procesos de cambios sociales y políticos, éstas tuvieron efectos incontrolables que posteriormente no pudieron detenerse.<sup>4</sup> Sólo quedaba en pie la otra superpotencia, con su sistema político democrático y su economía de libre mercado. Por su parte, los países que habían integrado en Europa la llamada Orbits Soviética iniciaron acelerados procesos de democratización y apertura de sus mercados.<sup>5</sup>

Según Francis Fukuyama, todos los fenómenos recién expresados reflejaban el triunfo definitivo del liberalismo, cuyas ideas y valores eran los más altos que los hombres habían podido concebir. Por esta razón, también llegaba a su término la lucha ideológica y dialéctica que había marcado el siglo XX en casi toda su extensión, y junto a ello, también la historia terminaba porque ya no había hacia donde evolucionar.<sup>6</sup> Fukuyama comenzaba su tesis destacando que había sucedido algo fundamental en la historia mundial, donde los movimientos reformistas en la Unión Soviética y Europa Oriental, así como la difusión de la cultura del consumo en gran parte del mundo, señalaban “el triunfo de Occidente, de la idea Occidental”.<sup>7</sup> Pero la tesis central de su planteamiento era aún más radical. A sus ojos, no solo se presenciaba del fin del enfrentamiento ideológico que determinaba la Guerra Fría, sino de la conclusión de la historia como tal. Es decir, el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia

---

3 MIRANDA, Carlos. “Nuevas tendencias ideológicas en la posguerra fría”. En *Diplomacia*. N° 81. Santiago de Chile. 1999. p.21.

4 PALMA, Luis. “La caída del Muro de Berlín. Décimo aniversario”. Op.cit. p.19.

5 MIRANDA. Op.cit. p.21.

6 FUKUYAMA, Francis. “¿El fin de la historia?”. En *Estudios Públicos*. N° 37. Santiago de Chile. 1990.

7 *Ibidem*, p. 6.

liberal de occidente como la forma última de gobierno humano. Así, en la perspectiva de Fukuyama, se asistía no solamente al desmoronamiento del comunismo, sino por primera vez en la historia de la humanidad se estaba en presencia de la unificación de un solo sistema. Era el fin de la historia, porque el hombre había dejado de producir nuevos sistemas filosóficos e ideológicos, y por lo tanto, solamente prevalecería en el futuro la democracia liberal occidental.

No obstante, la realidad comenzó pronto a mostrarse más compleja que la simplificación planteada por Fukuyama. El fin de la Guerra Fría no trajo aparejado en forma inmediata el establecimiento y consolidación de la paz en el escenario internacional. La democratización de la Unión Soviética derivó en su disolución definitiva y los Estados que de ella surgieron distan mucho de una situación de plena estabilidad; el Golfo Pérsico y el Medio Oriente es una de las regiones más inestables del orbe y ha sido el escenario principal de los últimos conflictos bélicos; también cabe destacar las grandes tragedias en Somalia, Bosnia, Ruanda y Zaire; las grandes tensiones donde no queda ausente el derramamiento de sangre entre Israel y los palestinos; y una crisis financiera en Asia que resintió a gran parte del mundo, además de los antiguos tigres. Es posible que el conflicto ideológico tal como fuese concebido en el siglo XX haya concluido; sin embargo, el fenómeno ideológico en cuanto tal no ha desaparecido. En aquellos lugares donde la ideología socialista había imperado, brotaron entonces diversas manifestaciones de un nacionalismo que se creía superado. En otros lugares renacía un fervor religioso y fanático. Por otro lado, en las sociedades occidentales avanzadas no escaseaban los nacimientos de grupos ecologistas y feministas, entre otros importantes movimientos sociales. El debate en torno del finalismo es un tema que excede los objetivos del presente trabajo, pero que orienta en cierta manera el tema que ahora se convoca. Ello, pues conduce a una verdad elocuente: no es posible establecer las relaciones en el ámbito de la seguridad nacional sobre la base de lo que ocurría unos treinta años atrás, la expansión de la ideología comunista, porque esta como atractivo y como pretensión de encarnar una idea universalista contraria a occidente, se derrumbó.

Una tendencia del escenario internacional que es preciso destacar en el marco del presente trabajo, corresponde a la creciente importancia de la cuenca del Pacífico, en cuya área geográfica convergen actores de primer nivel, como Estados Unidos, la ex Unión Soviética y China. Además, el crecimiento económico del Japón, los NICs (Newly Industrialized Countries) y los países del Sudeste Asiático, ha determinado que el dinamismo en la economía mundial se traslade desde el océano Atlántico hacia el océano Pacífico. Las economías mencionadas han experimentado una persistente expansión en los últimos años, que es esperable continúe debido a que muchos países de la cuenca del Pacífico están todavía en las primeras fases del desarrollo de sus ciclos económicos. El comercio regional se seguirá expandiendo debido al crecimiento de la demanda doméstica y al rápido ascenso en las inversiones directas exteriores. O sea, ninguna región ofrece logros

comparables en crear prósperas economías en un tan corto tiempo.<sup>8</sup> Históricamente, el rol protagónico de los mares ha venido avanzando del este al oeste. En los tiempos antiguos, en el Mediterráneo se forjó la unidad de Roma, la civilización fue desplazándose desde el mar Egeo al Jónico, y del Jónico al Tirreno. Ya en los siglos XV y XVI, en el contexto de la ampliación geográfica del mundo, desde la península ibérica el Viejo Mundo se desbordó hacia el poniente, comenzando entonces la primacía del Atlántico. Desde el occidente europeo centrado en Gran Bretaña, a través del océano Atlántico y siempre al oeste, se colonizó gran parte del planeta y se dominó hasta hace poco el mayor territorio colonial, emergiendo la fachada atlántica norteamericana como detentora de la hegemonía económica mundial. En la centuria decimonónica, el archipiélago japonés se convirtió en uno de los núcleos más estimulantes de las franjas del océano mundial. En líneas esquemáticas, la marcha histórica de los núcleos marítimos ha sido de este a oeste, por lo que se estaría ingresando a nueva etapa: la era del rol protagónico de la cuenca del océano Pacífico. Ello, pues en esta región el comercio y la economía suman miles de millones de dólares, montos superiores a las transacciones que históricamente se venían realizando en la cuenca del Atlántico. De este modo, el escenario de las grandes decisiones económicas del futuro será la cuenca del Pacífico, océano que se ha dado en llamar el océano del siglo XXI.<sup>9</sup>

Otra tendencia de relevancia en el sistema internacional se refiere al desarrollo de nuevos actores globales y al dinamismo de la sociedad civil, que de manera creciente tiende a manifestarse y expresarse a nivel internacional. Esto plantea una desconcentración de funciones que anteriormente estaban controladas de manera estatal. Al respecto, un claro ejemplo está representado por las empresas transnacionales, cuya importancia ha crecido aceleradamente. Se aprecia que cada vez ocuparán una proporción mayor de la producción y del comercio mundial. Considerando que este tipo de empresas actúan no tan sólo en los sectores primario y secundario, sino también en el terciario invadiendo el campo de los servicios, de la información y de la cultura, es posible comprender entonces su creciente papel en la vida internacional. Otros sujetos nuevos, no estatales, son los organismos no gubernamentales y sus extensas redes de contacto a nivel internacional. Su acción promueve, sobre todo, la organización de los ciudadanos y la alerta de la opinión pública ante los peligros y amenazas implícitos en determinados procesos, como los temas referidos a los derechos humanos, el desarme, la ecología, el orden económico internacional, las enormes brechas que se han generado en el desarrollo humano y la alimentación, entre muchos otros. En base a lo anterior, es posible establecer que las ONGs vienen a ser la conciencia crítica del proceso de globalización. Asimismo, son la manifestación de una voluntad creciente por regla-

---

8 MERCADO Jarrín, Edgardo. "Los cambios internacionales y sus probables efectos en la situación estratégica y de seguridad en América Latina". En *Cambios globales y América Latina. Algunos temas de la transición estratégica*. CLADDE-FLACSO. Santiago de Chile. 1993. p.18.

9 *Ibidem*, pp. 18-19.

mentar y condicionar la acción de las poderosas empresas transnacionales. Entre los nuevos actores también cabe señalar las grandes corrientes religiosas, especialmente importantes en un período de inquietudes y convulsiones internacionales producto de ellas, además de las organizaciones políticas, empresariales, sindicales y culturales de carácter internacional, que buscan plantear sus demandas en el heterogéneo escenario global.<sup>10</sup>

En síntesis, el termino de la Guerra Fría y el colapso del comunismo permiten apreciar el surgimiento de fenómenos políticos y sociales con efectos de gran trascendencia en la vida internacional, como el creciente traspaso de las grandes decisiones desde el océano Atlántico hacia el océano Pacífico, la proliferación de actores internacionales no estatales y la mayor extensión de las redes de empresas multinacionales hacia las diversas regiones del mundo. En el marco del presente trabajo, tales fenómenos tienden a la configuración de un sistema de relaciones múltiples con un tejido complejo de vínculos económicos, políticos y sociales, desplegados por actores e intereses muy diversos. En este panorama se hace presente la complejidad y la variedad, y con ello la incertidumbre que plantea la necesidad de mayores cuotas de seguridad para los países. Por lo demás, las características esbozadas más arriba forman parte de un proceso mayor al que se denomina genéricamente como globalización. Según algunos autores ésta parece constituir la ideología dominante del momento y, por ello, conviene examinarla con cierta detención.

## **GLOBALIZACIÓN: UN CONCEPTO ESQUIVO**

El intento de conceptualizar la globalización es ciertamente una estrategia arriesgada. Como un fenómeno omnicomprensivo, la globalización se expone a situar en un nivel de generalidad excesivo. En pocas palabras, al tratar de explicar todo, se acaba explicando nada. En relación a ésta, existe la tendencia a concebirla en términos de la obsolescencia de las identidades nacionales, la comunión de propósitos entre los países, y por lo mismo, una suerte de igualdad universal. Frente a dicha tendencia se postula una opción más realista, para la cual la globalización no erradica la diversidad nacional, tampoco indica uniformidad de posiciones y propósitos entre los Estados, ni que las diversas formas de integración que supone sean plenamente armoniosas.<sup>11</sup> Así, la globalización no es un proceso homogéneo en el sistema internacional. Por el contrario, se trata de un proceso desigual que presenta fragmentaciones. Los fenómenos que se dan en el campo económico, por ejemplo, como la universalización de los mercados, no tienen exacta correspondencia en el ámbito de la defensa. Es decir, no existe una correspondencia automática entre los procesos de complementación e integración económica –como es el caso del Foro

---

10 VIERA-GALLO, José Antonio. "Análisis de la seguridad internacional: escenarios, actores y tendencias". En Viera-Gallo, José Antonio. *Chile: un nuevo camino*. CESOC. Santiago de Chile. 1989. pp. 275-277.

11 *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. 1997. Ministerio de Defensa Nacional de Chile. p.43.

de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC)—, por un lado, y la superación de riesgos y amenazas por el otro. Más aún, bien puede ocurrir que aumenten las incertidumbres y que las propias relaciones económicas produzcan fricciones que den origen a disputas y crisis internacionales.<sup>12</sup>

Por otro lado, si bien no hay unanimidad en acordar el origen de la globalización, existe un consenso en considerar a ésta como un proceso dinámico, que supone el desarrollo de diversas etapas, entre las cuales se pueden contar de manera destacada, la internacionalización del comercio y de las finanzas, así como la transnacionalización de la producción, que tiende a situar en diversos países las distintas etapas del proceso productivo de una determinada mercancía, sobre la base de aprovechar las ventajas comparativas que se dan en cada uno de ellos.<sup>13</sup> En efecto, la globalización posee un componente económico sustantivo. Existe una uniformidad a escala global de las formas de producción y de la organización económica, a las cuales se adhiere un desarrollo acelerado del comercio mundial. Los grandes conglomerados o empresas transnacionales ya no producen para un país o un grupo de países, sino que han globalizado su producción hasta el punto de que una importante proporción del comercio mundial se produce al interior de las mismas empresas.<sup>14</sup>

Más arriba se habló de la dificultad de definir el amplísimo concepto de globalización, sin embargo existen puntos de convergencia entre los autores, quienes coinciden en que este proceso se caracterizaría por representar una integración entre los países y pueblos del mundo, sobre la base de la reducción de los costes de transporte y comunicaciones y el derribo de las barreras a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y —en menor medida— de personas a través de las fronteras. En este sentido, se sostiene que los cambios globales derivados del fin de la Guerra Fría, conjuntamente con los procesos de globalización y cambio tecnológico, han generado una expansión financiera acelerada y una confluencia e incremento del comercio. Los procesos de acercamiento irían más allá de lo financiero y comercial, para expresarse de manera asociativa en diversas áreas. El empuje y el dinamismo de la convergencia económica, de la coincidencia valórica y los acercamientos comunes en ciertas áreas de la seguridad internacional, le otorgarían un fuerte impulso al proceso en su conjunto.<sup>15</sup>

Además, un aspecto relevante de la nueva realidad global, es el de la regionalización o la creación de macrorregiones, primero económicas y crecientemente po-

---

12 *Ibidem*.

13 PEÑA, Marisol. "Alcances del fenómeno de la globalización y sus efectos en la seguridad nacional". En *Memo-rial del Ejército de Chile*. N° 458. Chile. 1998. p.64.

14 INSULZA, José Miguel. "El orden internacional en transición". En Insulza, José Miguel. *Ensayos sobre política exterior de Chile*. Editorial Los Andes. Santiago de Chile. 1998. p.18.

15 ROJAS Aravena, Francisco. "Globalización y orden internacional". En Rojas Aravena, Francisco (editor). *Globalización, América Latina y la diplomacia de cumbres*. FLACSO. Santiago de Chile. 1998. p. 17.

líticas. Aunque parezca contradictoria, la regionalización no solo es compatible con el proceso de globalización, sino que ambos se potencian entre sí. En un mundo globalizado, que desde el punto de vista de su capacidad productiva, de su población y de su escasez de recursos, requiere una gestión global, ninguno de los grandes países está en condiciones de imponer hegemonías absolutas, ni de competir individualmente por los grandes mercados mundiales. Este proceso es fruto, por una parte del equilibrio relativo que hoy existe entre distintos actores y, por otra, de la propia realidad del sistema productivo, que hace imposible competir por un predominio económico en el mercado mundial, sin un mercado interno de magnitudes tales que permita aprovechar plenamente las ventajas del nuevo desarrollo tecnológico. En suma, los equilibrios de fondo impiden la creación de nuevas hegemonías globales, pero las realidades económicas empujan hacia nuevas formas de asociación o hegemonía regional.<sup>16</sup>

En esta línea, bajo un contexto de globalización, aparecen transformaciones y problemas que no pueden ser resueltos local ni regionalmente: como la administración del comercio, la regulación de los flujos de capital, el deterioro ambiental, el crimen organizado y el narcotráfico. En torno de la globalización de los medios de destrucción, la proximidad que alcanzan los conflictos no sólo se debe a lo que se puede apreciar por la cadena CNN, o a los efectos económicos que puedan afectar a los países, sino también a que esos conflictos pueden llegar a nosotros por la extensión inesperada de la guerra. Ya nadie concibe que sea posible una “guerra nuclear limitada” o que determinadas regiones del mundo puedan ausentarse de una conflagración. En la medida que se han globalizado los medios de producción, los conflictos y los medios de destrucción han alcanzado también un nivel global.<sup>17</sup>

En base a lo expresado es posible plantear que los cambios en las relaciones de poder y los medios de producción internacional que se generan, están en el centro de las repercusiones más amplias de la globalización. Variados temas se relacionan con esas transformaciones, y por lo tanto, ellos han adquirido una mayor expresión internacional. De manera creciente, temas tan relevantes como la democracia, los derechos humanos y el medio ambiente, entre muchos otros, adquieren una dimensión propiamente global. El brutal atentado del 11 de septiembre del 2001, sobre el World Trade Center, ha aclarado con nitidez que se comparte un mismo espacio planetario. No es solo que los factores involucrados en causar las dificultades en estas áreas se encuentren en diferentes partes del mundo, sino que, y tal vez más importante aún, las soluciones se pueden encontrar más allá de las fronteras de un país o de un grupo pequeño de Estados Naciones. En lo central, corresponde a un proceso de desvinculación entre soberanía, territorialidad y poder del Estado, en lo que se ha dado en llamar un nuevo régimen de soberanía.<sup>18</sup>

---

16 INSULZA, op. cit., p. 20.

17 *Ibidem.* p. 19.

18 MARTIN, Carlos. “Las transformaciones del escenario internacional”. En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 17, N° 1y 2. FLACSO. Santiago de Chile. 2002. p. 44.

Asimismo, en un mundo global y efectivamente planetario, la soberanía más que un concepto referido a las capacidades de definición unilaterales en un territorio determinado, corresponde a la responsabilidad que deben demostrar los gobernantes y los pueblos para con ellos mismos, y para el conjunto de la humanidad. Soberanía en un mundo global implica responsabilidad nacional e internacional.<sup>19</sup>

Las transformaciones recién descritas, impulsan a los Estados Naciones a participar en regímenes internacionales para gobernar en este incierto escenario. En este contexto, la opción por la cooperación necesariamente impide la acción unilateral de los Estados. Más aún, el marco de seguridad internacional que el régimen global genera no resulta incompatible con la conformación de alianzas bilaterales o multilaterales. La tendencia a la conformación de grandes bloques comerciales –como APEC– se ha acentuado, y en este sentido, se formulan nuevas exigencias y se proyectan nuevas responsabilidades sobre la soberanía estatal, la que adquiere dimensiones diversas en el ámbito de la adopción de decisiones a nivel internacional y en su ejercicio.<sup>20</sup>

## TRES ESCUELAS

Asimismo, para abordar la globalización existen muy diversos enfoques de comprensión. David Held distingue tres escuelas de pensamiento acerca del debate en torno a la globalización y sus implicancias: la hiperglobalista, la escéptica y la transformalista.<sup>21</sup>

En la perspectiva de la tesis hiperglobalista, la globalización representa una nueva época de la historia de la humanidad. Este enfoque privilegia una lógica económica, que en su variante neoliberal celebra el surgimiento de un mercado global único y el principio de la competición global como los propulsores del progreso humano. El principal énfasis se plantea en las redes transnacionales de producción, comercio y finanzas, las que están causando la desnacionalización de las economías nacionales. En este contexto, los gobiernos serían meras correas de transmisión del capital global en estos crecientemente poderosos mecanismos de gobernabilidad regionales y globales. En relación a los Estados Naciones, se plantea que corresponden a entidades anacrónicas que restringen la dinámica de la economía global. Asimismo, los hiperglobalizadores sostienen que la globalización económica está construyendo nuevas formas de organización social, las que eventualmente tenderían a suplantar al tradicional Estado Nación como la principal unidad económica y política de la sociedad mundial. La consecuencia que deriva de lo anterior, es que los gobiernos nacionales son crecientemente incapaces de

---

19 Véase ROJAS Aravena, Francisco. "Seguridad Humana: Una perspectiva académica desde América Latina". En *Nuevo Gobierno: Desafíos de la reconciliación. Chile 1999-2000*. FLACSO. Santiago de Chile. 2000. p. 64.

20 *Libro de la Defensa Nacional de Chile* 2002. Ministerio de Defensa Nacional de Chile. p. 48.

21 Véase HELD, David & MC GREW, Anthony; GOLDBLATT, David & PERRATON, Jonathan. *Global transformations. Politics, Economics and Culture*. Stanford. California. Estados Unidos. 1999. pp. 2-10. Un resumen de lo planteado por estos autores puede verse en MARTIN, Carlos. op. cit., pp. 46-49.

controlar las actividades al interior de sus fronteras o de cumplir por sí mismos las demandas de su propia población. Más aún, la soberanía y la autonomía de los Estados son erosionadas en la medida en que la gobernabilidad global y regional adquiere mayor relevancia y efectividad.<sup>22</sup>

Por otro lado, la tesis escéptica argumenta que la globalización es esencialmente un mito. Ello, pues la actividad económica estaría pasando un importante proceso de regionalización, en la medida que se consolidan los tres principales bloques financieros y comerciales: Europa, Asia Pacífico y Norteamérica. O sea, la globalización y la regionalización serían dos tendencias contradictorias, ya que según la información estadística recopilada para apoyar estos argumentos, la economía internacional incorporaba en el pasado mayores áreas en el mundo que en la actualidad.<sup>23</sup> Para la tesis escéptica el Estado tiene un papel central, en tanto su poder regulador asegura la continuidad del proceso de liberalización económica. Dos de las principales actividades del Estado incluirían la regulación internacional y la promoción de las actividades económicas. Tal es el tipo de papel para el Estado que se observa en la amplia gama de acuerdos internacionales que dan origen a diversos regímenes internacionales en distintos ámbitos.<sup>24</sup>

Finalmente, para la tesis transformalista la globalización representa una fuerza transformadora que produce cambios fundamentales en las sociedades, economías, instituciones de gobernabilidad y orden mundial. Desde su perspectiva, el proceso de globalización genera una fuerza conductora central detrás de los cambios sociales, políticos y económicos que conforman las sociedades modernas y el orden mundial. El presente proceso de globalización es considerado históricamente sin precedente y, en consecuencia, tanto los Estados como las sociedades tendrían que ajustarse a un mundo donde no existe una clara distinción entre lo internacional y lo nacional, entre los asuntos externos e internos.<sup>25</sup> Por otro lado, como proceso histórico, la globalización transformaría el poder de los Estados, que ahora se yuxtapone con la creciente jurisdicción de instituciones de gobernabilidad internacional y las restricciones del derecho internacional. En términos de soberanía, esto implica que el Estado no es la única entidad que controla lo que sucede en sus territorios debido a los sistemas globales en creación, como el financiero, ecológico o de comunicación y transporte, que promueven una nueva economía internacional y nuevas formas de organización social.<sup>26</sup>

En síntesis, la globalización es un fenómeno susceptible de ser abordado desde muy diversas perspectivas. No obstante ello, es posible establecer ciertas tendencias que permiten apreciar que el escenario global se ha constituido gracias

---

22 HELD, *et al.*, pp. 4- 5.

23 *Ibidem.*

24 *Ibidem.* p. 6.

25 *Ibidem.* p. 7.

26 *Ibidem.* p. 8.



al aceleramiento del proceso de transnacionalización de la economía, la difusión de los logros de los programas científicos y tecnológicos, los procesos migratorios y el progreso de las comunicaciones y el uso creciente de la informática en los diversos campos de la vida social. Un mismo escenario supone una mayor simultaneidad de los procesos, acciones y acontecimientos. Junto a ello, aumentan las incertidumbres y, de manera concomitante, también lo hacen los planteamientos acerca de la necesidad de mayores cuotas de seguridad en un sistema crecientemente diverso y complejo. Así, las acciones que lleven a cabo los Estados son fundamentales al tiempo de enfrentar su situación en el escenario global. En la misma línea, las características del accionar consciente y activo del Estado chileno en el sistema internacional resultan fundamentales al momento de comprender y contextualizar su inserción e integración en el marco de la Comunidad del Asia-Pacífico. Por ello, el análisis de la política exterior chilena y sus particularidades durante los últimos años, conforma la sustancia del próximo capítulo.

## **POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE. REGIONALISMO ABIERTO Y APEC**

A lo largo del siglo pasado, la política exterior chilena exhibió una notable continuidad que se manifestó en la observancia de ciertos principios jurídicos y políticos fundamentales, así como en una notable capacidad de adaptación a un contexto internacional dinámico y crecientemente complejo. Tal continuidad le permitió a Chile consolidar sus posiciones externas y desempeñar un papel de importancia en el ámbito regional latinoamericano. Entonces, Chile no solo proyectaba una imagen de civilidad y estabilidad democrática que contribuiría a dar prestigio y a reforzar su política exterior, sino que además se transformó en un centro de irradiación en la región, atrayendo a numerosos intelectuales y dirigentes políticos de toda América Latina, convirtiéndose en un actor de gran relevancia y protagonismo a nivel continental.<sup>27</sup>

El año 1973 se produjo un quiebre respecto esta tendencia. En ese momento, la política exterior chilena que se edificaba sobre la base de la diversificación y el fortalecimiento de los lazos internacionales sustentados en el desarrollo del sistema democrático interno, fue reemplazada por una política exterior que se subordinaba estrechamente a los requerimientos del nuevo proyecto de transformación interna. Las políticas destinadas a la implantación del autoritarismo en el ámbito político y hacia el neoliberalismo en el ámbito económico, como también las consecuencias generadas a partir de la práctica del nuevo y dual régimen autoritario-neoliberal, minaron las bases tradicionales de la política exterior chilena, llevando al país a importantes niveles de vulnerabilidad externa. Todo ello redundó en una situación de aislamiento del régimen de Augusto Pinochet, cuya conducción exterior del país,

---

27 LAGOS, Gustavo; MUÑOZ, Heraldo; PORTALES, Carlos; VARAS, Augusto. "Democracia y política exterior de Chile". En MUÑOZ, Heraldo (editor). *Chile: política exterior para la democracia*. Pehuén. Santiago de Chile. 1989. pp. 21-22.

a partir de 1977 aproximadamente, puso el acento en los vínculos transnacionales de actores económicos, como una forma de romper el aislamiento político del país a la vez que fortalecer la inserción transnacional de la economía. Tal orientación de la política permitió una mayor receptividad de la posición internacional del gobierno chileno en algunos círculos, pero no consiguió resolver el problema del aislamiento internacional de un régimen que había mantenido sus patrones autoritarios en un contexto latinoamericano de liberalización de los regímenes castrenses, cuando no de verdadera transición hacia la democracia.<sup>28</sup>

La deslegitimación política del régimen militar se reforzó, además, como consecuencia del atentado terrorista contra el ex Ministro de Defensa Nacional y ex Canciller Orlando Letelier y su asistente Ronni Moffit en Washington D.C., en septiembre de 1976. La gravedad de este hecho se profundizó al identificar la participación de agentes vinculados a la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), institución que se encargaba de supervisar las necesidades de seguridad del gobierno chileno. El hecho afectó sobremanera las relaciones con Estados Unidos, en especial durante la administración de Carter, la que puso de relieve en su política exterior el tema de la defensa y promoción de los derechos humanos y de la democracia, particularmente en América Latina.<sup>29</sup>

## NACIONALISMO Y REALISMO

Asimismo, la política exterior del régimen militar tuvo implicancias en lo referente a los estilos tradicionales de la cancillería. Lo central de la estrategia exterior del régimen estuvo imbuido de una compleja combinación de nacionalismo y realismo, que se plasmó en una postura que intentaba realzar el estilo bilateral, en detrimento del tradicional multilateralismo de la diplomacia chilena. En este sentido, la cooperación y la integración regional, así como el multilateralismo mundial eran instancias que giraban al tenor de opciones ideológicas, casi todas contrapuestas con los principios de la política externa del sistema. De esta forma, para el régimen de Pinochet el multilateralismo trasuntaba una visión utópica de las relaciones internacionales, característica que convertía a los organismos multilaterales en instancias sensibles a ideologías, muchas veces del todo incompatibles con la opción occidentalista del nuevo régimen chileno.<sup>30</sup>

El aislamiento político-diplomático que de manera sucinta se ha descrito hasta ahora, fue evidente y costoso para el país, significando una pesada carga para la política exterior y para la propia cancillería. Las relaciones con los países vecinos fueron precarias. En los años 1974 y 1975 el apoyo soviético al Perú mantuvo las

---

28 *Ibidem*. pp. 24-26.

29 WILHELMY, Manfred; DURÁN, Roberto. "Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000". En *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIII. N°2. Santiago de Chile. 2003. p. 276.

30 *Ibidem*.

relaciones tirantes con un clima prebélico entre Lima y Santiago. Pero lo peor vino en 1978, cuando Argentina desconoció un laudo arbitral y amenazó con una guerra a Chile por una disputa fronteriza en el extremo sur, concretamente en el Canal del Beagle. Es cierto que Estados Unidos primero, y después el Vaticano, se movieron tras bambalinas para evitar una guerra, y condujeron finalmente a un acuerdo en apariencia definitivo en 1984, pero todo el asunto demostró la indefensión política de Chile.<sup>31</sup>

Las relaciones económicas también se vieron afectadas por el golpe de estado, debido a la interrupción de los entonces importantes flujos de cooperación y la reticencia de algunos inversionistas, sobre todo europeos. Además, en el año 1976 Chile se retiró del Pacto Andino como consecuencia de la estrecha asociación que se mantenía en esa época entre este esquema de integración y las doctrinas económicas proteccionistas. Con el correr del tiempo, el profundo proceso de liberalización y apertura que impulsó el régimen en el ámbito económico permitió contrarrestar en parte los efectos del aislamiento político.

Chile se abrió hacia el exterior, los aranceles se redujeron unilateralmente, se adoptó un estatuto mucho más favorable para las inversiones extranjeras y un amplio proceso de privatizaciones atrajo el interés internacional.<sup>32</sup>

Con todo, a grandes trazos era este el panorama que enfrentaba Chile al momento en que se desarrolló el proceso de la transición hacia la democracia, que significó un cambio cualitativo de gran relevancia a la hora de determinar el lugar de Chile en el escenario internacional. Los esfuerzos centrales se focalizaron desde un primer momento en el tema de la reinserción de Chile en las corrientes globales, cuyos sucesos de la política mundial fueron un importante influjo para la transición. Primero la Perestroika, luego el derrumbe del bloque soviético, tuvieron un gran impacto en la política chilena. Permitieron que gran parte de la izquierda chilena tuviera más facilidad política y moral para llegar a una coalición con las fuerzas del centro. Además, el desarrollo de los medios de comunicación –como la televisión por cable– permitió, al menos para el público santiaguino, seguir con atención las secuencias de Europa Oriental en la segunda mitad de 1989, hasta culminar con la caída de Ceausescu en diciembre de ese año. A esto se añadió un deseo visible de la población de dejar atrás las tensiones y las divisiones extremas de la sociedad política chilena. Las fuerzas extremas de izquierda fueron gravemente derrotadas en las elecciones generales del 14 de diciembre de 1989.<sup>33</sup> A final de cuentas, la

---

31 FERNANDOIS, Joaquín. “De una inserción a otra, política exterior de Chile 1966-1991”. En *Estudios Internacionales*. XXIV, 96. Santiago de Chile. 1991. p. 445.

32 KLAVEREN, Alberto van. “Inserción internacional de Chile”. En TOLOSA, Cristián; LAHERA, Eugenio (editores). *Chile en los noventa*. Presidencia de la República. Santiago de Chile. 1998. p. 121.

33 FERNANDOIS, Joaquín. “Una década de transformaciones: relaciones exteriores de Chile, 1988-1998.” En *Rimoldi de Landmann, Eve* (ed.). *Política exterior y tratados. Argentina, Chile y MERCOSUR*. Buenos Aires-Argentina. 1999. pp.51-52.

aguda polarización interna en Chile se había descomprimido y dado paso a una evolución consensual, que culminaría en la denominada democracia de los acuerdos. Lo anterior requería por doctrina y por necesidad política el formular una política exterior también consensual. Además, la evolución del sistema internacional y el fin de la Guerra Fría le sustraería todo dramatismo a aquella parte de la inserción internacional que ordenaba reanudar las relaciones diplomáticas con los países del ahora difunto bloque soviético. El contexto para la reinserción internacional estaba dado. El día que asumió Patricio Aylwin se reanudaron los lazos diplomáticos con la Unión Soviética y otros países de su antiguo bloque, como asimismo con pequeños países de la zona caribeña y del Pacífico Austral. Otro tanto sucedía con México.<sup>34</sup>

La estrategia chilena entonces se basó en una fuerte impronta expansiva del comercio exterior chileno, que abrió las negociaciones con los socios del NAFTA. Así, en 1992 se estableció un Tratado de Libre Comercio con México y más tarde, en 1995, otro similar con Canadá, reforzando el marco del regionalismo abierto. Este último ha constituido la impronta de la diplomacia chilena durante los años noventa y ha seguido siendo la tónica de la estrategia multilateral durante el primer tercio de la década actual.<sup>35</sup> Puesta en perspectiva, la estrategia chilena a partir de 1990 era negociar una cadena de acuerdos orientados hacia la creación de un espacio de libre comercio, la promoción de la integración física y energética y el desarrollo de nuevas formas de cooperación regional. Se trataba de avanzar sostenidamente en la línea de estos acuerdos, pero teniendo en claro que la apertura comercial chilena al mundo era irrenunciable, toda vez que el país no podía asumir opciones de integración que obstaculizaran la potenciación de los vínculos con otras regiones.<sup>36</sup> En la práctica, lo anterior significó que en la actualidad el comercio chileno esté diversificado en cuatro regiones: Extremo Oriente, NAFTA, América Latina y Europa. Esta ecuación le ordena a la economía chilena el mantener el acceso expedito a un mercado global y diversificado.

En cuanto al regionalismo abierto, éste es un concepto que se definió en el marco de la cooperación económica de los países del Asia y del Pacífico en la década del setenta. Este término especifica las acciones que están orientadas a incrementar la interdependencia entre los países de un grupo, en el marco de una tendencia hacia el libre flujo de comercio, capital, trabajo y conocimiento. Se diferencia del regionalismo cerrado, en tanto este se orienta hacia la estructuración de mercados protegidos. Para Chile, el regionalismo abierto representa la ventaja de facilitar el acercamiento de socios que se localicen fuera del continente americano, hecho que se demuestra con la opción seguida por el país para negociar con el Asia-Pacífico.<sup>37</sup>

---

34 FERNANDOIS. "De una inserción a otra", op. cit. pp. 447-449.

35 WILHELMY; DURÁN, op. cit, p. 281.

36 KLAVEREN, op. cit., p. 132.

37 URZÚA, Gustavo. "La comunidad Asia-Pacífico en el contexto de las relaciones económicas latinoamericanas de integración". En *Política y Estrategia*. N° 88. Santiago de Chile. 2002. p.26.

La orientación de Chile hacia la vertiente del Asia-Pacífico se inscribe dentro de un proceso de largo aliento. Ya durante el régimen militar se desarrolló una política de acercamiento a la cuenca del Pacífico, reflejada en la apertura de una serie de Embajadas Residentes o Concurrentes en países del área, el establecimiento de relaciones diplomáticas en otros, al envío de misiones de alto nivel y la celebración de numerosas reuniones para planificar de una manera adecuada el proceso de apertura al Pacífico. El mantenimiento de la plena normalidad en las relaciones con la República Popular China, unido a los fuertes lazos comerciales que ya existían con Japón y al crecimiento de los vínculos con Corea y los países de la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (ASEAN), contribuyeron al éxito de esta política. Asimismo, Chile comenzó a participar en el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), importante circuito empresarial del Asia-Pacífico. La presencia de Chile en este foro sirvió como antecedente para la participación chilena en el Consejo de Cooperación Económica de la Cuenca del Pacífico (PECC), que también se inició de manera informal a comienzos de los ochenta, y al que Chile se incorporaría como miembro pleno hacia 1991.<sup>38</sup>

En 1992 el gobierno promovió la reestructuración del Comité Nacional Chileno de Cooperación en el Pacífico (CHILPEC), órgano asesor al que correspondía la labor en todas aquellas materias relacionadas con la participación de Chile en los esquemas de cooperación que se desarrollan en el Pacífico. Al iniciarse el gobierno de Eduardo Frei, la cancillería propuso el establecimiento de la Fundación Chilena del Pacífico, entidad que debía favorecer la participación de Chile en el PECC, impulsar un centro de estudios APEC y desarrollar otra serie de iniciativas para fortalecer la presencia chilena en el Asia-Pacífico.<sup>39</sup>

De esta manera, durante la presidencia de Patricio Aylwin el gobierno se interesó en elevar el nivel de las relaciones con los países del sudeste asiático, particularmente con Malasia. De esta forma el país diversificaba ostensiblemente sus relaciones exteriores, intentando obtener el apoyo asiático para el ingreso de Chile en el APEC. El propósito chileno se alcanzó en la cumbre APEC de Blake Island –Seattle, 1993–, la que aseguró la plena incorporación chilena a partir de la cumbre de Bogor, Indonesia, en noviembre de 1994.<sup>40</sup> El segundo gobierno de la concertación diseñó su política exterior en el entendido que la reinserción internacional de Chile se había logrado de manera sustancial. La idea de una diplomacia para el desarrollo puso de relieve el mayor énfasis en torno a los intereses económico-comerciales, por cuanto la economía chilena se ubicaba crecientemente en un contexto de interdependencia global y regional. En base a lo anterior, en materia de acuerdos económico-comerciales, el gobierno procuró conciliar múltiples iniciativas buscando alcanzar equilibrio y diversificación comercial a través de asociaciones

---

38 KLAVEREN, op. cit., pp. 141-142.

39 *Ibidem*.

40 WILHELMY; DURÁN, op. cit. pp. 281-282.

con diversas regiones y subregiones en América Latina (particularmente con el MERCOSUR), con Norteamérica, con la Unión Europea y con el Asia-Pacífico.<sup>41</sup>

El foro de APEC representa un esquema de asociación regional inédito en la trayectoria de las relaciones internacionales y de la política exterior de Chile. Junto a las experiencias diplomáticas en Asia-Pacífico y a la incursión empresarial y de organismos oficiales, como ProChile, en nuevos mercados, este es uno de los aspectos más innovadores de las relaciones exteriores chilenas en el Pacífico. En efecto, APEC se aparta definitivamente de los cánones habituales de los acuerdos internacionales en que ha participado Chile, en la medida que no constituye un acuerdo multilateral expresado en un tratado internacional ni tiene una institucionalidad preestablecida. Más bien opera como un sistema evolutivo de diplomacia económica multilateral basado en los consensos entre los Estados (economías) participantes, los que dialogan en torno a una agenda de interés común, la que anualmente confluye en las reuniones ministeriales y –desde 1993– en las cumbres de líderes económicos. De hecho, ciertos intentos de los miembros anglosajones de APEC (como Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda) para reorientar el foro hacia la adopción de acuerdos multilaterales de estilo tradicional, han sido exitosamente resistidos por los países del este de Asia.<sup>42</sup>

En la misma línea, APEC corresponde a un esquema de integración representativo de la nueva ola regionalista que surgió en la década de los noventa, como respuesta al complejizado escenario internacional posterior al término de la Guerra Fría. El foro refleja el efecto de los fenómenos de integración que ha significado la dinámica de la globalización de la economía mundial, que ha generado un alto grado de interdependencia económica, a pesar de las profundas diferencias culturales, religiosas y políticas. En este sentido, APEC sería un producto de la creciente gravitación que adquiere la economía en las relaciones internacionales. Por otra parte, reflejaría, aunque de una manera menos evidente, las nuevas fronteras que se delinean como producto también del proceso de globalización. Además, sin ignorar el importante papel cumplido por los Estados, APEC es un vector resultante de la fuerza integradora que generan otros tres vectores: las redes empresariales que se han estructurado a través de las inversiones regionales cruzadas; la estrategia de crecimiento adoptada por los grandes conglomerados asiáticos, consistente en trasladar muchos eslabones de la cadena productiva a otros países de la región; y la red comercial y financiera transpacífica tejida por los chinos de ultramar y otros grupos étnicos de origen asiático.<sup>43</sup>

En consecuencia, es posible apreciar que las características más evidentes de este proceso de integración económica son el poseer una estructura comercial

---

41 *Ibidem*, pp. 282-283.

42 WILHELMY, Manfred; LAZO, Rosa María. "La política multilateral de Chile en Asia-Pacífico". En *Estudios Internacionales*, N° 117. Santiago de Chile. 1997, p. 4.

43 GUTIÉRREZ, Hernán. "APEC: regionalismo abierto y globalización". En *Diplomacia*, N°73. Santiago de Chile. 1997, p. 18.

dinámica y las redes de producción y de difusión tecnológicas altamente integradas.<sup>44</sup> En un mundo cada vez más interdependiente, tales instrumentos contribuyen a abrir nuevos mercados, ofrecer nuevas posibilidades de cooperación y garantizar la estabilidad de las economías de los países participantes, entre los que Chile posee una de las costas más extensas hacia el Pacífico y con acceso privilegiado a dos de los tres canales de comunicación que lo unen con el Atlántico.<sup>45</sup>

Desde la perspectiva del presente trabajo, lo más relevante es que los beneficios de un mercado integrado generan la tendencia a desligar el interés militar de los intereses económicos específicos. Así, la integración e interdependencia del mercado tienden a identificar el interés colectivo con el interés económico individual de los países que están integrados en él.<sup>46</sup> De esta manera, más que una relación subordinada, prima una política de integración pluralista, asociación y cooperación complementaria entre los países de la cuenca del Pacífico, cuestión que tiende necesariamente a incidir en el tema de la seguridad nacional, materia que es la sustancia del próximo capítulo.

## **APEC DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD NACIONAL**

Haciendo algo de historia, la década del setenta era el apogeo de los denominados regímenes de seguridad nacional. Entonces predominaba la tesis que sostenía que la seguridad y la extensión de las fronteras, el carácter estratégico de los recursos naturales y el potencial conflicto con los países vecinos predominaban en América Latina, y especialmente en los países de América del Sur, que no era considerada zona de riesgo en el conflicto bipolar. Así, la doctrina de seguridad nacional, en sentido estricto, sólo llegó a esta región en la década del sesenta, ante la amenaza que representaba la revolución cubana y sus secuelas.<sup>47</sup>

En esencia, esta doctrina de seguridad nacional convocaba a los militares latinoamericanos a una tarea común: la de enfrentar y derrotar a un enemigo interno, la subversión comunista, poniéndose al lado de Occidente en una guerra que se caracterizaba como global y total. Esta nueva función permitió crecer a las Fuerzas Armadas y asumir tareas más relevantes en el Estado.<sup>48</sup> Tal doctrina estaba lejos de conformar una visión integral de seguridad. Al contrario, constituía un intento por mirar los complejos problemas sociales con un lente exclusivamente militar.

---

44 URZÚA, op. cit., p. 27.

45 Discurso de S.E. Eduardo Frei Ruiz-Tagle. En ALAMOS, Pilar, *et. al. América Latina y Asia-Pacífico: oportunidades ante la crisis*. Universidad de Chile. Santiago de Chile. 1998. p. 35.

46 Véase VARAS, Augusto. "La post-guerra fría, la seguridad hemisférica y la defensa nacional". En CRUZ JOHNSON, Rigoberto y VARAS, Augusto (editores). *Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina*. FLACSO. Santiago-Chile. 1993, p. 12.

47 INSULZA, José Miguel. "La seguridad da América del Sur. Posible contribución europea". En CONTRERAS, Carlos (coord.). *Después de la guerra fría. Los desafíos a la seguridad de América del Sur*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas-Venezuela. 1990. p 95.

48 *Ibidem*.

En cuanto a su origen, dicho concepto surgió en los años inmediatamente posteriores al término de la Segunda Guerra Mundial y se refería a los problemas de los Estados Nacionales en el marco de una creciente planetarización de la política, como resultado de la pugna que libraban las dos superpotencias por el control del mundo. Las pugnas al interior de cada Estado traducían un enfrentamiento entre fuerzas planetarias donde el problema geopolítico aparecía no como la expansión de una nación aislada, sino como parte de la división del mundo en bloques antagónicos. Sin embargo, la emergencia de la interdependencia compleja y la prominencia de los factores económicos en los vínculos entre los Estados a partir de la década de los ochenta impactaron en la forma y el contenido de las relaciones internacionales, desdibujando la concepción clásica de la seguridad. En el escenario actual, la acentuación de la globalización de la economía y sus diferentes expresiones regionales y nacionales incorporan nuevos hechos y realidades, hasta el punto que estas han reconfigurado el orden y la validez de un sistema internacional que hasta entonces estaba fundamentalmente basado en las relaciones interestatales.<sup>49</sup> Con el término de la Guerra Fría y la profundización de la globalización, emergieron con una mayor visibilidad política las que se han dado en denominar "nuevas amenazas" a la seguridad nacional, regional y global. De esta manera, el combate al comunismo pronto dio paso al combate al narcotráfico. Y tan grave como el uso unilateral de la fuerza, aparecieron la botadura de desechos tóxicos, el lavado de dinero del crimen organizado, el ciberterrorismo, las plagas globales como el SIDA, las migraciones ilegales masivas, e incluso los ataques especulativos contra determinadas monedas. A lo anterior se agregó el incremento estructural de la violencia, el tráfico ilegal de armas y, como efecto acumulado, el debilitamiento de la soberanía estatal. Así, la Posguerra Fría dejaba de ser un tema exclusivamente militar, "los 'nuevos temas' llegaban para quedarse".<sup>50</sup>

En tal contexto, pronto se comenzó a expresar con fuerza una crítica de fondo en torno a la manera tradicional de pensar la seguridad. Desde diversos ángulos se difundió la conciencia de la debilidad intrínseca de una doctrina de seguridad estructurada básicamente en relación a parámetros militares. Se pensó entonces que tal doctrina podía ser contraproducente para el mantenimiento de la seguridad, una vez sobrepasado un cierto umbral de formulación explícita y de aplicación práctica. Las razones de esta paradoja se encontraban en que el espacio no cubierto por la seguridad militar aumentaba y se volvía extremadamente amenazante. Además, la visión tradicional acerca de la seguridad no tomaba en cuenta las nuevas amenazas a la sociedad, que ofrecía flancos de vulnerabilidad que no podían ser tratados siguiendo un raciocinio estrictamente militar.<sup>51</sup>

---

49 DURÁN, Roberto. "Los supuestos de un sistema de cooperación y seguridad en la región Asia-pacífico". En *Diplomacia*. N°73. Santiago-Chile. 1997. p. 26.

50 Véase MUÑOZ, Heraldo. "Chile y el nuevo e incierto mundo". En *Estudios Internacionales*, N°136. Año XXXIV. Santiago de Chile. 2001. p. 76.

51 VIERA-GALLO, op. cit. p. 283.



Lo anterior llevó a que en numerosos organismos, centros de reflexión e instituciones públicas surgiera la necesidad de elaborar una nueva concepción de la seguridad, que partiera por considerar la complejidad de los factores que en este nuevo escenario amenazan la realidad del país y del sistema internacional en su conjunto, y que devolviera la primacía a la política por sobre la guerra. La seguridad, entonces, dejaba de ser un atributo puramente estatal, para convertirse en un atributo también de los individuos, grupos, organizaciones supranacionales y sistema internacional como un todo. En el nuevo paradigma, la interdependencia juega un rol fundamental, y por lo tanto, el peso de la cooperación y los fenómenos de la integración constituyen sus elementos básicos. Como plantea Francisco Rojas Aravena, la seguridad es un concepto en disputa. La definición conceptual, los temas que se quieren abordar y su delimitación son el resultado de un proceso de carácter político. Lo que es seguridad para unos, puede ser fuente de inseguridad para otros. Así, la seguridad es un concepto elusivo, que corresponde a una categoría amplia que trasciende lo puramente militar, para pasar a involucrar aspectos no militares. Por lo tanto se requiere de nuevos elementos que permitan comprender el comportamiento de los actores, las estructuras y los procesos en que interactúan en esta nueva etapa internacional.<sup>52</sup> En el año 1997, el Libro de la Defensa Nacional de Chile expresaba el cambio de paradigma que se ha venido comentando. En el texto se superaban definitivamente las visiones castrenses vigentes en décadas pasadas, en cuanto la seguridad se percibía ahora como un concepto integral que giraba en torno a la dignidad humana, considerando el tema de la seguridad no como un fin en sí mismo, sino sólo como un medio para lograr un fin superior: el bien común. Se trata de un concepto que engloba tanto la preservación de la seguridad interna como externa del Estado, de manera de asegurar su soberanía; soberanía que en última instancia permite la libertad de acción en el logro eficaz de los objetivos nacionales. La seguridad no se trataría de acciones, sino de una condición que se logra como producto de acciones destinadas a atenuar o eliminar ciertas vulnerabilidades. Tales acciones se realizarían en un amplio espectro de ámbitos, desde el desarrollo socioeconómico hasta la defensa propiamente tal, pasando también por el orden institucional de la república. Por último, sería el grado de integración o cohesión de un pueblo, y la extensión y profundidad del consenso ciudadano en torno a sus objetivos nacionales, lo que constituiría la base fundamental para el éxito de cualquier política de seguridad que se desee aplicar.<sup>53</sup>

Además, en este contexto y de acuerdo a las actuales realidades internacionales, la integración de los mercados ha implicado una diversificación del poder económico mundial. El efecto neto de este proceso ha sido la relativa distancia que últimamente se ha puesto entre la posesión territorial y los intereses nacionales. De acuerdo a los cambios antes señalados, las nociones de soberanía relativizan sus

---

52 ROJAS ARAVENA, op. cit. p. 62.

53 *Libro de la Defensa Nacional de Chile 1997*, op. cit., p. 73.

connotaciones exclusivamente territoriales. El efecto de la integración mercantil a nivel internacional ha profundizado esta erosión. La interdependencia económica limita así la soberanía plena de los Estados, haciéndola conceptual y políticamente más compleja.<sup>54</sup>

Ahora bien, como se explicó en el capítulo anterior, APEC posee un carácter fundamentalmente económico, donde el tema de la seguridad estuvo prácticamente ausente en sus orígenes. Sin embargo, a partir de las reuniones del año 2001, y a raíz de los dramáticos atentados sobre el World Trade Center en Nueva York y contra el Pentágono en Washington en Estados Unidos, el tema de la seguridad se transformó en tópico principal de las discusiones, presentándose como un nuevo costo ligado a la actividad comercial de la región. Tales actos terroristas presentaron de manera dramática un telón de fondo que expresó las nuevas amenazas que se venían perfilando de manera directa desde el atentado terrorista contra los Torres Gemelas el año 1993, el ataque dinamitero a las embajadas de Estados Unidos en Kenya y Tanzania en 1998 y los atentados terroristas contra la AMIA y la embajada de Israel en Buenos Aires. Los atentados del 11 de septiembre dejaron claro que se está en presencia de una guerra no convencional y, por lo tanto, la respuesta no puede ser convencional.<sup>55</sup> El terrorismo fundamentalista se suma a las nuevas amenazas de carácter planetario puestas en evidencia tras el fin de la Guerra Fría. El gran desafío es entonces como enfrentar la "amenaza asimétrica del terrorismo". Una amenaza no estatal, comparativamente pequeña, difusa, pero letal que pone en grave peligro la seguridad de adversarios de mucha mayor envergadura, ricos en recursos, pero vulnerables frente a este tipo de peligros.<sup>56</sup>

A este respecto, en la declaración de octubre del año 2001 en Shangai, los líderes de las economías de APEC condenaron en los más fuertes términos los ataques terroristas del 11 de septiembre de ese año, expresaron sus condolencias a las víctimas y, se refirieron a los ataques terroristas como una profunda "amenaza a la paz, la prosperidad y la seguridad de todos los pueblos, de todas las religiones y de todas las naciones". El terrorismo se percibía como un desafío directo para la visión de un mercado libre, abierto y próspero. Acto seguido, los líderes ratificaban que era más importante que nunca seguir adelante en su compromiso de alcanzar las metas de Bogor, de libertad, libre comercio e inversión.<sup>57</sup>

De esta forma, los líderes estimaban necesario fortalecer la cooperación internacional para combatir el terrorismo, y afirmaban que las Naciones Unidas deberían jugar un rol más preponderante al respecto. Entonces, los líderes decla-

---

54 VARAS, op. cit., p. 11.

55 Sin olvidar el reciente y trágico atentado terrorista en la estación de trenes de Atocha, en Madrid, el 11 de marzo del año 2004.

56 MUÑOZ, op. cit., pp. 77-78.

57 Véase Apec leaders statement on counter-terrorism. Shangai. 2001. Disponible en [Http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders\\_delarations/2001.statement\\_on\\_counter\\_terrorism.html](http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders_delarations/2001.statement_on_counter_terrorism.html)

raron su determinación de adoptar medidas financieras apropiadas para evitar que el flujo de fondos llegara a los terroristas; se planteaba también la adherencia por parte de todas las economías a los requerimientos internacionales, en términos de seguridad en el transporte aéreo y marítimo. Lo anterior, además del fortalecimiento de la seguridad en el ámbito de la energía, a través de la Iniciativa de la Seguridad Energética; el fortalecimiento de las actividades de APEC en el área de protección de sectores críticos, como las telecomunicaciones, transporte, salud y energía; la cooperación para el desarrollo de sistemas electrónicos de registro de movimiento, en orden a reforzar la seguridad limítrofe y asegurar el movimiento ininterrumpido de las personas que viajan; el fortalecimiento de la cooperación económica y técnica para permitir que las economías miembro establezcan y refuercen medidas efectivas contra el terrorismo; y la cooperación para limitar los efectos negativos en el ámbito económico, impidiendo que el terrorismo internacional interrumpa los mercados y la confianza económica.<sup>58</sup>

En Los Cabos, México, los líderes reafirmaron la declaración de Shangai en lo referente a los atentados del 11 de septiembre del 2001, e incluyeron en su condena los actos terroristas sobre otros miembros del APEC, como los acontecidos en Bali, Indonesia, el 12 de octubre del 2002; en Filipinas el 18 de octubre y; la intoxicación de un gran número de personas en la Federación Rusa el 23 de octubre del mismo año. A ello se agregaba el tráfico ilegal de drogas y armas, como fuente de gran relevancia para la interrupción de la estabilidad, la seguridad, el crecimiento económico y la sustentabilidad de la comunidad del Asia-pacífico.<sup>59</sup> Desde Shangai se habían realizado importantes avances en el trabajo individual, bilateral, regional y global, para cumplir con las obligaciones de las Naciones Unidas acerca de terminar con las células terroristas y su financiamiento, implementando las medidas exigidas en las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, que se orientan a otorgar una mayor certidumbre a las transacciones comerciales y al movimiento de personas; los miembros del APEC habían firmado y ratificado —o se encontraban en proceso de ratificar— el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de la ONU; se habían establecido mecanismos regionales y subregionales para el intercambio de información entre las fuerzas de seguridad e inteligencia; se había avanzado en la seguridad de los principales aeropuertos y puertos de la región; se trabajaba también en torno a un control más exhaustivo del equipaje en los aeropuertos, mejorar la coordinación entre los funcionarios de inmigración, implementar nuevos estándares de seguridad cibernética, realizar avances en la Iniciativa de Seguridad de Energía para enfrentar los desabastecimientos en el mercado energético, y aumentar la cooperación contra la piratería.<sup>60</sup>

---

58 *Ibidem*.

59 Véase Apec leaders' statement on recent acts of terrorism in apec member economies. Los Cabos- México. 2002. En [http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders\\_declarations/2002/statement\\_on\\_recent.downloadlinks.0003.LinkURL.Download.ver5.1.9](http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders_declarations/2002/statement_on_recent.downloadlinks.0003.LinkURL.Download.ver5.1.9)

60 Véase Apec leaders' statement on fighting terrorism and promoting growth. Los Cabos-México. 2002. En [http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders\\_declarations/2002.downloadlinks.0002.LinkURL.Download.ver5.1.9](http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders_declarations/2002.downloadlinks.0002.LinkURL.Download.ver5.1.9)

El aseguramiento de la infraestructura clave de las costas del océano Pacífico y de los sistemas de las áreas de comercio, finanzas e información se llevaría a cabo a través de la iniciativa STAR (Secure Trade in the APEC region) de Estados Unidos. Entre las medidas que ésta contempla para el establecimiento de un flujo seguro de bienes y personas en la región APEC, se cuenta, primero, la protección de los cargamentos, a través de la implementación expedita de un régimen que asegure la integridad de los contenedores que se encuentren en tránsito, la identificación y revisión de éstos, y el trabajo en organizaciones internacionales, con el fin de exigir que los funcionarios aduaneros, portuarios y marítimos tomen medidas electrónicas avanzadas de información con respecto a la carga de los contenedores. También plantea la implementación de un sistema de información desarrollado por la Organización Mundial de Aduanas, en orden a identificar los cargamentos de alto riesgo. Para la protección de los barcos que realizan viajes internacionales, busca promover planes de seguridad en barcos y puertos, y la instalación de sistemas de identificación automáticos. En el ámbito de la aviación internacional, plantea, entre otras medidas, el mejorar la seguridad de los pasajeros y tripulaciones mediante la introducción de procedimientos de rayos X al equipaje en todos los aeropuertos internacionales, así como la optimización de los mecanismos para la recopilación y transmisión de información avanzada acerca de los posaderos.<sup>61</sup>

En cuanto al financiamiento del terrorismo, propone un trabajo conjunto en orden a negar el acceso de los terroristas a los sistemas financieros mundiales. Para ello plantea el bloqueo efectivo de los activos de los terroristas, la penalización de su financiamiento y la persecución del lavado de dinero. Lo anterior, a través de la implementación total de los instrumentos internacionales y de las Naciones Unidas –como las resoluciones 1.373 y 1.390 del Consejo de Seguridad de la ONU–, junto a la cooperación activa entre las instituciones financieras y los gobiernos, de acuerdo al establecimiento conjunto de los objetivos de interés regional. Especial atención se pondría en el resguardo de las instituciones sin fines de lucro, a fin de evitar el que sus fondos fueran malversados por las personas que financian el terrorismo. STAR busca también la promoción de la seguridad cibernética, para ello propone la promulgación de un exhaustivo grupo de leyes que tengan relación con la ciberseguridad y el cibercrimen, de acuerdo a las disposiciones legales aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Convención Sobre Cibercrimen del año 2001, además de la identificación de las unidades nacionales de cibercrimen y los puntos internacionales de contacto, como el establecimiento de instituciones especializadas en el rubro de seguridad de la información y cibercrimen.<sup>62</sup>

El mismo tenor caracterizó las reuniones de Bangkok en el año 2003, cuando para el freno del terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva, se acordó la colaboración efectiva entre la Fuerza de Antiterrorismo

---

61 *Ibidem.*

62 *Ibidem.*

de APEC (APEC's Counter Terrorism Task Force), el Grupo de Acción Antiterrorista (Counter Terrorism Action Group, CTAG) de el G-8, el Comité Antiterrorista del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y otras organizaciones internacionales y regionales relevantes. También se postuló la implementación del plan de Acción de APEC de SARS y la iniciativa de Seguridad de la Salud para colaborar en la prevención y resguardo de las amenazas a la salud regional, tanto en lo referente a enfermedades con causa natural como en lo que dice relación con el bioterrorismo. Por otro lado, también se propuso una iniciativa para el comercio regional y las finanzas en el marco del Banco del Desarrollo Asiático, para el apoyo de proyectos de refuerzo a la seguridad de los puertos y de medidas contra el terrorismo financiero. Todo lo anterior, además de una serie de medidas en torno de la implementación de un sistema de información avanzada acerca de los pasajeros de transporte aéreo y un nuevo plan para el mejoramiento de la seguridad energética. No quedaba de lado el tema de la corrupción, en tanto un problema y obstáculo principal para el desarrollo social y económico de los países de la región, para el que se especificaba una Estrategia de Transparencia para el año 2005 y una serie de acciones domésticas para combatir esta amenaza.<sup>63</sup>

El tema de la seguridad siguió muy vigente en las reuniones de Santiago de Chile del 2004. El protagonismo estadounidense en este respecto se hizo notar, sobre todo en vistas a que el próximo foro tendría como escenario la siempre preocupante Corea. Los terribles atentados sobre Beslan y Yakarta durante el año 2003 ponían el tema del terrorismo dentro de las principales preocupaciones, fortaleciendo la decisión de avanzar en términos de prosperidad y crecimiento económico y, "en la misión complementaria de asegurar la seguridad de nuestra gente".<sup>64</sup> Se insistía en la eliminación al acceso de los terroristas al sistema financiero internacional, lo que implicaba la implementación de acuerdos para el combate contra el financiamiento terrorista y el lavado de dinero; nuevas normas portuarias y de transporte en torno a la Organización Marítima Internacional; avances en la implementación de iniciativas de movilidad empresarial, lo que incluía sistemas de Información Avanzada sobre Pasajeros (API), la elaboración de un Sistema de Alerta de Movimiento Regional (RMAL) y la cooperación en la emisión de documentos de viaje de lectura automática para el año 2008.<sup>65</sup>

En base a lo que se ha podido apreciar a través de las declaraciones de los líderes APEC, se observa que el tema de la seguridad entró con fuerza a partir del año 2001 como un tópico ineludible en las discusiones y como un importante desafío al comercio libre y seguro a través de la cuenca del Pacífi-

---

63 Véase Bangkok declaration on Partnership for the future. Bangkok-Thailand. 2003. En [http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders\\_declarations/2003.downloadlinks.0001.LinkURL.Download.ver5.1.9](http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders_declarations/2003.downloadlinks.0001.LinkURL.Download.ver5.1.9)

64 Véase One community, our future. Santiago de Chile. 2004. En [http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders\\_declarations/2004.downloadlinks.0001.LinkURL.Download.ver.5.1.9](http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders_declarations/2004.downloadlinks.0001.LinkURL.Download.ver.5.1.9)

65 *Ibidem*.

co. Las medidas adoptadas implican aumentar la seguridad en los terminales aéreos y en los vuelos, en los puertos y el transporte marítimo, atacar la financiación del terrorismo con medidas de control de las transacciones bancarias susceptibles de apoyar el terrorismo, y ratificar una serie de instrumentos internacionales contra el terrorismo y el perfeccionamiento de los acuerdos de cooperación penal. Como se ve, resulta paradójico que muchas de las ventajas de la globalización orientadas a mejorar la productividad y profundizar la competitividad, tales como el comercio electrónico, la liberalización de los procedimientos de inmigración, el dinámico flujo de bienes y personas a través del orbe, son factores que justamente exponen a los países a las acciones del terrorismo. Muchas de estas conveniencias de la globalización se verán en el futuro más controladas, lo que en todo caso no implica un freno al dinámico proceso de globalización.<sup>66</sup> Si se concuerda en que este es un hecho determinante en el escenario internacional y que no se detendrá, los actores deben tender a asumir las responsabilidades de manera cooperativa, pues para establecer mercados libres en paralelo a la derrota del terrorismo, es necesaria una acción coordinada y multilateral concebida como un proceso de convergencia asociativa de largo plazo. El establecimiento de proyectos regionales es una manera efectiva de enfrentar los nuevos y crecientes desafíos.

En particular, el tema de la seguridad marítima es muy relevante para un país como Chile, cuya mayoría del tráfico se realiza con destino a Asia y Oceanía. En este sentido, la geografía impone una importante condición marítima para el país, en tanto su desarrollo económico depende virtualmente de su comercio exterior, el que se materializa de manera mayoritaria por la vía marítima. De esta manera, el éxito de Chile en APEC depende de la habilidad para transportar por mar, en forma segura, las mercaderías que producto de la integración en el foro se muevan entre los países miembros.<sup>67</sup> Lo anterior, sobre todo en lugares reconocidamente

---

66 MUÑOZ, op. cit., p. 80.

67 ROBINSON, Sergio. "La seguridad marítimo-portuaria en el contexto de las nuevas amenazas". En *Revista de Marina*. N° 876. Chile. 2003. pp. 445-446. En este respecto, cabe a la Autoridad Marítima de Chile el aplicar y fiscalizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos nacionales e internacionales relacionados con la seguridad marítima, para lo cual actúa de manera conjunta con otros organismos gubernamentales, tales como la Policía de Investigaciones, el Servicio Nacional de Aduanas, el Servicio de Salud Pública, la Autoridad Fiscalizadora de Armas y Explosivos y la Comisión Chilena de Energía Nuclear, entre otros. La seguridad marítima se realiza a través de acciones en las áreas de telecomunicaciones marítimas, el Servicio Meteorológico y el Servicio de Inspección de Naves; además de la supervisión del cumplimiento de las normas internacionales sobre manipulación, embalaje y rotulación de mercancías peligrosas, neutralización de las amenazas de carácter terrorista y el control y fiscalización a los servicios de vigilantes privados en recintos portuarios o terminales marítimos, entre otras importantes acciones. Siguiendo en esta línea, desde la Armada se ha sostenido la necesidad de proveer seguridad al comercio en el mar; controlar las actividades industriales, científicas, deportivas y recreativas en el mar; neutralizar las actividades ilegales y criminales y; preservar el ecosistema marino. Lo anterior, desde luego a través de procedimientos cooperativos que no vulnere los derechos, soberanías e intereses de los Estados involucrados. El ejercicio combinado PANAMAX –donde participaron Panamá, Estados Unidos y Chile en el año 2003– puede servir como un interesante ejemplo. En este aspecto, véase VERGARA, Miguel Ángel. "Las amenazas asimétricas en el mar". En *Revista de Marina*. N° 884. Chile. 2005.

conflictivos para la piratería y el terrorismo, como el estrecho de Malaca-Singapur, el mar del sur de China y las aguas del archipiélago de Indonesia.<sup>68</sup>

Aunque se ha avanzado bastante en la coordinación entre los países miembros de APEC, aún subsisten y nada hace pensar que vayan a desaparecer algunas amenazas que pueden provocar importantes estragos al comercio internacional de la cuenca del Pacífico. La piratería se ha incrementado en aquellas zonas marítimas donde los países ribereños no han desarrollado los medios adecuados para su efectivo control. También destacan las migraciones ilegales, en embarcaciones que transportan a personas que intentan llegar a lugares donde esperan encontrar mejores perspectivas de vida, cuestión que constituye otro factor que limita y complica el libre tránsito de las naves comerciales. Por otro lado, el progresivo deterioro del medio ambiente y los daños ecológicos susceptibles de ser causados por un desastre marítimo pueden transformarse en una amenaza al transporte marítimo, al limitar y restringir su libre desplazamiento. El contrabando de mercancías prohibidas y armamento se relaciona con organizaciones terroristas o delictivas que requieren dichas mercancías o armas para la consecución de sus objetivos y, que utilizan el mar como medio de traslado de estas cargas.<sup>69</sup>

De esta manera, a contar del 11 de septiembre del 2001, los actos terroristas demostraron con claridad que pueden alcanzar cualquier parte del globo. Las organizaciones de terrorismo internacional han encontrado los medios para actuar en contra de uno de los símbolos y medios que materializan la apertura de los mercados y liberalización económica: el comercio internacional. Como se aprecia, especial preocupación recae sobre las naves mercantes que realizan el comercio marítimo internacional entre las economías de APEC. Otra preocupación sustantiva se orienta a los terminales portuarios, que se presentan como un blanco primordial del terrorismo a través de una serie de vectores, tales como contenedores con armas de destrucción masiva, químicas o bacteriológicas o explosivos con mecanismos de autobomba. Los atentados terroristas, utilizando los contenedores o buques cargueros, pueden llevar y hacer detonar armas nucleares y biológicas en áreas con alta densidad de población o en áreas productivas. El daño que se pudiera causar a la infraestructura portuaria, y por consiguiente a la economía de un país, eventualmente Chile, es enorme. Más aún, si se considera el efecto en la credibilidad del país donde se embarcó la carga en el contenedor o por los que transitó en su camino al destino donde se produjo el hecho.<sup>70</sup>

Finalmente, aparte de las amenazas a la seguridad chilena que se han explicado más arriba, conviene enunciar otra serie de conflictos desatados o

---

68 CLARO, Ricardo. "El transporte marítimo en el comercio exterior de Chile". En *Revista de Marina*. N°876. Chile. 2003, p. 443.

69 ROBINSON, op. cit., pp. 446-447.

70 *Ibidem*, p. 447.

potenciales en la región de la cuenca del Pacífico, cuyas características bien vale no omitir, por sus posibles efectos desestabilizadores en un espacio crecientemente interdependiente. Como es posible observar, APEC agrupa a las principales potencias del Asia-Pacífico y a Estados Unidos, en el marco del traspaso del centro de gravedad en el manejo de las relaciones internacionales, y especialmente de la economía y del comercio mundial, desde la cuenca del Atlántico a la del Pacífico.<sup>71</sup> En este marco, en Asia-Pacífico se pueden concentrar algunas de las situaciones potencialmente más conflictivas en el mediano y largo plazo.

En esta región, Japón jugará un papel de creciente importancia desde el punto de vista de su relevancia internacional, pues al igual que Europa se encuentra buscando equiparar su poder económico y político en el escenario internacional. En el caso de Japón, su área de concentración podría estar más centrada en la región, debido a que le hará frente a un crecimiento de la República Popular China.<sup>72</sup> Cabe tener presente la relevancia militar de Japón en la región, máxime en un momento en que su alto nivel de crecimiento económico ha redundado en un considerable gasto en el ámbito militar.<sup>73</sup>

Respecto a China, difícilmente significará en las siguientes décadas una amenaza al papel de Estados Unidos en el mundo. Especialmente porque las tendencias integracionistas han venido ganando terreno sistemáticamente, con lo que su participación en los regímenes internacionales se ha acentuado y con ello el compromiso por la resolución pacífica de las controversias. Ilustración de ello es el importante trabajo que ha realizado para ingresar a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Tradicionalmente China había sido reticente a participar en regímenes internacionales, los cuales había considerado instrumentos de la oposición internacional; sin embargo, una vez que ha optado por ser partícipe de ellos, su récord de seguimiento es consistente.<sup>74</sup> También se ha planteado que alcanzará la condición de potencia mundial de primer orden dentro de unos cuarenta años, privilegiando su desarrollo por sobre los conflictos. En aspectos de seguridad seguirá siendo independiente y buscará obtener primacía y ejercer hegemonía regional.<sup>75</sup> China junto a Estados Unidos comparten intereses paralelos en cuanto a la mantención de un medio estable en la región, donde Estados Unidos significa uno de los mayo-

---

71. ARAYA Galecio, Juan. "La seguridad regional y el sistema económico de la cuenca del Pacífico". En *Memorial del Ejército de Chile*. N° 48. Santiago-Chile. 1996, p. 50.

72. MARTIN, op. cit., p. 53.

73. MCINNES, Colin; ROLLS, Mark. "Post-Cold War Security in the Asia-Pacific Region: Trends and Issues". En MCINNES, Colin; ROLLS, Mark (editores). *Post-Cold War Security Issues in the Asia-Pacific Region*. Frank Cass. Gran Bretaña. 1994, p., 2.

74. MARTIN, op. cit., p. 53.

75. SEPÚLVEDA, Jaime. "Rol estratégico de Chile en relación a los países del cono sur y Asia Pacífico". En *Política y Estrategia*, N°80. Santiago de Chile. 2000, p. 114.



res mercados para los productos chinos; además, la nación del norte puede proveer a China de la tecnología e inversión en capitales que requiere para cumplir con el objetivo de alcanzar el estatus de país desarrollado en 2050. Sin embargo, ello no significa que sus intereses sean idénticos, pues Estados Unidos se presenta como la principal preocupación de la política exterior china, en cuanto corresponde a la principal potencia global Posguerra Fría, con la capacidad suficiente para facilitar o dificultar el logro de objetivos vitales para la política exterior china.<sup>76</sup> De esta forma, se estima que China y Estados Unidos continuarán sus incidentes de conflicto-acercamiento, pero sin que ello signifique grandes conflictos o impactos de importancia para la región Asia-Pacífico.<sup>77</sup>

En otro frente, la reunificación de Corea es un factor de incertidumbre que dentro de las siguientes décadas puede alterar el panorama de seguridad en la región. Algunos países perciben que una Corea unificada podría ser desestabilizadora en el equilibrio de poder, ya que en esa circunstancia la ven menos ligada a Estados Unidos de lo que actualmente está Corea del Sur.<sup>78</sup>

De tal manera, se percibe en la región asiática la presencia de agrupaciones o corrientes de interés que disputan el poder y buscan consolidarse en el área, a través de un cuadro de alianzas que se genera y avanza bajo el marco preferente de los intereses económicos y estratégicos. Ello, unido al hecho que el rápido crecimiento económico en la región, ha redundado en que esta se transforme en uno de los más dinámicos mercados de armamento en el mundo.<sup>79</sup> Lo anterior, hace que la región pueda volverse inestable y que se generen ciertas incertidumbres frente a un aumento del intercambio con el Cono Sur de América, situación ante la cual el país debe mantenerse expectante.<sup>80</sup>

Como se observa, en el contexto de un acelerado proceso de globalización, las amenazas a la seguridad nacional de Chile distan bastante de su tradicional sentido territorial y limítrofe. A los problemas vecinales se unen una serie de diversos otros riesgos propios de un escenario crecientemente desterritorializado, donde las amenazas pueden provenir incluso desde la vertiente opuesta de la cuenca del Pacífico. Sobre todo en un marco de integración en foros regionales como APEC, en cuyo seno alberga importantes potencias de nivel mundial con latentes tendencias a situaciones de conflicto que pueden eventualmente afectar el comercio exterior chileno.

---

76 BRAVO, Lily. "La inserción internacional de la República Popular China: Una visión desde las relaciones internacionales". En *Estudios Internacionales*, N°133. Año XXXIV. Santiago de Chile. 2001, p. 57.

77 SEPÚLVEDA, op. cit., p. 114.

78 *Ibidem*.

79 MCINNIS; ROLLS, op. cit., p. 6.

80 SEPÚLVEDA, op. cit., p. 118.

Chile se encuentra entre los países afectados por los actos terroristas perpetrados sobre Estados Unidos, en tanto su inserción internacional necesita de un comercio libre y seguro en un clima de estabilidad, orden y paz. Máxime si el país escogió el camino de la globalización para avanzar en su desarrollo, con todas las implicancias que ello significa en cuanto a oportunidades, responsabilidades y amenazas. Los atentados terroristas ponen a Chile en el campo de los países dañados, en tanto tales actos afectan negativamente el consumo de sus principales mercados y socios comerciales de la cuenca del Pacífico, incidiendo en el costo de los transportes y de las medidas de seguridad. El tema del terrorismo se ha transformado en un nuevo costo para el comercio internacional de la región y del mundo. La lucha contra el terrorismo y el apoyo de las medidas internacionales adoptadas en el marco del APEC, constituyen, entonces, una posición de principios congruente con las prioridades adoptadas por la política exterior chilena y la manera de inserción internacional adoptada por esta.

## **CONCLUSIONES**

El Muro de Berlín representaba la división del mundo en dos bloques antagónicos y mutuamente excluyentes desde 1945. Con su caída en 1989 se ponía fin al enfrentamiento ideológico que significaba la Guerra Fría, que había sido la característica fundamental del sistema internacional hasta esa fecha. Pero contrario a lo que se pensó, el fin de ésta no trajo aparejado el establecimiento y consolidación de un período de paz y estabilidad en el mundo. Brotaron entonces diversas manifestaciones de nacionalismo, conflictos religiosos y grupos ecologistas, entre muchos otros. Fenómenos posibles de identificar como una serie de creencias que hacen cuestionar lo que se pensó sería el fin de la historia.

Ahora bien, en una época plagada de transformaciones, el sistema internacional contemporáneo se caracteriza por el traspaso de las grandes decisiones desde el océano Atlántico al Pacífico. Ello, en un contexto general marcado por la aparición de nuevos actores de carácter global, que de manera creciente buscan expresarse en el heterogéneo escenario internacional, como las diversas empresas transnacionales, las ONGs y una serie de corrientes religiosas y sindicales, entre muchas otras.

Pero tales características forman parte de un proceso mayor y omni-compreensivo, al que de manera genérica se denomina globalización. Frente a esta existen diversas perspectivas, susceptibles de agrupar en torno a tres principales enfoques: hiperglobalistas, escépticos y transformalistas. Con todo, si bien se identifican diversas interpretaciones, es posible establecer ciertas tendencias que caracterizarían a la globalización, tales como la difusión de los logros científicos y tecnológicos, la transnacionalización de la economía, la

importancia de los procesos migratorios y el progreso de las comunicaciones. Tales características revelan las crecientes dificultades de los Estados en torno al control de procesos cruciales del escenario global, cuestión que tiende necesariamente a incidir en la política exterior chilena.

A este respecto, en un ambiente definido por el aislamiento internacional, ya desde el período del régimen militar se puso el acento en los vínculos transnacionales de actores económicos, tales como banqueros e inversionistas, en un contexto de liberalización y apertura de la economía chilena. Una vez llegada la democracia, el énfasis se enfocó en la reinserción internacional del país, en el marco de lo que sería un principio fundamental de la política exterior chilena, el regionalismo abierto.

De esta manera, la orientación chilena hacia la vertiente del Asia-Pacífico forma parte de un proceso de largo aliento desarrollado ya desde el régimen militar. Una vez que Patricio Aylwin llega al poder se estrechan entonces los vínculos con el sudeste asiático. El colofón vendría con la cumbre APEC de Seattle, el año 1993. En ella se aseguraba la plena incorporación del país a partir de la cumbre de Bogor, Indonesia, en noviembre de 1994, durante lo que sería la presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

En cuanto al foro de APEC, refleja el efecto de los fenómenos de integración que significa la dinámica del proceso de globalización de la economía mundial. Con el objetivo primordial de impulsar la liberalización del comercio e inversión en la cuenca del Pacífico, APEC sería una experiencia distinta a los demás acuerdos internacionales en que ha participado Chile, en tanto no posee una institucionalidad preestablecida. Opera sobre la base de los consensos entre las economías participantes, las que dialogan en torno a una agenda de común interés.

Lo relevante es que los beneficios de un mercado integrado se inclinan a desligar el interés militar de los intereses económicos particulares. De esta manera, la integración e interdependencia del mercado tienden a identificar el interés colectivo del interés económico individual de los países. Con ello, en la cuenca del Pacífico prima una política de integración, asociación y cooperación entre los países miembros de APEC, lo que influye necesariamente en el tema de la seguridad nacional de Chile.

En este sentido, la globalización y su secuela de interdependencia evidencian la necesidad de repensar el concepto de seguridad nacional, y cómo esta puede ser reforzada sobre la base de incrementar la cooperación. La paradoja es que a mayor integración y desarrollo de coordinación supranacional, mayor capacidad de incidencia global y de ejercicio soberano en áreas no reguladas. Por el hecho de formar parte del proceso de cooperación, se refuerza la capacidad de incidencia en las definiciones.

El imperativo del momento es crear las condiciones óptimas para que las personas y los Estados puedan desenvolverse en el nuevo escenario global. En esta línea, la globalización genera oportunidades que pueden ser aprovechadas, pero también evidencia con fuerza nuevas vulnerabilidades y amenazas. El terrorismo, entonces, cobra fuerza como un nuevo riesgo y costo asociado al ámbito de la seguridad en el libre flujo de vidas y bienes en el mercado integrado del Pacífico e indica de manera dramática el carácter simultáneo de un mundo global y compartido. La iniciativa STAR de Estados Unidos del año 2002 gira en torno a este propósito y sería un intento por paliar los efectos de esta amenaza no-convencional asociada a un mundo crecientemente interdependiente. Cuestión de una relevancia no menor para un país como Chile, cuya subsistencia y desarrollo dependen en gran manera de su comercio marítimo. Como se vio, el tema del terrorismo entraría con fuerza en el cuadro de APEC a partir de los dramáticos atentados sobre el World Trade Center en Nueva York y el Pentágono en Washington, en septiembre del 2001.

Siguiendo la idea, la globalización ha supuesto el cambio desde una concepción de seguridad nacional meramente militar, territorial y limítrofe, basada en los tradicionales supuestos de un contexto bipolar propio de un escenario de Guerra Fría, hacia una concepción más integral, que abarca temas ligados a la política económica, social, militar y medioambiental. En un mundo interdependiente y asimétrico, la seguridad ya no puede ser construida sobre una visión estrictamente militar y fronteriza, las amenazas para el país pueden incluso provenir de los efectos desestabilizadores de una crisis política, social y/o económica en la vertiente opuesta de la cuenca del Pacífico. Los nuevos problemas y desafíos inducen a tener una percepción más compleja de los conflictos. En el contexto actual, los temas principales relativos a la agenda de seguridad se refieren a su dimensión no puramente militar, sino también a lo referido a la resolución de amenazas no-convencionales y en el énfasis en la cooperación y la negociación más que en la confrontación.

La seguridad de los países, por lo tanto, reside en su capacidad de responder con prontitud a los nuevos y múltiples conflictos, reduciendo la conflictividad mediante el establecimiento de canales fluidos a través de los cuales las distintas posiciones puedan encontrar momentos de síntesis. El escenario global está plagado de incertidumbres y amenazas no convencionales, como el terrorismo fundamentalista, que se agregan a los nuevos desafíos de la Posguerra Fría y a los tradicionales retos del conflicto interestatal y vecinal. La complejidad radica, sobre todo, en la manera de continuar aprovechando las ventajas del proceso de globalización, en paralelo a la eficacia en la respuesta al terrorismo y a los demás desafíos de la seguridad nacional, sin sacrificar los valores humanistas y la legitimidad que otorga la lucha antiterrorista desde la democracia.

De esta manera, la seguridad se obtiene por medio de la cooperación, no por la confrontación ni la competencia. La disposición al diálogo, la negociación y el compromiso a la cooperación para resolver los conflictos, ayudarán a crear un mundo más estable y seguro. La estabilidad internacional sólo se puede mantener en la medida que se abra paso a una concepción dinámica de los equilibrios y que los grandes desafíos sean afrontados como problemas comunes. Esta visión global puede servir como un nuevo paradigma a la definición de la seguridad compartida y a la paz como un objetivo político permanente. Ello, ligado a un concepto moderno de ciudadano y de libertad, en un espacio propiamente democrático.

---

## INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA EL PLANEAMIENTO Y CONDUCCIÓN DE OPERACIONES DE PAZ

DANIEL SOTO MUÑOZ\*

*Nowadays, international law denies the possibility of using force and establishes, through the United Nations, a collective security system by means of which the UN carries on mediation and provide solutions to those conflicts affecting peace and international security.*

*Among the most frequently used tools, which are legally accepted by the international community to sort out controversies, are peacekeeping operations that involve significant international and multifunctional deployments which are used to stabilize zones in crisis, separate forces and to reconstruct devastated countries and societies.*

*For these complex tasks, peacekeeping missions composed by military, police and civilian forces are deployed in the field. In order to plan, design and kick-off one of these missions, decisions must be made within the national and international legal framework at each different level. By understanding the scope of a wide range of general and specific legal instruments involved at each stage, it is possible to evaluate the impact and effectiveness the determinations established have in strategic, operative and tactical issues. The objectives set forth for each mission will depend on legal and practical conformity.*

### INTRODUCCIÓN

El presente trabajo reúne y esquematiza las principales normas jurídicas que regulan las operaciones de paz de Naciones Unidas.

El propósito de esta presentación es apreciar la forma como en el ámbito de las misiones de paz se complementan tanto el marco jurídico internacional como las normas locales de cada país y particularmente de Chile, que es el caso que se va contrastando en la revisión de cada instrumento.

Haciendo este exámen, es posible advertir la manera como un conjunto de normas de diversa jerarquía va delineando los propósitos de los despliegues

---

\* Capitán de Carabineros (J). Derecho, Universidad Central de Chile; Diplomado en Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE; Diplomado en Negocios Internacionales, Universidad de Chile; Magíster en Ciencias Militares, con mención Operaciones de Paz, Academia de Guerra del Ejército. Asesor Jurídico Prefectura de Carabineros Santiago Central, Departamento de Fronteras y Departamento Relaciones Internacionales de Carabineros.

internacionales de Naciones Unidas en misiones de paz y de cómo cada aparejo jurídico va determinando el diseño y la ejecución de las tareas que son propuestas de forma muy genérica en el Mandato del Consejo de Seguridad que da origen a cada operación de paz, pero cuyos preceptos deben ser operacionalizados en los distintos niveles conducción de la misión, sean estratégicos, operativos o tácticos.

## SEGURIDAD COLECTIVA Y PROHIBICIÓN DE LA GUERRA

Se denomina “*ius ad bellum*” al derecho que regula las condiciones en que resulta lícito hacer uso del recurso de la fuerza armada.<sup>1</sup> Actualmente el derecho internacional niega esta posibilidad de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas, que establece derechamente la prohibición jurídica del uso de la fuerza y de la amenaza de su empleo.

A cambio de esta renuncia y cesión de soberanía, el organismo internacional establece herramientas preventivas para la solución pacífica de conflictos interestatales y se constituye, además, en una fuerza reactiva que detenta la legitimidad monopólica de la fuerza,<sup>2</sup> que estructura un modelo centralizado e imparcial destinado a administrar el uso de la fuerza coercitiva en aquellos casos de excepción que puedan alterar en forma grave la paz y la seguridad internacionales. De esta manera, la Carta de Naciones Unidas propone y establece un sistema de seguridad colectiva, que aspira que los Estados “renuncien a la utilización de la fuerza con la garantía de que cualquier amenaza o ataque contra un Estado será contestado por la comunidad de naciones de manera conjunta”.<sup>3</sup>

Dentro de este esquema, la Carta reconoce algunas excepciones que permiten el uso de la fuerza:

- La legítima defensa que puede ejercer cada Estado ante una agresión ilegítima;
- El empleo de la fuerza de parte del propio organismo cuando se desempeña como garante de compromisos internacionales bajo el Capítulo VI de la Carta.

---

1 OACNUDH, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Manual de calificación de conductas violatorias, derechos humanos y derecho internacional humanitario Vol. II, Editor General Alejandro Valencia V. Bogotá, 2004: 112.

2 KNIGHT W., Andy, Las Naciones Unidas y la Seguridad Internacional, En: ROSAS, María Cristina, Cooperación y Conflicto en las Américas, Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, México: 305.

3 RESTREPO F., César Andrés, *La Nueva Seguridad Hemisférica*, Fundación Seguridad & Democracia, Bogotá, 2004: 40.

- El uso coercitivo de parte de las fuerzas de paz de Naciones Unidas bajo el Capítulo VII de la Carta, en casos de amenazas o quebrantamientos de la paz.
- Una variación al ejercicio monopólico de la fuerza mediante la aplicación del Capítulo VIII de la Carta, que permite delegar su ejecución por terceros bajo el mando y control de Naciones Unidas.

La legítima defensa ante una agresión ilegítima se considera inalienable y está establecida en el artículo 51 de la Carta; empero, bajo los requisitos y condiciones que allí se señalan y que dicho sea de paso desestiman posibilidades como “las guerras preventivas” o las “invasiones represivas”. El uso de la fuerza bajo el Capítulo VI emana de los principios de la Carta pero no está definido en ninguno de sus acápite y se utiliza para sostener el despliegue de fuerzas en apoyo de procesos de paz. La implementación del Capítulo VII es la única excepción perfectamente reglada del uso de la fuerza (no militar y militar) de Naciones Unidas. El Capítulo VIII es una suerte de complemento operativo y táctico de los ejercicios político-estratégicos que importan la aplicación de los Capítulos VI y VII. Mediante la utilización del Capítulo VIII, Naciones Unidas puede delegar la implementación de las acciones de fuerza, en organismos regionales o naciones líderes, que en la conducción de estas tareas, quedan sujetos al mandato de la organización.

## **INSTRUMENTOS Y PRINCIPIOS JURÍDICOS GENERALES QUE REGULAN LA INTERVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS**

La intervención de Naciones Unidas en la solución de controversias internacionales tiene una doble vertiente. Por una parte, el Secretario General del organismo, quien tiene una importante actuación diplomática a través de sus buenos oficios adquiere protagonismo en los inicios de un conflicto, y por otra parte, una vez que se han agotado esas instancias, el Consejo de Seguridad es quien diseña las políticas de paz que deben implementarse utilizando medidas de fuerza para el mantenimiento, imposición o restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales.

La definición general de estos mecanismos las elaboró en los años noventa, el Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali, a través de dos documentos (cuadro 1). El primero, “Un programa por la paz” de junio de 1992, que hizo énfasis en la labor de mediación que le cabe del Secretario General, y el segundo, elaborado como un complemento del anterior y que fue denominado por lo mismo, “Suplemento de un programa por la paz” de enero de 1995, definió los mecanismos más característicos de intervención del organismo a través de Consejo de Seguridad.



## PAPEL DEL SECRETARIO GENERAL Y DEL CONSEJO DE SEGURIDAD EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA DE NACIONES UNIDAS

INSTRUMENTO	FECHA	SECRETARIO GENERAL	PRINCIPALES ASPECTOS DE LA INTERVENCIÓN DEL ORGANISMO
Un Programa por la Paz	17.06.1992	Boutros Ghali	<p>Privilegia la participación del Secretario General.</p> <p>Propone un programa de alerta temprana, despliegue de fuerzas preventivas y creación de un ejército multinacional permanente (fuerzas de despliegue rápido o stand-by), sugiere una mayor participación de organismos regionales y la utilización de la diplomacia preventiva.</p>
Suplemento de Un Programa por la Paz	25.01.1995	Boutros Ghali	<p>Da protagonismo al papel del Consejo de Seguridad.</p> <p>Distingue 5 tipos de intervenciones o etapas para la promoción de la paz:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Diplomacia Preventiva: Evita surgimiento de disputas y previene la escalada del conflicto. El despliegue se efectúa con el consentimiento de las partes.</li> <li>2) Operaciones de Establecimiento Paz: Conflicto se encuentra desencadenado. Propone la mediación, el aislamiento político y sanciones para conseguir acuerdo pacífico.</li> <li>3) Operaciones Mantenimiento Paz: Una vez restablecida la paz. Permite disminuir las tensiones. Se actúa con el consentimiento de las partes. Tarea principal es el monitoreo de ceses de fuego.</li> <li>4) Imposición de Paz: Fuerzas de paz se despliegan sin que exista consentimiento de las partes y aun en su oposición. Capítulo VII de la Carta, sobre uso coercitivo de la fuerza.</li> <li>5) Consolidación de Paz: Una vez resuelto el conflicto. Propone la reconstrucción de estructuras políticas, sociales y económicas.</li> </ol>

Cuadro 1

Los principios básicos del derecho internacional que determinan la forma de actuación de las Naciones Unidas, están constituidos por la Carta fundacional del organismo y por determinados principios de orden general que se desprenden de la aplicación de ella y que fueron detallados posteriormente mediante la Resolución N° 2625 (XXV) de la Asamblea General, del 24 de octubre de 1970 y que se denominó: “Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las

Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”. (Cuadro 2).

Los principios más importantes de esta resolución y que a partir de entonces se constituyeron en normas internacionales obligatorias o de “*ius cogens*”, son los siguientes: a) La prohibición de la amenaza y del uso de la fuerza; b) El respeto de la soberanía territorial; c) El principio de no intervención; d) La igualdad jurídica de los Estados; e) La solución pacífica de las controversias; y f) El respeto del honor de los Estados.<sup>4</sup>

### **a. La Prohibición de la Amenaza y del Uso de la Fuerza**

La Resolución N° 2625, señaló que “los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”.

### **b. Respeto a la Soberanía Territorial**

Este principio se traduce en que los Estados están obligados a abstenerse de realizar actos de soberanía o de poder público dentro de territorios ajenos sin el consentimiento de estos últimos.

### **c. El Principio de no Intervención**

El principio de no intervención consiste básicamente en la prohibición que tiene todo Estado de intervenir, presionar o injerir directa o indirectamente de cualquier manera y por cualquier motivo, en los asuntos internos, domésticos o externos de un tercer Estado.

La conceptualización más precisa de este principio fue formulada por la Corte Internacional de Justicia en el asunto sobre Actividades Militares y Paramilitares en contra de Nicaragua: “El Principio de No Intervención implica el derecho de todo Estado soberano de conducir sus asuntos sin injerencia extranjera” (I.C.J. Reports. 1986, Pág. 98, Parr. 202),<sup>5</sup> y es la coacción la “que define y constituye la verdadera esencia de la intervención” (I.C.J. Reports. 1986, Pág. 100, Parr. 205).<sup>6</sup>

---

4 PÉREZ GONZÁLEZ, M. (2002) Fundamentos Jurídico-Internacionales de las Misiones de las Fuerzas Armadas en Tiempo de Paz. En: MINDEF ESPAÑA, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos N°116:25-30  
PEÑA TORRES, Marisol (2003) Principios jurídicos que regulan las relaciones internacionales, opúsculo y conferencia. Academia de Guerra del Ejército de Chile, Magíster en Ciencias Militares, con mención en Operaciones de Paz.

5 VARGAS CARREÑO, Edmundo, El Principio de No Intervención y su vigencia en el Derecho Internacional del Siglo XXI: 2 (en línea) Disponible en: [www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902](http://www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902)

6 *Ibidem*, p. 3.

El principio de no intervención como norma vinculante es un aporte iberoamericano a las relaciones internacionales. En 1933, en la VII Conferencia Internacional Americana se reconoció formalmente este principio en un instrumento denominado “Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados”. Este principio quedó consagrado en el artículo 15° (actualmente el 19°) de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) y dos resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas lo elevaron a la categoría de uno de los principios fundamentales del derecho internacional (Resolución N° 2131 (XX) respecto a la “Declaración sobre inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía” y la Resolución N° 2625 (XXV) “Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”).<sup>7</sup>

Este principio, según señala la doctrina, admite algunas excepciones que se derivan de una interpretación armoniosa de los preceptos generales de la Carta y cuya exégesis parece respaldada por la forma en que ha evolucionado el derecho internacional público:

Son excepciones al principio de no intervención las siguientes:

- Las medidas coercitivas dispuestas por el Consejo de Seguridad de conformidad a la aplicación de los Capítulos VI y VII de la Carta, y la legítima defensa. Derecho que, no obstante, excluye en todo evento, posibles actuaciones colectivas “independientes” que no cuenten con el consentimiento de las Naciones Unidas.
- Las cláusulas contractuales en materias comerciales convenidas en tratados de integración económica y que son inherentes al derecho internacional privado.
- Las integraciones regionales que transfieren progresivamente ciertas competencias al ámbito común y que significan renunciadas importantes a la soberanía en materias de seguridad. El desarrollo de la integración europea es un ejemplo.<sup>8</sup> Primero se creó la Unión Europea Occidental (UEO) en 1948, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) de 1975, y finalmente la Unión Europea (UE) en 1992, mismo año en que en la reunión de Petersberg,

---

<sup>7</sup> VARGAS CARREÑO, op. cit. pp. 6 a 8.

<sup>8</sup> MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA, (2002) Operaciones de Paz, Madrid, España: 63-78.

se definió la participación de Europa en misiones de paz, asumiendo un compromiso europeo de despliegue rápido.

- El respeto y protección forzada de los derechos humanos en determinados casos, como son:
  - 1) La intervención humanitaria, entendida como la coacción armada que tiene el “propósito de proteger a un sector de la población cuyos derechos humanos han sido desconocidos por una facción rival o por el gobierno”.<sup>9</sup>
  - 2) La defensa y la promoción de la democracia, que ha significado que a partir de la Resolución N° 1080 de la OEA adoptada en Santiago de Chile en 1991, los Estados iberoamericanos que se rigen por el Sistema Interamericano se encuentran obligados a no reconocer a los gobiernos inconstitucionales o de facto.
  - 3) El ejercicio de la jurisdicción penal internacional respecto de delitos de lesa humanidad cometidos por una persona en el territorio de un Estado distinto al que se encuentra. El segundo se halla “obligado a juzgarlo o a conceder la extradición al Estado que tenga jurisdicción para juzgarlo y así lo solicite”.<sup>10</sup>

#### **d. La Igualdad Jurídica de los Estados**

La igualdad jurídica de los Estados es uno de los pilares dogmáticos de las Naciones Unidas, tal como consta en el artículo 2.1 de la Carta, que afirma que “la Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros”. Según esta máxima, cada Estado independiente debiese ser considerado y tratado con igual dignidad y respeto.

#### **e. Solución Pacífica de Controversias Internacionales**

Como complemento a la prohibición del uso de la fuerza, existe el precepto correlativo que establece la necesidad de solucionar los conflictos por medios pacíficos, principalmente si de ello se deriva un riesgo para la paz y la seguridad internacionales.

El principio de solución pacífica de las controversias está consignado ya en el artículo 2.3 de la Carta que señala que, “los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacífi-

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p.15.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p.29.

cos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia”. En el Capítulo VI, artículos 33 y siguientes, la Carta se extiende sobre la forma de alcanzar estos acuerdos.

**f. El Respeto al Honor de los Estados**

Este principio obliga a todo Estado a respetar el honor y la dignidad de los otros Estados, considerando sus tradiciones culturales, históricas, religiosas y valóricas. Su reconocimiento tiene aplicación práctica en los casos de despliegue de fuerzas multinacionales en operaciones de paz, cuyos integrantes deben ajustarse en las tareas cotidianas a esta máxima, en el uso del lenguaje, tipo de vestimenta, consumo de alcohol, relaciones de amistad e íntimas con la población local, etc.

Si bien el precepto no está consagrado explícitamente en la Carta de las Naciones Unidas, se desprende de la intención consignada en el artículo 1.2 que considera como propósito de la organización el de “fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de libre determinación de los pueblos y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”.

**INSTRUMENTOS Y PRINCIPIOS JURÍDICOS GENERALES QUE REGULAN LA INTERVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS**

<b>INSTRUMENTOS JURÍDICOS</b>	<b>FECHA ADOPCIÓN</b>	<b>RATIFICACIÓN Y VIGENCIA EN CHILE</b>	<b>IMPORTANCIA DE AMBOS:</b> Configuran un sistema de seguridad colectiva sujeto a determinados principios regulatorios.
<b>1. CARTA ONU</b>	26 junio 1945	D.O: 29.09.1945 Vig.:24.10.1945	Determina actuaciones de Estados Miembros para la promoción de los derechos humanos y afianzar la paz y la seguridad internacionales El Libro de la Defensa (2002) la reconoce como el pilar para las relaciones internacionales.
<b>2. RESOLUCIÓN 2625 (XXV) ASAMBLEA GENERAL</b>	24 octubre 1970	24 octubre 1970	Constituyen principios internacionales de <i>ius Cogens</i> , es decir obligatorios para todos los Estados, en cuanto a que las relaciones internacionales deben ajustarse a los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas

Cuadro 2

## **INSTRUMENTOS JURÍDICOS ESPECÍFICOS QUE REGULAN UNA OPERACIÓN DE PAZ**

Los instrumentos jurídicos específicos más importantes que delimitan los objetivos estratégicos, operativos y tácticos de cada misión de paz son, en general, aquellos que se resumen en el cuadro 4, éstos son: a) El Mandato o Resolución del Consejo de Seguridad; b) El Memorándum de Entendimiento; c) El Acuerdo sobre el Estatuto Legal de las Fuerzas; d) Los Términos de Referencia; e) Las Reglas de Enfrentamiento y f) Las Cartas de Asistencia.

### **a. Mandato o Resolución del Consejo de Seguridad**

Las resoluciones y los mandatos del Consejo de Seguridad son instrumentos jurídicos temporales y delimitados en su ámbito de aplicación. Tienen, no obstante, una particularidad especial y es que su cumplimiento es obligatorio para todos los Estados miembros de Naciones Unidas y como tales tienen una influencia determinante en las agendas de seguridad de todos los países. Este ejercicio resulta elocuente, por ejemplo, en el caso de la Resolución N°1373 (2001) del Consejo de Seguridad que, después del ataque a las Torres Gemelas, situó la amenaza del “terrorismo” como uno de los principales problemas de interés para la seguridad internacional y que consecuentemente obligó que las seguridades domésticas adoptasen medidas de resguardo fronterizos y de control de la criminalidad asociadas al terrorismo.

Los mandatos de una misión de paz, no obstante, sólo proponen la participación de los Estados en su ejecución. La decisión de concurrir a una operación es exclusiva de cada país. En el caso chileno, se debe satisfacer el interés nacional, según señala la “Política Nacional para la participación del Estado chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz”. Este interés se relaciona, entre otras consideraciones, con “los compromisos que nuestro país ha adquirido con Naciones Unidas; con la preocupación de Chile por los problemas de la paz y sobre todo, con las situaciones de conflicto en zonas geográficas cuya estabilidad afectan a los intereses nacionales”.<sup>11</sup>

En definitiva, el mandato que emana del Consejo de Seguridad, es el que define las características de cada misión y fija sus propósitos, el

---

11 El Decreto Supremo (SSG) N° 94 de 6 de noviembre de 1996 estableció “Política Nacional para la Participación del Estado Chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz”. El Decreto Supremo (SSG) N° 68 de 14 de octubre de 1999, amplió sus alcances y perfeccionó la definición de operaciones de paz, extendió la participación de Chile en Misiones bajo el Capítulo VII e incorporó expresamente en el texto, la participación de las fuerzas de Orden y Seguridad Públicas (Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones).

grado de consentimiento para la intervención y las características del posible uso de la fuerza. Las características y el contenido del mandato, pueden basarse en las atribuciones que los Capítulos VI o VII de la Carta confieren al organismo:

**i Mandato bajo el Capítulo VI: Operaciones de Mantenimiento de la Paz**

En términos generales, si la operación de paz se funda en el Capítulo VI sobre “Arreglo Pacífico de Controversias”, el objetivo de la misión consistirá en poner en marcha y garantizar el cumplimiento de un acuerdo establecido entre las partes beligerantes que de motu proprio pidieron la participación neutral e imparcial de las Naciones Unidas.

En estos casos, el mandato hace alusión al “Acuerdo” que hay que cumplir. Esta operación, con la multiplicidad de propósitos que pueda tener, se denomina de *Peacekeeping* o de “mantenimiento” de la paz.

Estas operaciones están normalmente destinadas a mantener una tregua negociada y ayudar a promover condiciones que apoyen las actividades diplomáticas, con el fin de establecer una paz duradera en las áreas de conflicto.

En un principio, el mantenimiento de la paz se desarrolló como un modo de abordar los conflictos interestatales e implicaba el despliegue de personal militar procedente de varios países bajo las órdenes de Naciones Unidas, para ayudar a controlar y resolver los conflictos armados interestatales. En la actualidad, se aplica cada vez más a las contiendas intraestatales.

En los últimos años, las tareas de mantenimiento de la paz se han diversificado y complicado y a pesar de que el personal militar continúa siendo la columna vertebral de la mayor parte de las operaciones de mantenimiento de la paz, progresivamente ha aumentado la presencia policial y la participación de personal civil de derechos humanos y de asistencia humanitaria, esta última a través de expertos internacionales principalmente provenientes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Las tareas de mantenimiento de la paz abarcan misiones que van desde mantener separadas y en paz a las partes enfrentadas en un

conflicto hasta ayudarlas a trabajar conjuntamente y de forma pacífica. Esto implica ayudar a aplicar los acuerdos de paz, controlar los ceses de fuego, crear zonas de amortiguación y, cada vez en mayor medida crear instituciones políticas, trabajar conjuntamente con las autoridades locales, las ONGs, con el objetivo de proporcionar ayuda de emergencia, desmovilizar a los antiguos combatientes y reintegrarlos a la sociedad, limpiar el terreno de minas, organizar y dirigir elecciones y fomentar el desarrollo sostenible, en un ámbito de aplicación que bajo el Capítulo VI, se ha denominado de “reconstrucción de la paz” o de *Peace-Building*.

## ii Mandato bajo el Capítulo VII: Operaciones de Imposición de la Paz

El Consejo de Seguridad elabora un mandato sostenido sobre las atribuciones que otorga el Capítulo VII de la Carta, cuando el conflicto en el que se va a intervenir Naciones Unidas constituye una situación de peligro que amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

Los casos que ameritan la intervención forzada tienen muchas veces como escenario la falta absoluta de posibilidades de acuerdo entre las partes beligerantes, la imposibilidad de distinguir partícipes o facciones claramente identificables que dispongan de cierta capacidad negociadora y una situación de inseguridad generalizada, que hace necesario el uso de la fuerza coercitiva que faculta el Capítulo VII, establecido para la “Acción en caso de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión”.

Esta operación, con todas las variantes que admite, se denomina de *Peace Enforcement* o de imposición de la paz.

En estos casos graves, no es necesario que exista el consentimiento de las partes para la intervención de Naciones Unidas, pero para la legitimidad del empleo de la fuerza es necesario que sólo se emplee como último recurso y después de haberse agotado las vías pacíficas para el arreglo de la controversia. La fuerza debe emplearse exclusivamente para la consecución del objetivo considerado indispensable para restablecer la paz y la seguridad de la región.

Los casos más emblemáticos del uso de la fuerza bajo el Capítulo VII, los constituyen, la acción de Estados Unidos en Corea (Resolución N° 83 del 27 de junio de 1950); la intervención de la coalición contra Irak con miras a la liberación de Kuwait y la intervención en Irak para proteger a los kurdos (Resolución N° 678 del 29 de noviem-



bre de 1990) y el despliegue de las fuerzas de la OTAN en la antigua Yugoslavia que fue ejecutada sin autorización de Naciones Unidas, para luego ser legitimada “*ex post facto*” por las Naciones Unidas mediante Resolución N° 816 del 31 de marzo de 1993).

Estas acciones se han realizado bajo el control de Naciones Unidas o bien bajo la modalidad del Capítulo VIII, en que la organización encargó su ejecución a organismos regionales o naciones líderes, como en los caso de Somalia, Ruanda, Bosnia y Herzegovina, Albania, Timor Oriental y Haití.

### **iii Mandato bajo el Capítulo VIII: Uso de la Fuerza por Organismos Regionales**

En algunos casos como los señalados, el Consejo de Seguridad ha recurrido a coaliciones de Estados miembros para que adoptasen las medidas militares necesarias para hacer frente a los conflictos, de acuerdo a las facultades establecidas en el Capítulo VIII de la Carta, cuyo artículo 52 señala que: “Ninguna disposición de esta carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea atender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”.

Debe reiterarse que la tesis mayoritaria sostiene que la Carta no contempla la posibilidad que organismos internacionales intenten válidamente una acción coercitiva, en forma “independiente” y ajena al organismo, porque el Capítulo VIII no es una excepción particular al principio de la prohibición de la fuerza,<sup>12</sup> que pueda marginarse de la necesaria autorización de Naciones Unidas.

Entre las organizaciones regionales con capacidad militar que destacan están, por ejemplo, la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), OSCE (Organización de Seguridad y Cooperación Europea), CIS (Comunidad de Estados Independientes, Ex URSS), OEA (Organización de Estados Americanos), OUA (Organización de Unidad Africana), CEDEA (Comunidad Económica de Estados Africanos Occidentales), etc.

---

12 PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel (2002) Fundamentos jurídico-Internacionales de las Misiones de las Fuerzas Armadas en Tiempo de Paz. En: MINDEF ESPAÑA, El Marco Jurídico de las Misiones de las Fuerzas Armadas en Tiempo de Paz, op. cit.: 27.

Estas operaciones coercitivas necesariamente se hallan bajo la autoridad de las Naciones Unidas y deben contar con la autorización del Consejo de Seguridad, aunque son dirigidas por un tercer país o por un conjunto de países.

Algunos casos de operaciones bajo el capítulo VIII han sido la fuerza internacional para Timor Oriental, autorizada por el Consejo de Seguridad en 1999, la dirigió Australia y estaba compuesta de contingentes procedentes de 22 Estados Miembros y el caso de Bosnia y Herzegovina, tras la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas de 1995, una fuerza multinacional dirigida por la OTAN fue la encargada de desempeñar esta función. La IFOR (*Implementation Force*), fue la sucesora de la Misión UNPROFOR (Fuerza de Protección de las Naciones Unidas para la ex Yugoslavia) y su objetivo principal consistió en tratar de conseguir una paz duradera para Bosnia y Herzegovina,<sup>13</sup> a la IFOR le sucedió la SFOR (*Stabilization Force*) y a esta última la KFOR (*Kosovo Force*). No obstante, es necesario señalar que la OTAN tuvo una intervención ilegal en 1999 y fue en la República Federal de Yugoslavia cuando emprendió su “campaña aérea” que no fue autorizada previamente por el Consejo de Seguridad.

## **b. Memorándum de Entendimiento (MOU)**

El Memorándum de Entendimiento o *Memorandum of Understanding* (MOU), es una convención entre Naciones Unidas y el Estado que aporta fuerzas. Está normalmente destinado a asegurar las prestaciones recíprocas que involucran esfuerzo humano.

Cada misión de paz importa la suscripción de un memorando particular que determina la autoridad que ejerce las Naciones Unidas sobre las aportaciones y los deberes que contrae el organismo.

El Estado de Chile asumió obligaciones expresas para el aporte de fuerzas en despliegues multinacionales a partir de la suscripción de un Memorándum de Entendimiento, firmado el 11 de noviembre de 1999, cuyo contenido se materializó a través de un Decreto Supremo del Ministerio de Relaciones Exteriores N° 2217 de 22 de diciembre de 1999, publicado en el Diario Oficial el 11 de marzo de 2000.

Este “MOU”, incorpora a Chile dentro del denominado “Sistema de Acuerdo de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas” o “fuerzas de stand by” cuya composición muestra el cuadro 3.

---

13 OTAN-NATO, Manual de la OTAN (2001), Office of Information and Press, Bruselas: 122.

<b>EJÉRCITO DE CHILE</b>	<b>ARMADA DE CHILE</b>	<b>FUERZA AÉREA DE CHILE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observadores Militares</li> <li>• Oficiales de Estado Mayor</li> <li>• Compañía de Infantería Mecanizada</li> <li>• Pelotón de Ingenieros para Entrenamiento</li> <li>• Sección de Telecomunicaciones</li> <li>• Pelotón Aéreo</li> <li>• Pelotón de Exploración Mecanizado</li> <li>• Unidad de Intendencia - Alimentación</li> <li>• Unidad Médica de Nivel 1</li> <li>• Sección de Material de Guerra</li> <li>• Pelotón de Transporte Mediano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 Fragata Misilera</li> <li>• Compañía de Infantería de Marina</li> <li>• Sección de Apoyo Logístico</li> <li>• Elemento de Mando</li> <li>• Sección de Policía Militar</li> <li>• Partida de Ingenieros de Combate</li> <li>• Oficial de Asuntos Públicos</li> <li>• Oficiales de Estado Mayor</li> <li>• Observadores Militares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidad de Transporte de Helicópteros Medianos</li> <li>• Unidad de Transporte Táctico de Ala Fija</li> <li>• Agrupación Médico Sanitaria 2° y 3° escalón de atención</li> </ul>
<b>CARABINEROS DE CHILE</b>	<b>INVESTIGACIONES</b>	<b>SERVICIO ELECTORAL</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50 Carabineros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 Funcionarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 25 Expertos en Organización y Observación Electoral</li> </ul>

Cuadro 3

La finalidad de esta nómina consiste en que las Naciones Unidas y el Estado de Chile tengan información precisa sobre las fuerzas y otros recursos sujetos a los derechos y obligaciones del acuerdo. Chile se obliga, por tanto, a mantener estas fuerzas en condiciones de entrenamiento y preparación predeterminada, que además sirve de base de datos para facilitar la planificación.

No obstante Chile puede aportar las fuerzas que estime convenientes y que eventualmente no aparezcan en el acuerdo, reduciendo o ampliando los componentes y por su parte las Naciones Unidas, puedan requerir otros medios no considerados en el citado acuerdo.

En total, 87 Estados han firmado este compromiso hasta la fecha, lo que le permite contar a las Naciones Unidas, con aproximadamente 147.000 efectivos en el ámbito mundial, en condiciones de concurrir en un relativo corto tiempo a una operación de paz<sup>14</sup>.

14 RECASENS FIGUEROA, Rafael Capitán de Fragata IM (2001) Participación Nacional en Operaciones de Paz Chile. Disponible en: <http://www.revistamarina.cl/revistas//2001/5/Recasens.pdf>

Además del Memorándum de Entendimiento que fijó el modelo de fuerzas de reserva en marzo de 2000, para asegurar las condiciones de esta participación Chile debe suscribir otros MOU concretos para cada misión, con el objeto de definir en esta relación contractual con la organización, cuáles serán los aportes reales de recursos técnicos y humanos, en qué tiempo se efectuará el despliegue y cuáles serán las tareas concretas que se deberán desempeñar. Además señala la forma como se efectuará el financiamiento, compensaciones y reembolsos.

### **c. Acuerdo del Estatuto Jurídico de las Fuerzas (SOFAS)**

El acuerdo sobre el Estatuto Jurídico de las Fuerzas o *Status of Forces Agreement* (SOFA), es una convención cuya finalidad consiste en delimitar las responsabilidades y autoridad que tendrán las fuerzas de Naciones Unidas durante su despliegue.

Siempre las Naciones Unidas son suscriptoras de un SOFA y forman parte del acuerdo:

- El Estado contribuyente que es quien aporta las fuerzas.
- El Estado receptor que es aquel en cuyo territorio se llevará a cabo la misión.
- Un tercer Estado, cuando éste tiene la calidad de Estado “de tránsito” y a través de cuyo territorio el personal de las Naciones Unidas, el personal asociado o su equipo, podrán ingresar temporalmente para el cumplimiento de la operación en otro lugar.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1994 (Resolución A.G.N.U. A/45/594 de 9.10.1994), un modelo para la elaboración de SOFAS. Este modelo de acuerdo considera, a lo menos, la regulación de las siguientes materias:

- 1) Reafirmación de las prerrogativas e inmunidades establecidas en dos Convenios internacionales preexistentes:
  - El “Convenio sobre Privilegios e Inmunidades” de 1946, ratificado por Chile el 15 de octubre de 1948 y publicado en el Diario Oficial como Decreto Supremo N°79.414 el 14 de diciembre del mismo año.
  - El “Convenio sobre Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado” de 17 de febrero de 1995, ratificado

por Chile el 28 de agosto de 1997 y publicado como Decreto Supremo el 21 de julio de 1999.

2) Definición del estatuto de la misión, precisando las obligaciones operativas y éticas, las garantías de desplazamiento, el derecho de enarbolar la bandera de las Naciones Unidas, la inmunidad de jurisdicción respecto de los delitos cometidos en actos del servicio, etc.

3) Establecimiento de un mecanismo de solución de controversias.<sup>15</sup>

Es importante señalar que los acuerdos sobre Estatuto de las Fuerzas no amparan a los miembros de las Agencias del sistema de Naciones Unidas que se despliegan en la misión conjuntamente con las fuerzas militares y policiales.

El personal civil que pertenece, por ejemplo, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y que se despliega en el mismo teatro de operaciones que los contingentes armados, no está cubierto por estas inmunidades de jurisdicción expresas. El tratamiento desigual resulta explicable porque aunque estos funcionarios internacionales muchas veces monitorean en terreno los mismos aspectos que constatan los Observadores Militares (Milobs) o los Monitores Policiales (Civpols), tienen en los hechos responsabilidades distintas, dado que la cobertura de fuego y el transporte está a cargo precisamente de las fuerzas militares o policiales.

Los funcionarios civiles quedan normalmente amparados por las normas internacionales comunes, que están formadas principalmente por:

- documentos especiales de viaje de Naciones Unidas (un salvoconducto);
- la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y Consulares;
- las autoridades locales del país anfitrión y
- la cobertura que puedan prestar las propias fuerzas de la misión.

---

15 MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA, *El Marco Jurídico de las Misiones de las Fuerzas Armadas en Tiempo de Paz*, op. cit: 34-35.

En términos operacionales, los acuerdos sobre el estatuto legal de las fuerzas juegan un papel primordial para preservar la autoridad de mando y otorga la garantía de un tratamiento justo para el personal de la misión y la conservación de sus bienes y equipos.

Además, cuando las fuerzas de paz actúan bajo el Capítulo VII de la Carta, en calidad de combatientes, también se encuentran sujetas y amparadas por el derecho internacional humanitario,<sup>16</sup> que es “esa parte considerable del Derecho internacional público que se inspira en el sentimiento de humanidad y que se centra en la protección de la persona en caso de guerra”.<sup>17</sup>

La aplicación del derecho humanitario para las fuerzas de paz, empezó a plantearse desde el Convenio sobre Seguridad del Personal de Naciones Unidas y el Personal Asociado de 1995. Este instrumento fue adoptado por la Asamblea General de la ONU el 9 de diciembre de 1994 (A/RES/49/59) y entró en vigor el 15 de enero de 1999.

Aunque esta resolución fue adoptada precisamente para reforzar la protección del personal de Naciones Unidas, el artículo 20° de la Convención reconoce explícitamente la aplicación del derecho internacional humanitario a las fuerzas de Naciones Unidas: “Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a: a) La aplicabilidad del derecho internacional humanitario ni de las normas universalmente reconocidas de derechos humanos según figuran en instrumentos internacionales en relación con la protección de las operaciones de las Naciones Unidas y del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, ni a la responsabilidad de ese personal de respetar ese derecho y esas normas”.

Finalmente el derecho internacional humanitario pasó a constituir formalmente parte del marco jurídico obligatorio de las fuerzas de paz, a

---

16 El D.I.H, está compuesto sustancialmente por lo que se denomina derechos de Ginebra y de la Haya. El primero se compone de los cuatro Convenios de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, redactados por iniciativa del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) para la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales: Convenio I para aliviar la suerte de los heridos y los enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña. Convenio II para aliviar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las Fuerzas armadas en el mar. Convenio III sobre trato a los prisioneros de guerra. Convenio IV sobre protección de las personas civiles en tiempos de guerra. El 8 de junio de 1977, se suscribieron los dos Protocolos Adicionales a dichos Convenios que agregaron normas más claras y precisas para la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales y aquellos de carácter no internacional. El Derecho de La Haya (1899 y 1907), o derecho de la guerra propiamente dicho, determina los derechos y obligaciones de los beligerantes en la conducción de las operaciones y limita la elección de los medios de combate. Hoy en día se sostiene que ambos constituyen un único derecho, denominado Derecho Internacional de los Conflictos Armados o D.I.C.A.

17 PICTET, Jean, El Derecho Internacional Humanitario: Definición. En: INSTITUTO HENRY DUNANT, Las Dimensiones Internacionales del Derecho Humanitario, Madrid, UNESCO, 1990: 23.

partir de la publicación del Boletín del Secretario General de Naciones Unidas de fecha 6 de agosto de 1999, sobre: “Observancia del Derecho Internacional Humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas”.

Este Boletín es un instructivo obligatorio para “las fuerzas de las Naciones Unidas que realicen operaciones bajo el mando y control de las Naciones Unidas” y extiende su ámbito de aplicación a las intervenciones en que las fuerzas de las Naciones Unidas “participen activamente en éstas como combatientes en situaciones de conflicto armado, en la medida de su participación y mientras dure ésta. Es también aplicable en acciones coercitivas o en operaciones de mantenimiento de la paz cuando esté permitido el uso de la fuerza en legítima defensa. Tiene como propósito sustancial proteger a la población civil, limitar los medios de combate, resguardar a los “prisioneros de guerra” que en el caso de las Naciones Unidas se denominan “detenidos” y proteger a los heridos y enfermos y al personal médico y de socorro.

El Boletín es enfático en señalar un dato no menor, en la sección 2 sobre “Aplicación de la legislación nacional”, en el sentido que sus disposiciones “no constituyen una lista exhaustiva de principios y normas del derecho internacional humanitario... ni sustituyen a la legislación nacional a la que está sujeto el personal militar durante las operaciones.”

El artículo 8° señala que durante la detención o captura de un combatiente de Naciones Unidas, debe ser tratado “de conformidad con las normas de derechos humanos reconocidas y con los principios y espíritu de los Convenios de Ginebra de 1949”. El artículo 20° se refiere derechamente a la obligación de respetar el derecho internacional humanitario y los derechos humanos.

A través de estos instrumentos jurídicos, se admitió no sólo la protección que recibe el personal de las operaciones de paz, sino también la obligación de observar el derecho internacional humanitario y una responsabilidad personal, individual respecto a las normas de ese derecho.<sup>18</sup>

#### **d Términos de Referencia (TOR)**

Se denominan Términos de Referencia o *Terms of Reference* (TOR) a las expresiones provenientes del documento emitido por el Secretario General de las Naciones Unidas, y que está destinado al Jefe de la Misión. En él se

---

18 MAROWSKI PILOWSKY, Carl, El derecho internacional humanitario y su relación con las operaciones de la paz de Naciones Unidas, (2002) *Memorial del Ejército de Chile* N°465: 129.

puntualizan aspectos derivados de la situación fáctica y de los propósitos del Mandato o Resolución e indica criterios de operacionalización para los jefes de los componentes militares, policiales y civiles de la misión.

Se trata de un mensaje que especifica los aspectos más importantes del Mandato y en el que se hace una descripción de los objetivos y tareas de la misión estableciendo las relaciones de comando, estructura organizacional, estructura logística, procedimientos financieros, sistemas de coordinación y enlace, responsabilidades de las unidades militares destacadas, y del personal asignado a la operación.

Su importancia radica en que junto con el Mandato, deberán ser adoptados por el comandante militar y policial y adecuados en órdenes de operaciones, por ello, cuanto más claro y detallado sea, más eficaz será para la comprensión de los destinatarios y para los fines requeridos. Sin embargo, al igual que el Mandato, suelen ser poco explícitos e incluso deficientes para precisar adecuadamente los alcances de la misión.

#### **e. Reglas de Enfrentamiento (ROES)**

Las Reglas de Enfrentamiento, de empeño o empeñamiento, de encuentro o de combate, denominadas en inglés *Rules of Engagement* (ROES), son directivas que establecen las circunstancias bajo las cuales las fuerzas de paz militares y policiales pueden hacer uso de las armas.

Tienen un origen y diseño que considera tres apreciaciones para su elaboración:

- una apreciación política que enmarca la actuación armada dentro de los propósitos de la misión;
- una calificación jurídica que está determinada por los alcances del mandato y
- una evaluación militar, que regula el empleo de la fuerza en una forma eficaz y útil para el cumplimiento del objetivo, evitando siempre que se generen daños colaterales.

Se redactan a la manera de un catálogo de pasos a seguir para la utilización gradual de medios disuasivos hasta llegar al empleo de armas de fuego con distintos fines, como llamar la atención, reducir o abatir al adversario, dependiendo del caso. Las Reglas de Enfrentamiento, deben indicar si el personal se encuentra autorizado para portar armas y de qué manera, cuáles pueden emplearse, la oportunidad e intensidad con que pueden usarse, si



las fuerzas disponen de facultades de detener, registrar y desarmar, y qué actitud debe adoptarse ante fenómenos de naturaleza policial como son los desordenes públicos protagonizados por población civil no combatiente.

El Capítulo de la Carta en que se funda la misión de paz determina la apreciación jurídica para el tipo de ROE que debe diseñarse, es decir si se empleará fuerza disuasiva o bien para una acción de combate. Por ejemplo, bajo el Capítulo VI de la Carta, el uso de armamento está limitado a la legítima defensa propia o de terceros, en cambio bajo el Capítulo VII, el empleo de armas de fuego constituye un mecanismo necesario para el cumplimiento de la misión y conseguir el desistimiento de las hostilidades de las facciones beligerantes.

Normalmente se distinguen dos tipos de ROES, unas relacionadas con la legítima defensa, propias de los tiempos de paz y de las misiones bajo el Capítulo VI y aquellas destinadas a cumplir una misión específica o de guerra, bajo el Capítulo VII. Los criterios generales para definir las Reglas de Enfrentamiento se resumen en lo que se conoce como el principio “RAMP”:<sup>19</sup> a) Responda; b) Anticipe; c) Mida y d) Proteja, que se conceptualizan de la siguiente forma:

- Responder al fuego con fuego dirigido. Siempre, y en todo evento, existe el derecho de la legítima defensa de repeler actos hostiles con la fuerza mínima necesaria.
- Anticipación al ataque. Puede emplearse la fuerza ante la apreciación clara de “intenciones” hostiles o se identifica una fuerza hostil.
- Medir la cantidad de fuerza necesaria que usa, de acuerdo a intensidad, duración y magnitud. Utilizando el mínimo de fuerza necesaria para proteger vidas humanas y cumplir la misión.
- Proteger con fuerza letal sólo las vidas humanas y la propiedad “especificada” por su comandante. No se puede usar fuerza letal para proteger otras circunstancias que pueden escaparse del propósito de la misión y que puedan significar la intervención a favor o en contra de grupos rivales.

No obstante que las Naciones Unidas elaboran para cada caso el marco general de las ROES, cada país puede disponer mayores restricciones para el uso de la fuerza y declinar su participación en algunas misiones que

---

19 VILLAMIZAR, Andrés. Errores Militares y Reglas de Encuentro. (en línea) Fundación Seguridad & Democracia. Bogotá. Página 3. (fecha de consulta 22 de septiembre de 2004). Disponible en: <http://www.seguridadydemocracia.org/documentosocasionales/reglasdeencuentro.pdf>

puedan contrariar su política, como es el caso de Chile, que ha dispuesto no participar en acciones destinadas a la captura de criminales de guerra.

Todos los integrantes de las fuerzas deben acatar las Reglas de Enfrentamiento y su respeto tiene alcances prácticos. Las ROES están destinadas a proteger a las fuerzas de paz, aseguran un uso racional y mínimo de armamento de fuego y precavando la comisión de daños colaterales y de abuso. Finalmente se convierte en una herramienta fundamental para el desarrollo efectivo y legítimo de las operaciones de paz de acuerdo a la intención de la Carta de Naciones Unidas y del propósito del Mandato.

#### f. Las Cartas de Asistencia (LOAS)

Las Cartas de Asistencia o *Letter of Assistance*, (LOAS), son documentos mercantiles en los que las Naciones Unidas prometen pagar una suma de dinero por concepto de las adquisiciones que los Estados contribuyentes deban efectuar en el cumplimiento de una misión, si esa adquisición es de cargo de Naciones Unidas.

### INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES ESPECÍFICOS PARA OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS

INSTRUMENTO	SIGLA	PROPÓSITOS	ALCANCES
1. MANDATO O RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD.	UN <i>Security Council Resolution</i>	Cap. VI : Destinado a asegurar el cumplimiento de un acuerdo. Cap. VII: Uso coercitivo de la fuerza ante amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión.	Norma jurídica que da origen y legitimidad a cada misión. Todas las misiones tienen un objetivo político. Se revisan cada 6 meses. Los Estados Miembros son libres de determinar si participan o no con despliegue de fuerzas.
2. MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO	MOU <i>Memorandum of Understanding</i>	Acuerdos gubernamentales, que especifican la contribución de un Estado, las obligaciones de la ONU, los tiempos de despliegue y las tareas que deben desempeñar en el teatro de operaciones.	El MOU más importante celebrado por Chile con la ONU establece el aporte nacional para las "Fuerzas de Reserva". Fue rubricado el 11.11.1999 y publicado como D.S (RR:EE) N° 2217 de 22.12.1999. Diario Oficial de 11.03.2000. Es un antecedente, que al momento de generarse la fuerza, se puede ampliar o disminuir.

INSTRUMENTO	SIGLA	PROPÓSITOS	ALCANCES
3. ACUERDO DE ESTATUTO LEGAL DE LAS FUERZAS O DE LA MISIÓN	SOFAS <i>Status of Forces Agreement</i>	Acuerdo entre la ONU y los Estados Miembros para delimitar responsabilidades y derechos de: a) los países contribuyentes; b) del país anfitrión y c) del país en tránsito.	Aseguran la inmunidad de jurisdicción para el personal uniformado y permite la aplicación de los reglamentos de disciplina nacionales. Existe un modelo del año 1994, que se aplica supletoriamente. En las intervenciones armadas, las fuerzas de Naciones Unidas tienen el control de hecho de la situación, pero se hacen más necesarios con el paso del tiempo, pues las autoridades locales suelen olvidar este Estatuto.
4. TERMINOS DE REFERENCIA	TOR <i>Terms of Reference</i>	El Secretario General precisa los objetivos del mandato, la estructura de la misión, los procedimientos financieros, el personal asignado al Jefe de la Misión, el comando y control, etc	Detalla el trabajo de los componentes militares, policiales y civiles y señala la forma de contribuir al cumplimiento del objetivo político de la misión. Se entrega al nivel de conducción estratégico de la misión Para los niveles operativos y tácticos, existen directivas o guías más precisas que elaboran los jefes de cada componente.
5. REGLAS DE ENFRENTAMIENTO	ROES <i>Rules of Engagement</i>	Directivas que establecen tipo de armamento que se puede portar y usar, la oportunidad de su empleo y la intensidad de su uso.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En materia militar es una doctrina en ciernes en Chile, se han desarrollado en Haití 2004 por el Ejército y la Armada de Chile.</li> <li>- En materia policial Carabineros de Chile las denomina "Uso gradual de los medios".</li> </ul>
6. CARTAS DE ASISTENCIA	LOAS <i>Letters of Assistance</i>	Instrumento contractual que promete restituir un bien o pagar su reembolso, cuando el gravamen debe soportarlo la ONU.	Se vinculan a los MOU, pero son de naturaleza mercantil y forman parte de la negociación económica de reembolsos y pago de remuneraciones. Cobran mayor importancia cuando se utilizan vehículos, naves o aeronaves.

Cuadro 4

## **FORMA COMO INFLUYE EL MARCO JURÍDICO EN LAS OPERACIONES DE PAZ**

El establecimiento y la conducción de las operaciones de paz de Naciones Unidas, está regulado íntegramente por un marco jurídico compuesto de:

- Normas y principios de orden general (que determinan la forma en que se relacionan los sujetos de derecho internacional) e
- Instrumentos jurídicos específicos y temporales (que definen el objetivo de cada misión y la forma como ésta debe ejecutarse).

Los actores en sus diversos niveles cuentan con estos instrumentos jurídicos internacionales y nacionales, para informar las decisiones que deben tomar en cada una de las esferas de atribuciones y competencias.

El manejo de cada uno de estos instrumentos jurídicos hace posible desde la planificación de una operación de paz hasta la conducción táctica de las fuerzas desplegadas en el teatro de operaciones.

### **a. Nivel de Conducción Estratégica**

El nivel de conducción estratégica “se refiere a la aplicación de los recursos políticos internacionales para alcanzar objetivos compartidos por la comunidad de naciones”.<sup>20</sup>

Los intervinientes de este nivel son:

- Las Naciones Unidas (Asamblea General, Consejo de Seguridad y Secretaría General) y
- Los Estados miembros.

Las decisiones en general, se toman en Nueva York y en las capitales de los Estados participantes.

Tanto las Naciones Unidas como los demás organismos internacionales y cada uno de los Estados tienen sus propios mecanismos para la toma de decisiones y la gestión del despliegue internacional en una misión de

---

20 MORALES TENORIO, Isaac, Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU: un acercamiento al modelo decisorio y a los procesos estratégicos, operativos y tácticos. En: ROSAS, María Cristina (Coordinadora), Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005: 226.

paz y que consiste en un sistema completo de planeamiento, de generación de fuerzas y de control de la operación.

La decisión de establecer o de participar en una operación de paz es siempre de orden “político-estratégico” y, como tal, se produce en las más altas esferas de la conducción de una organización internacional o de un Estado. Posteriormente los órganos encargados de la evaluación y del planeamiento deben diseñar las líneas generales de actuación de los componentes militares, policiales y civiles, de acuerdo al marco jurídico y las posibilidades operativas que correspondan para cumplir los objetivos políticos fijados para la misión.<sup>21</sup>

El establecimiento de una operación de paz de Naciones Unidas se efectúa con la participación de los tres órganos más importantes de la organización, que son: el Consejo de Seguridad, la Secretaría General y la Asamblea General.

La Asamblea General ejerce funciones políticas y doctrinales que consisten en dictar las pautas y orientaciones generales para el conjunto de las operaciones de paz. Para ello cuenta con el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de Paz y dispone de las facultades presupuestarias que le confiere la Carta de las Naciones Unidas.

El Secretario General, por sí o a requerimiento de parte, somete al conocimiento del Consejo de Seguridad un informe detallado en el que se describe el problema, enumeran los esfuerzos efectuados para hacerle frente y formula una propuesta normalmente con alternativas o variantes para que el Consejo decida.

Aprobado por el Consejo de Seguridad el diseño de una operación de paz, corresponde al Secretario General ponerla en marcha y dirigirla por medio de su Representante Especial, que se convierte en el jefe de misión y bajo cuyo mando se encuentran los componentes militares, policiales y civiles, como instrumentos para el cumplimiento de los objetivos políticos fijados en el Mandato.

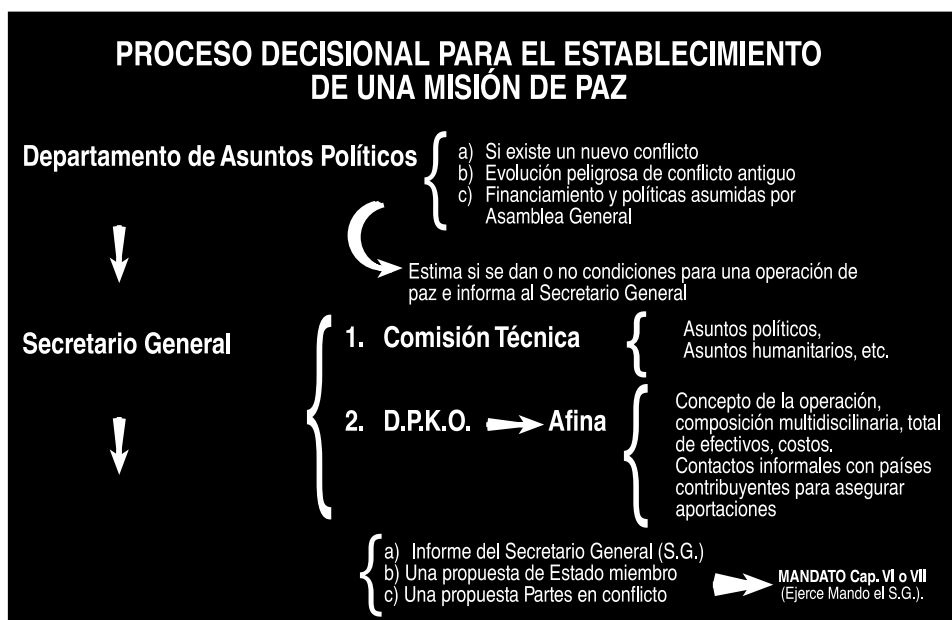
El Consejo de Seguridad es el organismo que recibe los antecedentes y establece el Mandato o Resolución que define las líneas generales de la misión de paz, resuelve sobre cuales serán los niveles de fuerza y el concepto general de las operaciones. Además ejercerá la supervisión sobre la acción del Secretario General y de su Representante Especial en terreno.

---

21 MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA, (2002) Operaciones de Paz, op. cit. p. 81-86.

La exigencia histórica ha impuesto al Consejo de Seguridad la obligación de disponer de mandatos o resoluciones claras y precisas que:

- Expresen el objetivo político-estratégico de la misión.
- Reflejen el interés de la comunidad internacional respecto de la operación.
- Describan el estado final deseado, entendiendo por tal las condiciones que deben imperar en la zona intervenida al finalizar la misión, de conformidad con el objetivo fijado en el mismo instrumento.



Cuadro 3

El marco jurídico chileno para la planificación y conducción estratégica de las operaciones de paz está definido en primer término por las atribuciones y facultades del Presidente de la República,<sup>22</sup> quien en su

22 El Artículo 32° N°10 de la Constitución Política de la República preceptúa que son atribuciones especiales del Presidente de la República designar a los embajadores y ministros diplomáticos y a los representantes ante organismos internacionales, como es el caso de las Naciones Unidas, funcionarios que son de exclusiva confianza del Presidente y permanecen en sus cargos hasta que el Presidente lo estime conveniente. El Artículo 24° de la Constitución señala que la autoridad del Presidente “se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las Leyes”. El artículo 32° N°17 señala, que son atribuciones especiales del Presidente de la República “Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso”.

calidad de Jefe de Estado es la máxima autoridad del Estado para conducir la política exterior y de defensa, involucradas en los compromisos con las operaciones de paz de Naciones Unidas. El proceso decisional está regulado en la “Política Nacional para la Participación del Estado Chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz”<sup>23</sup> y el envío de contingentes al extranjero es una atribución exclusiva del Presidente de la República, que se ejerce previo acuerdo del Senado.<sup>24</sup>

De esta manera, en el nivel de conducción estratégica, los instrumentos y principios jurídicos internacionales de orden general que impactan en el establecimiento de una operación de paz son:

- La Carta de Naciones Unidas.
- Los principios que emanan de la Resolución N° 2625 (XXV) “Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”.
- El mandato o resolución del Consejo de Seguridad.

En el ámbito nacional, el derecho interno complementa el marco jurídico internacional, con normas constitucionales, legales y reglamentarias.

## **b. Nivel de Conducción Operativa**

El nivel de conducción operativa es “el espacio de tránsito para convertir los objetivos estratégicos en metas operativas. Se trata de una fase de planeación y dimensionalidad, pues se establecen tiempos, recursos y teatro de operaciones para la misión”.<sup>25</sup>

Los intervinientes de este nivel son:

- La Secretaría General de Naciones Unidas, a través del Departamento de Operaciones de Paz (DPKO) y del Representante del Secretario General en terreno.
- Los gobiernos de los Estados miembros, a través de los Embajadores en Naciones Unidas y los Agregados Militares en el organismo.

---

23 Decreto Supremo (SSG) N°94 de 6 de noviembre de 1996 y el Decreto Supremo (SSG) N°68 de 14 de octubre de 1999.

24 La Ley N°19.067 de 1992, establece que la expedición de tropas debe ser autorizada por Decreto Supremo firmado por el Presidente de la República previo acuerdo del Senado e informe o a propuesta, de la Institución de la Defensa Nacional que corresponda. El Decreto debe ser expedido por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional y con la firma del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este Decreto Supremo debe contener el objeto, plazo y modalidades de la salida de las tropas. Las autorizaciones deben ser comunicadas al Senado y a la Cámara de Diputados, antes de la salida de las tropas.

25 MORALES, op. cit., p. 227.

- Los Comandantes Militares, Comisionados de Policía y Jefes de Componentes Civiles desplegados.
- El Estado Mayor de la Defensa Nacional en Chile, y su Sección de Operaciones de Paz.

De esta manera, en el nivel de conducción operativa, los instrumentos jurídicos internacionales que regulan la actuación de las fuerzas en operaciones de paz, son:

- Los Memorándum de Entendimiento (MOU).
- Las Cartas de Asistencia (LOAS).
- Los Estatutos Legales de las Fuerzas (SOFAS).
- Los Términos de Referencia (TOR).
- Las Cartas de Asistencia (LOAS).

### **c. Nivel de Conducción Táctica**

El nivel de conducción táctica “apunta a las técnicas empleadas in situ y ejecución de tareas en el teatro de operaciones para alcanzar los objetivos previamente determinados por el comandante de misión en el nivel operativo. El nivel táctico es el nivel de terreno”.<sup>26</sup>

Los intervinientes de este nivel son:

- Comandantes de contingentes militares, policiales y tropa.
- Comandantes de contingentes nacionales y tropa.
- Observadores Militares.
- Monitores Policiales.
- Expertos civiles en derechos humanos, asistencia humanitaria, servicio electoral, desarrollo sustentable, etc.

De esta manera, en el nivel de conducción táctica, los instrumentos jurídicos internacionales que regulan la actuación de las fuerzas en operaciones de paz, son:

- Las Reglas de Enfrentamiento (ROES).

---

<sup>26</sup> MORALES, op. cit. pp. 227-228.



- Las leyes propias del país de origen.
- Las leyes y costumbres locales del país huésped o intervenido.
- Los reglamentos de disciplina militares.
- La doctrina institucional de la respectiva fuerza o cultura organizacional civil, en su caso.

Los instrumentos jurídicos que se manejan en este nivel operacional son eminentemente prácticos y se fundan en toda la normativa que bosqueja el marco jurídico internacional y nacional descrito para operaciones de paz. La particularidad de ellos, es que para asegurar la efectividad de su alcance práctico en los niveles más sensibles y básicos de las especialidades militares, policiales y civiles, deben redactarse a la manera de catálogos, de manera de asegurar que ningún *“peacekeeper”* pueda tener dudas significativas en su desempeño.

Los instrumentos jurídicos, en el nivel de conducción táctico, son el último eslabón regulatorio que informa la actuación de las fuerzas de paz y son herramientas insustituibles que definen y enmarcan las obligaciones cotidianas de los componentes militares, policiales y civiles. Su acatamiento diario importa sujetarse en todo, al ordenamiento jurídico general y particular, que regula las operaciones de paz y aseguran el cumplimiento de los objetivos políticos fijados para la misión de paz, en los complejos escenarios que plantea un despliegue de Naciones Unidas.

## CONCLUSIONES

El presente ensayo es una aproximación al fenómeno jurídico de las operaciones de paz, que presenta de forma más o menos ordenada, las normas más importantes que influyen en el diseño y en la ejecución de los despliegues multinacionales de Naciones Unidas.

En todos los casos, la aplicación de las normas internacionales requiere de su incorporación en el ordenamiento jurídico interno y de su complementación con normas nacionales.

Este artículo explica sucintamente, la forma como estos instrumentos internacionales se operacionalizan en las distintas fases decisionales de una operación de paz, de manera que se destacan esencialmente aquellos aspectos en que se produce armonía entre las normas internacionales y las nacionales. Queda pendiente, no obstante, una revisión de aquellos aspectos en que el ordenamiento jurídico chileno guarda silencio o se contrapone con la normativa internacional.

El acervo de reglas jurídicas internacionales y nacionales relacionadas con operaciones de paz, se ha clasificado, descrito y comparado en este trabajo, a par-

tir de su ámbito de aplicación distinguiéndose dos categorías: normas generales y normas específicas:

#### **a. Alcance de las Normas Jurídicas Generales**

Dentro de la noción más amplia de “generalidad”, cabe mencionar aquellas normas y principios del derecho internacional público que regulan la forma en que se relacionan los sujetos de derecho internacional, y que en la doctrina moderna alcanzan tanto a la relación que sostienen los Estados como la que mantienen éstos con los organismos u organizaciones internacionales y las personas (estas últimas, a partir del desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos).

En esta esfera universal, la norma más clara y de aceptación generalizada, es la Carta de las Naciones Unidas, de ella se desprende el sistema de seguridad colectiva que tras prohibir la guerra, genera el mecanismo de uso monopólico de la fuerza para la solución de conflictos y que se aplica en la práctica, mediante el despliegue de fuerzas multinacionales después que el Consejo de Seguridad ha dictado el mandato que legitima la operación.

Este marco jurídico general constituye la herramienta jurídica del nivel de conducción estratégica de Naciones Unidas y de los gobiernos de los Estados Miembros. Con estas normas se trabaja en la Asamblea General, en el Consejo de Seguridad y en la Secretaría General, para resolver el involucramiento de la organización en un conflicto que amenaza la paz y la seguridad internacionales.

También considerando los alcances y la repercusión de estas normas universales, los países determinan de acuerdo a sus políticas internas, si participarán en las distintas operaciones de paz, en la medida que afecta a sus intereses nacionales, hemisféricos y globales.

#### **b Alcances de las Normas Jurídicas Específicas**

Las reglas jurídicas “específicas” que se aplican en las operaciones de paz son aquellas que definen cuales son los objetivos de la intervención de Naciones Unidas, que fijan el marco regulatorio para su ejecución y determinan las tareas concretas de los tres componentes básicos (civiles, policías y militares).

Éstos son entre otros: El Mandato o Resolución del Consejo de Seguridad que fija el propósito político de la misión de acuerdo al Capítulo VI (solución pacífica de controversias) o VII de la Carta (que permite el uso coercitivo de la fuerza) y que bien puede apoyarse en el Capítulo VIII (acuerdos regionales) para delegar en una nación líder o en un organismo internacional la implementación de las medidas. El Memorandum de

Entendimiento (MOU) que determina la cantidad de personal y equipo que cada país aportará a la operación. El Estatuto Legal de las Fuerzas (SOFAS) o Estatuto Legal de la Misión (SOMAS) que fija la inmunidad de jurisdicción para el personal desplegado. Los Términos de Referencia (TOR) a través de los cuales el Secretario General precisa los objetivos del mandato. Las Reglas de Enfrentamiento (ROES) que establecen la modalidad de empleo de las armas de fuego. Las Cartas de Asistencia (LOAS) que establece la forma como se practicarán los pagos de servicios y reembolsos que recibirá el país por los gastos en que incurra.

Estos instrumentos se utilizan y enmarca la actuación de los niveles de conducción operativa y táctica tanto de las Naciones Unidas como de la estructura orgánica de la misión en terreno.

El efecto de este esquema jurídico, completo e integrado, alcanza a las tareas diarias del nivel de conducción táctica y aseguran que se cumplan los cometidos asignados a cada componente. De esta manera se asegura, por ejemplo, un uso adecuado de las armas de fuego que porta el Soldado Marcelo Balbontín, integrante de una patrulla del Batallón Chile en Haití en la misión MINUSTAH; se resguarda la integridad de las tareas de observación que debe ejecutar el Teniente Coronel Oscar Coddou en la región de Kashemira en la operación UNMOGIP; faculta a la Cabo 1° de Carabineros Claudia López para trabajar en Gonaives con las distintas agencias de Naciones Unidas y ONGs a cargo de promover iniciativas de desarrollo local en MINUSTAH y permite que la abogada Ana María Upegui pueda monitorear el comportamiento de los Mai-Mai, Señores de la Guerra, en las localidades de Uvira y Fizi en la República Democrática del Congo en la Misión MONUC.

De acuerdo a lo expuesto, la comprensión de los alcances de estos instrumentos jurídicos, permiten vislumbrar el impacto y efectividad que tendrán las determinaciones que se adopten en los procesos estratégicos, operativos y tácticos. De esta conformidad jurídica y práctica depende el cumplimiento de los objetivos fijados para cada misión de paz.

A partir de esto, cabe profundizar en aspectos que no se han abordado en este ensayo, como son, entre otros, escudriñar sobre la naturaleza y alcances prácticos de los instrumentos jurídicos internacionales generales y específicos que regulan las operaciones de paz, en relación con el ordenamiento jurídico interno de Chile e investigar sobre la importancia de la participación en el teatro de operaciones, de Oficiales de Justicia como asesores de los mandos estratégicos, operativos y tácticos de la misión, como comparativamente lo hacen los Oficiales Jurídicos de la Guardia Civil española en misiones OTAN o a la usanza del *Judge Advocate* u *Operational Lawyer* de las Fuerzas Armadas en campaña de Estados Unidos.

---

## EL OBISPADO CASTRENSE DE CHILE ANTE EL DERECHO INTERNACIONAL

JORGE PRECHT PIZARRO\*

*This article analyzes the legal value of those deals the Holy See and the government of Chile had, and that originated the Military Vicariate in 1910-1911, before international laws. When facing different approaches towards religious aid for military members from some non-Catholic religious sectors, who believe that the said spiritual care should be performed through an organic integration model, this subject becomes relevant.*

### NORMATIVA INTERNACIONAL A APLICAR

Dada la fecha en que se efectuaron estas negociaciones debe aplicarse el derecho internacional vigente al momento en que se materializaron.

En efecto, conforme a la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados en su artículo cuarto rige para el caso en estudio el principio de irretroactividad: “Sin perjuicio de la aplicación de cualquiera norma enunciada en la presente Convención a que los tratados están sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de la Convención, ésta sólo se aplicará a los tratados que sean celebrados por los Estados después de la entrada en vigor de la presente Convención con respecto a tales Estados”.

En consecuencia, para determinar el valor jurídico internacional de tales acuerdos se deberá aplicar el derecho consuetudinario vigente en 1910-1911, puesto que todo el derecho de los tratados se basaba en esa época en la costumbre internacional, algunos aspectos de la cual codificó la convención de Viena sobre Derechos de los Tratados en 1969, Convención de la cual son parte tanto el gobierno de Chile como la Santa Sede.

Una de las reglas no recogidas por la Convención de Viena, pero con muy sólido apoyo en la costumbre internacional, es la siguiente: “un acto jurídico ha de apreciarse a la luz del derecho contemporáneo a él, y no del derecho vigente en el momento en que surge una controversia relativa a este acto o en que ella ha sido sometida a decisión judicial”. Es el principio llamado del derecho intemporal.

---

\* Profesor titular de Derecho Administrativo Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Diego Portales.

## EL CONCEPTO DE TRATADO INTERNACIONAL

Es preciso dejar claro el concepto de “tratado”, las formas que puede revestir, la terminología que se usa para describirlo y el lenguaje usado para referirse a él. Sigo en términos generales a Lord Mc Nair en “The Law of Treaties”, Oxford at the Clarendon Press, 1961, páginas 4 a 34.<sup>1</sup>

*In limine*, es necesario hacer dos observaciones:

- a) El concepto de tratado conforme al derecho consuetudinario es muy amplio. Por ello se puede retener la definición de Hans Kelsen: “Un tratado como un contrato es un negocio jurídico (legal transaction) por el cual las partes contratantes expresan su intención de establecer obligaciones y derechos mutuos”.<sup>2</sup>
- b) Los acuerdos consensuales entre sujetos del derecho internacional están regidos por el derecho internacional, salvo intención contraria ... el derecho consuetudinario no prescribe ninguna forma particular ... El efecto del consentimiento prestado según los requerimientos del derecho internacional es crear derechos y obligaciones entre las partes contratantes”.<sup>3</sup>

En relación a las formas que puede revestir un tratado, la costumbre internacional y la doctrina no exigen ninguna forma especial, bastando que el (animus contrahendi) quede claramente manifestado. De allí que se han aceptado como tratados acuerdos orales y acuerdos informales.

Una cosa es que sea inconveniente y antidemocrático que se llegue a acuerdos verbales, pero otra cosa es que el derecho internacional rechace acuerdos verbales entre personas que actúan como representantes de personas jurídicas de derecho internacional, aunque éstos sean casos raros (véase el informe dado por el Barón Lambermont en una disputa entre British East Africa Co. and the German Witu Co, de fecha 17 de agosto de 1889, citado por Lord McNair, obra citada, página 7, nota 2).<sup>4</sup>

---

1 Asimismo utilizo: Ernesto de la Guardia y Marcelo Delpech: El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena, Editorial La Ley, Buenos Aires, agosto 1970, 569 páginas y Julio D. González Campos; Luis Sánchez Rodríguez; Paz Andrés Saenz de Santa María: Curso de Derecho Internacional Público, Civitas, Madrid, 1998, 961 páginas. Asimismo Nguyen Quoc Dinh: Droit International Public, L.G.D.J. París, 7º edición, 2002, pp. 125 - 392.

2 KELSEN, Hans: *Principles of International Law*, Nueva York, Rinehart and Company Inc, 1952/1956, páginas 317 Y 318.

3 SCHWARZENBERGER, Georg: “Manual of International Law, 4 Ed, Londres, Stevens Nueva York, Praeger, 1960, I, pp. 138 - 139.

4 McNair cita como ejemplo de tratados verbales “The Silesian Loan” en 1853 entre Prusia y el Reino Unido, “Legal Status of Eastern Greenland”, este fallo de la Corte considera que una propuesta del ministro danés, aceptada por el ministro noruego, era vinculante para Noruega e implicaba que Noruega no podía poner en cuestión la soberanía sobre Greenland y menos ocupar una parte de ella.

Es evidente, asimismo, que un acuerdo verbal que se consigna en una minuta es un tratado, según la doctrina y práctica británica. Por ejemplo, se cita el tratado de alianza Anglo-Egipcia de 1936.

Si ello sucede con los acuerdos verbales, tanto más se aplica esta doctrina a los acuerdos escritos, declaraciones que pueden prestarse en instrumento único común a las partes, en instrumentos separados y conexos e incluso en declaraciones unilaterales (véase declaraciones de Gran Bretaña y Francia que reconocen la independencia de las Islas Sandwich en 1843; declaración unilateral de Turquía sobre el Canal de Suez el 18 de diciembre de 1873, aceptada por 10 Estados; cartas de un Visir turco en 1846 sobre navegación del Tigris y el Éufrates en 1846; interpretación del estatuto del territorio de Memel hecha por el gobierno de Lituania en 1924; Manifiesto de la Corte de Cuentas del Reino de Sardinia sobre el Cantón de Valais con Suiza en 1829 y otros casos).

Lo que verdaderamente interesa es la voluntad de las partes de vincularse a través de un acuerdo y no la forma en que se manifiesta el acuerdo.

Esta es la opinión del juez Ruda cuando sostuvo en su voto individual en el dictamen consultivo sobre interpretación del Acuerdo de 25 de marzo de 1951 entre la Organización Mundial de la Salud y Egipto, lo siguiente:

*“Nadie ignora que el derecho internacional no impone ninguna forma particular para la celebración de un acuerdo, con la condición de que la intención de las partes de originar derechos y obligaciones, es decir, de producir efectos jurídicos, sea suficientemente clara. Desde un punto de vista jurídico, resulta irrelevante la distinción según la forma del acuerdo, pues la validez de un tratado no depende de que éste adopte una forma concreta, ya que corresponde a las partes elegir la forma que estimen apropiada para asumir obligaciones internacionales”* (Corte Internacional de Justicia, Recueil 1980, p. 123).

El Tribunal Internacional de Justicia de nuevo confirmó esta posición en el asunto de la delimitación marítima y cuestiones territoriales en Qatar y Bahrein, competencia y admisibilidad, estimando que una minuta firmada en diciembre de 1990 por los Ministros de Asuntos Exteriores de Bahrein, Qatar y Arabia Saudita relativa al modo de arreglo de la controversia entre los dos primeros era un tratado internacional:

*“este instrumento no es una simple acta de reunión ... No se limita a relatar discusiones y a resumir puntos de acuerdo y de desacuerdo. Enumera los compromisos que las Partes han consentido crear así para ellas derechos y obligaciones en derecho internacional. Constituye un acuerdo internacional”* (Corte Internacional de Justicia, Recueil 1994, p. 121).

De todo lo expuesto queda claro que no sólo los acuerdos formales, sino también los no formales entre personas jurídicas de Derecho Internacional deben ser considerados como tratados.

Ahora bien, el concepto de concordato es entendido como “un acuerdo entre el Papa y un Jefe de Estado que tiene como propósito salvaguardar los intereses de la Iglesia Católica Romana en el Estado concernido”.<sup>5</sup>

Históricamente los concordatos no siempre fueron formales y no siempre constaron en un instrumento único.

Así Guggenheim afirma: “En la Edad Media, las convenciones revestían, por lo general, la forma escrita; cada parte hacía, en su nombre, su propio ejemplar, llegado el caso en su propio idioma. Los instrumentos eran después intercambiados (...).<sup>6</sup> La consignación del acuerdo en instrumentos independientes uno del otro y establecidos solamente en nombre de una de las partes fue la forma usada hasta el siglo XII. El Concordato de Worms, en 1693, tiene todavía esa forma.

El “canje de notas” es la forma más primitiva de tratado en el derecho occidental y está constituida al mínimo por dos pasos: oferta y aceptación, al igual que los contratos de derecho privado.

El canje de notas reversales es una forma de “acuerdos en forma simplificada”. Los acuerdos en forma simplificada fueron definidos en el proyecto de la Comisión de Derecho Internacional como “todo tratado celebrado por cambio de notas o de cartas, minuta aprobada; memoranda de la misma manera etc.”. (Anuario CDI, 1962, II, 1986).

Por ello tienen toda razón De la Guardia y Delpech cuando afirman: “*Los acuerdos en forma simplificada tienen dos límites. El límite superior está dado por el tratado formal “clásico”, precisamente con respecto a éste son simplificados. El límite inferior está dado por los instrumentos de negociación, que sólo alcanza el carácter de “acuerdo” cuando evidencian la intención de obligarse por ellos y no*

---

5 MCNAIR, op. cit., p. 25, citando a Rousseau, pp. 146-8, a Satow paradigma 609 y varios casos de jurisprudencia internacional.

6 GUGGENHEIM, Paul: *Traité de Droit International Public*, 2ª. Ed. Tomo I, Ginebra, 1967, p. 117. “Por el Concordato de Worms Enrique V renuncia a toda investidura, promete que en todas las Iglesias de Alemania y del Sacro Imperio las elecciones y consagraciones de los obispos serán libres. Calixto II, por su parte, acordó con Enrique V que las elecciones de obispos y de abades tendrán lugar en presencia del emperador sin simonía ni violencia alguna ... El concordato no constituye el triunfo de las reivindicaciones de la Santa Sede según la cual los bienes eclesiásticos pertenecen al titular de la iglesia y no al emperador, ya que reconoce a favor del emperador, el derecho de regalía sobre estos bienes de parte de los obispos y abades” (Antonio Boggiano: *Derecho Internacional y Derecho de las relaciones entre los ordenamientos jurídicos: lus Interlura* Editorial La Ley, Buenos Aires, 1997, p. 105. Boggiano utiliza las investigaciones de Heribert Franz Köck, en especial su artículo en *Pro fide et Iustitia, Liber Amicorum Agostino Casarolli*, 1984, p. 301-318. Leibniz expresó que Worms es “el más antiguo concordato de la nación alemana”.

*cuando permanezcan como meros “papeles de trabajo”. De modo que la variedad en que pueden concretarse es significativa y va de los convenios que sólo se diferencian de un tratado “formal” únicamente por la falta del requisito de la ratificación, a las minuta o memoranda u otras comprobaciones de acuerdo, la propia correspondencia diplomática, etc. La máxima “informalidad” puede verse en una respuesta favorable a una solicitud o en un mero acto que contenga la presencia de un acuerdo de voluntades”.*<sup>7</sup>

Es lo que también afirma Nguyen Quoc Dinh: “un tratado puede nacer de una declaración unilateral de voluntad de una parte, seguida de la aceptación de la otra, o de una declaración colectiva que es objeto de aceptaciones unilaterales posteriores”.<sup>8</sup>

Así hay acuerdos no formalizados o “solo consensu”.<sup>9</sup>

## **¿ES LA CREACIÓN DEL VICARIATO CASTRENSE UN ACUERDO INTERNACIONAL?**

Veamos los hechos.<sup>10</sup>

Chile nombra en 1906, a su primer Ministro Plenipotenciario ante la Santa Sede, don Rafael Errázuriz Urmeneta.

Dice González Errázuriz: “Con fecha 15 de abril 1910 dirigió Errázuriz una nota al Cardenal Merry del Val, en la cual oficializaba la petición del gobierno de Chile de creación de un Servicio de Capellanes para el Ejército y la Armada: “Tengo el honor de poner en conocimiento de Vuestra Eminencia que celoso mi gobierno por atender en toda la República y sus instituciones al bien espiritual y tranquilidad que procura la observancia de la religión, se encuentra perfectamente dispuesto a seguir el ejemplo de algunos países del continente europeo, solicitando de la Santa Sede la creación de un Servicio de Capellanes. Así, el Ejército y la Armada, que por lo general son poco socorridos por el culto, vendrían a serlo solícitamente con un servicio especial. Ruego, por lo tanto, a vuestra Eminencia quiera elevar a la consideración de Su Santidad estos deseos del gobierno de Chile” (archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Embajada de Chile ante la Santa Sede. Correspondencia remitida al Ministerio de Relaciones Exteriores 1910-1911, p. 101).<sup>11</sup>

---

7 DE LA GUARDIA y DELPECH, op. cit., p. 223.

8 NGUYEN QUOC DINH: op. cit., p. 118.

9 J. SALMON. “Les accords non formalisés ou “solo consensu”, *Annuaire Français de Droit International*, 1999, p. 1-28.

10 GONZÁLEZ Errázuriz, Juan Ignacio: El Vicariato Castrense. Estudio documental. Universidad de Los Andes. Santiago de Chile, Colección Jurídica, mayo de 1997. 279 p.

11 *Ibidem*, p. 127.



El Cardenal Merry del Val respondió a la petición hecha por el Ministro Errázuriz, con fecha 20 de abril, expresando que visto el deseo del gobierno de Chile de obtener la creación de un “Servicio de Capellanes Castrenses” con el propósito de promover la mejor asistencia religiosa de las tropas de tierra y mar, ha puesto a la consideración del Santo Padre tal deseo “y puede comunicar que su Santidad ha alabado ampliamente” el mismo y ha aprobado la creación de tal servicio de capellanes, lo cual deberá ser traducido en el correspondiente Breve Apostólico” (ASV, Secretaría de Estado, año 1912, Rúbrica 279, Fasc., Fasc. 1, p. 5).

El día 15 de abril el embajador chileno en Roma remitió un cable al Ministro de Relaciones de Chile en que expresaba: “Vaticano está dispuesto a instituir inmediatamente Servicio Castrense por Breve, copiando casi íntegramente aquel que instituyó servicio en Prusia en 1866”.<sup>12</sup>

Habiendo remitido los proyectos de creación civil del Servicio Religioso, el Embajador Errázuriz hizo saber al gobierno las condiciones de la Santa Sede, entre las cuales se lee: “1. La Santa Sede desearía que el gobierno expresara en su decreto que establece el Servicio de Capellanes Castrenses en virtud de una convención o acuerdo con aquella, pues como se trata de un servicio eclesiástico autónomo e independiente de la jurisdicción ordinaria, su creación no podría hacerse por la sola voluntad del gobierno. De igual manera, el Breve Pontificio expresará que el Papa lo expide en virtud de un Convenio con el gobierno de Chile” ...“6 ...La Santa Sede impondrá al Capellán Mayor la obligación de redactar un reglamento del Servicio Religioso Castrense que será sometido a ella y que en la parte que se refiere a las relaciones con la autoridad militar deberá también ser aprobado por el gobierno” (archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Embajada de Chile ante la Santa Sede. Correspondencia remitida al Ministerio de Relaciones Exteriores, 1910-1911, pp. 109-112).

Con fecha 21 de abril, el secretario de la delegación de Chile ante la Santa Sede, Juan Bello Rozas, contestó una comunicación remitida con esa fecha por el Subsecretario de Estado, Monseñor Scapinelli, acusando recibo de la orden impartida a la Cancillería de Breves Apostólicos de redactar el Breve de erección de la Capellanía Mayor Castrense de la República de Chile, señalándole que “inmedia-

---

12 *Ibidem*, p. 128. Para Prusia el Papa Pío IX, con fecha 22 de mayo de 1868, estableció un Vicariato Castrense a través de la Carta Apostólica “In hac Beatissimi Petri Cathedra” Su texto “de Vicariatu Castrensi apud Borussos instituendo” se encuentra en Robert Gernsheim: “Die Gegelung der Kath. Militärseelsorge in Preussen en Afkk 20 (1868) pp. 432-434. El Motu Proprio para Chile en 1910 es efectivamente una copia. La documentación se encuentra en Vicaría Castrense de Chile. Breve pontificio. Ley y Decreto relacionados con su creación y establecimiento. Santiago de Chile 1911 (= en: A.S.V. Secret Sta 1912, R 279, Fasc. 1, Prot. N 51148, Fol 81). Dice Tornbjorn Olsen refiriéndose al Motu Proprio de 1910: “Das Dokument gibt fast wort für Wort die Lit. Ap. Pius IX “In hac Beatissimi Petri Cáthedra” Von Jahre 1868 über Einrichtung Feldvikariats in Preussen Wieder (= In hac Beat/Pr). Véase Tornbjorn Olsen: Die Natur des Militärordinariats, Duncker and Humblot-Berlin, 1998,560 p. La cita es tomada de la página 106.

tamente he comunicado a mi gobierno tan grata noticia” (Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Embajada de Chile ante la Santa Sede. Correspondencia remitida al Ministerio de Relaciones Exteriores, 1910-1911, página 115).

El Motu Proprio *In hac Beatíssima Petri Cathedra* fue dictado conforme a la petición del Gobierno chileno, como lo consigna el propio texto: “*Habiendo tenido nuestro amado hijo en Cristo, el Presidente de la República de Chile, el cuidado de exponernos que sería grato si nos dignáramos benignamente instituir a favor de los católicos que militan en las armas terrestres y marítimas de la misma República, un Vicariato Castrense o Capellanía Mayor, como se dice: Nos considerando cuán saludable será para los dichos católicos una tal institución y decidimos ponerla cuanto antes en ejecución*”. (A.A.S., 2 (1910) pp. 501-503).

Por su parte, el Gobierno de Chile puso en aplicación el acuerdo alcanzado, de la siguiente manera:

- a. Sometió el Breve Pontificio al Consejo de Estado, conforme a la Constitución de 1833, el cual prestó su acuerdo el 10 de octubre de 1910” para que se conceda el pase constitucional al Breve Pontificio que crea en Chile un Vicariato Castrense”.
- b. Atendido el informe del Fiscal, de la Corte Suprema don Miguel Luis Valdés, el Gobierno decidió que el Breve de creación de la Vicaría Castrense se sometiera el Congreso<sup>13</sup>.
- c. El sometimiento al Congreso se hizo para organizar administrativamente el Servicio Religioso y cumplir con lo sostenido por el Fiscal Sr. Valdés en orden a que el pase al Breve debía ser concedido por ley.<sup>14</sup>

El mensaje fue firmado por el Presidente don Pedro Montt y su Ministro de Relaciones don Luis Izquierdo.

En el encabezamiento del proyecto de ley se reconoce igualmente la existencia de un acuerdo: “Conciudadanos del Senado y de la Cámara de Diputados: A solicitud del gobierno de Chile la Santa Sede se ha dignado expedir el Breve adjunto fechado en Roma el 3 de mayo de 1910, por el cual se crea una Capellanía Mayor para el Servicio Re-

---

13 Véase el artículo sin nombre de autor publicado en *La Revista Católica* volumen 43 N° 403 1918: “La Vicaría Castrense, su origen, su objeto y su obra” pp. 742-760.

14 El Consejo de Estado hizo suyo el informe del Fiscal en orden al sometimiento del asunto al Congreso con fecha 17 de octubre de 1910, en sesión a la que asistieron el Vicepresidente de la República, Sr. Figueroa, y los Consejeros Aguirre, Alemany, Bannen, Bello, Blanco, Figueroa, Maclver, Orrego, Urrutia, Varas y Villalobos y el Ministro de Relaciones Exteriores y prestó su acuerdo para que se sometiera a la deliberación del Congreso Nacional.

ligioso del Ejército y Armada de la República” ... y se concluye: “A fin de llevar a la práctica las medidas a que me refiero, tengo la honra de enviaros el Breve de Su Santidad y someter a vuestra consideración, oído el Consejo de Estado, el siguiente proyecto de ley que queda incluido ente los asuntos de que podréis ocuparos en las actuales sesiones extraordinarias”.

- d. Durante la tramitación del proyecto de ley –expedido el mensaje el 19 de octubre de 1910 por don Emiliano Figueroa y Luis Izquierdo como Ministro de Relaciones Exteriores, también se reconoce el acuerdo. El 27 de octubre de 1910 fue enviado a la Comisión de Culto y Colonización, cuyo informe figura en la tabla de la sesión de 19 de enero de 1911. Se lee en dicho informe: “Honorable Senado: Vuestra Comisión de Culto y Colonización ha tomado en cuenta el proyecto de ley iniciado por el Ejecutivo en que de acuerdo con el Breve expedido por la Santa Sede, fechado en Roma el 3 de mayo de 1910, propone la organización del Servicio Religioso del Ejército; Armada...<sup>15-16</sup>
- e. Finalmente, planteado un enojoso conflicto con el Arzobispo de Arequipa respecto al uso de templos en Tacna y Arica, el gobierno de Chile, a través del Embajador Rafael Errázuriz, envió al Cardenal Secretario de Estado un largo memorial en el cual se lee lo siguiente:

“Por razones cuya gravedad no se oculta a la alta penetración de Vuestra Eminencia Reverendísima, el gobierno de Chile se ha hecho parte en el aludido conflicto que, a juicio suyo, deja de ser exclusivamente eclesiástico y ha recomendado al infrascrito con especial empeño que, juntamente con encarecer ante la Santa Sede la correcta actitud del Vicario Castrense chileno, le manifieste su vivísimo deseo de que las iglesias de las provincias de Tacna permanezcan habilitadas para el servicio religioso militar. Me ha encargado el gobierno, asimismo, expresar a la Santa Sede su justa exigencia de que no se vean aminoradas por disposiciones de una autoridad diocesana, ventajas, privilegios, o facultades que la propia Santa Sede se dignó conceder al Servicio Religioso Castrense de Chile en el acto de su institución y mediante un Convenio con mi gobierno”... “El gobierno de Chile entiende que lo que la Santa Sede se ha servido concederle en virtud de un convenio bilateral no pue-

---

15 El proyecto fue aprobado en el Senado el 27 de enero de 1911. Se eximió de Comisión en la Cámara de Diputados, discutiéndose y aprobándose el 31 de enero de 1911 en la Sala. Nadie observó el acuerdo y el proyecto se aprobó por unanimidad. La única observación que se encuentra es la del Diputado Miguel Rivera quien reitera que el pase al Breve Pontificio debió ser dado por el Congreso, pero la verdad es que como el proyecto de ley se ajusta al Breve, al aprobarse la ley se está dando cumplimiento al artículo 73 número 14 de la Constitución.

16 El Diputado Alessandri Palma defendió que la jurisdicción del Vicario y la Competencia del Servicio podrá extenderse a colonos, operarios de ferrocarril y chilenos en general en Tacna y Arica, puesto que esos territorios se consideran militarizados y tales personas son “auxiliares del ejército”.

de serle arrebatado por un obispo, y menos un obispo extranjero, como es el caso del diocesano de Arequipa”.<sup>17</sup>

Mostrados los hechos, interpretemos éstos a la luz del derecho.

No cabe duda alguna que entre la Santa Sede y el gobierno de Chile ha existido y existe un acuerdo que dio origen canónico y civil al Obispado Castrense – Servicio Religioso de las Fuerzas Armadas.

No ha existido ni existe un concordato, en el sentido clásico y formal de un tratado en forma solemne.

Sin embargo, no cabe duda de la existencia de un acuerdo internacional celebrado en forma simplificada, mediante el intercambio de notas reversales entre la República de Chile y la Santa Sede. Tal acuerdo o “convenio bilateral”-como lo denomina el gobierno chileno es un tratado o concordato. He utilizado la apelación “acuerdo concordatario” para designarlo, con el fin de distinguirlo del concordato formal.

Las Altas Partes contratantes han dado cumplimiento a las obligaciones del acuerdo y ejercido los derechos del acuerdo en el período comprendido entre 1911 y 2005, bajo tres constituciones chilenas. Ello tiene importancia ante el derecho internacional, dado que uno de los mecanismos para determinar la existencia de un convenio internacional y la interpretación de sus cláusulas es el principio de la conducta ulterior de las partes. Este principio en el plano interpretativo es conocido como interpretación práctica o cuasi-auténtica.<sup>18</sup>

Cuando esos compromisos no se cumplieron hubo protestas de la parte afectada. Ello sucedió en el Ejército –y nunca en la Armada– en 1932 en que unilateralmente el gobierno socialista de don Carlos Dávila, siendo Ministro de Guerra el Comandante Pedro Lagos, suprimió el presupuesto del Servicio Religioso,<sup>19</sup> por un brevísimo período.

---

17 A.S.V., Secretaría de Estado, año 1912, Rúbrica 279, Fascículo 2, pp. 54-63. Las citas están tomadas del libro de González Errázuriz, Juan Ignacio: obra citada, pp. 223-228, respectivamente. En esa obra puede consultarse el capítulo octavo, pp. 158-204 y el noveno, pp. 205-242 para una visión de conjunto del llamado “Conflicto Eclesiástico de Tacna”, pp. 353-389.

18 El 11 de noviembre de 1912 en el caso de la reclamación rusa contra Turquía, la Corte Permanente de Justicia Internacional falló: “La ejecución de los compromisos es, tanto entre Estados como entre particulares, el comentario más seguro del sentido de esos compromisos”.

19 Dice Monseñor Matte Varas, José Joaquín: “durante el gobierno socialista de don Carlos Dávila, siendo Ministro de Guerra el Comandante don Pedro Lagos se suprimió el presupuesto del Servicio Religioso, por Decreto Ley N° 292 del 26 de julio de 1932. Se invocaba como fundamento de la supresión, la separación de la Iglesia con el Estado, la cual se había efectuado siete años atrás. Se dicta otra ley el 10 de febrero 1932 N° 5.052, firmada por don Esteban Montero sobre Planta del Ejército, en la cual no se consultaba la plaza que debía ocupar el Vicario General Castrense Ad Honorem. El amor a la Patria y la generosidad de su alma no desanimó a Monseñor Edwards al ver esas pequeñeces de una política sectaria, y sirve desde esta fecha hasta su muerte el 5 de agosto de 1938, es decir, seis años, el cargo Ad Honorem” (Joaquín Matte: “Historia del Vicariato Castrense en Chile, 1811-1911” en Boletín de la Academia Chilena de la Historia 92 (1981), p. 205). Nótese que no se consulta la plaza general de Brigada para el Vicario Castrense, pero la ley en febrero de 1932 consultaba aún un Capellán Primero (Mayor), un Capellán Secretario (Capitán) y tres Capellanes de División (Teniente). Estos otros cargos son los suprimidos por el gobierno de Dávila durante el breve lapso de su mandato.

Las observaciones frente a este atropello se contienen, entre otras, en la carta que dirigió el Capellán Bernardino Abarzúa en contestación a la recibida del Ministro de Guerra, Comandante Pedro Lagos, de fecha 22 de julio de 1932.<sup>20</sup>

Podemos precisar los compromisos tomados por las Altas Partes extrayéndolas del informe del Fiscal de la Corte Suprema al Consejo de Estado: Dice don Miguel Luis Valdés: “Según se expresa en las mismas letras apostólicas, la creación de dicho cargo se ha efectuado a solicitud del Supremo Gobierno y con el propósito de atender a la satisfacción de las necesidades espirituales de los fieles que militan o prestan servicio en las fuerzas de mar y tierra o se reputan pertenecer a ellas, según nuestras leyes, cualquiera que sea el territorio en que se encuentren”

“Para el desempeño de su ministerio se establece que el Vicario Castrense ejercerá una jurisdicción separada e independiente de la de los ordinarios”.

“Se dispone, asimismo, que la elección y el nombramiento de las personas que hayan de servir el cargo se hará de acuerdo entre la Santa Sede y el Presidente de la República”.

“Se autoriza al mismo tiempo al Vicario Castrense para que delegue sus atribuciones en eclesiásticos que, con el título de Capellanes Menores, pueda nombrar el mismo, con aprobación o beneplácito del gobierno de la República. La misma intervención de la autoridad civil se requiere para remover o trasladar de un lugar a otro a los dichos Capellanes Menores o para aumentar su número”.

“Prescribe también el Breve en examen que el Servicio Religioso del Ejército y Armada se efectuará conforme a los reglamentos que dictará el Vicario Castrense, con acuerdo del gobierno, y que se someterá a la aprobación de la Santa Sede”.

“En cuanto a la remuneración de los funcionarios de que se trata, dispone la misma resolución pontificia que será de cargo del Estado y que consistirá, para el Vicario Castrense, en una renta correspondiente a su dignidad, en el uso de una

---

20 El Ministro de Guerra, Comandante don Pedro Lagos, comunicó el 21 de julio de 1932 al Jefe del Servicio Religioso del Ejército, Capellán Bernardino Abarzúa que “el Decreto-ley de Planta de Oficiales, próximo a dictarse, ha omitido consultar las plazas correspondientes a los funcionarios que atienden el Servicio Religioso en el Ejército”.

La carta de respuesta es un notable documento pastoral. Se inicia con una visión muy actual del deber del Estado de proveer al desarrollo cultural y espiritual de los individuos (principio de cooperación Iglesia-Estado). Señala la tolerancia respecto a otros cultos: “Nos es lícito decir, sin vanidosa jactancia, que amando mucho a nuestra religión, hemos sido ejemplo de tolerancia y de respeto a favor de los que no piensan como nosotros. No hemos ejercido presión sobre alma alguna ni hemos dañado la libertad de nadie”.

Desde el punto de vista jurídico señala con toda precisión y energía: “5° Por fin, la situación del Servicio Religioso, el cual el ilustrísimo señor Edwards, que fue su fundador, continúa dirigiendo como Vicario General Castrense Ad-Honorem y manteniendo la jurisdicción espiritual respectiva, pende de un tratado internacional, de un acuerdo celebrado entre el Vaticano y el gobierno de Chile”. Véase el texto de la respuesta en *La Revista Católica*, 1932, N° 729, 6 de agosto de 1932, pp. 512-515.

casa adecuada a su oficio y en una asignación suficiente para dotar de congruo honorario a un sacerdote que ejerza las funciones de secretario y para los Capellanes Menores en un honorario proporcionado a su dignidad, aparte de los estipendios que exija el desempeño de las comisiones que se les confíen y en un grado conveniente en la milicia, o sea en el escalafón del Ejército”.

“Tales son, en resumen, las disposiciones sustanciales que se contienen en esta letras apostólicas, que V.E., se ha servido pasar en vista al infrascrito”.<sup>21</sup>

Cabe hacer presente que, ante el derecho internacional, celebrado un convenio, se crean para las partes derechos adquiridos.

Debe cumplirse lo establecido conforme al principio *Pacta Sunt Servanda* y al principio de la buena fe.

El principio *Pacta Sunt Servanda* y el de buena fe se contienen en el artículo 26 de la Convención de Viena, en tanto que recibe una aplicación en el artículo 27. Ambos principios son clásicos en el derecho internacional consuetudinario y se encontraban vigentes en 1910-1911, al momento de concertarse el acuerdo sobre el Vicariato Castrense.

Dice el artículo 26: “*Pacta Sunt Servanda*: Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” y el artículo 27: “El derecho interno y la observancia de los tratados: Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

En 1932, el gobierno de Chile para justificar la supresión del sueldo del Vicario Castrense esgrimió como argumento el artículo 10 N° 2 de la Constitución de 1925, norma sobreviniente al convenio de 1910-11.

Fuera de que la interpretación de dicho artículo no dice lo que Dávila y Lagos entendieron que expresa, es obvio que el gobierno de Chile no puede sostener que una Constitución sobreviniente deja sin efectos un convenio internacional.<sup>22</sup>

Tampoco podría sostenerse –como han pretendido hoy algunos abogados evangélicos– que el convenio internacional debería entenderse derogado por la

---

21 *La Revista Católica* volumen 43 N° 403, 1918, pp. 745-746.

22 La Corte Permanente de Justicia Internacional, en su dictamen consultivo de 4 de febrero de 1932, dijo claramente “si por una parte conforme a los principios generalmente admitidos, un Estado no puede frente a otro Estado prevalerse de disposiciones constitucionales de este último, sino solamente del derecho internacional y de los compromisos internacionales válidamente contraídos, por otra parte y, a la inversa, un Estado no podría invocar, frente a otro Estado, su propia Constitución para substraerse a las obligaciones que le imponen el derecho internacional o los tratados en vigor” (Serie A/B N° 44, p. 24). Lo mismo en la sentencia arbitral en el caso Montijo, entre los Estados Unidos y Colombia: “Un tratado es superior a la Constitución. La legislación de la República debe adaptarse al tratado, no el tratado a la ley” (Moore, Arbitration, p. 1850).

mal llamada por ellos Ley de Culto. Una norma convencional internacional no puede entenderse afectada por un acto interno del Estado parte, sea por normas legislativas o reglamentarias,<sup>23</sup> sea por sentencias judiciales

Por lo demás, tal postura es abiertamente incompatible con el artículo 20 de la Ley 19.638.<sup>24</sup>

Así, entonces, el Estado de Chile no podría invocar sus propios actos como cambio fundamental de las circunstancias existentes al momento de celebrarse el convenio bilateral, ni menos sostener que el hecho del advenimiento de dos nuevas Constituciones en 1925 y en 1980 haya traído consigo la cesación de sus efectos por aplicación del artículo 62 de la Convención de Viena.<sup>25</sup>

## CONCLUSIÓN

Ante el derecho internacional, los hechos mencionados relativos al Obispo Castrense constituyen un “convenio bilateral”, perfeccionado por el intercambio de

---

23 En 1923, la Corte Penal Internacional no aceptó que por un acto interno (una ordenanza de neutralidad), Alemania haya podido liberarse de las obligaciones que le incumbían en virtud del Tratado de Versalles (caso del vapor Wimbledon, serie A, N°1, pp. 29-39): “Frente al derecho internacional y de la Corte que es su órgano, las leyes nacionales son simples hechos, manifestación de la voluntad y de la actividades de los Estados al mismo título que las decisiones judiciales o las medidas administrativas” (sentencia del 25 de mayo 1926, Alta Silesia polaca, serie A, N° 7, p. 19; ver también. Comisión de arbitraje para la ex Yugoslavia, dictamen N° 1, 29 de noviembre 1991, R.G.D.I.P. 1992, p. 264). El principio se encuentra confirmado por el proyecto de los artículos de Comisión de Derecho Internacional de 2002 relativo a la responsabilidad de los Estados cuyo artículo 4 enuncia: “El comportamiento de todo órgano del Estado es considerado como un hecho del Estado según del derecho internacional, sea que este órgano ejerza funciones legislativas, judiciales u otras”.

Respecto a los actos reglamentarios la Corte Internacional de Justicia ha confirmado la regla de la no afectación por acto interno del Estado en su sentencia de 28 de noviembre de 1958, caso relativo a la Aplicación de la Convención de 1902 para regular la tutela de los menores (Países Bajos contra Suecia). Rec. 1958, p. 65. La regla ha sido formulada por el Presidente del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, el reputado jurista A. CASSESE: “ningún sujeto de derecho internacional puede apoyarse sobre las disposiciones de una legislación nacional o sobre las lagunas de esta legislación para entenderse exento de sus obligaciones internacionales” (caso Blaskic, IT-95-14-1, paradigma 7, Revue Générale Droit International Public 1996, pp. 1152-1153).

24 Así lo reconoce el abogado protestante Humberto Lagos, para quien el artículo 20 de la Ley 19.638, se aplica a la Iglesia Católica para reconocerle abusivamente un estatuto jurídico “especial e histórico”. A través de este artículo la dicha entidad religiosa se “reoficializa”, rearticula la incidencia del Derecho Canónico sobre el Derecho Chileno en materia de lo que le interesa, impone su institucionalidad, ahora amparada en la ley. Es el caso del Culto Mariano en las Fuerzas Armadas y Carabineros, a través del Vicariato Castrense que adquiere doble legitimidad; por una parte la nueva ley, y por la otra, el Derecho Canónico”. Humberto Lagos Schuffeneger: Chile y el Mito del Estado Laico, Ichtus el Editor, Santiago de Chile, enero de 2005, pp. 65-66. Lagos alega que la Iglesia Católica en Chile después de 1925 no goza de un estatuto jurídico “especial” e histórico. Véase mi artículo durante la tramitación de la Ley 19.638: Jorge Precht: “Asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas” en El Mercurio de Valparaíso, viernes 20 de abril de 1999, sugiriendo una norma expresa y nominativa para el Obispado Castrense.

25 Véase la opinión de Waldock: “no podría invocarse un cambio esencial en las circunstancias ... si la parte que invoca el cambio lo ha causado o contribuido en medida importante a él con sus actos u omisiones (Anuario Comisión Derecho Internacional, 1923,92 y comentario en p. 98) ...” un cambio en la política del Estado que pretende dar un terminado el tratado ... no constituye un cambio esencial en las circunstancias que forman la base del tratado...” (*ibídem*).

notas diplomáticas entre representantes competentes de personas jurídicas de derecho internacional.

Las Altas Partes contratantes han dado cumplimiento al concordato (o acuerdo concordatario) mediante un Breve Pontificio (la una) y mediante una ley y sus reglamentos (la otra) y lo han honrado a través del ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes derivados del pacto en un período que va desde 1911 hasta el presente, con la plena conciencia y convicción de estar cumpliendo un compromiso jurídico, libremente contraído.

Tan sólo la falta de análisis ante el derecho internacional – único ámbito jurídico dónde debe esclarecerse la existencia o inexistencia de un acuerdo simplificado concordatario – y la falta de estudio de la muy abundante existencia de “leyes paccionadas” en el derecho canónico y en los derechos estatales que muestran el Derecho Público Externo de la Iglesia Católica y el Derecho Administrativo de las Religiones, permite aún que, un cierto provincianismo jurídico levante todavía dudas al respecto<sup>26</sup> y alimente los apetitos de algunos y los ofertones electorales de otros.

---

26 Sobre el tema puede leerse el sólido artículo de Jaime Rossell: “La legislación paccionada y la legislación unilateral como fórmula de relación Estado-Iglesias en Europa” en el libro de Varios Autores: “Congreso Latinoamericano de Libertad Religiosa”, IDEC, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2001, p. 353-362.

La ley que creó el Vicariato Castrense es un típico caso de “ley paccionada” sólo que es dictada en cumplimiento de un intercambio de notas, un acuerdo concordatario entre Chile y la Santa Sede.

En este sentido, tiene una base jurídica metalegal que no tiene necesariamente la legislación paccionada europea, cuya base es o la Constitución o las leyes de libertad religiosa, es decir, casi siempre normas de derecho estatal, aunque también las hay en cumplimiento de acuerdos internacionales.

Estamos frente a lo que la doctrina alemana llama “Derecho Eclesiástico Contractual”, pero en este caso con base internacional, como leyes de ejecución de un Convenio Internacional.

Rossell cita a Hollerbach: “la función específica del Derecho eclesiástico contractual sería, de acuerdo con la Constitución y bajo la común responsabilidad del Estado y las Iglesias establecer una regulación de una parte esencial de la vida interna constitucional debiendo tomarse ese ordenamiento como fundamento de la aplicación de los principios de comunicación y cooperación. De esta manera la fuerza vinculante de este Derecho provendría de la voluntad de las partes, un Derecho que estaría caracterizado por su estrecha vinculación, con la Constitución estatal y el derecho eclesiástico y que sería posible a través de acuerdos constituidos como *“legis contractus”* y que llevarían en sí mismos la garantía de su cumplimiento” (A. Hollerbach Die vertragsrechtlichen Grundlagen der Staatskirchen in Handbuch Des Staatskirchen, cit. p. 274).



## LAS AMENAZAS ASIMÉTRICAS COMO UNA MODALIDAD DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

HORACIO LARRAÍN LANDAETA<sup>1</sup>

*Although the term asymmetric threats has only been in use since recently, the concept of asymmetric threats dates back from Biblical times. Our hypothesis is that the current asymmetric threats are ways of solving conflicts which are perfectly compatible with Beaufre's general strategy formula. Without excluding any of the new ways that might appear in future, the following can be found within asymmetric threats: terrorism, guerrilla, cyberspace wars, use of mass destruction weapons (MDW), narco-terrorism, and organized crime. From a USA's approach, these asymmetric threats are just a different version of a foul play. But from the point of view of other human groups, their resources and culture, the way in which the political, economic and military forces of the USA and its allies act also pose an asymmetric threat.*

*Finally, and from the perspective of development, this article makes us think about those possibly deeply rooted causes that make states, groups, organizations or individuals resort to these means of fight.*

### INTRODUCCIÓN

A nuestro entender, todo conflicto es, por lo general, asimétrico. Esto ha ocurrido así desde los tiempos bíblicos, como nos relata la historia de David y Goliat. Es difícil encontrar dos o más adversarios que cuenten con los mismos medios de lucha. Durante la batalla, el que se siente en inferioridad de condiciones intentará el empleo de las armas y de las técnicas de manera innovadora si desea prevalecer. Esta asimetría es, talvez, el elemento dinámico que ha llevado al desarrollo histórico de los sistemas de armas y de su empleo en el combate, es decir, la táctica (Beaufre; 1965:29). Pero esto afecta también, y posiblemente en mayor grado, a la estrategia, en su definición más bien de Beaufre que de Clausewitz, ya que se refiere al empleo de todas las fuerzas, y no únicamente a las militares, para intentar convencer al adversario que emprender o proseguir la lucha es inútil. (Beaufre; 1965:30)

---

<sup>1</sup> Ingeniero APN, Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile, Master of Arts en Estudios Políticos Europeos de la Universidad de Heidelberg, Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos. Actualmente alumno del curso de Magíster en Seguridad y Defensa de la ANEPE.

Desde la perspectiva descrita, cualquier poder en expansión estaría sujeto al desafío de amenazas asimétricas. En este caso, el término y su uso se han ido asociando específicamente al poder militar global de Estados Unidos y sus aliados.

Después de la Guerra del Golfo, quedó demostrado que, en virtud de la supremacía de Estados Unidos en el campo militar convencional, quedaban pocos o ningún oponente que se atreviera a enfrentar en forma directa a esta superpotencia sin sufrir una derrota de sus fuerzas armadas. (Widmer; 2004:12)

En este breve trabajo pretendemos presentar un punto de vista matizado respecto a las amenazas asimétricas. La naturaleza del tema hace difícil despojarse de juicios normativos, sin embargo, intentaremos en lo posible ver el fenómeno desde la perspectiva de la teoría del conflicto y sus formas de resolución. Finalmente, haremos una referencia a los probables orígenes de las amenazas asimétricas y su solución de mediano y largo plazo a través de la intervención de la comunidad internacional.

## DESARROLLO

### 1. Definición

De acuerdo al documento Evaluación Estratégica 1998 hecho por la National Defense University, las técnicas asimétricas o amenazas asimétricas son una versión de “pelea sucia” o de “pelea no limpia” (not fighting fair), la que puede incluir el uso de la sorpresa en toda su dimensión estratégica y operacional y el empleo de las armas de manera no prevista o planificada por Estados Unidos. “No pelear limpio” también implica la posibilidad del enemigo de diseñar una estrategia que altere de manera fundamental el terreno en el que tiene lugar la lucha. (NDU; 1998:1)

Albert Widmer T. se refiere a la Guerra Asimétrica como “el choque entre dos entidades que se distinguen fundamentalmente por una enorme disparidad de fuerzas con que disponen, y el empleo no convencional de las mismas, por una de ellas, para el logro de los objetivos en un conflicto”. (Widmer; 2004:11)

El Libro de la Defensa Nacional de Chile define a las amenazas asimétricas como aquellas “que no se realizan por medios homólogos al Estado desafiado y que siendo sus ejecutores, por tanto, militarmente inferiores pueden inferirle grave daño. Lo propio de ellas es su alto nivel de impredecibilidad (sic)”. (LDN; 2002:64)

## 2. Algunas formas que pueden tomar las amenazas asimétricas

### a. El terrorismo

El Diccionario de la Real Academia define al terrorismo como “dominación por el terror”. Una segunda acepción lo define como “sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror” (DRA; 1992:1969). No se especifica la fuente de origen de la acción, sino su efecto. En nuestro lenguaje de hoy tendemos a entender el acto terrorista como una acción emprendida por grupos privados o individuos cuyo propósito es producir el temor en el desarrollo de las actividades normales de un país, obligando a su gobierno a adoptar medidas restrictivas a las libertades personales. (Widmer; 2004:12) Pero también el terrorismo puede ser utilizado por un Estado para causar daño a otro Estado o hacia algún grupo específico dentro de un Estado.

Características particulares del terrorismo privado son la acción sorpresiva, la ubicuidad -en el sentido de golpear en cualquier lugar y no ser atribuible a un Estado en particular- y el daño indiscriminado a civiles, por lo tanto, su mayor impacto es de carácter psicológico.

Como forma de acción bélica el terrorismo hace uso máximo del principio de economía de los medios, ya que con pocos recursos humanos y materiales puede causar un gran daño al adversario. En el caso del terrorismo con motivación religiosa o ultranacionalista, se suma una componente cultural que consiste en el autosacrificio, una práctica que desacomoda al enemigo occidental. Los ataques suicidas provocan un efecto psicológico paralizante, además de su efectividad en producir daño material. Esto quedó en evidencia durante la Segunda Guerra Mundial en el teatro del Pacífico, cuando se emplearon los ataques suicidas de los kamikazes en contra de la flota norteamericana como un recurso último de considerable efectividad. En esa ocasión los pilotos suicidas hundieron 26 buques y dañaron otros 160. (Sohr; 2001:111)

En un plano global, el terrorismo posee dos componentes, uno de impacto físico, de destrucción espectacular, de daño económico o militar; y otro de impacto psicológico: golpe mediático, parálisis mental y física, retraimiento de los gobiernos y sociedades. El primero es funcional, previo y necesario, pero es el segundo elemento el que efectivamente materializa su victoria y la derrota del adversario. Consecuentemente, se lucha en un campo de batalla que en buena medida es un asunto de percepciones. (Vergara; 2004: 2)

## **b. La guerrilla**

La guerrilla es por definición un fenómeno rural. Desde sus bases operativas móviles, llamadas columnas, desarrollan acciones de propaganda armada, sabotajes, asesinatos de autoridades y emboscadas. El guerrillero tiene a su favor la movilidad y el factor sorpresa (Sohr; 2001: XV); hace el mayor aprovechamiento del terreno, en especial, si es montañoso y cubierto con bosques o selvas.

Las guerrillas poseen un amplio margen de libertad de acción, pero escasos recursos como para obtener una decisión militar, de allí que recurran a una estrategia de conflicto de larga duración tendiente a lograr el desgaste moral y la laxitud del adversario. Beaufre lo clasifica como modelo de lucha total prolongada, con débil intensidad militar, el que ha sido empleado con éxito en las guerras de descolonización. Es la que mejor corresponde a las guerras de liberación. Su principal teórico fue Mao Tse-Tung. (Beaufre; 1965: 36)

## **c. Guerra en el ciberespacio**

La extensión de las redes de informática constituye un campo fértil para que grupos, organizaciones o individuos, produzcan daño mediante el empleo de elementos de alta tecnología. El “ciberterrorismo” ha causado grandes problemas en los sistemas de control de armas y en la desarticulación de planes de batalla, como asimismo se ha introducido en las redes logísticas provocando órdenes y comandos falsos para crear desconcierto y afectar psicológicamente al adversario.

## **d. Narcoterrorismo y crimen organizado**

Tanto el narcoterrorismo como el crimen organizado constituyen amenazas transnacionales. Mientras el primero busca efectos político-militares para obtener alguna ventaja o bien para desestabilizar a un Estado, el segundo tiene como objetivo una ventaja económica, pero no busca especialmente la destrucción del Estado que le provee el escenario para sus negocios, sino que su efecto se deja sentir en la salud pública y en la corrupción institucional. Lo anterior no obsta para que un Estado patrocine estas actividades para causar daño a otro Estado.

## **e. Armas de destrucción masivas**

Las ADM pueden tomar las formas de amenazas de radiación, biológicas o químicas. Con la desarticulación de la Unión Soviética en

1991, los países que la componían pasaron por períodos de convulsiones, caos y desorganización. Como algunos de ellos poseían parte del arsenal nuclear de la ex potencia, se teme que elementos radiactivos como el plutonio fueron vendidos por inescrupulosos a grupos terroristas privados. Se estima que existe la capacidad técnica para que organizaciones o grupos desarrollen armas nucleares “caseras”.

Según la National Defense University, las armas biológicas pueden llegar a ser un medio preferencial para conflictos larvados, las que eventualmente serían utilizadas para esparcir enfermedades, sin llegar a ser masivamente letales.

De la misma manera, es posible desarrollar armas químicas dañinas, aunque no letales, para ser instaladas en misiles crucero equipados con cabezas con contenido de aerosoles de amplia dispersión.

Finalmente, las armas nucleares están en condiciones de ser utilizadas para fines no letales, en la modalidad de guerra de información. Aun con un arsenal de una pocas armas nucleares (menos de 20), los adversarios regionales pueden destinar algunas de ellas a la generación de pulsos electromagnéticos (EMP) cuyos efectos sobre los sistemas C4 (Command, Control, Communications & Cyber) serían muy dañinos durante la fase crítica de una operación militar desplegada por Estados Unidos. (NDU; 1998: 3)

### **3. La perspectiva de Estados Unidos**

Los futuros adversarios de Estados Unidos podrán disponer de muchas opciones para intentar disuadir, desbarajustar o derrotar al poder militar norteamericano. Según la NDU, existirían cuatro opciones que pueden ser parte de respuestas asimétricas a la superioridad presente y futura de Estados Unidos respecto de su capacidad regional de combate con fuerzas combinadas. La primera opción es la adquisición de Armas de Destrucción Masivas (ADM), misiles balísticos de largo alcance y misiles cruceros. En un contexto global, la sola presencia de tal capacidad tiene efectos disuasivos para los posibles aliados de Estados Unidos en una determinada región. La segunda opción es la adquisición selectiva de sensores de alta tecnología, comunicaciones y sistemas de armamentos, una estrategia de nicho, de acuerdo a la NDU. La tercera es la explotación del arma cibernética, la que puede ser usada para desbarajustar la tecnología de información de última generación, sistemas logísticos militares o para llevar la guerra a territorio norteamericano atacando la infraestructura estratégica nacional. Como cuarta opción, un adversario

puede elegir llevar el combate a áreas urbanas de mega ciudades o áreas selváticas donde a la capacidad militar de Estados Unidos le sea difícil atacar militarmente a blancos significativos. Esto puede incluir la conducción de actos de agresión que se encuentran en el límite entre actos delictivos o actos de guerra, según la Universidad de la Defensa. (NDU; 1998: 2)

## ANÁLISIS

El “sentido común” actual de la “opinión pública” occidental, alimentado por los medios de comunicación masiva, tiende a dar una connotación ética negativa al empleo de la lucha asimétrica en la resolución de conflictos, a partir de una visión más bien maniqueísta de la naturaleza humana. En algunos casos de terrorismo abierto que afecta a civiles inocentes, esta apreciación puede ser correcta; en otros, como en el de las luchas de liberación o guerras en legítima defensa ante un agresor, no tanto. Pero se tiende a identificar amenaza asimétrica con terrorismo. Desde luego, no son sinónimos. Un conflicto asimétrico puede o no ir acompañado con actos terroristas. De la misma manera, una guerra convencional puede o no utilizar métodos terroristas para alcanzar sus fines. El terrorismo constituye una forma de acción que puede ser utilizada por individuos, grupos, organizaciones o Estados.

Como sugerimos en nuestra introducción, los conflictos excepcionalmente son simétricos. Siempre hay una facción beligerante que, sintiéndose en inferioridad de condiciones intentará naturalmente suplir esta deficiencia con el empleo innovador de sus recursos. Salvo los combates medievales entre caballeros o los duelos, por lo general las luchas son “sucias”. De manera que la definición de la National Defense University en su Evaluación Estratégica 1998 adolece, a lo menos, de ingenuidad.

La idea de la guerra como el arte de la dialéctica de las voluntades que emplean la fuerza para resolver su conflicto, según Foch y, en este mismo sentido, de acuerdo a Beaufre, para quien la fórmula general de la estrategia es *“alcanzar la decisión creando y explotando una situación que acarree una desintegración moral del adversario suficiente como para llevarlo a aceptar las condiciones que se le quieren imponer que es, precisamente, la idea general de la dialéctica de las voluntades”* (Beaufre;1965:35); nos induce a pensar que las amenazas asimétricas son una modalidad más de resolución de conflictos.

Hasta aquí nuestro breve análisis respecto a la naturaleza de las amenazas asimétricas. A continuación queremos reflexionar acerca de sus posibles orígenes.

Desde una visión de desarrollo, nos parece relevante indagar en las causas profundas que llevan a Estados, grupos, organizaciones o individuos a recurrir a

estos métodos de lucha, aspecto por lo general poco cubierto por el estudio académico de seguridad y defensa en estos días.

Una de estas causas radica, sin lugar a dudas, en la condición de pobreza en que se encuentra una parte significativa de la población mundial. En el seno de estas sociedades es más probable que se desarrolle la dupla terrorismo-criminalidad. Sin que esto signifique criminalizar la pobreza.

El proceso globalizador<sup>2</sup> produce el efecto de que algunos países de economía abierta, competitivos y orientados a la exportación se ven favorecidos, mientras otros, de menores recursos y menos competitivos van quedando al margen (Vergara; 2004:4). Sin duda, este desarrollo apunta en una dirección perjudicial desde la perspectiva de la paz mundial.

Por otra parte, la acción unilateral del poder militar de Estados Unidos<sup>3</sup> y sus aliados puede exacerbar los sentimientos de vulnerabilidad de ciertos grupos humanos y sus respectivas culturas, aspecto que relativiza la definición acerca de quiénes constituyen realmente una amenaza y quiénes se sienten amenazados. En este sentido, el abrumador poder militar de Estados Unidos y sus aliados puede considerarse también como una amenaza asimétrica.

La acción del terrorismo internacional tiene como efecto la tendencia de las sociedades afectadas a priorizar la seguridad por sobre las libertades individuales. A nuestro juicio, se trata de una tendencia perniciosa e inconducente ya que, tratándose de percepciones, nunca se podrá lograr el 100% de seguridad. Las democracias deben cuidarse de no caer en el juego del terrorismo tanto en lo referente a la restricción de las libertades ciudadanas como a emplear métodos de combate a este flagelo que sobrepasen los propios valores que se desean proteger y preservar.

En cambio, la acción multilateral de la comunidad internacional, representada por sus organizaciones, principalmente Naciones Unidas, basada en los códigos de respeto al Derecho Internacional, a los Derechos Humanos y al Derecho Humanitario, reconocidos y aceptados por todas las naciones, constituye, a nuestro juicio, la única salida legítima y el antídoto más eficaz para prevenir las amenazas emergentes.

Pero también el desarrollo, la educación y la cooperación entre los Estados para proveer de seguridad y bienestar a las personas, concepto conocido como *seguridad humana*, constituyen el remedio de largo plazo. (Vergara; 2004:4)

---

2 Distinguimos el concepto globalización como un proceso histórico inevitable producto del desarrollo de las comunicaciones, del concepto proceso globalizador, como acción volitiva de determinados poderes económicos, políticos y militares para imponer un cierto modelo de desarrollo universal.

3 Algunos autores consideran este fenómeno como la "militarización" de la política exterior norteamericana.

## CONCLUSIONES

Si bien el término amenazas asimétricas es de uso relativamente reciente, el concepto de conflicto asimétrico es muy antiguo, como lo ilustra el relato bíblico de David y Goliat.

Existe una asimetría de *facto* si se considera el inmenso poder militar, económico y político que se ejerce por parte de Estados Unidos y sus aliados sobre otras regiones del mundo, generalmente pobres y subdesarrolladas.

Las democracias deben compatibilizar las medidas tendientes a proteger a sus ciudadanos con las libertades propias del sistema que se desea preservar, como asimismo deberán asumir la difícil tarea de enfrentar las amenazas asimétricas sin caer en prácticas que contradicen los valores que se pretenden salvaguardar.

Para los teóricos de la guerra, el conflicto asimétrico debe estudiarse como una modalidad más de lucha, perfectamente compatible con la fórmula general de la estrategia planteada por Beaufre.

En el corto y mediano plazo, la acción multilateral de la comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas, nos parece la aproximación correcta y legítima para atenuar este tipo de amenazas.

En el largo plazo, el desarrollo, la educación y la cooperación entre los Estados para dar seguridad y bienestar a las personas, es decir, seguridad humana, será la respuesta más efectiva para este problema.

## BIBLIOGRAFÍA

- General BEAUFRÉ (1965) *Introducción a la Estrategia*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid.
- SOHR, Raúl (2001) Las guerras que nos esperan. *El primer golpe*. Ediciones B Chile S.A. 2ª. Edición. Santiago.
- VERGARA, Miguel Ángel (2004) Discurso de Clausura de Exponaval 2004. <http://www.armada.cl>. Bajado el 20.06.2005.
- WIDMER, Albert (2004) Amenazas asimétricas a la seguridad global y su incidencia en el caso nacional. En *Revista Minerva*. Fuerza Aérea de Chile.
- National Defense University (1998) Strategic Assessment. Engaging Power for Peace. Institute for National Strategic Studies. Bajado de Internet el 20.06.2005. Disponible en: <http://www.ndu.edu/inss/strategic%20assessments/sa98/sa98cont.html>
- *Diccionario de la Lengua Española* (1992) Real Academia Española. 21ª. Edición. Espasa Calpe S.A. Madrid.
- *Libro de la Defensa Nacional de Chile* (2002).



## LA PREPARACIÓN DE LA CAPACIDAD MILITAR CONJUNTA: UNA VISIÓN ECONÓMICA\*

MANUEL CONCHA MARTÍNEZ\*\*

*In order to attain the best yield from the budgetary resources that the country provides the National Defense nowadays, joint thinking throughout the organization must be achieved. For this purpose, all strategic needs must be turned into three-dimensional programs, within which there must be competition, so as to choose the one that offers the best means and cost to fulfill the same mission.*

### INTRODUCCIÓN

Podríamos decir que hasta la II Guerra Mundial las guerras eran unidimensionales, es decir, prácticamente y en lo global, consistían en enfrentamientos de instituciones armadas, Ejército contra Ejército, Armada contra Armada y Fuerza Aérea contra Fuerza Aérea. Sin embargo el avance de la tecnología, especialmente en el de las comunicaciones y de la informática ha permitido poner en acción, para el logro de una misión, a una o más instituciones al mismo tiempo, lo cual ha significado una creciente “interoperabilidad” de las fuerzas, convirtiéndose en una gran fuerza en que las fronteras de acción de las instituciones se diluye cada vez más. Lo anterior significa un desafío más exigente de coordinación y de preparación de la fuerza y que ha significado una permanente evolución. Así, desde el inicio la capacidad de mandar y controlar fuerzas fue un requisito previo de la guerra que llegó a expresarse con la abreviatura C2 (por comando y control). Cuando las fuerzas armadas tuvieron que basarse en sistemas de comunicaciones para la transmisión de órdenes, C2 se convirtió en C3 (comando, control y comunicaciones). Tras la integración de estos sistemas con la información, apareció el término C3I y ahora, cuando la actividad de C3I depende cada vez más de la informática, los términos comando, control, comunicaciones, computadores e inteligencia da paso a la abreviatura C4I.

¿Cómo podríamos transformar una mentalidad unidimensional en una tridimensional? ¿Cómo enfrentar el desafío de la evolución tecnológica haciendo uso y provecho de los medios modernos? Este artículo trata sobre la forma de poder dar respuesta a estas interrogantes, basado fundamentalmente en que el énfasis

---

\* La “visión económica” no solo se refiere al análisis presupuestario, sino que además y en forma muy importante a la cantidad de recursos humanos y no humanos que se asignan al sector, la forma de emplearlos de acuerdo a los requerimientos operacionales y a los resultados que se obtienen.

\*\* Es Profesor de la ANEPE y de la Universidad “Gabriela Mistral” en Economía de Defensa, Ingeniero Politécnico Militar, Profesor de Academia en Operaciones Unitarias, Magíster en Ciencias con mención en Economía (U.de Chile, 1983), Diplomado en Asignación de Recursos de la Defensa (SIDMC-2004), en la Escuela Naval de Posgrado de Monterrey, California, Estados Unidos.

del pensamiento estratégico debe transitar desde el razonamiento unidimensional hacia el conjunto.

## 1. Constitución Política de la República de Chile

- Cuando la Constitución Política de la República, en su artículo 90 establece que: “LAS FUERZAS ARMADAS ESTÁN INTEGRADAS SÓLO POR EL EJERCITO, LA ARMADA Y LA FUERZA AÉREA, EXISTEN PARA LA DEFENSA DE LA PATRIA,...” está señalando que tienen el monopolio legítimo del uso de la fuerza para la defensa del país.
- Tanto el artículo 90 anterior como el Objetivo Político de Guerra Bélico (OPGB), que se establece en la Apreciación Global Político-Estratégica, están referidos a las Fuerzas Armadas y no a instituciones en particular, por lo tanto son las instituciones en su conjunto las que son responsables de la protección de la nación. Conforme a lo anterior, el Estado Mayor de la Defensa Nacional debe elaborar la planificación secundaria con una orientación conjunta y su modalidad de empleo debe ser sinérgica para el cumplimiento de la misión; por lo tanto en el momento de la asignación de los recursos,<sup>1</sup> el criterio que prima debe obedecer a los intereses de la Defensa Nacional.
- Como ejemplo de lo anterior, es al Ejército en su conjunto al que se le da la misión de desarrollar la capacidad militar terrestre y no a sus Armas (Infantería, Caballería, Artillería, Ingenieros y Telecomunicaciones) como asimismo es a la Armada y a la Fuerza Aérea a las que se les encarga el desarrollo de las capacidades militares navales y aéreas y no a sus especialidades en particular.

## 2. Nivel Político-Estratégico y Conducción Conjunta

(ver gráfico)

- Se entiende por ámbito político-estratégico aquel espacio donde confluyen las perspectivas políticas y técnicas de distintos sectores de la administración del Estado, así como la perspectiva militar o estratégica, para que el Presidente de la República pueda tomar una decisión para la prevención o manejo de un conflicto o para situaciones de cooperación internacional en las que Chile concurre con fuerzas de cierta dimensión.

---

1 Por “asignación de los recursos” se entiende la instancia nacional en que se decide qué cantidad del PIB se va a entregar a las ramas de las FF.AA. para la adquisición de sus sistemas de armas, contratación de personal y para operación y mantenimiento.

- Es en este ámbito donde se determinará qué amenazas se van a enfrentar usando la fuerza, cuál es el objetivo que deben alcanzar las FF.AA. y cuánta cantidad de recursos económicos van a disponer para el cumplimiento de su misión.
- Dentro de los directores de los cuatro campos de acción en que se agrupan funcionalmente los ministerios, es el correspondiente a la Defensa, identificado con el ministerio del mismo nombre, el que actúa como Primus Inter pares, para lograr que el quehacer de la Defensa sirva de aval a la política externa del país. Lo anterior condiciona la acción de las FF.AA. no a una actividad puramente “militar” sino que también tiene un componente político. El tema no es mantener o aumentar una capacidad militar per se, sino que desarrollarla para permitir el logro de los objetivos señalados en las políticas externa y de defensa. Si se desarrolla una capacidad militar que no esté vinculada a los objetivos militares que persigue el país, se puede ser muy eficiente en hacer lo equivocado.

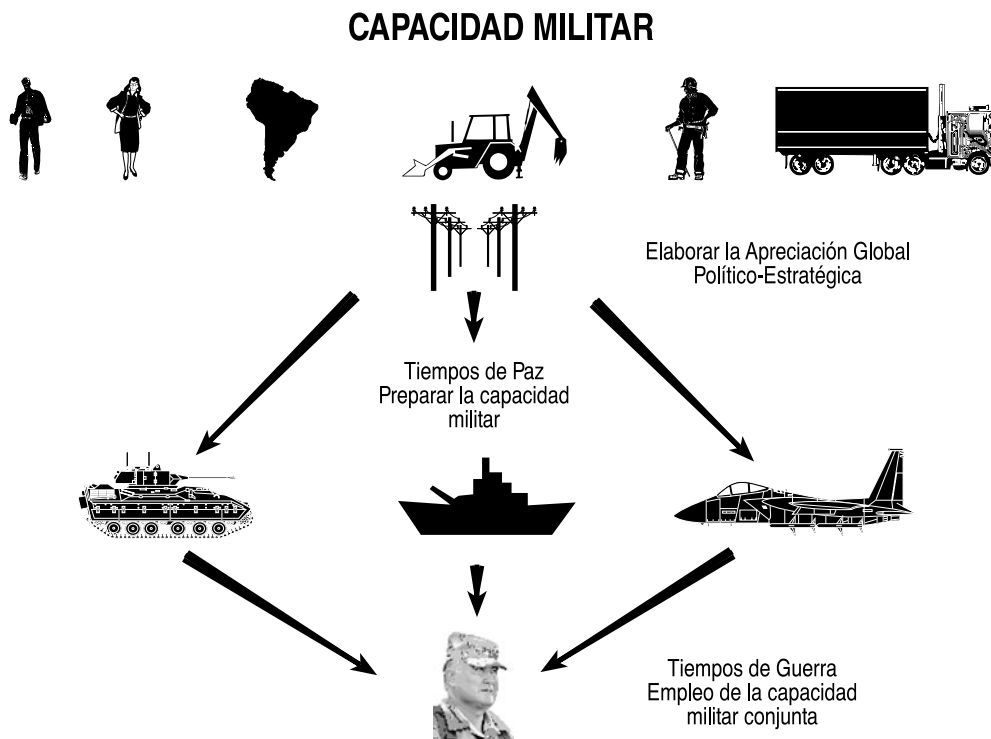


Gráfico: Generación de la Capacidad Militar Conjunta.<sup>2</sup>

2 En tiempos de paz la AGPE determina la cantidad de recursos económicos que necesitan las FF.AA. para generar Capacidad Militar Terrestre, Naval y Aérea, que combinadas por un Mando Conjunto en tiempos de guerra, generan la Capacidad Militar Conjunta.

- El rol que deben cumplir quienes dirigen el sector de la Defensa Nacional es el de “conducir y estimular el examen de los objetivos, los problemas y las alternativas de solución”<sup>3</sup> eligiendo entre programas de defensa, que compiten entre sí y no ser el de árbitro en la lucha interinstitucional por llevarse una parte o una mayor parte del Presupuesto de Defensa. La discusión no es si se compran más de uno o menos de otro sistemas de armas; la discusión debe centrarse en si con éste sistema se logra más o menos capacidad militar conjunta. Para lograr esto debe existir un organismo que sea competente, autónomo e independiente en la toma de decisiones.
- Cuando se habla de Conducción Conjunta es necesario referirse a la Apreciación Global Político Estratégica ya que de aquí emana el Objetivo Político de Guerra Bélico, que deben cumplir las Fuerzas Armadas.
- En el ámbito político- estratégico y en el nivel Fuerzas Armadas, las decisiones de asignación de recursos se deben tomar sin color institucional.

### **3. Asignación de los recursos nacionales a la Defensa Nacional, el cambio en el entorno y la modernización permanente**

- Así como todos los países deben resolver el problema de cómo asignar los recursos de que disponen para satisfacer las necesidades o los logros que se han propuesto alcanzar, así también las FF.AA. tienen un problema económico que resolver ya que también están manejando recursos productivos en tiempos de paz y recursos bélicos en tiempos de guerra. En esta perspectiva el problema económico de las FF.AA. consiste en *“Elegir la Estrategia (emplear los medios para el logro de un fin), la tecnología y la composición de fuerzas (combinación óptima de medios) que permitan alcanzar los propósitos de la Política de Defensa al menor costo, en un mundo en que los recursos son siempre escasos”*.
- Lo anterior le fija una tarea a las FF.AA. que consiste en “que deben decidir sobre estos temas económicos teniendo que estar restringidos a un presupuesto y al cumplimiento de ciertos objetivos fijados por la autoridad”. De aquí nace la restricción de recursos que afecta al sector y que lo debe incentivar a obtener el máximo rendimiento de éstos.

---

3 MCNAMARA, Robert, en *“How much is enough”* (1971), ENTHOVEN A. y SMITH, Wayne. Se describe el pensamiento de la forma de enfrentar el desafío estratégico y político-estratégico de la era moderna.

- La regla de oro para la asignación de los recursos debe consistir en que los intereses de la defensa de la Nación prevalezcan sobre los intereses de cada una de las instituciones de la defensa nacional. El criterio que se aplica es el de una visión amplia de la defensa en vez de una visión particular proveniente de la organización de quien la propone. El cambio, no solo en el entorno tecnológico sino que también en el político y el externo debe ser detectado oportunamente a fin de desarrollar programas de mediano y largo plazo que internalicen dichos cambios y permitan ir adecuando la estructura de fuerza a aquello que mejor contribuye con el desarrollo de la capacidad militar conjunta. A esto llamaremos la “MODERNIZACIÓN PERMANENTE”. Por ejemplo: cuando en Estados Unidos aparecieron los cohetes balísticos de mediano y largo alcance especialmente operados por la Armada y específicamente por submarinos, éstos comenzaron a competir en eficacia y eficiencia con los tradicionales “bombarderos” operados por la Fuerza Aérea, para destruir blancos equivalentes.<sup>4</sup> Para resolver bien este problema de sustitución se debería contar con un Organismo Conjunto de Planificación Operativa, Recursos e Interoperabilidad, cuya misión fuera apreciar el problema en su totalidad, es decir detectar oportunamente este cambio tecnológico y recomendar el reemplazo de los bombarderos por los cohetes ya que éstos demandarían menos gasto logístico y serían más eficaces. En cambio, en ausencia de dicho organismo, es natural que la Fuerza Aérea seguiría recomendando la operación de bombarderos dadas su experiencia y el actual inventario disponible y simultáneamente la Armada tendería a iniciar el uso de la cohetería. En términos de asignación de recursos, en el primer caso, se debería producir una “reasignación” de recursos humanos y físicos con el consiguiente efecto sobre los recursos de educación y entrenamiento del personal, logrando en definitiva una mayor capacidad militar y un *mejor rendimiento por cada unidad de presupuesto que se usara*. En el caso de no existir un organismo conjunto que discriminara dicho aspecto, se duplicarían esfuerzos y el presupuesto perdería eficiencia. El criterio descrito puede ser aplicable a la sustitución de personal por tecnología, a militares por civiles, a hombres por mujeres, etc.
- Desde este punto de vista cobra mucha importancia que las FF.AA. no dupliquen esfuerzos y que, en cambio, centren su atención en que una Apreciación Conjunta permite elegir y aprovechar aquellos sistemas de armas (terrestres, navales y aéreos) que mejor colaboran con el cumplimiento de la misión, sin amarrar al estrategia a la conducción de una estructura de fuerza hecha con criterio de “distribución porcentual”. Este criterio cobra mayor importancia en el apoyo logístico, que normalmen-

---

4 Las unidades de bombarderos de la Fuerza Aérea podrían estar cumpliendo similares funciones a las que realizaba la flota de submarinos Polaris en sus misiones de protección estratégica.

te significa aproximadamente un 60% del total del presupuesto de las FF.AA. La Logística Conjunta no debe ser entendida sólo como la oportunidad de comprar material de guerra y equipos de características parecidas para todas las fuerzas armadas, sino que como una Función Logística Conjunta que apoye el esfuerzo bélico con flexibilidad, diversificación, oportunidad y eficacia logrando así lograr el mayor rendimiento de los escasos recursos presupuestarios disponibles.

- Una forma eficaz para unificar esfuerzos, clarificar acciones y darle mayor valor al presupuesto es generar una estructura u organización que permita la interacción entre un sector cuyo interés y responsabilidad es “Asignar Presupuesto eficientemente” y otro sector cuya responsabilidad es “Operar Fuerzas eficientemente”. Para ello es necesario establecer organismos multidisciplinarios de carácter conjunto, en los diferentes niveles de toma de decisión, que permitan evaluar los proyectos de la defensa nacional con un criterio de costo-eficacia, porque este procedimiento en sí mismo conduce racionalmente a buscar soluciones más eficaces y de menor costo, liberando recursos para hacer más cosas dentro de la defensa nacional. Una organización así concebida obliga y conduce a que en la estructuración de la fuerza siempre esté presente la opinión y punto de vista de las tres instituciones, transformándolo en un circuito virtuoso.
- El problema de asignar recursos se reduce a pasar por una etapa de evaluación en que es necesario elegir entre varias alternativas que pueden cumplir el mismo fin, ocupando un criterio que permita “maximizar la capacidad militar”. Lo interesante es disponer de una adecuada estructura de toma de decisiones, disponer también de las herramientas metodológicas, el personal preparado y competente y los criterios que nos ayuden a elegir aquella alternativa que colabore más eficientemente con el propósito final, a fin de no hacer incurrir al país en gastos innecesarios que podrían haber servido para otros fines.<sup>5</sup>

#### **4. Capacidad Militar Conjunta y Capacidad Militar Institucional (Terrestre, Naval y Aérea)**

- En la guerra moderna no se concibe una operación militar de importancia en que no participen, simultáneamente, a lo menos dos instituciones armadas.<sup>6</sup>

---

5 El estado de las artes en las ciencias exactas y la informática permiten hacer más eficaces los requerimientos operacionales, pudiendo aumentar la capacidad militar de un 50 a un 100%.

6 “Las operaciones militares que involucran un solo servicio militar ya son cosa del pasado. Para alcanzar el éxito las operaciones de combate deben aprovechar al máximo todas las capacidades de cada una de las instituciones armadas... el vencedor será aquél que mejor sea capaz de integrar y aprovechar la potencia de fuego y capacidad de maniobra de las fuerzas de aire, mar y tierra”, en *Military Review* (enero-febrero 1993), “Operaciones Conjuntas. La Batalla de Convergencia en 4 dimensiones” Toguchi R. y Hogue J. Ejército de EE.UU.

- La capacidad militar va a depender de la estructura de fuerza que se haya elegido en tiempos de paz y de la forma como el estratega la emplea en el combate.
- En el período de paz es cuando las Fuerzas Armadas se preparan para cumplir con el mandato constitucional.
- Los conflictos armados en el continente sudamericano se caracterizan porque son de “muy corta duración”; por lo tanto para cumplir con el mandato constitucional se dispone de muy poco tiempo para desarrollar la capacidad militar necesaria. La tarea entonces de las FF.AA. es tener desarrollada la capacidad militar necesaria para lograr el OPG desde tiempos de paz y no esperar a que declare el conflicto (si es que se declara) para comenzar su desarrollo.
- Lo que el país le pide a sus FF.AA. es que construyan una fuerza militar conjunta en base a las habilidades de cada una de las ramas de la Defensa Nacional y que sean aptas para *desarrollar una capacidad militar disuasiva en tiempos de paz, prospectiva para cualquier tipo de conflicto y robusta en tiempos de guerra*. Lo anterior se consigue eligiendo los Programas de Defensa que mejor contribuyen con el logro del objetivo. En tiempos de paz se desarrollan las capacidades militares terrestre, naval y aérea para obtener una “capacidad militar conjunta” de las FF.AA. y específicamente para maximizar la capacidad conjunta. Las capacidades individuales se subordinan a la necesidad conjunta y son fundamentales para la respuesta final.

## **5. Programas de Defensa o Tridimensionales y los Programas competitivos<sup>7</sup>**

- Por Programas de Defensa o Tridimensionales, entendemos el conjunto de medios humanos y físicos perteneciente a las tres instituciones de las FF.AA. y agrupados bajo el criterio común de que todos son capaces de enfrentar una amenaza con altas probabilidades de éxito y con el máximo de capacidad militar que puedan desarrollar. Los Programas Competitivos son aquellos que pueden cumplir la misma misión pero difieren en la intensidad de participación de cada una de las tres componentes institucionales, p.ej.: el Programa A1 puede ser más intensivo en fuerzas terrestres que el Programa A2 que es más intensivo en fuerzas navales y que el Programa A3 que es más intensivo en fuerza aérea. Entonces el razonamiento simple

---

<sup>7</sup> “Programa de Defensa” es un conjunto ordenado de unidades militares de las tres ramas que tienen la misión de enfrentar una determinada amenaza. Por ejemplo, el programa de “Protección de Fronteras”.

es: si los tres programas cumplen la misma misión, debería elegirse el de menor costo, para así liberar recursos que quedan disponibles para la materialización de otros programas.

- Los Programas de Defensa deben ser capaces de responder preguntas tales como ¿Cuáles son los objetivos que persigue la Política de Defensa? ¿Es posible formular programas que puedan ser relacionados con esos objetivos? ¿Cuál es la duración de cada programa? ¿Cuáles son los resultados o los productos de cada programa? y ¿Hay métodos alternativos para lograr cada programa y cuáles son los costos y resultados de cada alternativa?
- Cuando se asigna presupuesto, el criterio de asignación debe ser que *la asignación de dinero presupuestario debe hacerse a Programas de Defensa y no a instituciones*, no obstante que serán éstas las que finalmente recibirán y harán uso del presupuesto.
- Las instituciones armadas tienen una formación natural piramidal tanto en sus procedimientos como en sus estructuras porque así lo recomienda el sentido común y el profesional; esa misma concepción se debe aplicar cuando se trate de decidir sobre los medios que se deben elegir para cumplir su misión, no olvidando que “el golpe es más fuerte cuando el puño está cerrado que cuando está abierto”.

## CONCLUSIÓN

Para operar fuerzas conjuntas es necesario hacer los esfuerzos pertinentes en tiempos de paz para la preparación de ella, trabajo no menos complicado que el de operar fuerzas, pues se necesita pensar en forma conjunta, actividad que supone a veces sacrificar preferencias institucionales en beneficio del resultado conjunto.

El propósito final consiste en conseguir que las Fuerzas Armadas puedan disponer de una estructura de toma de decisiones que les permita responder a tales desafíos en forma armónica, solidaria y con un profundo interés en la maximización de la capacidad militar conjunta.



## LA DECONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA REALIDAD A PARTIR DEL CONFLICTO. UNA REFLEXIÓN ACERCA DE UNA POSIBLE ESTRATEGIA PARA ENFRENTAR ESCENARIOS FUTUROS A PARTIR DE LA REINVENCIÓN DE NUESTRO RELATO OCCIDENTAL

JULIO C. ROMERO OROZCO\*

*“La civilización es una carrera entre la educación y la catástrofe”.*  
Herbert George Wells<sup>1</sup>

*Conflict has been a standard axis of human being, from the very early ages, and even nowadays, when it looks as though the technological development and information technology of our new modernity had overcome or at least covered violence and the condition of crisis, either solving or balancing society or the relationship among states.*

*What we can now see and what we are living in our present days, is an unveiling account of facts, whose language is based and legitimized both on the functional aspect and on its efficiency. The pre-eminence that the meaning these changes have puts off what is really urgent or true, and does not take these items into consideration: the critical exhaustion of natural resources and the alteration of the environment. These are factors that could produce scenarios of insecurity and become a hindrance to defence and development mechanisms or could make them more complex.*

*Furthermore, considering conflict as the basis for creation and innovation in our present condition, a new approach to language, mainly over the educational activity, should be thought about, and putting it into practice should be considered, so as to re-read and re-write the present discourse and that of history so that it could be oriented towards a future where functional tension of meaning, so deeply established in our mental structure could be overcome.*

*The aim of this proposal is to work on the events in order to find useful meanings to strengthen decision-making actors and, consequently, states and institutions that may later on take care of the common interest and provide tools to establish scenarios where certainty and risks are fairly balanced.*

---

\* Diseñador Gráfico, PUCV; Magíster en Comunicación, ULC, actual U. del Desarrollo; Diplomado en Seguridad y Defensa Nacional, ANEPE.

1 Filósofo, político y novelista Inglés, (1866-1946), autor de *“La Guerra de los Mundos”* y el *“Esquema de la Historia”*, entre otras obras.

Desde los albores del hombre, su supervivencia y desarrollo se ha manifestado en torno al conflicto, ya sea como recolector, cazador, industrial o tejedor de lenguaje y significado e inventor de mitos. En el hoy postmoderno,<sup>2</sup> su cotidianeidad y panorama social comparecen como un momento histórico diferente, correspondiente a una sociedad de consumo, a una creciente actividad informática, a un relato del presente en torno a los medios masivos de comunicación y a una complejidad tecnológica de vertiginosa evolución.

En este escenario el conflicto se constituye pues en una propuesta en la forma de acontecimiento o relato orientado al devenir del mercado, al desempeño o trabajo para satisfacer los requerimientos del mercado o para defender a éste, legitimando lo que se observa como supuesto equilibrio de lo establecido, incluyendo la segregación de lo no occidental y su propio ritmo y lenguaje.

El conflicto agrario y el industrial han evolucionado a la guerra de la información, complejizando aún más los factores, elementos y fundamentos de la seguridad, defensa y desarrollo de los Estados Nación como de las personas.

El producto de esta dinámica podría denominarse metarrelato del presente o el “relato del relato” en la forma de imperio del lenguaje en los medios como en la educación formal e informal, cuya violencia y efecto desolador vienen dando cuenta de una acción comunicativa –y por tanto educativa– destinada a pretender e imponer estructuras de verdad para lo funcional y su eficiencia (cumpliendo expectativas de satisfacción), relegando el medioambiente y los recursos naturales a un plano secundario. De este modo la información se constituye como capital y factor esencial de nuevo conocimiento e intelecciones sobre una base de conflicto, cuyos efectos, como construcción social de la realidad, podrían ser objeto de un proceso de deconstrucción<sup>3</sup> si deseamos experimentar innovaciones y constituir escenarios de certidumbre y seguridad.

Si rearticulamos el texto de los acontecimientos actuales –los que podrían constituir un código– bajo el enfoque deconstructivo, tendríamos la posibilidad desarmar los conceptos de la razón y lo conocido, observar contradicciones, errores, sombras, flaquezas y horrores de la historia, como también de la misma actualidad,

---

2 “Acerca de las características culturales posmodernas, el autor Gilles Lipovetski sostiene que “Asistimos pues a una nueva fase en la historia del individualismo occidental y que constituye una verdadera revolución a nivel de las identidades sociales, a nivel ideológico y a nivel cotidiano. Esta revolución se caracteriza por: un consumo masificado tanto de objetos como de imágenes, una cultura hedonista que apunta a un confort generalizado, personalizado, la presencia de valores permisivos y light en relación a las elecciones y modos de vida personales.

La cotidianeidad tiende a desplegarse con un mínimo de coacciones y el máximo de elecciones privadas posible, con el mínimo de austeridad y el máximo de goce, con la menor represión y la mayor comprensión posible”. Postmodernidad y la lógica cultural del capitalismo tardío, Lic. Gladys Adamson. <http://fuentes.csh.udg.mx/CUCSH/Sincronia/Adamson.htm>

3 Término propuesto por el pensador francés Jacques Derrida en los años 60 a partir de las nociones de Heidegger, “Destruktion” o desestructuración para destacar algunas etapas estructurales dentro del sistema y de la “Abbau”, operación consistente en deshacer una edificación para ver cómo está constituida o desconstituida.

y a partir de ello, hacernos mirar con urgencia a la naturaleza en el universo (por si sólo solucionado), para comprenderla o completarla –incompleta e insuficiente per se–, más allá de la razón y la pasión que pudiesen insertarnos en escenarios de violencia e inseguridad, pero además, para hacernos presente que el futuro posible debe dar imperativamente solución a la postura del hombre frente a lo que es absolutamente cierto; los recursos naturales y el medioambiente. Es decir, asentar las bases de un cuestionamiento serio acerca de lo que se entiende actualmente por educación y su efecto en la convivencia, en la seguridad y en la defensa (resultado de esa educación), lo que debiera situar novedosamente al conflicto como una base histórica de aprendizaje y productor desde sus contenidos, de un nuevo relato –abriente y propositivo–, como también, creador de conciencia acerca del destino de la humanidad, el que según estos antecedentes, debiera considerar una propuesta educativa que complete a la naturaleza para hacerla suficiente, es decir, el conocimiento y nuestras capacidades para revisar nuestro actual relato y re-escribirlo para el servicio del bien común y este bien, orientarlo para que sea prodigado por un nuevo Estado y autoridades sobre hombres que pretenden reflejarse y saber hacer en un verdadero nuevo orden mundial, de riesgos equitativamente distribuidos y seguridad para asentar bases legítimas de defensa y desarrollo.

## PRESENTACIÓN

Es una realidad ineludible que vivimos en un mundo de hechos y acontecimientos centrados en el conflicto y partir de esto podemos reflexionar en la idea de que la conciencia y el pensamiento surgen a raíz de los obstáculos en la interacción de los grupos.<sup>4</sup> Teoría expresada por J. Dewey, en que al conflicto se le atribuye una condición de estímulo a nuestra percepción, memoria y pensamiento y a nuestra capacidad de investigación. *“Sacude nuestra pasividad de ovejas, incitándonos a observar y a crear... El conflicto es el sine qua non de la reflexión y la inventiva”*.<sup>5</sup> Por tanto, es el motivo de la estrategia o el método para saber y saber hacer, constituyéndose en la actualidad en la herramienta de las macrofuentes de poder para operacionalizar el mundo posible<sup>6</sup> –lo que podría ser o tiene que ocurrir–, y generar así, el metaacontecimiento<sup>7</sup> como respuesta actual de lo que se impone como horizonte, a toda iniciativa que pretenda cuestionar u oponerse a lo establecido, justificando hacia la legitimación.

---

4 COSER, Lewis. *Nuevos aportes a la Teoría del Conflicto Social*, Ed. Amorrortu 1967, p. 26.

5 *Ibidem*, 5.

6 Podemos concebir al conflicto como un agente de cambio social y político, un sistema de lenguaje como activo de transacción, conservador y generador de intereses y en el que las actuales dimensiones tecnológicas y económicas de la interacción mundial se han venido incrementando en desarrollo y posibilidades combinatorias, obedeciendo a una condición mediática –con repercusiones trágicas–, por lo que ha posibilitado que sea una constante y creciente producto y panorama de consumo a través de la industria de la información al servicio del poder.

7 Término propuesto por el autor para definir a los acontecimientos que vienen después de hechos o sucesos, y que son explicados, justificados o promovidos por acontecimientos anteriores que están al servicio de intereses. Un ejemplo de esta realidad es el actual conflicto de Irak y a la tensión imperante en esa región, el que responde a la necesidad del Primer Mundo de controlar fuentes energéticas. Este Meta acontecimiento fue justificado por las acciones del terrorismo y las posibles amenazas de las armas QBN.

Nos damos cuenta que el conflicto se nos presenta como un espectáculo informativo y educativo, en el cual la tecnología –ya en todo– nos propone estar bajo el control de “creadores” del renovado espacio de la verdad (antes solo posible e imaginable en sueños). La interrelación de la imprenta, la fotografía, la imagen digital y el desplazamiento del significado es capaz ahora de generar la multimediación hacia la diversidad del significado y por ende, de la interpretación. Elementos claves de la actual legitimidad de todo relato.<sup>8</sup>

Ante esto, cualquier conflicto y sus horrorosos efectos quedan inscritos en el campo del significado y de la interpretación, entreverándose con el producto de la entretención y horizonte cognitivo mediático, ya como nuevo espacio de la “verdad”.

Por otra parte, observando el conflicto como la *“coexistencia de tendencias contradictorias en el individuo, capaces de generar angustia y trastornos neuróticos”*<sup>9</sup> o como el “momento en que la batalla es más dura y violenta”,<sup>10</sup> la forma resultante de la aplicación de estas definiciones en el presente es sin duda, nuestra actual sociedad del conocimiento, aquella superinterconectada e interdinamizada, la que no ha logrado aun representar con precisión el mundo físico (el cual podríamos llamar real) y por supuesto, la que no ha logrado comprender y orientar el mundo social y sus acontecimientos, antaño, ese monstruo de la sociología, por lo que el relato<sup>11</sup> y sus lenguajes dejan de ser un texto definitivo y objetivo en nuestra aparente realidad social.<sup>12</sup> La significación en Occidente no puede ser considerada ahora ya una fijación en el lenguaje. Se desplaza constantemente en una condición binaria entre lo verdadero o falso y su aplicación o utilidad, es decir, entre la verdad y su uso –extremadamente combinatorio–, y como nuevo factor que irrumpe como posible fuente de conflictos, para constituir una ecuación: la certeza inequívoca de la existencia de los recursos naturales y el medioambiente –en franco agotamiento–. Por lo que es posible afirmar que hoy, el conflicto es factor de funcionalidad y creación de conocimiento para la aplicación y la eficiencia,<sup>13</sup> basado en el lenguaje sobre un escenario crítico de recursos y alteración del medio ambiente.

8 “El siempre renovado desafío a esos intereses, así como los conflictos entre ellos mismos, fomentan no sólo la invención sino también su uso y aplicación” *Nuevos aportes a la Teoría del Conflicto Social*, COSER, op. cit., pp. 28-29.

9 Diccionario R.A.E.

10 *Ibidem*, p. 10

11 Más allá del habla y la escritura. El imperio mediático y su propuesta de Verdad que utiliza además paquetes de lenguaje informático para sostener, articular y difundir en la mediación el relato de la actualidad (o ese saber muy específico).

12 “La realidad ha sido reemplazada con la simulación, la racionalidad con la multiplicidad, la organización molnológica con la propaganda, la teoría con el juego”. (Heriberto García Martínez, Coordinación de Programas de PACSI y MEH, Departamento de Administración y Control de la Producción División de Operaciones Universidad Virtual del Sistema ITESM, [http://eltintero.ruv.itesm.mx/num\\_05/articulos\\_cont3.htm](http://eltintero.ruv.itesm.mx/num_05/articulos_cont3.htm)).

13 Sociedad que es de todos y algunos, construyendo el texto del poder, del hacer, del saber hacer y también de las creencias, finalmente del ser. Sociedad que si ha logrado establecer los mecanismos para saber unos de otros hasta la saciedad y determinar el cuándo, el dónde y el por qué del suceso. Una sociedad del conocimiento que ha explotado durante el desarrollo y evolución de la tecnología de la comunicación, para sumergirnos en cualquier contenido que quepa en una pantalla o unidad de memoria y el que nos asoma a destinatarios de interés con el fin de hacerlos coincidir a nuestras pretensiones de verdad ya como emisores.

Vemos que en una nueva figura desafiando a nuestro logocentrismo<sup>14</sup> binario, se agrega en nuestra reflexión, para constituir una condición trinaría; el medio ambiente, es decir, la actual realidad se presenta como: pretensión de verdad, funcionalidad y eficiencia y medio ambiente y recursos naturales, componentes que pueden ser alcanzables para su administración hacia el bien común, por la comunicación en la educación o la capacidad para re-leer y re-escribir el relato del conflicto presente con el propósito de re-inventar nuevas soluciones o al menos, escenarios favorables seguros y en desarrollo.

Ante esta situación, si el Estado y sus instituciones permanentes se fundamentan en una estructura normativa, valórica y simbólica como propuesta de verdad para prodigar el bien común, ¿cómo debiera enfocarse la educación institucionalizada y la de los medios sobre los actores sociales ante el desplazamiento del significado entre la verdad y la funcionalidad y el actual retrato del medio ambiente y sus recursos? ¿Podríamos afirmar que la supervivencia del Estado Nación y sus instituciones permanentes descansa en la posible fijación del significado (y el conocimiento para administrar el medio ambiente) en una propuesta de verdad ajena a la funcionalidad del mercado y sus fuentes de poder? ¿Cuál sería la estrategia para enfocar la educación y fijar el significado en el Estado Nación para producir conocimiento en beneficio del bien común y de la permanencia del Estado como cuerpo robusto, administrador de los recursos y medio ambiente? ¿Cuál sería el efecto en la seguridad, defensa y desarrollo del Estado Nación la condición dinámica del significado entre la verdad y la funcionalidad en el escenario de agotamiento de recursos naturales y alteración del medio ambiente?

Vemos que en las preguntas de nuestra reflexión señalamos al Estado como actor central compuesto por la institucionalidad permanente utilizando la herramienta educativa para re-leer y re-escribir el presente para el logro de escenarios favorables. Esto significa una política superior bajo un nuevo enfoque y renovados actores. Significa establecer de manera manifiesta la problemática real de nuestro mundo y enfrentarla a la realidad consciente y cotidiana. Sería hacer un esfuerzo cultural para producir un giro en los fundamentos del pensamiento y la acción y por ende, la propuesta de un campo de certeza y seguridad en la condición humana.

Ya como enfoque de la herramienta educativa podríamos reflexionar y asentar las bases de lo que nos propone la práctica deconstructiva.

---

14 Derrida considera que no podemos escapar al discurso logocéntrico. Para él, como dice Norris, “la influencia de la filosofía en nuestro lenguaje y hábitos de pensamiento es extremadamente profunda”. Al igual que Freud pensó que podemos ser capaces de sustituir la desgracia neurótica con la infelicidad humana común constatando que nuestra lucha con aquellas figuras de la fantasía infantil es interminable, también podemos sustituir el autoengaño con la interminable labor de deconstrucción constatando que nunca habrá un último discurso filosófico”. (<http://personales.ciudad.com.ar/Derrida/logocentrismo.htm>).

## TEORÍA DE LA DECONSTRUCCIÓN<sup>15</sup>

Al mirar hacia atrás y el hoy más allá de la razón y la pasión, ante tantos hechos y acontecimientos de gran impacto sobre la sensibilidad, donde el terror y otras manifestaciones ya son un fenómeno global expresado en conducta, o sea un “ismo”, y además observar como se despliegan y ejecutan iniciativas ya sea para neutralizar o controlar amenazas o para obtener conocimiento del acontecer, no nos queda otra cosa que preguntarnos acerca de cómo está construido y cuáles son las bases de aquel “fantástico u horrendo edificio”, acerca del pensamiento y acción de sus constructores, como del significado de los significados constituyentes o derivados de aquellas gloriosas o miserables piedras y aglutinantes, del humor que dejaron sus albañiles cuando se equivocaron o rieron frente a un logro, de la vida o la muerte que resultó de la obra, etc. Lo anterior es sin duda la postura estructuralista y al mismo tiempo, antiestructuralista frente a nuestro escenario occidental para “desmontarlo”.<sup>16</sup> Acto que tiene el propósito de sustraer lo oculto y observar las fuerzas no controladas y las causas y efectos que ahí actúan.

Esta postura no debe ser considerada una crítica y un método sino una estrategia. Así como el acto de la lectura de un texto el que enfrentamos a priori con una actitud interrogadora, hurgando en la articulación de los significados de aquel relato, en lo que florece de la yuxtaposición del sentido, del tono que propone el autor entre otras tonalidades del mismo tejido (texto), de la imagen que aparece entre los intersticios del contenido o al menos de la gráfica que nos propone la materialidad del soporte. A partir de lo anterior podemos afirmar que el significado de las palabras en el contexto de un relato son una infinita simiente, por tanto, las palabras no tienen un significado definitivo, por lo que un texto o relato no puede tener una interpretación absoluta y lo objetivo es imposible. Realidad que se puede extrapolar a los hechos y acontecimientos de nuestra nueva modernidad, como significados constituyentes del código del gran relato presente, el cual puede inevitablemente, contradecirse o autodestruirse en la forma de acontecimiento y tener la potencia de señalar nuevas ideas. Por consiguiente, el “deconstructor” o la acción deconstrutora<sup>17</sup> hace estallar

<sup>15</sup> *Ibidem*, 4.

<sup>16</sup> Deconstruir consiste, en efecto, en deshacer, en desmontar algo que se ha edificado, construido, elaborado pero no con vistas a destruirlo, sino a fin de comprobar cómo está hecho ese algo, cómo se ensamblan y se articulan sus piezas, cuáles son los estratos ocultos que lo constituyen, pero también cuáles son las fuerzas no controladas que ahí obran. (Diccionario de Hermenéutica de la Universidad de Deusto, Bilbao).

<sup>17</sup> “Deconstruir un discurso es mostrar cómo socava la filosofía que presenta, o las posiciones jerárquicas en que se basa, por medio de la identificación en el texto de las operaciones retóricas que producen los supuestos fundamentos del argumento, la premisa a concepto claves”. Entre las estrategias más utilizadas se cuentan detectar las oposiciones dualistas típicas del pensamiento occidental, como hablar/escribir, masculino/femenino, verdad/ficción, literal/metafórico, significado/significante, realidad/apariencia. Según los deconstructivistas, al término de la izquierda se le ha conferido arbitrariamente un rango de superioridad sobre el de la derecha, que se considera como una complicación, negación, manifestación o descripción del primero. La deconstrucción invierte las prioridades y trata de mostrar que el segundo término es la condición de posibilidad del primero, lo cual lleva a curiosos resultados, como por ejemplo, hablar es una forma de escritura, entender es una forma de ignorar, lo que creemos lenguaje significativo es sólo un libre juego de significantes sobre un proceso interminable de texto engarzados a otros textos. ([http://www.arteuna.com/CRITICA/FER\\_2.htm](http://www.arteuna.com/CRITICA/FER_2.htm)).

el relato con el único fin de encontrar la verdad, de rimar a la naturaleza, de reinventar la existencia entre y sobre otro o nuevo texto, sin aniquilar o destruir la estructura, pero quizás, expresándose en la forma de violencia espontánea y natural como si fuera un cuerpo vivo que se autorregula, para provocar a través de la conmoción, un cambio significativo en la preeminencia de los significados o al menos en la fundación de innovaciones, tal como ha ocurrido con los últimos acontecimientos de impacto mundial, los que en cuanto a significación, presentan al significado “Terrorismo” como antagonista de Occidente y como atributo del Islam, trasmutando la relación binaria: Oriente/Occidente en lo cultural, en lo político, etc., giro de grandes efectos en la seguridad y el desarrollo del mundo entero.

*“La gran arquitectura de la tradición cultural de Occidente (toda esa herencia de la que nosotros, querámoslo o no, somos herederos), en aquellos lugares en que ésta se considera más sólida, en aquellos en los que, por consiguiente, opone mayor resistencia: sus códigos, sus normas, sus modelos, sus valores.”<sup>18</sup>*

## LA COMUNICACIÓN EN LA EDUCACIÓN COMO ESFUERZO DECONSTRUCTIVO

Si el conflicto en la actualidad puede ser considerado un código o simiente de nuevas intelecciones y re-invencciones, la tensión entre la **verdad**, la **funcionalidad** y el objetivo agotamiento y destrucción del **medio ambiente y los recursos naturales**, con la **simulación**, con la **multiplicidad**, con la **propaganda** y con el **juego**, señala las siguientes propuestas base para re-escribir el presente y asentar las bases para la seguridad, defensa y desarrollo de los Estados Nación.

- El conflicto por las creencias y la fe
- El conflicto por la industria y la tecnología
- El conflicto por los recursos y el territorio
- El conflicto por la información y la imagen

Lo anterior tiene como elemento transversal el lenguaje en el conocimiento y el conocimiento en el lenguaje (su jerarquía y su significación), el que se ve fuertemente incrementado en las prácticas educativas actuales (formal y medios de comunicación masiva), pero que sin embargo, podemos observar que la educación, una labor cada día más compleja, ya que las categorías de conflicto anteriormente expuestas, claramente presentadas por separado (gracias a las regalías que nos da el lenguaje escrito) resultan ser significaciones que de suyo, no

---

18 Descripción del “espacio” dónde actúa la deconstrucción y que según el autor, el lugar dónde el significado se desplaza. ([http://personales.ciudad.com.ar/Derrida/peretti\\_2.htm](http://personales.ciudad.com.ar/Derrida/peretti_2.htm))

tienen límite, o sea que no son universos independientes, sino que se traspasan unas a otras o se influyen mutuamente. Es en este entendido que en el desplazamiento del sentido y la significación, su articulación para educar (ex-ducere) o “sacar de adentro”, confronta en el interior del individuo y los grupos de manera creciente, la verdad con la funcionalidad sobre la incertidumbre de los recursos y medio ambiente nuestra tierra o patria, lo que sin duda genera la base de nuevos conflictos, que en la urgencia de lo agotable y crítico, podría convertirnos en lobos, incitándonos a saquear y matar bajo la justificación del lenguaje y la significación atribuida, lo que ya se está viendo actualmente por sobre el avance de la comunicación y la tecnología, como fundamentos de la pacificación y equilibrio del mundo.

En este cuadro o complejo tejido, el esfuerzo deconstructivo apunta a una educación en base a la creación de una narrativa de contenidos universales<sup>19</sup> y desinteresados, transversal en cuanto a la solución de problemas y proposición de escenarios innovadores y favorables para “devolverse” en la búsqueda del nuevo significado y su origen, abierta a los distintos ámbitos culturales y diversa en cuanto a fines y procesos.

Lo anterior es finalmente una educación para la política (la sociedad) y para el Estado y sus actores, en que el resultado de su práctica debiera fijar los significados de la institucionalidad<sup>20</sup> sobre los grandes intereses transnacionales, en su calidad de unidades monolíticas en el ser del Estado y constituir el significado y determinar la acción de lo que es la seguridad, defensa y desarrollo.

## **PREEMINENCIA DEL SIGNIFICADO Y ACCIÓN COMUNICATIVA PARA LA SEGURIDAD, DEFENSA Y DESARROLLO**

Preguntémonos ahora por los objetivos centrales de nuestra propuesta deconstructora: la verdad, la funcionalidad y el ambiente y sus recursos, ya como nueva realidad trinaría. La preeminencia o jerarquía de dos de sus componentes y las oposiciones binarias que conlleva cada uno de ellos, tales como: verdad/falsedad, útil/inútil, perenne/caduco, etc., ahora tiene la urgencia de convocar a un tercer elemento diferenciador de la oposición de acuerdo a nuestro acontecer. Un componente desplazado del lenguaje que implique inmediatamente contexto y urgencia mediadora, es decir, por ejemplo la propuesta caro / barato / energía. Ahora el esfuerzo deconstructor en el lenguaje es eminentemente abriente para la educación por tanto como para la política, pues la proposición de preeminencia de “energía” puede ser delegada tanto a “caro” como a “barato”, es decir, enten-

---

19 El medio ambiente, valores universales, símbolos y tradiciones

20 Instituciones permanentes, familia, etc.



der desde que “existen infinitas posibilidades para producir energía en beneficio común” hasta “la humanidad ha centrado su esfuerzo en obtener energía sólo de algunas fuentes”. La idea de energía pasa inmediatamente a ser el elemento recurrente en nuestra estructura mental. El ligar la energía como componente del medio ambiente y los recursos a la oposición binaria caro/barato representa además, por oposición el relato de la actualidad, pues pone en duda la verdad, la funcionalidad y eficiencia y el medio ambiente y sus recursos, lo que nos presenta un sombrío panorama de incertidumbre e inseguridad.

Vemos que lo central de la propuesta es el enfoque que manifiesta la preeminencia del significado en el lenguaje de lo que tendría que ser asumido por la política del futuro de modo de centrar al conflicto fuera de los márgenes del terror y la aniquilación como del odio y la injusticia, sino que en la solución de la tensión del quehacer para lo funcional y su eficiencia con el medio ambiente y el agotamiento de los recursos naturales. Tensión que está permitiendo altos grados de inseguridad, escalamiento en acciones y costosos dispositivos de defensa, por tanto desequilibrios sociales y distribución asimétrica de riesgos y peligros, como de recursos básicos, lo que resulta finalmente en acciones legitimadas por grandes fuerzas o poderes delincuentes para imponer la verdad.

## REFLEXIÓN FINAL

Si observamos el modelo simple de convivencia humana: **los que operan** en labores extractivas y productivas de la naturaleza y la industria, **los que administran** a esos “operativos” y **los que protegen** a todos los anteriores, vemos que lo central, al articular estas componentes, es la certidumbre (que se va haciendo escasa y compleja) y, como base reguladora y de diferencia, el medioambiente y los recursos naturales, también escasos y complejos.

En este esquema, donde el estándar es la certidumbre sobre la urgencia medioambiental y de recursos naturales, la enseñanza-aprendizaje se constituye en la práctica fundamental para prodigarla por **los que educan** (formales y medios) constituyéndose en la componente clave y crítica del giro cognoscitivo del futuro cercano en beneficio de la sociedad entera.

Pero, para que se fije el quehacer educativo en la situación propuesta, se requiere deconstruir el Estado y su acción bajo la mirada de la tensión actual de significación, de modo que los actores decisionales propongan una nueva narrativa, un nuevo código para la práctica educacional a partir del replanteamiento de su quehacer y examen objetivo de la realidad actual del lenguaje y el conocimiento, de manera de establecer preeminencia de los significados que son propios para el ser nacional y determinar en base a este ejercicio, los objetivos de la nación. Esto implica un nuevo texto político, un nuevo discurso, nuevos fundamentos, una nueva doctrina y por tanto, renovados actores.

Si la política es deconstruida en beneficio del bien común, los significados de su quehacer se van desplazando e influenciando mutuamente hasta constituir el tamaño y las reales capacidades del Estado Nación y su gobernabilidad.

Respecto a la función defensa podemos reflexionar acerca de sus significados fundamentales incluidos tanto en la comunidad de la defensa como en el instrumento estratégico; la disuasión, coerción y cooperación (en la paz y el desarrollo). Tal vez esos significados –también funciones y capacidades– centrales experimentarían un desplazamiento de jerarquía o preeminencia de acuerdo a la componente medioambiental y recursos naturales, lo que podría permitir la entrada de otra capacidad o función: **la preventiva**, capacidad o función que requiere de prácticas deconstructivas a través de disciplinas innovadoras para adelantarse y asesorar a la toma de decisiones, ya que posiblemente, lo que tenga que ser defendido en un futuro próximo sean los recursos naturales y ser protegido el medioambiente de nosotros mismos. Es por ello que modernización implica mucho más que adquirir sistemas y equipos de última generación, sino que significa re-inventar sistemas, equipos, procedimientos y prácticas para nuestra realidad. Implica re-educarse en y para el territorio y su población, permitiendo que el concepto defensa sea transversal a todo el quehacer nacional.

En esta figura, re-educar implica la fijación y refuerzo de la percepción, de la valoración y del compromiso frente a la función defensa, seguridad y desarrollo en la:

- **Profesionalidad:** Cualidad de la persona u organismo oficial del Estado para ejercer su actividad con relevante capacidad y aplicación. Lo anterior implica, además, de una base sólida de conocimientos y manejo especialista en tecnología, de una comprensión del entorno general, de los factores y variables que intervienen en la condición humana y su efecto en la cultura y medio ambiente.
- **Interoperatividad Militar/Civil:** Capacidad de sistemas y equipos, unidades, personas o fuerzas para proveer y/o aceptar servicios de otros sistemas, unidades, personas o fuerzas y emplear estos servicios integradamente para permitirles operar eficazmente en forma conjunta, combinada, interagencial, multinacional y multicultural. Este esfuerzo significa en un primer momento una adecuación e integración del lenguaje y de los significados para después producir en un primer momento desde una fuerte acción educativa la integración: Humana, funcional, técnica y física.
- **Información compartida y procesada por organismos especialistas:** Es la voluntad y la capacidad de mantener, procesar y convertir en conocimiento la información relevante para tomar decisiones, disponible

además para el universo de autoridades que deciden respecto a la seguridad, defensa y desarrollo del Estado. Lo anterior requiere de organismo centralizado especialista y multidisciplinario.

- **Administración – Ética y Moral Logística:** Todo lo que se pueda realizar para reforzar la actitud, la disciplina y la valoración de los recursos y el medio ambiente estará contribuyendo al entendimiento que el problema de la administración de personas y medios es: *“Los recursos disponibles son siempre insuficientes para satisfacer todas las necesidades”*.<sup>21</sup>

Finalmente esta reflexión pretende ilustrar nuestro presente a la luz de un enfoque filosófico moderno indicando claramente el rol de la educación en la sociedad y en especial, en la política. Ámbitos que se articulan y existen gracias a la otrora gratitud del medio ambiente y recursos naturales, los que ahora se ven dañados y agotan debido al conflicto del significado entre la verdad y la funcionalidad del lenguaje y el conocimiento, ya que la jerarquía se ha establecido mayormente en el significado funcional y de la eficiencia para el mercado, en desmedro de los componentes del universo de la verdad: el bien común y los valores universales.

Es por ello que además de saber, de hacer y de saber hacer hay que saber para qué se hace, lo que se hace y en ello la educación es lo central para toda actividad humana.

*“Todos los grandes Imperios del futuro serán imperios de la mente”.*

*Winston Churchill, 1953*<sup>22</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

- COSER Lewis, *Nuevos aportes a la Teoría del Conflicto Social*, Ed. Amorrortu 1967.
- RALSTON S. J., *Los Bastardos de Voltaire*, Edit. Andrés Bello.
- *Libro de la Defensa Nacional de Chile*
- CRICHTON, Michael, *Rescate en el Tiempo 1999-1357*, Plaza & Janes 2000.
- [http://www.arteuna.com/CRITICA/FER\\_2.htm](http://www.arteuna.com/CRITICA/FER_2.htm)
- [http://eltintero.ruvitesm.mx/num\\_05/articulos\\_cont3.htm](http://eltintero.ruvitesm.mx/num_05/articulos_cont3.htm)
- Interoperabilidad, una herramienta fundamental para las Fuerzas Multinacionales, TCL. C. Mezzano, Ejército de Chile. TCL. H. María Vásquez, Ejército de Argentina. *Memorial del Ejército de Chile*, N° 466, oct. 2001, pp. 36-49.
- Visión Conjunta 2020, J.E.M. Conjunto de E.U.A., Temas Seleccionados, Academia de Guerra Naval.

---

<sup>21</sup> *Manual de Logística*, Academia de Guerra Aérea, FACH, p. 76

<sup>22</sup> CRICHTON, Michael, *Rescate en el Tiempo 1999-1357*, Plaza & Janes 2000. Cita anterior a la Introducción del Libro.



## EXCELENCIA INDUSTRIAL EN SOLUCIONES TECNOLOGICAS



### **Casa matriz**

Avda. Ejercito Libertador 353 Santiago Chile.  
Teléfono - Fax: (562) 6718146

### **Planta Fabril**

Manuel Rodríguez 02 Talagante Chile  
Clasificador N°1 Talagante  
Teléfono: 5107400 Fax: 5107611

### **Sala De Ventas**

Manuel Rodríguez 434 (Metro Toesca) Santiago Chile  
Teléfono: (562) 6965195 Fax: (562) 696 54 18  
email: [famae@entelchile.cl](mailto:famae@entelchile.cl)

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

**Blanca**





# ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56-2) 2315021-22-23-24-25

Fax: (56-2) 2315021-22-23-24-25 Anexo 17

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

Correos Electrónicos: [publicac@anepe.cl](mailto:publicac@anepe.cl)

[anepe@anepe.cl](mailto:anepe@anepe.cl)