

POLÍTICA y ESTRATEGIA



SERGIO E. PRINCE CRUZAT

**RENATO VALENZUELA UGARTE
FERNANDO GARCIA TOSO**

CRISTIAN LEYTON SALAS

**RODRIGO ORTÚZAR MATURANA
VALENTÍN MOLINA MORENO**

OLGA LEPIJINA

**LOS FUNDAMENTOS DE LAS
CIENCIAS MILITARES**

**A TREINTA AÑOS DE LA CRISIS
DEL BEAGLE. DESARROLLO DE UN
MODELO DE NEGOCIACIÓN EN LA
RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO**

**RIESGO POLÍTICO DE INVERSIÓN Y
NUEVAS FUENTES DE CONFLICTO**

**EVALUACIÓN ECONÓMICA DE
PROGRAMAS DE DEFENSA BASADA
EN EL COSTO CICLO DE VIDA:
ESTADO DEL ARTE**

**POLÍTICA DE EE.UU. HACIA
UZBEKISTÁN: DIFERENCIAS DE
ENFOQUES ENTRE EL EJECUTIVO Y
EL LEGISLATIVO SOBRE EL TEMA**

Nº 111

JULIO - SEPTIEMBRE

2008

**ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS
Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)**

Santiago de Chile

POLÍTICA Y ESTRATEGIA



Nº 111

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS, PERÍODO JULIO - SEPTIEMBRE DEL AÑO 2008

REVISTA

POLÍTICA Y ESTRATEGIA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL



DIRECCIÓN DE LA REVISTA

Director

Julio E. Soto Silva

Coronel de Ejército en retiro, Master of Sciences in National Security Strategy, NWC, NDU, Washington DC.
Magíster en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica y Diplomado en Educación Profesional Militar en Política y Estrategia de Seguridad Nacional, CDLAMP, NDU, Washington DC.

Editor y Secretario

Iván Rojas Coromer

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

General de Brigada Aérea (A) Carlos Stuardo Escobar

Vocales

Roberto Arancibia Clavel

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

Fernando Cañas Palacios

Diplomado en Negocios Universidad Adolfo Ibáñez. Chile. Metrogas S.A. Chile

Cristián Le Dantec Gallardo

Magíster en Gestión de Negocios Internacionales - Universidad Gabriela Mistral. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército. General de Ejército - Director de Finanzas del Ejército. Chile

Carlos Molina Johnson

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

Gustavo Basso Cancino

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

Roberto Durán Sepúlveda

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

Miguel Lecaros Sánchez

Doctor en Filosofía mención Historia - Universidad París II (Francia) y Universidad del Salvador - Argentina. Decano Escuela de Aviación "Capitán Manuel Ávalos Prado". Chile

José Piuizzi Cabrera

Doctor en Sociología, de la Universidad Pontificia de Salamanca (España). Magíster en Ciencias Militares Academia de Guerra del Ejército. Egresado del Programa de Magíster en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. General de Ejército en retiro. Mutualidad del Ejército y Aviación. Chile

IMPRESIÓN: INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR

Consejeros 2007/2008

Franklin Barrientos Ramírez	Doctor en Ciencia Política - Università degli Studi di Milano - Italia	Universidades: La República - Central - Tecnológica Metropolitana. Chile
Mariano C. Bartolomé	Doctor en Relaciones Internacionales- Universidad del Salvador - Argentina	Escuela Superior de Guerra, Escuela de Defensa Nacional - Universidades Nacional de La Plata y Universidad de Palermo. Argentina
Arturo Contreras Polgati	Doctor en Estudios Americanos mención Relaciones Internacionales - Universidad de Santiago de Chile	Coronel de Ejército en retiro. ANEPE. Chile
Jaime Etchepare Jensen	Licenciado en Filosofía con mención en Historia - Universidad de Chile	Departamento de Ciencias Históricas y Sociales Universidad de Concepción. Chile
Uldaricio Figueroa Plá	Administrador Público - Universidad de Chile	Ex Embajador. ANEPE. Chile
Cristián Garay Vera	Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile	Instituto de Estudios Avanzados de la USACH. Chile
Eduardo García Domínguez	Magíster en Ciencias Políticas y Marítimas con mención en Estrategia - Academia de Guerra Naval. Chile	Director del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. Chile
Sergio González Miranda	Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile	Director Ejecutivo Instituto de Estudios Internacionales Universidad Arturo Prat de Iquique. Chile
Omar Gutiérrez Valdebenito	Magíster en Ciencia Política Aplicada - Universidad Marítima de Chile	Oficial de Marina en retiro. Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. Chile
Guillermo Holzmann Pérez	Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile	Departamento de Ciencia Política - Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile. Chile
Jeannette Irigoin Barrenne	Doctor (C) en Derecho Internacional - Universidad Complutense de Madrid	Facultad de Derecho Universidad de Chile. Chile
José Morandé Lavín	Doctor (C) en Estudios Internacionales - Universidad de Denver - EE.UU.	Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile
Walter Sánchez González	Doctor en Ciencia Política - Universidad de Notre Dame - EE.UU.	Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile
Hernán L. Villagrán Naranjo	MSc (Física) - Universidad Católica de Valparaíso	Analista/Consultor Ciencias, Tecnología y Políticas Públicas
Iván Witker Barra	Doctor en Comunicaciones - Universidad Carlos IV de Praga - República Checa	ANEPE. Chile

A NUESTROS LECTORES Y COLABORADORES

1. La Revista “Política y Estrategia”, editada cuatro veces al año, es una instancia de reflexión académica, que ofrece sus páginas a profesionales universitarios, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas chilenas como extranjeras, estudiosas de las materias relacionadas con la seguridad y la defensa nacional y con los altos niveles de la política y la estrategia, invitándolos a colaborar en su difusión, en un marco de pluralismo y diversidad de opiniones, con el solo espíritu de conocer los distintos pensamientos académicos sobre estos temas de interés, a través de esta publicación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
2. Cumplimos con el deber de informarles que nuestra Revista está en el proceso de incorporación a la biblioteca científica SciELO Chile, de Conycit, lo que implicará un reconocimiento a la trayectoria de nuestra revista en el mundo de las ciencias sociales. Junto a ello esto conlleva un desafío tanto para la Academia, su Consejo Editorial como para todos los académicos nacionales y extranjeros que son fieles colaboradores a esta publicación, difusora de las materias propias de la Seguridad y la Defensa, que cada día advierten un mayor interés por parte de la ciudadanía informada.
3. En fecha reciente nuestra publicación ha pasado a formar parte del Sistema de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, Latindex (<http://www.latindex.org>), como paso previo a su futura incorporación al proyecto SciELO Chile.
4. Asimismo, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) ha incluido a nuestra revista en “CLASE” (Base de datos bibliográfica de revistas de ciencias sociales y humanidades), editada desde hace 30 años a través de la Dirección General de Bibliotecas, dependiente de dicha universidad, y en la cual se analizan más de 1.500 títulos de revistas latinoamericanas y del Caribe.

El contenido de tan importante acervo se divulga en línea a través de internet y está disponible de manera gratuita en la página <http://www.dgb.unam.mx/clase.html>

5. Normas para las publicaciones

- a. Los trabajos o artículos que se remitan para ser publicados en nuestra Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos.
- b. Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, serán de su exclusiva responsabilidad, y no representan necesariamente el pensamiento de la Academia.

c. Con el objeto de lograr una mayor eficiencia y precisión en la publicación de los trabajos que se reciben, es conveniente que sus autores consideren las siguientes pautas:

- Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 30 páginas, espacio simple, escritos en sistema Word, letra tamaño Arial N° 12. Adjuntando el cd correspondiente o remitirlo por medio de correo electrónico.
- Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, solo 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, indicando su origen.
- 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.
- Para las citas y referencias bibliográficas se debe tomar como referencia el **Manual de Estilos de la A.P.A. (American Psychological Association), 5ª Edición, año 2001**, instructivo que se encuentra publicado en el sitio web de la Academia; indicándose, de entre varias derivaciones, algunos ejemplos:
 - Cita textual (Transcripción de un texto literalmente de otro autor o un documento previamente publicado): Sobre el olvido, Luria (1988) dice que *“el problema del olvido está estrechamente vinculado con el del recuerdo y ha despertado la misma atención. ¿Qué es lo que causa la desaparición de las huellas de la memoria o, como es normalmente llamado, el olvido”* (p. 281).
 - Cita contextual (Resume una parte específica de un documento o del contenido del mismo): La Programación Neurolingüística (PNL) es una herramienta de trabajo para todas las personas que trabajan con o para las personas. Define Zambrano (2001) la PNL como *“una serie de técnicas destinadas a analizar, codificar y modificar conductas, por medio del estudio del lenguaje, tanto verbal, como gestual y corporal”*.

-
- Bibliografía (un autor): GONZÁLEZ J., J. (2000). ***Visión por Computador***. Madrid, España: Paraninfo.
 - Bibliografía (más de un autor): ACHARD, Diego y FLORES, Manuel. (1997). ***Gobernabilidad: un reportaje de América Latina***. México: Fondo de Cultura Económica.
 - Los autores deben incluir palabras clave para facilitar que los artículos sean localizados en los motores de búsqueda de internet. Por ejemplo: “La misión de las Fuerzas Armadas en el combate del terrorismo yihadista”. Palabras clave: Yihadismo, Terrorismo, Conflictos asimétricos.
Las palabras clave, al igual que el título, deben venir en español e inglés.
 - 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 institución de trabajo, país, dirección de contacto (email o dirección postal), títulos y grados académicos, además teléfono para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores que remiten artículos.
- d. Cada artículo es sometido a revisión de evaluadores externos o de académicos de la ANEPE. Sus respectivos informes son remitidos al Consejo Editorial, cuyos integrantes deciden la publicación o no de los trabajos. Los artículos que, por alguna razón, no sean aprobados por el Consejo Editorial de la revista, serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición.
- También el Consejo podrá formular observaciones para que los artículos sean revisados y se ajusten a la política editorial de la revista.
- e. Los escritos deberán ser remitidos al Director de la Revista **“Política y Estrategia”**.
- f. Para cualquier información sírvase contactarse al correo electrónico: publicac@anepe.cl
6. El sumario de la revista podrá ser consultado en la página web de la ANEPE (<http://www.anepe.cl>), donde se incluirá un resumen del contenido de cada uno de los artículos.

SUMARIO

	Página
★ Editorial _____	11
★ Los fundamentos de las ciencias militares _____ Doctor Sergio E. Prince Cruzat	14
★ A treinta años de la crisis del Beagle. Desarrollo de un modelo de negociación en la resolución del conflicto _____ Magíster Renato Valenzuela Ugarte Magíster Fernando García Toso	29
★ Riesgo político de inversión y nuevas fuentes de conflicto _____ Señor Cristian Leyton Salas	71
★ Evaluación económica de programas de defensa basada en el costo ciclo de vida: estado del arte _____ Capitán de Fragata Rodrigo Ortúzar Maturana Doctor Valentín Molina Moreno	91
★ Política de Estados Unidos hacia Uzbekistán: diferencias de enfoques entre el Ejecutivo y el Legislativo sobre el tema _____ Licenciada Olga Lepijina	107
★ Libros “Colección de Investigaciones ANEPE” _____	121

EDITORIAL

En esta nueva edición de la Revista Política y Estrategia, presentamos cinco interesantes temas relacionados con el quehacer académico propio de nuestro Instituto. Hemos estimado conveniente incluir en nuestra revista algunos temas que si bien no están relacionados directamente con nuestra línea editorial, entregan valiosos contenidos y puntos de vista sobre materias que tienen correspondencia con las ciencias sociales, así como con la gestión política o de gobierno que en muchos aspectos inciden en materias o estudios relacionados con la seguridad y la defensa, y que ayudan a un mejor entendimiento de las ciencias militares enmarcadas por el ámbito propio de esta revista, los temas propios de lo político y lo estratégico.

En esa línea se inscribe el primer artículo “Los fundamentos de las ciencias militares”, en que nuestro colaborador Sergio Prince Cruzat nos introduce al conocimiento de los aspectos fundamentales de las ciencias militares, siguiendo un modelo de análisis poseriano que permite clarificar los objetivos y alcances metodológicos de la ciencia y la tecnología militar, así como su vinculación con los valores propios de lo militar, para así exponer el carácter transdisciplinario de las ciencias militares como un corpus complejo de estudios que abarca la ciencia, la tecnología y la sociedad.

Como segundo tema, y coincidiendo con el trigésimo aniversario de los sucesos que desencadenaron la llamada “Crisis del Beagle”, los académicos Renato Valenzuela Ugarte y Fernando García Toso, nos entregan un acucioso relato en que sumarizan una investigación sobre la citada crisis. En su artículo “A treinta años de la Crisis del Beagle”, desarrollan un modelo de negociación de solución de conflicto, destacando, a través de la teoría de crisis y de los sucesos en torno a las negociaciones, que es posible enfrentarlas y resolverlas con éxito solamente si se identifica con precisión el origen del conflicto, se comprenden las perspectivas de cada parte y se reconocen las implicancias internas y externas relativas a los actores que intervienen. El histórico compromiso asumido por Chile y Argentina, en el marco de la diplomacia vaticana, no solamente superó la crisis de 1978, sino además tuvo un alcance más amplio y solucionó la controversia de fondo que subyacía por la diferente interpretación del Tratado de 1881, reduciendo en gran medida el prolongado conflicto.

Nuestro colaborador Cristian Leyton Salas presenta un interesante artículo sobre el riesgo político de inversión y nuevas fuentes de conflicto, donde señala qué factores económicos y comerciales nos enfrentan a nuevos dilemas de segu-

ridad, indicándonos que uno de estos dilemas está representado por la presencia de capitales chilenos en países con los que se han mantenido históricas rivalidades, por lo que debe ser objeto de un trato y un análisis esencial. El Riesgo País, el riesgo político de inversión y el surgimiento de Firmas Multinacionales chilenas, nos señala el autor, pueden establecerse en una nueva variable de inseguridad o, por el contrario, de afianzamiento de actores que pudieren constituirse en facilitadores de un acercamiento político que termine haciendo de ellos moderadores de relaciones que una vez estuvieron gobernadas por hostilidades políticas directas.

En el siguiente artículo nuestros colaboradores Rodrigo Ortúzar Maturana y Valentín Molina Moreno, nos presentan el estado del arte de la evaluación económica de Programas de Defensa basada en el costo de ciclo de vida. A través del trabajo nos indican que la transparencia, control y auditoría de los programas de adquisición de armamentos demuestran que se deberían estandarizar procesos, procedimientos e incluso estructuras de costos, de modo que permitan efectuar la evaluación ex-ante y ex-post de los principales Programas de Defensa, concluyendo que el Análisis del Costo de Ciclo de Vida, los indicadores de gestión y su continuidad, sigue siendo un tema pendiente por resolver al interior de los ministerios de Defensa, sin dejar de reconocer que las soluciones son propias de cada país.

En nuestro último artículo, la académica rusa Olga Lepijina nos presenta un interesante trabajo donde nos señala los diferentes enfoques que presenta la política exterior norteamericana en relación con Uzbekistán, dependiendo si ella se trata de la visión del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo, lo que hace que el vacío de poder en el Asia Central pos-soviética (Kazajistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán), sea llenado solo parcialmente por EE.UU. de América, debido precisamente a los diferentes enfoques de ambos poderes.

Finalmente, nos es grato informarles a nuestros lectores que la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile, ANEPE, fue galardonada con el premio “William J. Perry 2008” del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, por su destacada trayectoria académica en temas de Seguridad y Defensa en la región; por su trabajo y aporte al campo de los estudios de Defensa, las relaciones político-militares, la educación de la sociedad en temas militares y de defensa, y la acción interagencial dentro de un Estado democrático.

Este reconocimiento internacional entregado a la ANEPE significa un gran respaldo a la labor académica formativa de civiles y militares en el área de la Seguridad y la Defensa, donde nuestra Academia se ha convertido en uno de los mayores referentes en esta materia a nivel americano. Tras 33 años de existencia

nuestro instituto de educación superior, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, recibe anualmente a cientos de alumnos en sus aulas, entre civiles y militares pertenecientes a diversos servicios públicos y privados nacionales y extranjeros.

La ceremonia de premiación se efectuó el 17 de septiembre de 2008 en el campus universitario del Center for Hemispheric Defense Studies, con sede en Washington DC. El premio fue recibido por el Director de la ANEPE, General de Brigada Aérea (A) Carlos Stuardo Escobar.

El premio William J. Perry, creado en honor del ex Secretario de Defensa de Estados Unidos y creador del CHDS, es entregado anualmente por el CHDS a la excelencia académica y el aporte a los estudios de Defensa, existiendo dos categorías: la individual y la Institucional. Esta es la segunda versión del premio creado en 2007 como incentivo a quienes realizan aportes a los estudios de Defensa en Estados democráticos.

LOS FUNDAMENTOS DE LAS CIENCIAS MILITARES[∞]

SERGIO E. PRINCE CRUZAT*

RESUMEN

Durante los últimos años se ha transparentado el interés por los estudios teóricos sobre las ciencias militares. Siguiendo esta tendencia, nos interesa exponer el carácter transdisciplinario de las ciencias militares como un corpus complejo de estudios de ciencia, tecnología y sociedad. Reconociendo este argumento como válido y utilizando un modelo de análisis poseriano, nos interesa clarificar los objetivos y alcances metodológicos de la ciencia y la tecnología militar, así como su vinculación con los valores propios de lo militar.
Palabras clave: Epistemología – metodología – CTS – ciencias militares – valores.

ABSTRACT

FUNDAMENTALS OF THE MILITARY SCIENCIES

During the last years, the interest for the theoretical studies of the military sciences has been revealed. Following this trend, we are interested to present the multidisciplinary character of the military sciences as a complex corpus of studies related to science, technology and society. Taking this argument as a valid one, and using a poserian analysis' model, we are interested in clarifying the objectives and methodological meaning of science and military technology, as well as its relationship with the core values of the military.
Key words: Epistemology – methodology – CTS – military sciences – values.

INTRODUCCIÓN

La revista *Military Thought. A Russian Journal of Military Theory and Strategy* es una publicación rusa de estudios de teoría militar publicada por el Ministerio

* Doctor en Filosofía Política, actualmente se desempeña en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Chile. sergio.prince.cruzat@gmail.com

[∞] Fecha de Recepción: 310708

Fecha de Aceptación: 110908

de Defensa de la Federación Rusa. Su primera edición se remonta a 1918. Su publicación en inglés data de 1992. En esta se ha publicado un número importante de artículos dedicados a los problemas fundamentales de las ciencias militares. Entre ellos, podemos mencionar los de Makhmut Akhmetovich Gareyev (Gareev, 2000) y los del fallecido Aleksey Vasiliovich Vinogradov (Vinogradov, 2001), quienes estudiaron los temas fundamentales y la metodología de las ciencias militares. Estos trabajos han sido ampliamente discutidos en la Academia Rusa de Ciencias Militares y han adquirido el rango de una nueva área de estudios dentro de las ciencias militares.

La preocupación por los aspectos teóricos se debe, en gran parte, al desarrollo y el prestigio alcanzado por la ciencia desde fines del siglo XIX y durante todo el siglo XX. Esto hizo necesario analizar las características especiales de la investigación científica, lo que permitió la consolidación de la filosofía de las ciencias e importantes avances en lógica y la naturalización de la epistemología. Los investigadores han centrado sus trabajos en temas como la inducción y la probabilidad (Popper, 1938), las teorías (Kuhn, 1969), el carácter de las leyes científicas (Hempel, 1942, 1948), la neutralidad en la ciencia política (Taylor, 1971).

El carácter epistemológico de algunas ciencias especiales ha sido abordado por Jerry Fodor (1974), así como el análisis funcional ha recibido especial atención de parte de Hempel (1959), Dore (1961), Cohen (1978), Elster (1983) y Kincaid (1983). Los problemas metodológicos (Friedman, 1953; Lukes, 1968; Miller, 1978) han sido especialmente estudiados debido a la importancia de sus relaciones entre ciencias y el rol que juegan en la integración del conocimiento científico.

En el ámbito de las ciencias militares, los aportes más destacados del siglo XX sobre temas metodológicos concernientes a estas datan de 1995, los que fueron expuestos en *The first conference of scholars and theorists of the Russian Academy of Military Science*. Las conclusiones de este evento han sido resumidas y presentadas por Ryabchuk (2001).

Según dicho autor, la conferencia concluyó que no puede existir una clasificación abstracta del conocimiento científico que se ajuste a todas las ciencias. Todo depende de los objetivos y criterios de la clasificación. Las ciencias difieren, primero, en los objetos de estudio, es decir, las regularidades y los fenómenos que estudian. Lo más importante de cada ciencia es aquello que la hace diferente de las otras.

En segundo lugar, la conferencia habría puesto énfasis en el hecho de que muchas ciencias, que estudian o deberían estudiar la guerra como un fenómeno

social complejo, forman un sistema de conocimiento acerca de la guerra y lo militar. Este sistema está constituido por:

- 1) La enseñanza general de la guerra (sus fundamentos filosóficos, político-económicos y socio-psicológicos);
- 2) el conocimiento relacionado con las formas no militares de combatir al enemigo;
- 3) la ciencia militar propiamente tal que estudia los conflictos armados;
- 4) los problemas militares de otras ciencias naturales y sociales.

Según Ryabchuk (2001), los problemas militares asumen su naturaleza específica en muchas áreas del conocimiento y, gradualmente, se transforman en áreas del conocimiento militar acercándose a la ciencia militar. Esto es lo que, de algún modo, le ha ocurrido a la geografía militar, la economía militar, la teoría de la automatización y el control, la cibernética militar, la enseñanza y la psicología militar. Lo mismo ocurre con la lógica de la investigación militar, la epistemología de los estudios militares y la metodología de las ciencias militares.

No podemos equiparar los temas y los objetos de las ciencias militares. Como en muchas ciencias sociales y estudios técnicos, los temas de la ciencia militar son la guerra y los asuntos vinculados a la organización militar como un todo. Pero los objetos de estudio de las ciencias militares son mucho más específicos. La ciencia militar se debe ocupar, por sobre todo, de objetos que no pueden ser abordados desde otras ciencias: las características del conflicto armado, los métodos para preparar y conducir la guerra en los niveles estratégico, táctico y operacional, la composición, la organización y la provisión de equipamiento militar a los soldados, el comando, la organización y el control de las fuerzas en tiempos de paz y guerra, el entrenamiento y el adoctrinamiento militar y la historia militar, entre otros (Ryabchuk, 2001).

El tercer y más importante elemento de la reflexión epistemológica sobre las ciencias militares, presentado por la conferencia de 1995, es la clasificación del conocimiento militar desde una perspectiva basada en los temas y problemas de estudio. De acuerdo con esta clasificación, la estructura de las ciencias militares se divide en un agregado de teorías: teoría del comando y control, teoría de las especialidades y servicios y así sucesivamente. Por lo tanto, las ciencias militares y sus especialidades adyacentes –las ciencias na-

turales, sociales y tecnológicas– pueden ser consideradas como un sistema de ciencias militares.

Estas reflexiones reseñadas por Ryabchuk (2001) sirven de base a la presente reflexión sobre los fundamentos de las ciencias militares. Revisemos nuestras conclusiones. En primer lugar, la clasificación de las ciencias. Siempre ha sido claro para quienes han intentado desarrollar taxonomías de las ciencias (Dewey, 1876; Carnap, 1928; Bunge, 1960, 1967; Kedrov, 1976; UNESCO, 1988) que no existe una clasificación abstracta que permita englobarlas todas. De hecho, solo decir “ciencias” es afirmar la variedad de ciencias en el universo del conocimiento humano y negar la existencia de una ciencia única. Luego, no nos debe sorprender que los límites entre ciencias siempre hayan sido de interés para epistemólogos y metodólogos.

En segundo lugar, cuando la Conferencia afirma que los problemas militares *“asumen su naturaleza específica en muchas áreas del conocimiento mientras mantienen su vinculación con las ciencias principales...”*, Ryabchuk (2001:4) nos recuerda la relación entre estas y las ciencias sociales, relación que no ha sido estudiada a pesar de su carácter evidente. Las ciencias militares no solo requieren el análisis de sus objetivos, métodos, reglas y normas, sino, por su carácter social, se debe estudiar la relación entre sus objetivos y valores.

En tercer lugar, cuando la Conferencia afirma que existe un sistema de ciencias militares, nos pone de manifiesto una de las características de estas que nos es de especial interés: el carácter transdisciplinario de las ciencias militares y su relación con los estudios sociales y tecnológicos. Es decir, inserta las ciencias militares en el debate actual de los estudios sobre ciencia tecnología y sociedad (CTS).

Pretendemos estudiar estos fenómenos utilizando el método de análisis propuesto por Poser (1998). Este ofrece un modelo teórico desarrollado para estudiar los fundamentos de la ingeniería y su relación con las ciencias naturales y aplicadas. He utilizado este método en mis estudios de epistemología de la ingeniería y considero que nos ofrece los elementos necesarios para abordar los aspectos científicos, sociales y tecnológicos de las ciencias militares. Para realizar nuestra reflexión sobre estos temas, hemos dividido el resto del texto en seis acápites: Ciencias militares como transdisciplina; ciencias militares como ciencias sociales; objetivos, medios y métodos de las ciencias militares; reglas y norma metodológica de las ciencias militares; hermenéutica tecnológica militar y objetivos y valores militares.

1. Las ciencias militares como transdisciplina

Existen al menos cuatro formas de entender el conocimiento científico: la multidisciplinariedad, la pluridisciplinariedad, la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad. La *multidisciplinariedad* se refiere a un corpus de conocimiento solo como un conjunto de disciplinas sin que los investigadores implicados en ellas mantengan entre sí relaciones de colaboración o tengan objetivos comunes. En otras palabras, no hay unidad en el conocimiento. Cada especialista estudia desde su ciencia, interpretando los hechos bajo su óptica. Por ejemplo, las ciencias militares son multidisciplinarias cuando el sociólogo militar, el cientista político o el militar interpretan el fenómeno de la guerra o de lo militar sin que exista una perspectiva de complementariedad en sus conclusiones.

Por otra parte, si entendemos las ciencias militares desde lo *pluridisciplinario*, superaríamos algunas de las dificultades anteriores, pues aquí sí se dan relaciones entre los investigadores, tienen objetivos comunes y cada investigador busca hacerse comprender por los otros. Cabe señalar que aunque presupone una perspectiva de complementariedad, no implica sistematización alguna. Por ejemplo, las ciencias militares son pluridisciplinarias cuando, en el estudio de la guerra, la geografía militar, la economía de la defensa, la teoría de la automatización y el control, la enseñanza y la psicología militar buscan objetivos comunes y están realmente interesados en que sus colegas comprendan sus resultados para integrarlos –no para sistematizarlos. Un objetivo común de estas disciplinas podría ser evaluar desde una perspectiva político-económica los métodos utilizados para instruir al personal sobre los métodos de mando y control tecnológico utilizados en ciertas circunstancias geográficas. Aunque los resultados de estos estudios puedan ser complementarios, no significan sistematización ni avance cierto en el conocimiento militar.

En tercer lugar, si entendemos las ciencias militares desde la *interdisciplinariedad*, estas engloban campos de poder y conocimiento muy desiguales. En la práctica, es el caso de la mayoría de las investigaciones que hoy se realizan en el campo de lo militar. Distingamos dos versiones posibles de lo interdisciplinario: la banal y la académica (Strathern, 2004, 2006; Weingart & Stehr, 2000).

La versión banal de la interdisciplinariedad en las ciencias militares es producto de la "complementariedad" entre las diferentes disciplinas (Vg. Tecnología Militar, Mando y Conducción y Cursos de Combate), normalmente surge como consecuencia de la necesidad de trabajar juntos abordando diferentes aspectos de la problemática militar. Esta interdisciplinariedad es portadora de la convicción de que aquello que las otras disciplinas puedan decir en nada cambiará el trabajo

que cada participante realiza. Los resultados finales son “informes-sumatoria” donde los criterios de coherencia entre los diferentes “productos intelectuales” de cada disciplina son poco consistentes.

La versión académica de las ciencias militares surge como producto del tiempo que algunos investigadores pasan juntos como consecuencia de la obligación establecida por el financiamiento otorgado a ciertos programas de investigación concedido por instituciones públicas o privadas. El resultado final es una conversación intelectualizada donde cada uno de los interlocutores trata de exhibir su trabajo individual, sus hipótesis “innovadoras”, su “originalidad”. La posibilidad pragmática de una verdadera co-elaboración intelectual se relaciona con la puesta en interacción de las diversas disciplinas involucradas, cuyos resultados potenciales no podrían haber sido producidos aisladamente. Para que esto ocurra es necesario que previamente haya sido establecido un terreno común, por medio de conceptos fundamentales compartidos.

Parafraseando a Weingart & Stehr (2000), entender las ciencias militares en la *transdisciplinariedad* implica la intersección de diferentes disciplinas, provocando atravesamientos entre campos capaces de posibilitar múltiples visiones simultáneas de la guerra o la organización militar. Los campos disciplinarios constituyen estructuras que, al interaccionar entre sí, producen relaciones. Hay relaciones técnicas, pero existen también posibilidades de intersección entre las disciplinas del sistema de ciencias militares.

Es nuestra opinión que, para alcanzar y focalizar la complejidad, superando la fragmentación disciplinaria que puede darse en las ciencias militares, hay que avanzar más allá de la sumatoria de campos proponiendo modalidades de acción conjunta que expongan las cuestiones. Los campos disciplinarios precisan incorporar la crítica lógica al mismo tiempo que la perspectiva pragmática. Cada disciplina que forma parte del corpus de estudios militares tiene acceso a una faceta del objeto de estudio. Por eso es necesario formar investigadores que sean capaces de integrar dos o más campos disciplinarios simultáneamente. De esta forma, para poder superar el paradigma de la multidisciplinariedad, es necesario producir la circulación de los investigadores por los diferentes discursos de las ciencias militares.

2. Las ciencias militares como estudios de ciencia, tecnología y sociedad (CTS)

El carácter transdisciplinario que apreciamos en las ciencias militares nos abre las puertas a comprenderlas en el ámbito de los estudios sociales de la cien-

cia y la tecnología, también denominados estudios sobre ciencia, tecnología y sociedad (CTS). Tales estudios tratan de cómo los valores sociales, políticos y culturales afectan a la investigación científica y a la innovación tecnológica, y de cómo estas, al mismo tiempo, afectan a la sociedad, a la política y a la cultura. Estimamos que los programas de investigación en CTS nos permiten vincular de modo real y efectivo los conocimientos del corpus científico militar, el que incluye tanto componentes meramente científicos como tecnológicos y sociales. A continuación ofrecemos una breve reseña de los orígenes de los CTS.

En los años 70 la Science Studies Unit de la Universidad de Edimburgo, con Barnes (1977) y Bloor (1976) a la cabeza, pretende fundar las bases de una ciencia social de la ciencia, dando origen al denominado "Programa fuerte de la sociología de la ciencia". Los autores consideran que el conocimiento científico es un fenómeno natural cuyo sujeto es la sociedad, susceptible de análisis empíricos. La escuela de la Universidad de Bath aplicará en los años 80 los postulados del Programa fuerte al análisis de controversias científicas concretas. Su "Programa Empírico del Relativismo", EPOR, según acrónimo inglés fue encabezado por Collins & Pinch (1993).

Los llamados Estudios de Laboratorio iniciaron una tradición resueltamente etnológica y descriptiva de los discursos científicos, renunciando a menudo a dar una explicación de por qué ciertas ideas adquieren el carácter de científicas. Latour y Woolgar (1979) señalan el inicio del interés por la descripción detallada, casi "en directo", de lo que ocurre dentro de los laboratorios de investigación, usando una aproximación de tipo etnográfica y recurriendo al análisis del discurso científico a través de sus "inscripciones" o representaciones. Algunas de las propuestas de tipo etnográfico y de análisis del discurso insisten en su carácter fuertemente reflexivo.

Como no podemos entender lo militar fuera de lo social y, como la relación entre ciencia y tecnología militar es clara y evidente, las ciencias militares se pueden reconocer como un ámbito de los estudios sobre ciencia tecnología y sociedad. La visión tradicional de las ciencias militares entendidas como ciencia aplicada a los problemas de la guerra pierde terreno, en especial, cuando observamos que la conexión entre lo militar, las ciencias, la tecnología y la sociedad ha sido histórica y sistemáticamente malentendida. En este estudio pretendemos clarificar el conjunto de relaciones de lo que podemos llamar CTS + M, ciencia tecnología y sociedad y lo militar. Hasta donde sabemos, esto no se ha realizado completamente, en parte, por el hecho de que en la práctica de las ciencias militares no se requieren demasiadas reflexiones metateóricas sobre el conocimiento y, en parte,

por la prevalencia entre los epistemólogos del punto de vista fisicalista que se mantuvo incluso después de la irrupción del paradigma kuhniano (Kuhn, 1969).

En las ciencias militares, como corpus disciplinar, cohabitan objetivos y métodos que corresponden a las ciencias naturales y sociales, lo que sirve para explicar por qué han sido entendidas como ciencias naturales aplicadas (tecnologías) orientadas a los *instrumenta bellum* y, como ciencias sociales aplicadas, orientadas al conflicto militar y su resolución. Como anticipamos, la irrupción de una mirada CTS + M nos hace imposible sostener estas distinciones. Es difícil pensar las ciencias militares solo como ciencia aplicada ya que estamos ante un nuevo concepto de “artefacto”. No se los puede entender del modo tradicional. ¿Es un soldado armado con nuevas tecnologías una mera plataforma de armas? Vivimos una época que se caracteriza por el tránsito de las tecnologías militares de tipo fisicalista a las biotecnológicas, incluyendo la investigación neuronal con fines militares y su objetivación en sistemas de información y de armas. Esto nos demanda un punto de vista metateórico que difiere del punto de vista tradicional de la epistemología.

Por otra parte, pensar las ciencias militares solo como una aplicación de las ciencias en el ámbito político-estratégico-militar significaría renegar de una sola vez de la complejidad que han alcanzado los estudios sociales en las últimas décadas. La administración, la educación, la historia, la geografía, la ciencia militar, los estudios sobre estrategia y doctrina, entre otros, han asumido algunos desafíos de la complejidad tales como la vida y la inteligencia artificial o la modelación de sistemas complejos. Así se puede observar en importantes investigaciones del “The Command and Control Research Program” en EE.UU. (Alberts & Czerwinski, 1997; Moffat, 2003; Smith, 2006). Las ciencias militares no son ciencia aplicada, son algo distinto que se puede conceptualizar dentro de la complejidad de los estudios CTS.

3. Objetivos, medios y métodos de las ciencias militares

¿Cuál es el límite de los investigadores en ciencias militares? Todo indica que estas hacen uso de conceptos teóricos científicos, sociales y tecnológicos; de otra forma, no sería posible predecir resultados mediante la aplicación de tecnología militar. Pero estas predicciones no funcionan como pruebas a las teorías en cuestión. La idea es descubrir qué se debe hacer para producir, prevenir o, simplemente, cambiar el curso de una crisis o de un conflicto. Los investigadores en ciencias militares no requieren de leyes científicas para cumplir sus fines, lo que necesitan es que, al menos, existan reglas heurísticas que sean suficientes para

alcanzar los fines propuestos. Si un estudioso de las ciencias militares no busca comprobar hipótesis ni validar algún nuevo conocimiento como una ley universal de la física ¿qué es lo que quiere? La respuesta es clara: un especialista en ciencias militares busca los medios científicos, tecnológicos y sociales que le permiten alcanzar un fin.

Esta imagen tan simple que hemos descrito aquí se refiere al nivel de acción tecnológico militar en sí, contiene situaciones junto con sus interpretaciones. Aquello en que consisten los medios militares está sistemáticamente abierto, ya que la condición esencial que tienen que cumplir es transformar A en B como el fin en cuestión. Esto implica algunas condiciones, tales como la posibilidad de realización tecnológica, la disponibilidad de los medios, el conocimiento del actor con respecto de los medios, entre otros. Todo esto es bien conocido a partir del silogismo práctico y de la discusión del seguidor de Wittgenstein, Georg H. von Wright (Von Wright, 1963, 1972) sobre las condiciones de adecuación. La premisa cognitiva de un silogismo práctico formula suficientes medios respecto de las funciones requeridas y está lejana de postular exclusividad. Por lo que, posiblemente, existan diferentes y suficientes medios tecnológico militares, sociales y científicos –normalmente hay una cantidad infinita de ellos– quizás localizados en distintas esferas disciplinarias. Los medios tienen que cumplir funciones y nosotros debemos comprender estas funciones para superar los inconvenientes de un mecanicismo epistemológico.

Esto puede ser visto como una distinción superflua dentro de la ciencia militar tradicional, pero uno perdería el punto si no utilizamos el concepto de función en la tecnología militar, incluyendo al hardware y al software de los computadores comprometidos en la seguridad y la defensa. Solo a nivel de las funciones podemos entender que los militares pueden traspasar tecnología de un ámbito a otro o implantar medidas electrónicas de seguridad; pensando en términos de funciones, podemos permitir la sustitución de un medio por otro absolutamente diferente que cumpla con la misma función. Es suficiente que necesitemos funciones, las acciones humanas tienen una intención, una estructura teleológica.

Pero, ¿qué pasa con la sustitución de los objetivos de las ciencias militares? ¿Cómo puede corresponder esto a una perspectiva teleológica? La respuesta es bastante simple. Mientras nos fijemos en objetivos sin tomar en cuenta los valores militares dados, no tendremos otra salida. Pero, de hecho, incluso los objetivos son medios intermediarios en la búsqueda de objetivos más globales. La perspectiva funcional tanto como la teleológica nos permiten sustituir algunos objetivos a la luz de otros más generales. Hay que importar la teoría de la acción a

la epistemología de las ciencias militares debido a que estas últimas se encuentran lejos de una mera aplicación de las ciencias empíricas.

4. Reglas y norma metodológica de las ciencias militares

Nuestro análisis ha tomado lugar al nivel de las acciones propias de la tecnología militar. Permítanos entonces devolvemos al nivel de las ciencias militares como una ciencia. Aquí tenemos que lidiar con proposiciones. En vez de A y B como situaciones, debemos fijarnos en tipos de situaciones, interpretadas como necesarias o suficientes a la luz del valor en cuestión. En vez de medios verdaderos encontraremos reglas. Las reglas nombran medios suficientes y concretos para transformar una situación A en una B. Los medios entregados por las reglas deben ser efectivos en el sentido de la posibilidad tecnológica. Esto implica que las reglas han resultado ser exitosas, pero no necesariamente hace que una regla sea verdadera en toda ocasión. Inclusive las reglas pueden ser verdaderas o falsas. Desde la perspectiva de la epistemología, debemos admitir que la justificación de reglas tecnológicas difiere de la justificación en el ámbito de las ciencias empíricas. Ellas no buscan la verdad sino eficiencia. Pero, es evidente que existen ciertas condiciones. Las ciencias militares obedecen a convenciones metodológicas.

Sin duda, ciencia y ciencia militar tienen diferentes métodos y buscan diferentes objetivos considerando que la ciencia busca una verdad universal. La ciencia militar no se fija ni en la verdad ni en la universalidad. Pero, si buscamos en un instituto de física de sólidos o un laboratorio de tecnología militar, debemos advertir que sus objetivos universales no difieren. Ambas aprecian las reglas tecnológicas y ambas tratan de alcanzarlas mediante hipótesis que son altamente corroboradas y que procuran encontrar la verdad.

Así, la diferencia entre la ciencia militar y otras ciencias está lejos de ser clara; además, depende de los problemas que uno trata de resolver. En otros términos, depende del contexto. Años atrás uno podía describir la astrofísica como un ejemplo de un tipo de ciencia sin conexión alguna con la ciencia militar; hoy en día, un especialista en ciencia militar que quiera construir un misil nuclear le preguntará a un físico especializado en plasma si un estado de alta energía de un tipo en particular es posible o no, y el físico le preguntará a un astrofísico si tal estado se ha producido alguna vez en la historia del universo. Lo que difiere son las intenciones. El físico trata de dar una solución que sea verdadera en todo el universo, en cambio, el cientista militar quiere producir un efecto disuasivo determinado.

5. Hermenéutica Tecnológica Militar

Si nos detuviéramos aquí, nos perderíamos de todo lo relacionado con las ciencias militares. No es –o no solo es– la eficiencia fundada lo que cuenta; lo que se necesita aquí es lo que se ha llamado hermenéutica tecnológica (Poser, 1998). Esta se realiza en tres niveles: el nivel de acción real, el de las ciencias militares y el hermenéutico tecnológico. Veamos a qué se refieren.

El primero es el nivel de acción real. Entender una situación A como necesaria y una situación B como satisfactoria presupone una interpretación de la situación en cuestión. Esta situación presupone una norma o valor como medida y reglas hermenéuticas metodológicas acerca de cómo interpretar absolutamente una situación singular, que podemos describir como la ejemplificación concreta de un valor que no podemos describir, solo prescribir. Al hacerlo, estamos agregando un componente normativo a nuestro entendimiento de una situación. Para decirlo de manera filosóficamente clásica, el reino de los hechos y el de las normas deben encontrarse en una instancia singular.

Sostenemos lo mismo para el nivel de ciencias militares. Como acabamos de afirmar, no podemos evitar tener una visión tecnológica de las conexiones entre tipos de situaciones, reglas que conciernen a funciones y tipos de situaciones resultantes como fines. Aquí, el reino de las causas –detrás de las reglas– y el reino de los propósitos –detrás de los objetivos– se encuentran. Sin embargo, esto también depende de las interpretaciones, de otra forma, no seríamos capaces de sustituir los objetivos.

El tercer nivel, el más general, es el hermenéutico tecnológico. El nivel de las condiciones locales, que también arroja diferencias entre ciencia y ciencias militares. La ciencia persigue una investigación de todo el universo con el fin de formular leyes generales a las cuales este obedece. La ciencia militar no puede salir de este marco debido a que estas leyes la delimitan, pero la ciencia militar no trata con todo el universo, sino que se concreta en situaciones locales y su transformación. Por esta razón, la ciencia militar tiene que reaccionar a condiciones que pueden ser absolutamente únicas. Por ejemplo, si se quiere construir un puente en medio de la batalla, las condiciones militares y geológicas son absolutamente singulares. Lo que presupone que el ingeniero militar sea capaz de reconocer lo que, normalmente, se llama tarea intelectual de las humanidades, a saber, interpretar una situación dada y su singularidad, lo que la hace única. Esto es propio del carácter de los estudios CTS. Significa que el ingeniero militar no puede aplicar las reglas comunes de construcción, sino que tiene que desarrollar otras nuevas y

específicas, respondiendo a las interpretaciones de las condiciones locales. Visto desde una nueva óptica metodológica, implica todos los problemas bien conocidos de entendida singularidad, para los que la hermenéutica intenta dar una respuesta.

6. Objetivos y valores militares

El problema epistemológico de la ciencia militar depende de una relación que no hemos discutido todavía: las relaciones entre los valores militares y sus supuestos objetivos como su ejemplificación concreta. Uno podría verse inclinado a sostener que esto no es problema de la epistemología de las ciencias militares, debido a que no pertenece a las ciencias militares. Ningún tecnócrata discutiría valores militares pero, al menos, debería, ya que casi todas las críticas hacia la tecnología militar o la ciencia militar provienen del ámbito valórico.

Formalmente hablando, este es el problema de cómo elaborar un criterio para evaluar las condiciones económicas, sociales, psicológicas y ecológicas que afectan la tecnología y ciencias militares. Lo anterior se debe a que estas tienen que cumplir más allá de la mera eficiencia tecnológica. Por lo tanto, las tecnologías militares modernas deben estar en muchos niveles teóricos. Como es imposible introducir toda la complejidad, será necesario, entonces, desarrollar un tipo de teoría que transforme los requisitos dependiendo de valores militares dentro de las barreras de las reglas tecnológicas. Esto solo puede lograrse en una red transdisciplinaria que permita predicciones fuera del rango de las disciplinas tecnológicas para hacer posible una contribución que requerirá de un análisis filosófico de los valores militares dados.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Tradicionalmente se ha sostenido que las ciencias militares son una forma de ciencia aplicada, sin embargo, hoy esta afirmación resulta insostenible. La preocupación en círculos académicos por los problemas epistemológicos de las ciencias militares así como el desarrollo de, al menos, tres programas de investigación en el área de los estudios CTS nos permiten reconceptualizar el carácter fundamental de las ciencias militares. Así, podemos afirmar que: el conocimiento militar es transdisciplinario, el conocimiento militar es un sistema complejo de saberes y dominios cognitivos que se identifican con los estudios CTS, las ciencias militares no requieren de leyes científicas para cumplir sus fines, necesitan reglas heurísticas o prácticas que sean suficientes para alcanzar sus fines, la ciencia militar se concreta en situaciones locales y su transformación, la ciencia militar tiene

que reaccionar a condiciones que pueden ser absolutamente únicas y, finalmente, las ciencias militares son una red transdisciplinaria, que permite predicciones fuera del rango de las disciplinas tecnológicas para hacer posible una contribución que requerirá de un análisis ético, moral y axiológico de los valores militares dados.

Espero que estas breves líneas sean un aporte para incentivar los estudios teóricos sobre las ciencias militares en nuestro país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERTS & CZERWINSKI (1997). Complexity, Global Politics, and National Security. The Command and Control Research Program.

BARNES, B. (1977). *Interests and the growth of knowledge*. London; Boston: Routledge and K. Paul.

BLOOR, D. (1976). *Knowledge and Social Imagery*. London: Routledge.

BUNGE, Mario (1960). *La ciencia, su método y su filosofía*. Buenos Aires. Eudeba.

BUNGE, M. (1966). Technology as Applied Science, en *Technology and Culture*, vol. 7.

BUNGE, M. (1967). *Scientific Research. Strategy and Philosophy*. Berlin, New York: Springer-Verlag. *Reprinted as Philosophy of Science* (1998). *La investigación científica. Su estrategia y su filosofía*. (2000). México: Siglo XXI Editores.

CARNAP, R. (1928). *Der Logische Aufbau der Welt*. Leipzig: Felix Meiner Verlag. English translation by Rolf A. George, 1967. *The Logical Structure of the World: Pseudoproblems in Philosophy*. University of California Press. (1988). *La construcción lógica del mundo*. México: Universidad Nacional. Autónoma.

CDU (1991). *Clasificación decimal universal*. Asociación Española de Normalización y Certificación. 6ª Edición abreviada española Rev. y actualizada. Madrid: AENOR.

COLLINS, H. M., & PINCH, T. J. (1993). *The Golem: What You Should Know about Science*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

KEDROV, B.M. (1976). *Clasificación de las ciencias*. Moscú: Progreso.

- LATOURE & WOOLGAR (1979). **Laboratory Life: the Social Construction of Scientific Facts**. Los Angeles: Sage.
- LATOURE, B. (1987). **Science In Action: How to Follow Scientists and Engineers Through Society**. Cambridge: Harvard University Press.
- MOFFAT, J. (2003). Complexity Theory and Network Centric Warfare. The Command and Control Research Program.
- MATCHLUP, F. (1994). Are the social sciences really inferior? *Southern Economic Journal*, vol. 17 (1961), pp. 173-184. **En Readings in The Philosophy of Social Science**. Edited by Michael Martin & Lee C. McIntyre. MIT Press. Massachusetts. Second Edition (1994) 1995. pp. 5-19.
- MCINTYRE, L. (1993). "Complexity and Social Scientific Laws". *Synthese*, vol. 97. En **Readings in The Philosophy of Social Science**. Edited by Michael Martin & Lee C. McIntyre. MIT Press. Massachusetts. Second Edition (1994) 1995. pp. 131-143.
- NAGEL, E. (1961). **The Structure of Science: Problems in the Logic of Scientific Explanation. La estructura de la ciencia**. Buenos Aires: Paídos. 1978. Cap. XIII: Problemas metodológicos de las ciencias sociales; Cap. XIV: Explicación y Comprensión en las ciencias sociales.
- POSER, H. (1998). "On structural differences between science and engineering", en **Society for Philosophy & Technology**, vol. 4, number 2, Winter.
- RYABCHUK, V.D. (2001). A new vision of military science. *Military Thought*. November 1. Minneapolis: East View Publications.
- SMITH, E. (2006). Complexity, Networking, and Effects Based Approaches to Operations. The Command and Control Research Program.
- STRATHERN, M. (2004). **Commons and Borderlands: Working Papers on Interdisciplinarity, Accountability, and the Flow of Knowledge By**. Oxon: Sean Kingston Publishing.
- STRATHERN, M. (2006). A community of critics? Thoughts on new knowledge. En *Journal of the Royal Anthropological Institute* (J. R. Anthropol. Inst.) 2006, vol. 12, N° 1, pp. 191-209.

UNESCO (1988). Proponed Internacional Standard Nomenclatura for Fields of Sciences and Technology. Paris.

WEINGART & STEHR (2000). ***Practising Interdisciplinarity***. University of Toronto Press.

A TREINTA AÑOS DE LA CRISIS DEL BEAGLE

Desarrollo de un modelo de negociación en la resolución del conflicto[∞]

RENATO VALENZUELA UGARTE*
FERNANDO GARCÍA TOSO**

RESUMEN

Hace treinta años, Chile y Argentina se encontraban sumidos en un conflicto producto de las diferencias surgida en torno a la interpretación del Tratado de Límites de 1881, controversia que concluyó con la intervención de la Santa Sede y posterior firma y ratificación del Tratado de Paz y Amistad de 1985. Los casi cien años que van desde la firma del Tratado de 1881 y el acuerdo de ambos gobiernos de acudir a la mediación de la Santa Sede para resolver la crisis de 1978 estuvieron plagados de incidentes, tensiones y crisis que entorpecieron la relación bilateral.

El histórico compromiso asumido por Chile y Argentina, en el marco de la diplomacia vaticana, no solamente superó la crisis de 1978, sino además tuvo un alcance más amplio y solucionó la controversia de fondo que subyacía por la diferente interpretación del Tratado de 1881, reduciendo en gran medida el prolongado conflicto.

En este trabajo queremos destacar, a la luz de la teoría de crisis y de los sucesos en torno a las negociaciones, que es posible enfrentarlas y resolverlas con éxito solamente si se identifica con precisión el origen del conflicto, se comprenden las perspectivas de cada parte y se reconocen las implicancias internas y externas relativas a los actores que intervienen. En el trabajo se incluyen los resultados de un taller de negociación realizado con los cursos de Alto Mando de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Palabras clave: Crisis – negociación – Beagle.

* Oficial de Marina en retiro, alcanzando el grado de Contraalmirante, Magíster en Historia (PUCV), Magíster en Ciencias Navales y Marítimas (Academia de Guerra Naval), profesor de Gestión de Crisis y Director de la Cátedra de Metodologías Aplicadas de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Chile. rvalenzuela@anepe.cl

** Oficial de Marina en retiro, alcanzando el grado de Capitán de Corbeta. Ingeniero Naval Mecánico, Magíster en Administración y Negocios, Universidad Adolfo Ibáñez. Actualmente se desempeña en “Negociación Profesional Ltda.” –oficina especializada en asesorías en negociaciones. Chile. fgarciatoso@deacuerdo.cl

[∞] Fecha de Recepción: 210808

Fecha de Aceptación: 110908

ABSTRACT

THE BEAGLE'S CRISIS, THIRTY YEARS AFTER Developing a negotiation model for conflict resolution

Thirty years ago, Chile and Argentina were facing a conflict developed of the differences raised upon the interpretation of the Border's Treaty of 1881, controversy that ended with the intervention of the Vatican y the sign and agreement of the so called Peace and Friendship Treaty of 1985. The almost 100 years that went by between the Treaty of 1881 and the agreement of both countries to ask for the Vatican's Mediation to solve the 1978 crisis were full of incidents, tensions and crisis situations that obstructed the bilateral relations.

The historical compromise, assumed by Chile and Argentine under the framework of the Vatican diplomacy, did not only ended the 1978 crisis, but also had a broader meaning and solved the core controversy lying for the different interpretation of the Treaty of 1881, minimizing to a great extent the long conflict.

Through this work, we want to highlight, from the crisis' theory approach as well as from the events happened around the negotiations, that is possible to successfully face and solve them only if we can truthfully identify the origin of the conflict, if prospective from either side are understood and if the domestic and external effects, regarding the actors are recognized. In this work are also included the conclusions of a negotiation's workshop as part of the program of the High Command Course presented at the National Academy of Strategic and Political Studies.

Key words: *Crisis – negotiation – Beagle.*

I. INTRODUCCIÓN

Hace treinta años Chile y Argentina se encontraban sumidos en un conflicto producto de las diferencias surgida en torno a la interpretación del Tratado de Límites de 1881, controversia que concluyó con la intervención de la Santa Sede y posterior firma y ratificación del Tratado de Paz y Amistad de 1985. Los casi cien años que van desde la firma del Tratado de 1881 y el acuerdo de ambos gobiernos de acudir a la mediación de la Santa Sede para resolver la crisis de 1978 estuvieron plagados de incidentes, tensiones y crisis que entorpecieron la relación bilateral.

Para la mayor parte del público es evidente que la intervención de Juan Pablo II en diciembre de 1978, en su calidad de mediador, revirtió la escalada de la crisis y evitó la guerra que parecía inminente, pero no tiene un conocimiento más profundo que le permita comprender que las negociaciones y el acuerdo definitivo entre las partes lograron eliminar las causas del prolongado conflicto iniciado hacia 1881, y generar un escenario mucho más estable donde las iniciativas de cooperación entre los dos países han superado a las de conflictividad.

En efecto, el dilatado proceso de negociación efectuado primero en forma directa entre las partes (1977-1978), y luego en el marco de la mediación (1979-1984), no tiene paralelo en la historia de las relaciones internacionales; los medios no especializados desconocen que el resultado del acuerdo, formalizado con la firma del Tratado de Paz y Amistad suscrito en el Vaticano el 29 de noviembre de 1984, fuera producto de la constancia, prudencia y fruto de un extenuante y prolongado esfuerzo compartido cuando múltiples actores empeñados en la busca del éxito actuaron bajo el impulso de distintas motivaciones.

El histórico compromiso asumido por Chile y Argentina en el marco de la diplomacia vaticana, no solamente superó la crisis de 1978, sino además tuvo un alcance más amplio y solucionó la controversia de fondo que subyacía por la diferente interpretación del Tratado de 1881, reduciendo en gran medida el prolongado conflicto.

El análisis que se hace en este trabajo tiene cuatro partes y se fundamenta en la teoría de crisis, que como referente principal, aun cuando no único, considera a la negociación como el elemento central para resolverlas.

Al respecto, cabe señalar que los estudios referidos a crisis internacionales normalmente profundizan sobre los procesos ocurridos durante la toma de decisiones, como también en la observancia del comportamiento del sistema internacional. Por otra parte, los manuales institucionales que se utilizan en diversos institutos de educación superior, por lo general, al estudiar las crisis internacionales, describen los métodos de negociación, esto es el arbitraje, la mediación, la negociación directa y otras, sin adentrarse mayormente en el proceso de negociación propiamente tal.

Por lo anterior, en el desarrollo de este estudio abordaremos a la negociación como el elemento central en la resolución de esta crisis internacional que se le presentó al Estado de Chile, dentro del espectro de la situación de conflicto generada por la diferente interpretación que argumentó Argentina a escaso tiempo de la firma del tratado.

En una primera parte del trabajo nos concentraremos en hacer una pequeña síntesis de la relación chileno-argentina entre 1881 y 1977; en una segunda parte, nos referiremos a la crisis de 1978, con énfasis en la negociación directa entre las partes y la utilización del poder nacional que ambos contendores utilizaron y, posteriormente, en una tercera parte, revisaremos la negociación que se llevó a cabo durante el proceso de mediación.

En la cuarta parte del trabajo desarrollaremos un modelo de negociación el que ha sido preparado en base a las negociaciones chilena-argentina desarrolladas a contar de 1977 y que culminaran con la firma del Tratado de Paz y Amistad firmado y teniendo en cuenta también los resultados obtenidos durante la realización de un taller de negociación que se ha desarrollado con los alumnos del Curso de Alto Mando (CAM) de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) en forma sucesiva, durante los años 2005 y 2006 (tres talleres).

II. CONFLICTO CHILENO-ARGENTINO 1881-1977

La firma del Tratado de Límites de 1881 provocó que a ambos lados de los Andes se pensara que la cuestión limítrofe y la fuerte controversia suscitada a partir de 1865 habían llegado a su fin.¹ Sin embargo, el conflicto limítrofe por la zona austral se acrecentó nuevamente por el temor de algunos sectores en Argentina ante el poderío que había logrado Chile como resultado del triunfo en la Guerra del Pacífico y a la consolidación del territorio norte, situación que conformaba un nuevo mapa geoestratégico al que no se le podría permitir que se sumaran para Chile los territorios que estaban en disputa en el área austral del continente.

Esta visión de Argentina se reforzaba por la creciente actividad económica de Magallanes y el inicio de la explotación de las riquezas auríferas existentes en las islas Picton, Lennox y Nueva, todo lo que motivó una candente disputa, preparativos bélicos y temores en ambos gobiernos de que se pudiera producir una guerra. La grave crisis internacional escala hacia 1898 por los programas de adquisiciones navales, pero se distiende con la entrevista de los presidentes Roca de Argentina y Errázuriz de Chile a bordo del crucero “O’Higgins” en el Estrecho de Magallanes.

Si bien el “Abrazo del Estrecho” sirvió para hacer disminuir el nivel de tensión, subyacía el problema de fondo y continuaron por varios años los alistamientos

1 La fuerte controversia ocurrida entre los países en el período señalado puede verse a GONZÁLEZ MADARIAGA, Exequiel en: ***Nuestras relaciones con Argentina. Una historia deprimente*** (1970). Editorial Andrés Bello, Santiago, p. 418.

en todos los frentes del acontecer de ambos países. En Chile, una de las medidas fue la promulgación de la Ley del Servicio Militar Obligatorio del 5 de septiembre de 1900, la reorganización de la Armada, del Ejército y del Ministerio de Relaciones Exteriores, la adquisición de material Krupp para el Ejército y la construcción de los cruceros acorazados “Constitución” y “Libertad” para contrarrestar el poderío naval de Argentina.²

En paralelo a los preparativos bélicos a ambos lados de la frontera continúan los intentos de Argentina por la soberanía en la Puna de Atacama, y de penetración hacia el Pacífico en Laguna del Desierto en el sector del seno de Última Esperanza y, de Chile que lucha por “chilenizar el Beagle”. La nueva crisis generada se distiende nuevamente con la firma del Tratado General de Arbitraje, sellado el 28 de mayo de 1902 al fijarse el procedimiento por el cual ambos Estados se comprometían a zanjar sus diferencias nominando a “Su Majestad Británica como árbitro”. Este tratado general contenía también una convención sobre armamentos navales que se dio en llamar de “Equivalencia de Escuadras”.

Poco más tarde, hacia 1904, el gobierno argentino invitó al chileno para que peritos de ambos países fijaran la delimitación territorial en el Canal Beagle, única zona que no se había efectuado una demarcación material de la frontera. El gobierno de Chile no aceptó la propuesta de Argentina por considerar que el curso del Canal estaba bien definido y que el Tratado de 1881 no preveía demarcación alguna en dicha zona.

En efecto, lo que para Chile estaba claramente establecido en el Artículo II del Tratado de 1881, para Argentina su desconocimiento será la piedra angular de su tesis que perdurará por casi 90 años. Al respecto dicho artículo señala:

“En la Tierra del Fuego se trazará una línea que, partiendo del punto denominado Cabo Espíritu Santo en la latitud cincuenta i dos grados cuarenta minutos, se prolongará hacia el sur, coincidiendo con el meridiano occidental de Greenwich, sesenta y ocho grados i cuatro minutos, hasta tocar el Canal Beagle. La Tierra del Fuego dividida de esta manera, será chilena en la parte occidental

2 Hacia 1900 Argentina disponía de una flota de 4 acorazados y tres cruceros en tanto Chile solo de seis cruceros; si bien la construcción de los cruceros acorazados “Constitución” y “Libertad” habría llegado a igualar el tonelaje total, el poder de fuego de la flota trasandina continuaría siendo superior. Hacia 1902, en virtud de los Pactos de Mayo, Chile vendió a Inglaterra los cruceros acorazados en construcción en tanto Argentina se desprendió de los cruceros acorazados “Rivadavia” y “Moreno” muy inferiores a los que entregaba Chile. La desventaja de Chile en el ámbito naval solo sería superada años después con la adquisición del acorazado “Latorre”. Vease FUENZALIDA BADE, Rodrigo. *La Armada de Chile. Desde la Alborada al Sesquicentenario* (1978). Imprenta Aquí Está, t. 4, pp. 1083-1086.

i argentina en la parte oriental. En cuanto a las islas, pertenecerá a la República Argentina, la isla de los Estados, los islotes próximamente inmediatos a ésta i las demás islas que haya sobre el Atlántico al oriente de la Tierra del Fuego i costa oriental de la Patagonia; i pertenecerán a Chile todas las islas al sur del Canal Beagle hasta el Cabo de Hornos i las islas que haya al occidente de la Tierra del Fuego” Harris (1996, p. 54).

Al amparo del Tratado General de Arbitrajes de 1902, según relata Cerda (1987), se suscribieron protocolos de arbitraje en 1915, 1938 y 1960, para solucionar las controversias las que nunca llegaron a ratificarse (p.76). En el extenso período que abarca gran parte de la primera mitad del siglo veinte no se producen incidentes de gravedad aun cuando no cesa la ofensiva de Argentina para continuar produciendo cartografía que lesionaban los intereses de Chile.

El 1 de mayo de 1958 la Armada de Chile decide instalar un faro en el islote Snipe, ubicado en el Canal Beagle en las inmediaciones de isla Navarino, el que a los pocos días es retirado por el patrullero argentino Guaraní al mismo tiempo que instala uno traído desde Ushuaia. Según relata Alsina (1998), la reacción de la Armada de Chile no tarda, retoma la iniciativa y ordena al patrullero “Lientur” retirar el faro argentino y volver a reinstalar uno chileno. A contar de ese momento la crisis escala y la réplica se produce cuando el destructor “San Juan”, el que el 9 de agosto, a las 17,30 horas, bombardeó con 4 cañonazos el islote, desembarcando una sección de infantería de marina y tomando posesión de él.

Ahora la situación evolucionaba y la escalada alcanzaba niveles prohibitivos por haberse producido una invasión militar en territorio chileno; ya no era un incidente aislado sino una crisis internacional generada por la Armada argentina en el territorio austral. En este contexto, en la Armada de Chile se suspendió el plan de entrenamiento de la Escuadra y se desplegó la flota a la zona sur en prevención de acciones de combate.

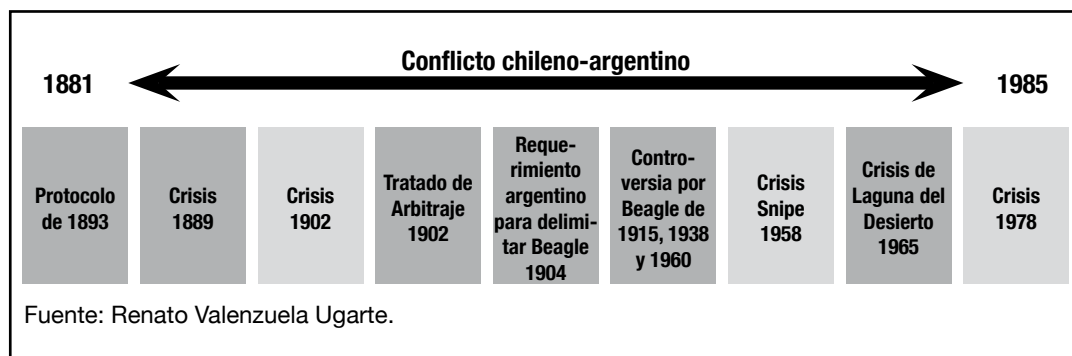
En el intertanto el destructor “San Juan”, que se mantenía fondeado en las cercanías del islote Snipe para proteger a los infantes de marina instalados en tierra, fue aproximado por la patrullera “Ortiz” y se le entregaba una carta de protesta a su comandante, señalándole que, de no hacer abandono de la zona, sería atacado y hundido por la flota chilena que navegaba hacia el sur.

En los canales fueguinos, las unidades de la Escuadra tomaron los fondeaderos de guerra y esperaron el resultado de las conversaciones diplomáticas destinadas a retrasar por algún tiempo el ataque chileno, que parecía inminente.

De improviso los infantes de marina se reembarcaron y el destructor “San Juan” zarpó raudamente de regreso a su base sin volver a intentar retirar el nuevo faro chileno que se dejó en el lugar.

Gráfico N° 1

Tensiones y crisis entre Chile y Argentina 1881-1985



En 1965 se produce un grave incidente en la Laguna del Desierto cuando un piquete de Gendarmería dio muerte al teniente de carabineros Hernán Merino en octubre de ese año, suceso que volvió a elevar la tensión bilateral y que fue superado después de un encuentro entre los presidentes Eduardo Frei y Arturo Illía realizado en Mendoza el 30 de octubre.

El largo conflicto entre Chile y Argentina tiene un punto de inflexión el 22 de junio de 1971, cuando ambos países firman el compromiso de arbitraje y confían el caso del Beagle a una Corte Arbitral conformada por cinco jueces de la Corte Internacional de Justicia de La Haya la que debía someter su decisión a la reina de Gran Bretaña. En 1972 Argentina desahucia el Tratado de 1902 y las partes firman un nuevo acuerdo para solucionar las futuras controversias: El Tratado General de Solución Judicial de Controversias, suscrito en Buenos Aires el 5 de abril en el que se reemplaza al árbitro británico por la Corte Internacional de Justicia, ello sin afectar el caso del Beagle, ya radicado ante S.M. Británica.

III. LA FRACASADA NEGOCIACIÓN DIRECTA 1977-1978

Después de cinco años y medio de estudios, la corte arbitral concluyó el fallo el 18 de febrero de 1977; Su Majestad Británica, árbitro de la controversia, lo aceptó en todas sus partes el 18 de abril del mismo año comunicándolo el 2 de mayo. En esencia, el laudo arbitral dejaba para Chile, Picton, Lennox y Nueva

y todas las islas e islotes próxima a ellas, señalando que el límite en el Beagle se extendía hacia el oriente, próximo a Tierra del Fuego dejando hacia el sur a las islas de la zona del martillo, denominación que se utilizó para referirse al área en litigio.

El árbitro fijó un plazo de nueve meses para cumplir el fallo, sin embargo Argentina lo declaró insanablemente nulo el 25 de enero de 1978. Según relata Videla (2008), para la corte arbitral el fallo estaba *“cabal y materialmente cumplido”* y en cuanto a la pretensión argentina de rechazar y anularlo unilateralmente expresó que *“debe considerarse inadmisibles e inválidas en sí mismas”* (p.19). Con el veredicto del árbitro, la sentencia se encontraba cumplida y con ello el juicio sobre el Canal Beagle estaba concluido.

Inmediatamente de haberse conocido la sentencia, en Argentina se levantan voces de protesta por no haberse encontrado mínima satisfacción a sus aspiraciones. Según relata Escudé y Cisneros (2008) *“La resolución arbitral colocó al gobierno de Videla frente a tres alternativas. Una, impulsada por los sectores “duros” del Ejército y la Marina, era de rechazo total; otra, de índole intermedia, postulaba la aceptación de la soberanía chilena en las tres islas, pero rechazando los fundamentos del laudo que le otorgaban proyección atlántica a Chile; y una tercera, impulsada por algunos sectores de la Cancillería y de la Fuerza Aérea, proponía la aceptación del fallo arbitral”*.

Por decisión de la junta de gobierno argentina se comisiona al contraalmirante Julio Torti, Jefe del Estado Mayor Conjunto, para viajar a Chile en forma secreta el 5 de mayo, a solo tres días de hecha pública la sentencia y proponerle a nombre de su gobierno *“el deseo de obtener por acuerdo bilateral con Chile una delimitación razonablemente equitativa de las jurisdicciones marítimas en la región del Atlántico sudoccidental, que facilite una solución estable de todos los problemas de la región”* (Videla, 2008, p.28); asimismo, Torti entregó un documento con otros aspectos por negociar, entre los que se consideraba: la defensa común en el paso Drake; el establecimiento de bases en la región; otorgamiento mutuo de navegación y sobrevuelo; otros aspectos en sectores considerados chilenos conforme al fallo arbitral y acuerdos en torno la Antártica.

El 9 de mayo de 1977, por carta del presidente Pinochet al presidente Videla, le precisaba la disposición de fijar la delimitación marítima de acuerdo al derecho internacional a partir de término de la línea roja que señala el límite en la carta náutica que forma parte del laudo como también incluir otros temas considerados en la nota del almirante Torti.

A partir de la reunión de Torti con el gobierno de Chile, se comenzarán a vislumbrar dos aproximaciones negociadoras enfrentadas: Chile sostendría que toda negociación debía realizarse conforme al laudo y de acuerdo a las normas del derecho internacional y no a través de una fórmula “razonable y equitativa” como lo solicitaba el gobierno de Argentina; en tanto la contraparte se esmeraría en obtener una solución política (y no jurídica), que preservara el “principio bioceánico” requiriendo siempre soberanía en algunas de las islas del martillo como también en el Cabo de Hornos.

Muy tempranamente también, en Argentina, surgían voces llamando a la ocupación de la zona en litigio y se generaron incidentes y provocaciones en Tierra del Fuego, seno Última Esperanza y sectores insulares cuando soldados, embarcaciones de la Armada argentina o aviones de sus Fuerzas Armadas incursionaron en territorio chileno. El incidente en isla Barnevelt, situada a 40 millas al sur de isla Nueva, ocasionado por la instalación de un faro argentino el 21 de mayo de 1977, hizo recordar el caso Snipe de 1958. Aun cuando la baliza clandestina fue desactivada al día siguiente por la dotación de una patrullera chilena, el caso será un indicativo que durante el período de negociaciones directas, Argentina tomaría sistemáticamente medidas de fuerzas en la zona en litigio. Según relata Videla (2008), el gobierno de Chile, por nota del 27 de junio de 1977, le reclamó a Argentina onces violaciones a los espacios aéreos y marítimos ocurridos entre el 6 de mayo y 21 de junio (pp. 33-34).

El 20 de julio en Buenos Aires se inicia la primera reunión de los equipos negociadores de Chile y Argentina. La comisión de Argentina presidida por el general Osiris Villegas, lamentó la reciente publicación por parte de Chile de la carta con las líneas de bases rectas. Según Videla (2008), Villegas sostuvo que se requería una traza delimitadora razonable que estableciera las “jurisdicciones política” de Chile y de Argentina a la vez que reafirmaba los derechos de soberanía de Argentina sobre los territorios y mares adyacentes en el archipiélago fueguino, al oriente del meridiano del cabo de Hornos y al sur del área arbitrada (sin mencionarlo, argumentaba el inexistente principio bioceánico). En su réplica, el jefe de la delegación chilena, Julio Philippi, sostenía que la negociación debía encaminarse conforme a las normas del derecho internacional y ciñéndose a formas jurídicas de solución de las controversias; asimismo, desvirtuó el supuesto principio bioceánico ya desechado por carecer de toda base como lo había establecido el laudo (pp. 37-38).

El día 6 de agosto de 1977 el diario *Clarín* de Buenos Aires publicó, en forma de trascendido, que una comisión de juristas le habían entregado al ministro de Relaciones Exteriores un dictamen preliminar respecto al laudo en el sugería “*que el gobierno de Argentina realice actos de ocupación efectiva en la zona austral al*

sur del martillo y que debe reafirmar el principio Atlántico-Pacífico, respetando el cabo de Hornos como la real divisora de las aguas".³ Con lo aseverado por el diario *Clarín* y otras publicaciones de medios argentino, la estrategia argentina se concentraba en tres aspectos: respaldo del principio bioceánico, una declaración de nulidad del laudo y la amenaza del uso de la fuerza.

Con motivo también de la promulgación de las líneas de bases rectas de Chile en la zona austral, el gobierno argentino formula una protesta y manifiesta sus reservas respecto a sus derechos en el Estrecho de Magallanes, aspecto que, a partir de entonces se incluirá en las negociaciones con el fin de tener injerencia en el control de este vía interoceánica. La decisión de Chile de hacer pública en una carta náutica las líneas de bases rectas, proyectaba una soberanía sobre los espacios marítimos hacia el oriente conforme a las normas de derecho internacional que entonces estaba definiendo la comunidad internacional. Este acto fue una decisión política adoptada acogiendo el dictamen del laudo arbitral y constituía una señal potente del gobierno de Chile a las autoridades argentinas ya que ponía las cartas sobre la mesa al indicar la aspiración máxima que el país pretendía alcanzar.

Durante el año 1977, y en un marco general de protestas diplomáticas por los reiteradas violaciones a los espacios jurisdiccionales de Chile, las conversaciones siguieron su curso sin grandes variaciones manteniéndose como objetivos específicos para Argentina obtener la soberanía de las islas del martillo e impedir la proyección marítima de Chile hacia el Atlántico, mediante la línea del meridiano que pasa por el cabo de Hornos para delimitar las jurisdicciones marítimas; para Chile los objetivos eran no ceder los territorios ya reconocidos en el laudo y delimitar las jurisdicciones marítimas al sur del Beagle en los sectores no considerados por dicho fallo.

El 12 de diciembre de 1977 y ante el nulo avance de los equipos negociadores el gobierno de Chile invita al de Argentina a continuar negociando entre los cancilleres las que tampoco logran un avance. A comienzos del año 1978 la tensión bilateral comenzó a escalar y para revertir sus efectos ambos presidentes acuerdan reunirse en Mendoza, a la que asistirían solo uniformados. El 19 de enero se realizó el encuentro presidencial en el aeropuerto militar de Plumerillo y su resultado, como lo señala Videla (2008), quedó consignado en la respectiva acta que en sustancial consignaba (pp. 83-84):

3 Diario *Clarín* de Buenos Aires del 6 de agosto de 1977, citado por Videla (2008), p. 48.

- En una primera fase se crearían las condiciones de armonía entre las partes mediante el funcionamiento de una comisión mixta que propondría en un plazo de treinta días las medidas conducentes para tales efectos.
- En una segunda fase, otra comisión mixta examinaría los siguientes temas: La delimitación de las jurisdicciones que le corresponderían a Chile y Argentina; Negociaciones respecto a la boca oriental del Estrecho de Magallanes; Líneas de bases rectas; Explotación de los recursos naturales por cada Estado o en común y, Protección del medioambiente; Consideraciones en cuanto a los intereses comunes en la Antártica. La comisión mixta chileno argentina tendría un plazo de seis meses a contar del término del plazo establecido para la primera comisión.
- En una tercera fase, las proposiciones de la comisión mixta serían elevadas a los gobiernos para que estos acuerden los instrumentos internacionales para implementarlas. En esta parte los presidentes dejaron establecidos que los instrumentos internacionales referidos en nada afectarían ni modificarían los tratados internacionales que ligaban a las partes.

El encuentro presidencial de Mendoza logró desescalar la crisis y también definió plazos para obtener resultados en las materias de fondo, sin embargo, los elementos a negociar fueron establecidos en forma muy difusa lo que no facilitaría el trabajo de la segunda comisión lo que quedaría demostrado durante el proceso llevado a cabo el año 1978. Al poco tiempo de la reunión presidencial de Mendoza, el conflicto volvería a iniciar una escalada cuando Argentina declaró, el 25 de enero de 1978, al fallo arbitral “Insanablemente Nulo”. Esta nueva progresión, que se mantendría con altos y bajos a lo largo del nuevo año que recién comenzaba, era el producto de las “posiciones” tan diametralmente opuestas de las partes.

A comienzos de febrero de 1978 se reanudaron las conversaciones bilaterales mediante la conformación de una comisión de tres militares de cada país, con lo que Argentina logró apartar a los asesores civiles y con ello a los juristas en su afán de conseguir una solución política en el diferendo y no conforme a derecho como era el objetivo del gobierno de Chile. Esta reunión, efectuada en Santiago, sentó las bases de nuevo encuentro presidencial el que se llevó a cabo en Puerto Montt el 20 de febrero en la base aérea del Ala de Aviación N° 5.

En la reunión presidencial de Puerto Montt, según dice Videla (2008), se dejó consignado en acta el acuerdo (pp. 664-666).

- Que las bases de entendimiento acordadas en Mendoza no configuran modificación alguna de las “posiciones” de las partes respecto al laudo.
- Se establece un sistema de negociaciones que comprende tres fases: En un plazo de 45 días, una comisión mixta propondrá a los gobiernos la adopción de medidas conducentes a crear condiciones de armonía y equidad mientras se logre la solución integral y definitiva.
- En una segunda fase, otra comisión mixta examinará: La delimitación definitiva de las jurisdicciones que les corresponden a Argentina y Chile; Medidas para promover políticas de integración física, complementación económica, explotación de recursos naturales por cada Estado o en común; Consideración de los comunes intereses antárticos, coordinación de políticas atinentes al continente helado, defensa jurídica de los derechos de ambos países y estudio de avance en los acuerdos bilaterales sobre común vecindad en la Antártica; Cuestiones relacionadas con el Estrecho de Magallanes y cuestiones relacionadas con las líneas de bases rectas. Esta segunda comisión debía iniciar su trabajo cuando se hubiera llegado a acuerdo en la primera comisión y tendría un plazo de seis meses para su cometido.
- En una tercera fase, cumplidas las dos primeras, las proposiciones de la comisión serán elevadas a los gobiernos de Argentina y Chile, a fin de que estos convengan los instrumentos internacionales quedando entendido que dichos instrumentos se inspirarán en el espíritu de los tratados que ligan a las partes entre sí.

Tanto en las conversaciones entre los integrantes de la delegaciones argentina como chilena y en el discurso que pronunció el presidente Pinochet se fijaron con mucha nitidez tanto la “posición” del gobierno de Chile como el objeto preciso de las negociaciones a las que había sido invitado por el gobierno de Argentina.

A partir de la firma del Acta de Puerto Montt, Argentina se esmeraría en señalar que con ello ambos países dejaban abierta la negociación directa, calificándola como la única vía pacífica; según Videla (2008), el presidente argentino, por cadena nacional de radio el 23 de febrero, insistiría en sostener que *“cuando estos intereses no se concilian, lo realista, lo correcto, es procurar la vía política idónea que la armonice”* (p. 105), con lo que se apartaba de lo que sostenía Chile al descartar unilateralmente cualquiera posibilidad de arreglo jurídico con el agravante de ni siquiera haberse iniciado.

En el intertanto y a punto de iniciarse las reuniones de la comisión de distensión, Argentina reinició la sistemática violación territorial en la zona austral y también había vuelto a encender el faro en el islote Barnevelt. La estrategia de Chile era que manteniendo la ocupación militar de las islas, el gobierno argentino podría seguir violando el espacio marítimo y aéreo chileno sin mayores consecuencias porque estaba disuadido de efectuar un desembarco ya que ello significaría entrar en combate e iniciar la guerra.

El trabajo de la comisión de distensión fue finalizado en abril y las medidas que sugirió tuvieron escaso efectos en la negociación para la segunda comisión para estudiar los aspectos de fondo. En medio del desarrollo de estas negociaciones se cursaban notas de protesta por parte de Chile con las consabidas respuestas de Argentina, que manejaba los tiempos respondiéndolas según su conveniencia para acelerar o detener el trabajo de la comisión. También caracterizó a este período las publicadas declaraciones del jefe de la Armada argentina, almirante Emilio Massera, que llamaba a actuar y a dejar de lado las negociaciones ya que la razón estaba de parte de Argentina y esta tendría que imponer sus derechos.

Paralelamente al desarrollo de las reuniones de trabajo de la comisión número dos, Argentina incrementaba su campaña psicológica para escalar la crisis mediante el hostigamiento a ciudadanos chilenos radicados en la Patagonia trasandina, el permitir ataques a los consulados, la realización de simulacros de guerra en ciudades de su territorio e imposición de normas para dificultar o impedir el tránsito de camiones desde o hacia Chile a través de territorio argentino. Como respuesta, Chile sostenía la necesidad de mantener las negociaciones, preparar el recurso para presentar la controversia a la Corte Internacional de Justicia de La Haya y hacer ver a Argentina que Chile no quería la guerra, pero que no le temía a que se produjera. En el ámbito militar, se reforzaron las instalaciones en todo el territorio austral y se impartieron instrucciones tendientes a no escalar el conflicto.

En septiembre de 1978, después de haberse realizado seis reuniones de trabajo de la comisión número dos, interviene el papa Juan Pablo I en carta a los obispos de Chile y Argentina hecho que indicaba cuán grave era la situación en el Cono Sur de América. En octubre, el presidente de Chile recibe a un enviado especial del presidente Videla para solicitar un nuevo encuentro presidencial en virtud de que habiéndose logrado un cierto avance, no habían más progresos en las negociaciones; la respuesta del mandatario chileno fue que si en 180 días la comisión dos no había logrado ningún avance era impracticable que una reunión presidencial pudiera lograr avances en la materia y que solamente aceptaría la realización de un encuentro presidencial, pero solo lo haría para firmar los acuerdos a que llegara la comisión dos.

Mientras la comisión dos efectuaba sus trabajos, el presidente Videla propuso realizar una nueva reunión en que solo estuvieran presentes representantes castrenses; aceptada por Chile, a pesar que dicha iniciativa se enmarcaba en el deseo de Argentina de eludir una solución jurídica y privilegiar una solución política, la propuesta entregada por los delegados argentinos mantenía el reclamo territorial en las islas australes y como lesionaba la soberanía de Chile, no fue aceptada y las negociaciones siguieron por la vía diplomática en el seno de la comisión dos.

La revista *La Opinión* de Buenos Aires,⁴ bajo el titular “Un tiburón en el mar argentino” mostraba un mapa de la zona austral indicando las tesis chilena y argentina. La teoría argentina partía isla Navarino en el meridiano que pasa por el cabo de Hornos y dejaba para este país la totalidad de las islas del martillo, y todo el sector archipelágico situado al este de dicho meridiano.

Muy luego las negociaciones se tornaron infructuosas y el 2 de noviembre de 1978 se firma el Acta Final de la comisión dos por la que se proponen medidas económicas, de integración, cooperación y en materias relacionadas con la Antártica en el marco de lo establecido en el encuentro presidencial del Acta de Puerto Montt. En cuanto a las medidas de fondo, en torno a la delimitación, líneas bases, y Estrecho de Magallanes, la comisión informó que no estaba en condiciones de formular proposiciones. La negociación directa entre las partes había fracasado. A contar de esta declaración, la crisis marca su punto de inflexión y se iniciará la última escalada que solo se revierte con la intervención de la Santa Sede en su papel de mediador; mediante la acertada combinación del efecto disuasivo del poder nacional de Chile y la decisión del Vaticano de mediar en el conflicto, posibilitó al gobierno argentino lograr una salida momentánea y favorable cuando canceló el plan de ocupación de las islas el que se debió producir el 22 de diciembre a contar de las 2200 horas.⁵

Conforme a lo relatado en marzo de 1987 por revista *Somos* de Buenos Aires, número 545 y según transcribe Gallardo (2003), el 22 de diciembre de 1978 a las 1530 horas de Argentina, hubo una reunión decisiva en Buenos Aires a la que asistieron el presidente Videla, el canciller Pastor y los tres miembros de la Junta de Gobierno, general Viola, almirante Lambruschini y comodoro Agosti. Duró tres horas, al cabo de la que se impartieron instrucciones para suspender la aplicación del Operativo Soberanía.

4 ARAUJO, Estela. Un tiburón en el mar argentino, en Revista *La opinión* de Buenos Aires Año 11 N° 96 de octubre de 1978.

5 El 20 de diciembre de 1978, a ambos lados de las fronteras los preparativos bélicos habían llegado a su punto.

Un profundo error sería el mensaje del escritor argentino Ricardo Alberto Paz (1981) al afirmar respecto a la posibilidad de guerra: *“La opción nunca fue la guerra y la paz, sino entre ocupación o negociación y que la ocupación valía más que la mejor negociación lo demostró Chile quedándose con las islas sin un rasguño...”* y más adelante critica que Argentina se haya contenido por el ambiente derrotista que influyera en no llevar adelante la invasión (p. 268). La negociación directa se había caracterizado por los siguientes elementos:

- Las partes mantenían “posiciones” completamente divergentes tanto en las aspiraciones territoriales mínimas como a la solución global que esperaban alcanzar (jurídica para Chile y política para Argentina).
- El entendimiento entre los equipos negociadores se vio dificultado por la engorrosa estructura de mando en Argentina donde las decisiones presidenciales estaban supeditadas al Comité Militar (integrado por los Comandantes en Jefe con derecho a voz y voto, en tanto el presidente solo tenía derecho a voz) y a decir de Corbacho (2006), por la existencia de una posición extremadamente dura del jefe de su marina, almirante Emilio Massera, que junto a un grupo de influyentes oficiales querían el fracaso de las negociaciones (pp. 70-72).
- La adopción de una constante amenaza por parte de Argentina de hacer uso de la fuerza para alcanzar sus objetivos, estuvo además acompañada de una campaña psicológica a través de la prensa y de medidas de fuerza en contra de los chilenos residentes en Argentina, como también, en disposiciones que dificultaban el transporte terrestre de vehículos chilenos a través de territorio argentino.

IV. LA NEGOCIACIÓN EN EL PROCESO DE MEDIACIÓN

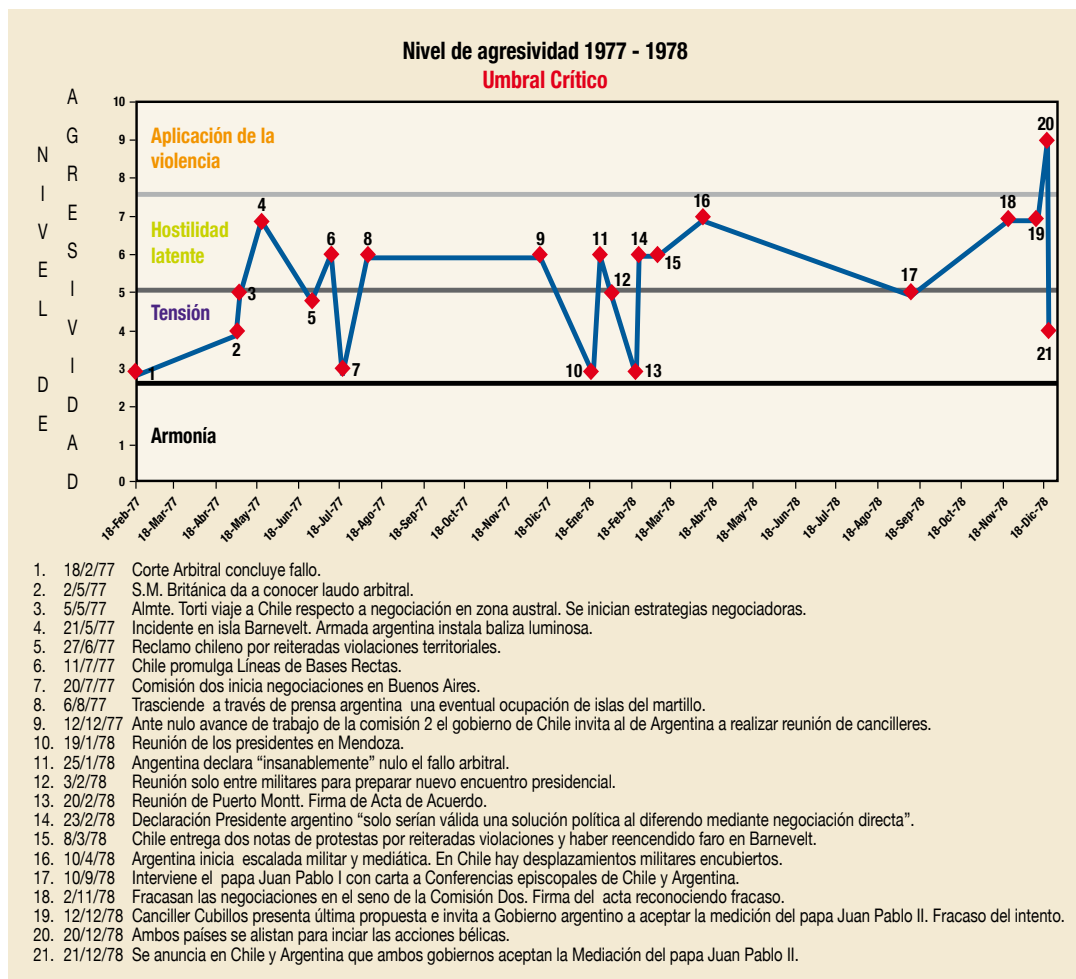
En medio de la crisis de diciembre y como último recurso, el 12 de diciembre de 1978 el canciller de Chile, Hernán Cubillos, descendía de un avión en Ezeiza llevando consigo la última oferta del gobierno militar chileno para lograr una salida pacífica del posible conflicto mediante la intervención de SS. Juan Paulo II como mediador.

Luego de una reunión protocolar efectuada al día siguiente en la Casa Rosada con Videla, se llevó a cabo la negociación en el palacio de San Martín. Se esperaba su conclusión general, pero solo se alcanzaron dos puntos de acuerdo: la aceptación del mediador y del sistema que se iba a seguir ante él (negociaciones

bilaterales). Este acuerdo no se pronunció sobre qué espacios (marítimos o terrestres) se debía mediar, lo que encontró una férrea negativa de la cúpula militar de Argentina que pretendía la mediación sobre los espacios terrestres. Producto de la negativa del Comité Militar, no hubo acuerdo, Cubillos regresa a Chile y ambos países se aprestan para el enfrentamiento bélico que se hace inminente.

El 18 de diciembre el presidente de Chile, habiendo reunido al Consusena, toma la decisión de invitar al gobierno de Argentina a concurrir a La Haya, pese a que había sido advertido por Argentina que dicha decisión sería considerada *Causus Bellis*, pero en un última instante, el presidente Pinochet decide posponer la decisión por algunas horas en espera de una virtual aceptación de la mediación.

Gráfico N° 2



Fuente: Renato Valenzuela Ugarte.

En efecto, pese a la negativa de Argentina de aceptar al mediador en los términos propuestos por Chile, el gobierno continúa con los esfuerzos diplomáticos y no abandona esta iniciativa, la que finalmente dio un resultado positivo que se alcanzó solo después de la intervención del nuncio apostólico en Buenos Aires; el jueves 21 en la noche (hora de Roma) llegaban las respuesta de los cables cifrados para los presidentes Videla y Pinochet, aceptando la propuesta del Papa como mediador, lo que fue informado al mundo el 22 al mediodía (8 y 7 de la mañana en Buenos Aires y Santiago, respectivamente).

La decisión de la Santa Sede de mediar en el conflicto produjo una rápida distensión en la zona austral, las flotas paulatina y progresivamente se alejan de los mares australes y ya en enero se encontrarán en sus respectivos puertos bases de los litorales centrales. El día 23 se informó que el cardenal Samoré tomaría la representación papal en el proceso que se iniciaría después de la firma del Acta de Montevideo.

Después de múltiples reuniones preparativas realizadas entre el cardenal Samoré y las autoridades argentinas y chilenas, tanto en Santiago como en Buenos Aires, tendientes a preparar las bases de los “buenos oficios” solicitados al Vaticano, se llegó al acuerdo de cambiar la idea original y no limitarla al logro de un acercamiento entre las partes, sino a definir su intervención como una “verdadera mediación”.

El Acta de Montevideo, firmada el 8 de enero de 1979, será el instrumento que regirá a las negociaciones sostenidas por casi cinco años. En esta acta además de valorarse los esfuerzos de la Santa Sede por la paz en el Cono Sur, se deja establecido que se tomarán en cuenta las negociaciones ya realizadas relacionadas con el Acta de Puerto Montt. También las partes declararon su buena disposición para considerar las ideas que la Santa Sede pudiera expresar. Chile y Argentina se comprometían en plantear al Santo Padre las respectivas posiciones.

En sus sugerencias, el mediador llegará a proponer ciertas facilidades a Argentina en las islas Nueva, Hornos, e islotes Evout y Barnevelt. De igual forma, el mediador propone en el mar considerar las normas del derecho internacional vigentes en la época del Tratado de 1881 y define a la anchura de 3 millas como mar territorial dejando al resto de la proyección marítima o Zona Económica Exclusiva como se le reconoce hoy en día en la categoría de mar libre.

Con la firma del acuerdo de Montevideo se inicia una nueva etapa; Chile había logrado que Argentina aceptara la intervención de un tercero y tenía clara con-

ciencia que esto no había sido de su total agrado ya que se presumía que para el mediador sería muy difícil aceptar las peticiones desmesuradas e infundadas. Ante el eventual fracaso de la mediación, el gobierno de Chile, durante su desarrollo, mantuvo el recurso de concurrir a la Corte Internacional de La Haya conforme al Tratado de 1972 ya desahuciado por Argentina, pero aún vigente hasta diciembre de 1982.

La negociación directa entre las partes había entregado bastantes experiencias al gobierno de Chile, sin embargo, fue necesario hacer adecuaciones en el equipo negociador nombrando a un embajador especial ante el mediador, Enrique Bernstein, y manteniendo en Santiago una oficina de mediación cuya dirección recayó en el coronel Ernesto Videla. Esta oficina mantenía el intercambio de comunicación con las instituciones de la defensa, pero las decisiones finales siempre recaían en el Presidente de la República.

A contar de las “Presentaciones” que los gobiernos de Argentina y de Chile se comprometieron entregar al mediador, conforme a los acuerdos de Montevideo, se realizaron durante los años 1979 y 1980 más de un centenar de reuniones del mediador con las partes, algunas en forma individual y, ocasionalmente, en forma conjunta con las dos delegaciones. Este período no estuvo exento de la amenaza del uso de la fuerza por parte de Argentina.

Hacia junio de 1980 y después que las negociaciones tuvieran numerosos tropiezos que incluso llevaron a considerar el fracaso de la mediación papal, el cardenal Samoré logró estructurar una hipótesis de solución que, según afirma Videla (2008), contenía *“la presencia argentina en algunas tierras del archipiélago austral, concretamente en las islas Barnevelt y Evout con un pièd-à-terre en la isla cabo de Hornos y una presencia en la isla Nueva... y, la delimitación marítima, conforme con la solución terrestre y de acuerdo al derecho marítimo vigente en 1881”* (p. 368).

La hipótesis esbozada por Samoré produjo un gran desencanto en la delegación chilena, pero analizada más en detalle se dedujo que ella podía ser modificable y se diseñó una estrategia para lograr su modificación sustancial; en este sentido se volcarían todos los esfuerzos de Chile. Sin rechazar la hipótesis –por el contrario a partir de ella– el equipo negociador encabezado por el embajador Bernstein seguiría redoblando sus esfuerzos a fin de lograr que finalmente se negociara la delimitación de los espacios marítimos, sin ceder soberanía terrestre conforme al Tratado de 1881 y laudo arbitral.

El 12 de diciembre de 1980 el Vaticano hace entrega, en carácter de reserva, a las delegaciones de Chile y de Argentina, la propuesta. En su discurso el

Papa dejaba establecido que con ello se alcanzaría un acuerdo completo y definitivo y aun cuando reconocía la validez del Tratado de 1881 y con ello la soberanía de las tierras al sur del canal Beagle, le entrega a Argentina facilidades para instalar y atender en las islas Evout y Barnevelt ayudas necesarias para la navegación. Sugería también instalar en isla Nueva un sistema de control de tráfico aéreo atendido conjuntamente por las partes y expresaba la posibilidad de ubicar en isla Hornos un santuario.

Asimismo, la propuesta papal consideraba prever facilidades para la navegación de buques argentinos en los canales fueguinos y de buques chilenos en tránsito entre, hacia y desde el estrecho de Le Maire. Respecto de la delimitación marítima, proponía una para cada país separadas por una zona común interpuesta a partir de la longitud del meridiano del cabo de Hornos por el oeste y, hacia el oeste, por una línea que salía de la boca del canal Beagle en dirección al sur este.

Desde el primer instante la “Propuesta” no sería bien recibida en Argentina porque favorecería a Chile. Al respecto, Rey Balmaceda (1983) señalaba los siguientes aspectos (p.128):

- Todas las islas en litigio, sin excepción, se atribuían a Chile al que además se le convalidaban 12 millas de mar territorial en el Atlántico.
- El “principio bioceánico” quedaba absolutamente desvirtuado; Argentina quedaba excluida del Pacífico y se legalizaba para Chile la penetración en el Atlántico.
- La presencia de Argentina en las islas Evout y Barnevelt era simbólica (para ayudas a la navegación y forma de control aéreo).
- Chile no solo legalizaba una fachada en el Atlántico sino que participaría conjuntamente con Argentina en la explotación de una Zona Económica Exclusiva al oriente del meridiano del cabo de Hornos.
- La utilización de la Zona Económica Exclusiva asignada a Argentina aparecería con un carácter de cesionario de Chile por cuanto Argentina carecería de costa para proyectarla.

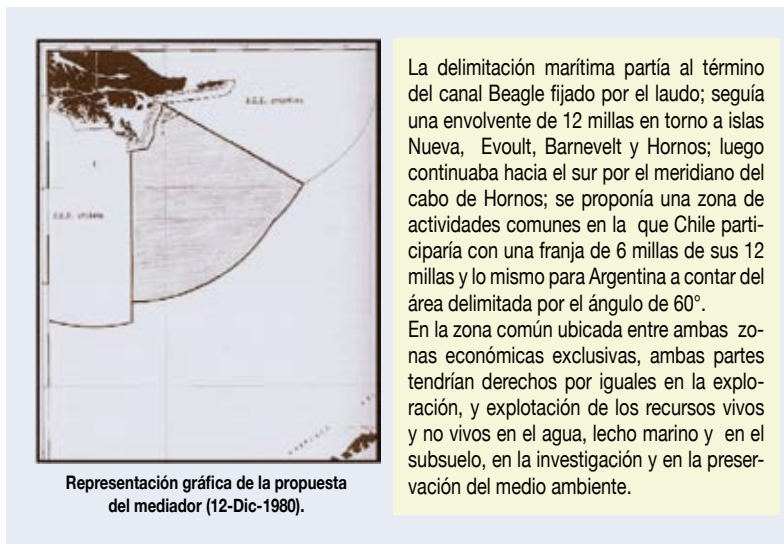
El 18 de diciembre el gobierno de Chile informa al cardenal Samoré que se ha aceptado la “Propuesta” en tanto el gobierno de Argentina dejaba entrever la

posibilidad de someterla a plebiscito lo que produjo gran preocupación en círculos del Vaticano. El 8 de enero de 1981, el Papa da a conocer a la opinión pública que Chile ha dado respuesta a la propuesta. Por su parte, el gobierno de Argentina dio a conocer su respuesta solo el 23 de marzo de 1981, después de más de dos meses de haber expirado el plazo fijado por la Santa Sede, respuesta que Chile solo vino a conocer recién en mayo de 1983 por una infidencia de la prensa argentina. Importante de señalar es el hecho que el canciller de Argentina, Miguel Ángel Zavalta Ortiz, haya escrito en la revista *Criterio* de diciembre de 1981 un fundamentado artículo llamando a aceptar la propuesta papal.

Según se supo por el tenor de lo publicado en la prensa trasandina, la respuesta de Argentina no fue una aceptación, sino por el contrario un cuestionamiento a sus enunciados y seguía reclamando soberanía en algunas de las islas, con lo que más que defender un derecho lo que buscaba era preservar su interés geoestratégico y el control bioceánico en el mar austral.

Gráfico N° 3

Propuesta papal del 12 de diciembre de 1980 según Videla (2008), p. 398



Hacia abril de 1981, Argentina vuelve a reiniciar sus preparativos bélicos y junto con intentar conseguir una nueva propuesta papal, adopta medidas de fuerza en el territorio austral, lo que motivaría un llamado del Papa en que recordaba las condiciones de distensión que debían reinar en el marco de la mediación conforme a lo que se acordara en Montevideo.

El 30 de abril se tiene conocimiento de inusitados movimientos de fuerzas argentinas en la frontera en un clima de gran agitación lo que se vio agravado por la detención en ambos países de militares en presuntas actividades de espionaje. Hacia fines de mayo la mediación entra en un proceso de estancamiento afectado además por el atentado que sufriera Juan Pablo II en la Plaza de San Pedro.

Hacia el mes de junio, nuevas sugerencias del mediador no permiten avances concretos al mismo tiempo que en Argentina se acentuaba la crisis política por desavenencias habidas entre el Presidente de la República –que ya había pasado a condición de general en retiro y la ejercía el general Viola– y los comandantes en jefes, entre los que el Comandante en Jefe del Ejército, Leopoldo Galtieri había asumido la línea más dura.

Según Videla (2008), el Jefe de Estado Mayor de la Defensa Nacional de Chile, había informado que en el primer semestre de 1981 las violaciones de los espacios marítimos y aéreos de territorio chileno por parte de unidades argentinas habían duplicado a las producidas en 1980 (p.437).

El 20 de julio el cardenal Samoré informó a la delegación chilena que el gobierno argentino no había dado su conformidad a la aceptación de la propuesta papal, habiéndose limitado a pedir precisiones y también a discutir afirmaciones del mediador. Se continúa el trabajo de la comisión dos en reuniones separadas o en conjunto con el cardenal Samoré que pese a ver muy deteriorada su salud mantiene el empeño por llegar a feliz término con la mediación.

El 22 de agosto de 1981 el diario *La Nación* de Buenos Aires da a conocer la propuesta papal rompiendo el compromiso contraído con el Papa de mantenerla en reserva. La situación se mantiene sin variaciones, pero bajo una fuerte amenaza de Argentina de hacer uso de la fuerza.

A comienzos de noviembre se registra un incremento de las violaciones marítimas y aéreas, entre ellas la de un grupo de ataque de unidades de superficie constituido por el crucero “Belgrano”, y destructores “Piedra Buena”, “Segui” y “Py”, que incursionan en la zona del martillo y archipiélagos de las Wollaston y Hermite; asimismo, entre el 7 y 12 de ese mes sus helicópteros artillados sobrevuelan a las lanchas torpederas destacadas en el área y aviones de la Armada efectúan vuelos rasantes a los puestos de vigía y señales; también los destructores argentinos efectúan amagos de embestidas a las embarcaciones chilenas, pero estas evitan el incidente. Las provocaciones alcanzan a unidades fondeadas en la rada de Puerto Williams.

Una clara señal de endurecer su postura negociadora dio Argentina el 11 de diciembre de 1981 cuando la Junta Militar al emitir un comunicado por el que daba a conocer que el presidente Viola había cesado en sus funciones y que sería reemplazado por el general Leopoldo Galtieri que excepcionalmente no pasaría a la condición de retiro; señal con que inicia una escalada en contra de Chile la que suspende al decidir invadir las islas Falkland/Malvinas.

En efecto, el 21 de enero de 1982 el crucero “Belgrano”, que se encontraba en las inmediaciones de isla Picton, embarca al canciller Costa Méndez y se dirige a la zona del cabo de Hornos de donde regresa al día siguiente. En las primeras horas del sábado 23 de enero, el destructor argentino “Piedra Buena”, fondea en la caleta Toledo –isla Deceit– generando un suceso crítico que escala la crisis. A las 0400 horas de ese día, por intermedio de la torpedera “Guacolda” se le conmina a abandonar su fondeadero y por otra parte se le imparten instrucciones al buque chileno para que proceda a hundir a la unidad argentina en el caso que el destructor argentino no hubiera hecho abandono del lugar. Antes del amanecer, el “Piedra Buena”, zarpa de caleta Toledo y deja el área austral. A contar del incidente Piedra Buena-Guacolda, Argentina continúa los actos provocativos, pero al poco tiempo se suspende la escalada deliberada y cambia su centro de gravedad a las Falkland/Malvinas.

El jefe de la delegación de Argentina ante el mediador, general Ricardo Etcheverry Boneo aseguraría después que tanto la Santa Sede como Chile consideraban a la “Propuesta” como única, indivisible e inmodificable y que en febrero de 1982, hubo muchos inconvenientes para mantener el ritmo de las negociaciones porque no había como conciliar los términos de la “Propuesta” con las pretensiones argentinas.

Ante el fracaso de las negociaciones con Gran Bretaña, Argentina invade a las islas Falkland/Malvinas el 2 de abril. Aquel día, la tensión bilateral en la zona austral fue muy alta; unidades navales chilenas fueron desplegadas al oriente del canal Beagle en exploración ante el eventual movimiento de las fuerzas de la Armada argentina. En la frontera terrestre y en la base aérea de Punta Arenas se decretó el máximo alistamiento en previsión de un ataque.

El plan de Argentina de invadir las Falkland/Malvinas estaba inserto en la confrontación con Chile; las memorias del general Viola, transcritas por Gallardo (2003), expresan: *“Lo que ocurrió con Malvinas después, y es interesante ver cómo se veía el tema Malvinas en el año 1981, no era de ninguna manera una alternativa a la violencia eventual con Chile, era el antecedente. Es decir: a partir de una victoria en Malvinas la conclusión que había en la cabeza de la Junta y del grupo militar en*

torno, no era que a partir del momento que se resolviera el tema Malvinas se podía negociar con Chile, sino el antecedente para imponer por la fuerza una resolución semejante con Chile” (p.179).

Durante el desarrollo de la guerra Falkland/Malvinas, de abril a junio de 1982, aun cuando la tensión bilateral no decreció, disminuyeron significativamente las violaciones a los espacios jurisdiccionales aéreos y marítimos de Chile en la zona Beagle –islas del Martillo– Cabo de Hornos.

En abril de 1982, Osiris Villegas, general y geopolítico argentino en su libro *La propuesta pontificia y el espacio nacional comprometido*, en plena euforia por la ocupación de Malvinas, llama a Argentina a “no persistir en una diplomacia bilateral que durante años la ha inhibido para efectuar actos de posesión efectiva en las islas en litigio que son los hechos reales que garantizan el restablecimiento de una soberanía usurpada y la preservación de la integridad del territorio nacional” (p. 2).

Según relata Etcheverry (2000), a partir del 27 de abril de 1982 se inician las negociaciones teniendo como referente la “Propuesta Papal” en que la estrategia de su país logró hacer que Chile se definiera en expresar qué aspectos eran negociables; conforme lo indica el jefe de la delegación de Argentina, a contar de esa fecha fue posible que el recurso de Chile de acudir a la Corte Internacional de Justicia, haya sido revertido, y esa decisión, quedado radicada en la Santa Sede ya que en caso contrario habría significado para el Vaticano el anuncio del fracaso de la mediación (pp. 127-133).

Hacia julio de 1982, ya perdida la guerra en el Atlántico Sur por parte de Argentina, Etcheverry (2000) señala que las hipótesis que sustentaba el mediador eran las siguientes (p.133):

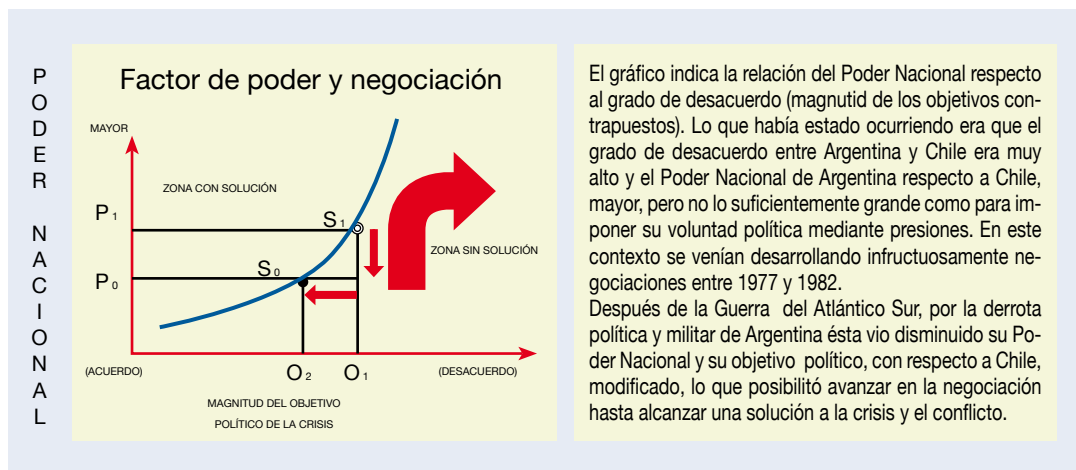
- Llegar en pocos meses a una solución global en lo que se refería a islas, delimitación marítima y solución de controversias.
- Prorrogar la vigencia del Tratado de 1972 o suspender la denuncia de Argentina exclusivamente en materias de mediación.
- Concurrencia de Chile a la CIJ antes de la fecha de vigencia del Tratado de 1972 sujeto al resultado de la mediación.
- Si no se llegara a un acuerdo global y completo, suscribir un Tratado de Paz congelando el diferendo por algún tiempo.

Por entonces la posición negociadora de Argentina se ve disminuida por la derrota en la Falkland/Malvinas y su pretensión de mantener el principio bioceánico la reduce a partir de hitos que se establecerían en isla Nueva y, otro en cabo de Hornos que sería el punto de partida de la delimitación marítima por el meridiano de dicho cabo en su dirección sur; de este modo, Evout y Barnevelt estarían bajo soberanía Argentina y se contendrían los intentos chilenos hacia el Atlántico. La propuesta de Argentina no fue aceptada por Chile. Percibe Etcheverry (2000) un endurecimiento de la posición chilena: *“Posiblemente este proceder se vio alentado por el resultado desfavorable de la Guerra del Atlántico Sur”* (p.133).

La iniciativa de llegar a un Tratado de Paz de carácter parcial fue sugerida por el cardenal Samoré en septiembre y fue aceptada de inmediato por Chile, en tanto Argentina sin rechazarlo, prefería un acuerdo global y lograr un tratado final. En este estado se encontraban los trabajos cuando después de agravarse la delicada salud del representante del mediador, fallece en febrero de 1983 el cardenal Samoré.

La situación política interna de Argentina no le era favorable al presidente Bignone –general en retiro que había sido designado para reemplazar a Galtieri después de la guerra del Atlántico Sur y que duraría en funciones hasta que se realizaran elecciones– ya que había un grado de presión interna que le exigía entregar el gobierno sin traspasarles a las nuevas autoridades el problema de la controversia con Chile, por ello su interés en buscar la firma de un Tratado de Paz final que incluyera una solución definitiva y no solamente de carácter parcial.

Gráfico N° 4



Fuente: Renato Valenzuela Ugarte

Hacia agosto de 1983 se comienza a configurar un cuadro algo positivo al alcanzarse aproximaciones directas entre representantes de ambas delegaciones hasta que, el 17 de octubre, los representantes del mediador (los cardenales Sainz y Montalvo, este último incorporado en sus funciones después de la muerte de Samoré) entregan a la parte chilena una nueva base de negociación que denotaba un cambio sustancial en el principio bioceánico; por una parte Argentina renunciaría a la presencia en Nueva, Evout, Barnevelt y Hornos, se suprimiría la zona de paz y otros temas relacionados con la navegación en aguas interiores y se hacían referencias a asuntos concernientes a las líneas de bases rectas (navegación en aguas interiores).

A contar de octubre se inicia la última etapa de las negociaciones en que el punto central para Chile sería que si se eliminaba la “Zona de Paz” de la “Propuesta”, como compensación, la delimitación marítima debería modificarse hacia el este del meridiano del cabo de Hornos, aspecto que sería inaceptable para Argentina.

El 10 de diciembre de 1983, asumió el mando de la nación argentina el presidente Raúl Alfonsín con las negociaciones bastante avanzadas y ya las coincidencias entre ambos países consideraban suprimir la zona de actividades comunes concertadas, la supresión de la presencia argentina en islas de la controversia y mantención del meridiano de Hornos como límite de las jurisdicciones en la zona austral hasta las 200 millas. Tal como lo reconociera Etcheverry (2000), Argentina se inclinaba ante los hechos. *“Con respecto a la soberanía insular, Argentina sabía –al iniciarse la mediación– que sus antecedentes históricos, políticos y diplomáticos no le brindaban un completo respaldo. En lo que a las jurisdicciones marítimas se refiere, por el contrario, la convicción argentina y sus derechos eran más firmes”* (p.158).

Para lograr sus propósitos, Argentina debió luchar, no solo contra Chile, que al aceptar la propuesta se manifestó reacio a aceptar modificar sus principales aspectos y con ello a permitir, un “pièd- à- terre” que le posibilitara a Argentina una proyección de tierra hacia alta mar que limitara la penetración de Chile en el Atlántico. En este ámbito se concentrará el esfuerzo final de la actividad de la delegación de Argentina para obtener una delimitación marítima lo más favorable a sus intereses.

El 23 de enero de 1983 se firma en el Vaticano una Declaración de Paz y Amistad entre Chile y Argentina. Bajo la dirección directa del Secretario de Estado y la intervención del Santo Padre que recibía esporádicamente a las delegaciones

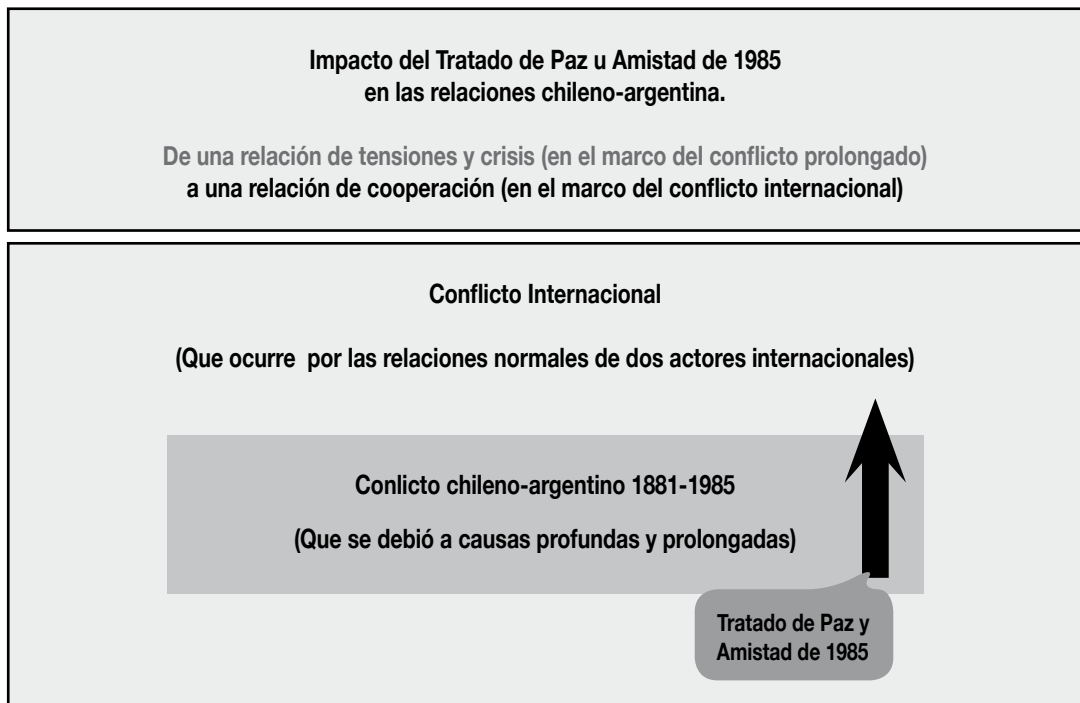
se empieza a dar formas a la propuesta lo que no estuvo exento de tropiezos, que una vez más, volvieron a atraer a la discusión el fantasma del fracaso de la mediación. Todavía debían transcurrir diez meses más de intensas negociaciones.

La mediación finalizó con la firma del Tratado de Paz y Amistad el 29 de noviembre de 1984 y fue ratificado por Chile el 12 de abril de 1985. El canje de los instrumentos de ratificación se efectuó por los cancilleres Jaime del Valle y Dante Caputo, el 2 de mayo en Roma, en presencia de Juan Pablo II.

Como se ilustra en el gráfico N° 6, la resolución de la crisis de 1987, del conflicto 1881-1984 se logró después de una larga negociación. Con la firma del Tratado ratificado en 1985, la relación chileno-argentina se está desarrollando ya no en el ámbito del conflicto prolongado, “protracted conflict” en la terminología de Brecher y Wilkenfeld (2003), sino en el ámbito del conflicto internacional en el que, sin descartarse la ocurrencia de crisis y aun guerras, prevalece una relación basada en la cooperación.

Gráfico N° 5

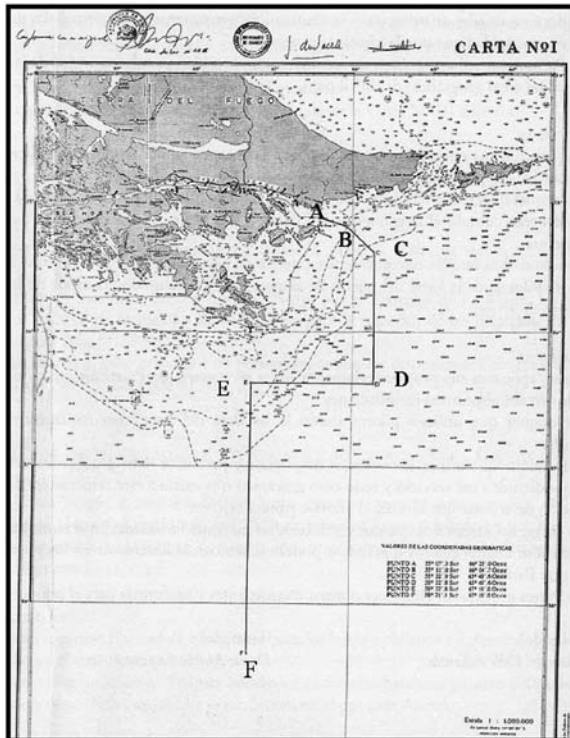
De la crisis y conflicto a una relación de cooperación



Fuente: Renato Valenzuela Ugarte.

Gráfico N° 6

Delimitación Austral en Tratado de 1985, Videla (2008), p. 688



DELIMITACIÓN MARÍTIMA DEL TRATADO 1985

La delimitación marítima en la zona austral que se acordó en el Tratado era significativa mejor que a la contenida en la "Propuesta Papal" de 1980 y al eliminarse las zonas de explotación, explotación e investigación comunes que se había propuesto inicialmente, se eliminaba también una fuente de conflictos futuros.

Esta línea delimitadora partía donde había finalizado el laudo y de hecho no reconocía el "principio bioceánico".

V. DESARROLLO DE UN MODELO DE NEGOCIACIÓN

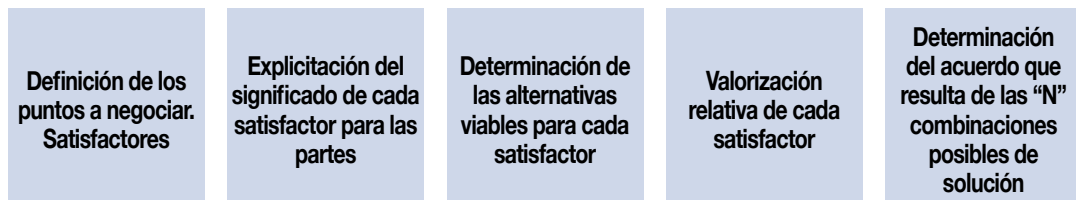
1. Síntesis del modelo de negociación aplicado

El modelo para desarrollar una negociación tiene una secuencia. Primero, se requiere saber qué es lo que requiere cada parte de la otra. Esto puede ser un territorio, un permiso, un compromiso, un bien, etc. (un satisfactor). A continuación, se necesita conocer las razones para requerir el satisfactor desde las perspectivas de ambas partes. Después, es necesario establecer un rango de opciones en cada satisfactor que responda a lo que se quiere obtener, desde lo óptimo a lo menos favorable; en esta parte se determinan los puntos más atractivos de forma de producir un intercambio entre los satisfactores. Cumplido lo anterior, se está en condiciones de establecer para cada parte, qué elementos son importantes y cuáles lo son menos, estableciendo las prioridades valorizadas entre los satisfactores. Este ejercicio también debe hacerse desde la perspectiva

de la contraparte, aunque se tenga una referencia subjetiva de su visión. Finalmente, se puede llegar a determinar el acuerdo global que es la resultante entre “N” combinaciones posibles.

Gráfico N° 7

Secuencia gráfica del modelo de negociación



Fuente: Renato Valenzuela Ugarte

2. Utilización del modelo en la ANEPE

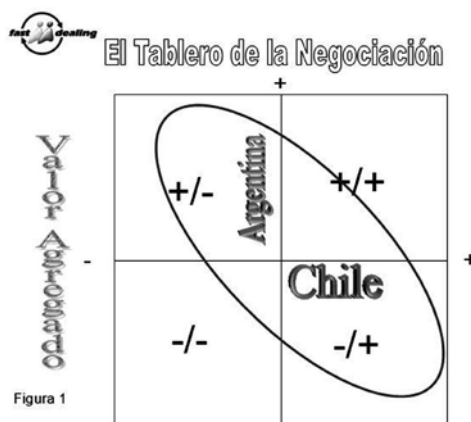
El caso de las negociaciones entre Chile y Argentina por el diferendo austral fue presentado a tres grupos de alumnos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) a modo de estudio de aprendizaje de un modelo de negociación para resolver casos complejos. Se tomó el acuerdo de la mediación papal como antecedente así como opiniones vertidas por participantes directos de ambos países; ellos fueron el general Videla (2001), por Chile, y el ex canciller argentino Zavala (1982). A los alumnos se les presentó la situación a través de nueve satisfactores que debían resolver, tomados de la realidad de las conversaciones, ofreciéndoles diferentes opciones de solución para cada factor, las que iban desde las más favorables para Chile hasta las más favorables para Argentina, incluyendo la que efectivamente fue alcanzada a través de la mediación.

A los participantes se les dividió en grupos negociadores que representarían a Chile o a Argentina. A continuación, se le pidió a cada grupo que estableciera el orden de preferencia para esas opciones dentro de cada satisfactor desde la perspectiva del país que representaban y que, finalmente, que ponderaran la importancia que le atribuían a cada satisfactor también desde el punto de vista de su representado. Con ese conocimiento, los grupos negociarían para obtener los intereses de cada parte. A mejor nivel de solución de las opciones de cada satisfactor que logra una parte, mayor es el valor agregado obtenido para sí. Lo normal es que el mayor valor agregado que logra una parte produzca un menor valor en la otra. Lo que deben buscar, entonces, es el modo de intercambiar los satisfactores de forma que el acuerdo final agregue el máximo valor a cada una.

3. Explicación teórica de los acuerdo negociados

Para el análisis de los acuerdos se empleó el software de negociación FastDealing, que es alimentado con la información obtenida de los grupos y que con ella produce un mapa en donde se ubican las soluciones. Este mapa de la figura 1 representaría una negociación teórica ideal: Los ejes miden el valor agregado de cada país, lo que forma un tablero de negociación. Los ejes miden el valor agregado de cada país de menos a más. El punto central es el Estado antes de un acuerdo, en donde no hay valor agregado sobre lo actual. Los valores positivos indican que se recibe más de lo que se entrega, mientras que los negativos, lo contrario. Esto produce cuatro cuadrantes. El cuadrante $+/+$ es donde las soluciones encontradas le agregan valor a ambas partes simultáneamente. Por el contrario, el cuadrante $-/-$ les resta valor y los otros dos le agregan valor a una y le restan a la otra.

Los acuerdos que se logren no pueden ocupar todo el tablero. Por ejemplo, un acuerdo que le dé el máximo valor agregado a una parte, no puede darle simultáneamente todo el valor agregado a la otra. Lo mismo ocurre en el otro extremo. No existe el acuerdo en que ambos pierdan todo. Así, comprendemos que los acuerdos posibles solo ocupan un área determinada, pero no todo el tablero. Esa área está representada por el óvalo. Su forma puede ser desde muy estirada y estrecha hasta ser un perfecto círculo. Mientras más estirada resulte, más competitiva nos resultará la negociación, en cambio, mientras más circular, habrá más posibilidades de agregar valor y llegar a buenos resultados. La forma mostrada en el gráfico es típica. Tiende a ser oblicua entre los cuadrantes competitivos, pero también agrega valor y existen posibilidades de acuerdos en el área en que ambos ganan.

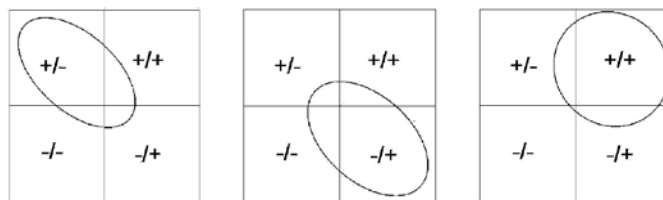


Fuente: Fernando García Toso.

Los pequeños círculos al interior del área de acuerdos son soluciones reales. Las que están en los extremos favorecen a las partes correspondientes, pero desfavorecen a sus respectivas contrapartes, lo que las hace inaceptables al menos para el desfavorecido. En cambio, las tres que están en el cuadrante $+/+$ son positivas para ambas, sin embargo, claramente las soluciones mejoran a medida que se acercan al límite del área en forma diagonal, ya que van agregando valor simultáneamente a los dos negociadores.

4. Ubicación del área de acuerdos

Dependiendo de cuán balanceados sean los satisfactores a que aspiran las partes, el centro de gravedad del área se ubicará más al centro o más sesgadamente hacia una de ellas, por lo que su ubicación es un buen predictor de la dificultad de llegar a un acuerdo.



Fuente: Fernando García Toso.

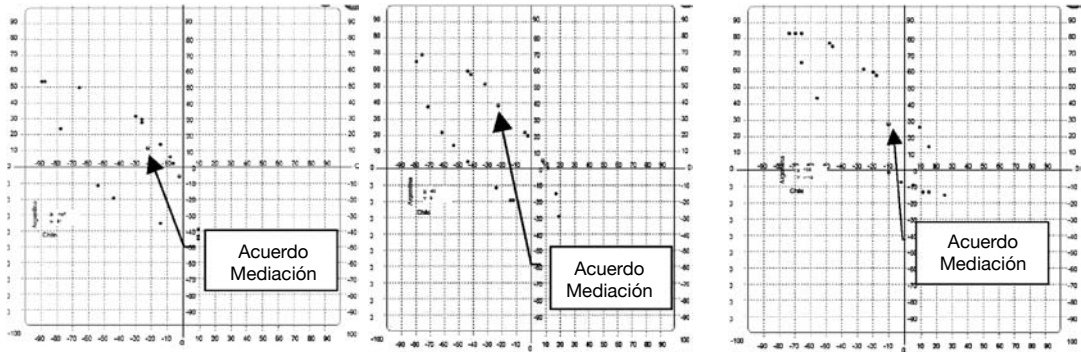
También es un indicador del “apetito” de una de las partes o de la debilidad de la otra. La figura 2 muestra un área de acuerdos sesgado hacia el negociador representado en el eje Y, mientras que la figura 3 muestra un área sesgada para el negociador representado en el eje X. La figura 4 muestra un área balanceada, donde ambas partes pueden lograr acuerdos con el máximo valor agregado.

La ubicación de estas áreas es función del balance y la ponderación de los satisfactores y el valor agregado de las opciones, todo lo que se realiza en la etapa de preparación de las negociaciones.

5. Resultados de los grupos negociadores en la ANEPE

Hubo tres grupos diferentes correspondientes a tres cursos hechos en distintas oportunidades en la ANEPE con oficiales del Curso de Alto Mando (CAM).

Cada grupo añadió o modificó el caso original presentado, pero se mantuvo básicamente con los satisfactores iniciales, en donde la evaluación de las opciones y la ponderación de los satisfactores fue propia y diferente para cada uno.



Fuente: Fernando García Toso.

Las tres figuras muestran el tablero de negociación con la ubicación del área de los acuerdos. En el eje de las abscisas (X) se ubica Chile y en el de las coordenadas (Y), Argentina.

La similitud entre los tres grupos es sorprendente, indicando que los satisfactores estaban sesgados a favor de Argentina.

Los nueve puntos básicos (satisfactores) eran los siguientes:

1. Delimitación de la Zona Marítima Austral
2. Control Estrecho de Magallanes
3. Pertenencia y soberanía de las islas
4. Acceso a la Antártica
5. Derechos sobre la Antártica
6. Control Mar de Drake
7. Libre navegación
8. Solución de controversias
9. Principio oceánico

De ellos, solo el 1) y el 2) podrían considerarse de iniciativa para Chile, es decir, satisfactores netamente para Chile. Todo el resto corresponde a intereses argentinos.

Delimitación de la Zona Marítima Austral

La delimitación marítima era un punto de interés de Chile, por cuanto el Tratado de 1881 no se pronunció sobre los derechos sobre el mar y ahora que el laudo arbitral había aclarado completamente la jurisdicción terrestre de Chile en la zona, era el momento de hacerlo con la marítima. Por su parte, Argentina nunca quiso,

durante las negociaciones previas a la mediación, tratar este tema y darle una solución a través de la vía de no aceptar el resultado del laudo. El acuerdo resultó ser de una enorme limitación para Chile conforme al derecho del mar que le hubiera permitido proyectarse hacia el Atlántico. Sólo tres millas de mar territorial a partir de las bases rectas y unas pocas millas de zona exclusiva económica, bastante menos que las 200 que tiene en todo el resto de su litoral. Es más, la envolvente de la delimitación de la zona económica exclusiva dejó a Chile sin siquiera una proyección hacia el sur de su propio territorio, las islas al este del cabo de Hornos, en donde Argentina no tiene tierras que se proyecten al océano, pero sí tiene, en virtud de este tratado, Zona Económica Exclusiva.

Control Estrecho de Magallanes

El otro tema de interés para Chile era el Estrecho de Magallanes. Durante las negociaciones previas a la mediación, este no era un punto que Argentina quisiera abordar. Cuando Chile lo plantea, su respuesta fue que era coribereña del estrecho con los mismos derechos que Chile. A partir de la base recta de la boca oriental del estrecho, Chile tiene una proyección natural hacia el Atlántico. El acuerdo del Tratado de 1985 fue que el límite para Chile es esa recta, sin ninguna proyección, ni siquiera las tres millas territoriales a las que tiene derecho todo país frente a sus costas y bases rectas.

Pertenencia y soberanía de las islas

La pertenencia y soberanía de las islas era un tema zanjado en el laudo. Chile, frente a la pretensión argentina de desconocer ese derecho, no tenía nada que ganar, sino solo arriesgar, por cuanto en el mejor de los casos podía mantener lo que le daba el Tratado de 1881. El resultado fue que se confirmó por segunda vez el Tratado de 1881, quedando en las mismas condiciones previas a la negociación.

Acceso a la Antártica

En cuanto el acceso hacia el sur vía aguas interiores chilenas, también era de interés netamente argentino, ya que nuevamente este es un punto en que Chile no gana nada, solo entrega. El acceso fue concedido.

Derechos sobre la Antártica

Ambos países tenían interés en no afectar sus derechos sobre la Antártica como resultado de este acuerdo. Eso queda establecido así expresamente en el

acuerdo de la mediación. Los dos países mantienen su *statu quo*, aunque Argentina tiene ahora derechos marítimos que antes no tenía que se proyectan hacia el sur.

Control Mar de Drake

Control sobre el Mar de Drake. A partir que el meridiano del cabo de Hornos es la delimitación marítima entre los dos países; por tanto el control es compartido.

Libre navegación

Libre navegación. Este satisfactor es netamente argentino. El acuerdo lo establece para Argentina cuando le concede la mayoría de los derechos de navegación con muy poca compensación para Chile.

Solución de controversias

La solución de controversias sigue la línea de resolverlas pacíficamente al establecerse el acuerdo directo entre las partes y, de no resultar, sigue un procedimiento de mediación y negociación a través de una Comisión Permanente de Conciliación argentino-chilena, que tiene un plazo de seis meses prorrogables con acuerdo de las partes, quienes no están obligadas a aceptar las sugerencias o propuestas de esta, para terminar en un arbitraje a través de un tribunal arbitral cuya sentencia será obligatoria para las partes, definitiva e inapelable.

Principio oceánico

En relación al principio oceánico, satisfactor demandado por Argentina, el tratado no lo considera explícitamente y en la práctica puede interpretarse como desechado porque Chile quedó con territorios insulares y bases rectas que apuntan hacia el Atlántico. Pero hay que considerar también que la delimitación marítima establecida en el meridiano que pasa por la longitud del cabo de Hornos podría ser una aplicación práctica de este principio, al negar a Chile su proyección, tanto en el extremo sur como en la boca oriental del Estrecho de Magallanes.

6. Resultados de la aplicación del modelo

El resultado de la ubicación geográfica del Acuerdo del Tratado de Paz y Amistad en los tres tableros de las negociaciones que se sitúan en el cuadrante donde Argentina obtiene más de lo que entrega, mientras que Chile recibe menos

de lo que entrega, es el reflejo de un intercambio de satisfactores negativo para Chile.

Chile entregó gran parte de sus derechos de zona económica exclusiva frente a sus costas insulares y líneas de base rectas ubicadas al sur del canal Beagle que apuntan hacia el este y cedió a Argentina esos derechos frente a las costas que apuntan al sur, donde Argentina no tiene territorios; entregó la proyección oceánica de la boca oriental del Estrecho de Magallanes sin siquiera obtener mar territorial y permitió derechos de navegación por aguas interiores a naves argentinas. ¿Qué obtuvo a cambio? La ratificación del Tratado de 1881, que delimitó tierras, pero no mar, lo que no representaba ningún avance ya que eso había sido zanjado con el laudo arbitral. Más de alguien estará pensando que lo que ganó Chile fue la paz, al evitar una guerra devastadora y sin sentido de insospechadas consecuencias. Es cierto, pero lo es para las dos partes, lo que no justifica que solo una de ellas entregue sin recibir nada a cambio.

La lección a aprender es que una negociación debe ser equilibrada al momento de plantear satisfactores por las partes. No hay duda que Chile privilegió mantener las tierras, las que ya le pertenecían, pero no planteó nuevos satisfactores que equilibraran una solución. Faltó audacia e imaginación para formular compensaciones aceptables para Argentina a cambio de la cesión de los derechos marítimos.

7. Conclusiones derivadas de la realización del taller: Un camino diferente

Chile y Argentina debieron haber comenzado poniéndose de acuerdo en la base común a partir de la cual negociar. El principal problema para Argentina era marítimo, no terrestre; su alegado principio oceánico. Para Chile, era terrestre y que el Tratado de Límites de 1881 y su ratificación en derecho, el laudo arbitral, se cumpliera. Partiendo desde esa premisa, había que reconocer que la negociación eran los derechos sobre el mar. El camino seguido por Argentina trataba de desvirtuar los derechos de Chile sobre las islas al sur del Canal Beagle por temor a perder el principio oceánico y lo que perseguía, entonces no eran tierras, sino asegurar el Atlántico para Argentina a través de ellas. Por eso las ofertas iban y venían en torno a las islas. A veces se aceptaban como chilenas y otras no. Las veces que se aceptaban era a condición que no tuvieran mar o un mínimo tal que no afectara los intereses marítimos de ellos. Cuando Chile insistía en el cumplimiento del tratado, entonces la oferta se replegaba y venía la contraposición del meridiano del cabo de Hornos y el desconocimiento del laudo. De este modo, la negociación no se sinceró nunca y parecía errática por parte de

los argentinos e inflexible por parte de Chile. De este modo, para los argentinos realmente resultaba imposible recurrir a ningún tribunal, ya que era obvio que en derecho Chile obtendría la solución de la bisectriz en el límite marítimo y con eso se echaba por tierra su principio oceánico. Argentina no lo planteó nunca así, al menos directamente, ni Chile dio facilidades para ello. El resultado fue un diálogo inconducente, sin destino, pero dilatado en el tiempo por el gobierno trasandino con el objeto de evitar que el nuestro recurriera al tribunal internacional, además de demostraciones de fuerza a modo de amedrentamiento con la esperanza de forzar un acuerdo. Nada de eso tuvo el efecto buscado. Por el contrario, puso insensatamente a los dos países al borde de la guerra.

Si los dos países hubiesen partido por reconocer: a) que el límite terrestre estaba zanjado, b) que el límite marítimo no lo estaba, c) el interés duro de Argentina por el principio oceánico y d) el interés de Chile sobre la pertenencia del Estrecho de Magallanes como temas centrales, se habría tenido más objetividad para negociar. De partida, se habría eliminado el largo e infructuoso camino de conversar sobre las islas y se habría utilizado toda la energía y creatividad para satisfacer los dos grandes intereses de las partes. Por cierto que para Chile la salida al Atlántico era importante, pero lo era más para Argentina, tal como la solución del estrecho lo era más para Chile y menos para Argentina. Esta aseveración no implica de manera alguna que lo que es menos importante para las partes no lo sea en absoluto. Es solo una cuestión de importancias relativas. La solución se podría haber dirigido a intercambiar la soberanía declarada para Chile en el estrecho y una solución similar (no necesariamente igual) a la que dio la mediación en la distribución oceánica. Si se observa el resultado final, se cumplió el Tratado de 1881 y se resolvieron estas dos grandes cuestiones, pero de manera ineficiente, negociadoramente hablando. Podríamos decir que *“ninguna de las partes obtuvo todo lo que quería, pero tampoco entregó tanto como le pedían”*. A todas luces, un enfoque deficiente.

Para balancear el valor agregado para las partes, si accedían a resolver de la manera indicada los dos grandes temas que más les interesaban, estaban los otros aspectos tales como derechos de navegación y otros jamás mencionados o buscados. Por ejemplo, entregar una fracción de la explotación de las riquezas en suelos marítimos cedidos, no a manera gratuita, sino costada, pero que constituya un derecho propio. Una especie de “cuota”. Por esa vía se podría haber sido muy amplio en la búsqueda de soluciones. Encaja perfectamente con la cooperación económica en la zona. Podría ser el equivalente de un pago de indemnización o cualquiera otra forma de resolverlo. Todas estas soluciones conllevan problemas administrativos y de control, pero eso no significa que no se puedan superar adecuadamente.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

La negociación realizada entre Chile y Argentina para resolver la cuestión del Beagle se originó por existir una controversia en la interpretación del Tratado de 1881 el que, según Chile, señalaba con claridad que el canal Beagle seguía un curso cercano a la costa de Tierra del Fuego hasta las inmediaciones del cabo San Pío, dejando a Picton, Lennox y Nueva y a todas las islas al sur, bajo la soberanía de Chile. Para Argentina, el canal Beagle se desviaba hacia el este y debido al principio bioceánico, las islas que Chile se atribuía soberanía pertenecían a Argentina. Debido a lo anterior desde 1881 se produjeron crisis y tensiones entre los dos países.

El 22 de junio de 1971, Argentina y Chile firman un compromiso de arbitraje y en conformidad al Tratado de 1902, confían el caso a SM. la Reina Isabel II; Chile solicitó al árbitro que se le reconociera la pertenencia de Picton, Lennox y Nueva como asimismo, las islas e islotes adyacentes. Argentina solicitó al árbitro que delimitara el canal Beagle, y que dejara para sí a Picton, Lennox y Nueva que se encontraban en el Atlántico y todas las islas existentes al oriente del meridiano del cabo de Hornos.

En 1977, la Corte Arbitral, dictó el fallo, SM. Británica lo hizo suyo y lo comunicó a las partes el 2 de mayo; debido a que en su dictamen el laudo arbitral acogió la posición chilena, se inicia un período de tensión que se incrementa cuando Argentina lo declara insanablemente nulo el 25 de enero de 1978.

A contar del 5 de mayo de 1977 se inicia un período de negociación bilateral en la que Argentina buscará una solución política en el diferendo; por el contrario, Chile pretendía una solución jurídica conforme a derecho. El período de negociaciones directas se prolonga desde mayo de 1977 a diciembre de 1978 cuando la tensión alcanza un nivel crítico el día 21, fecha en que habiéndose interrumpido la negociación, ambos países efectúan los últimos preparativos para la guerra que se apreciaba como inminente.

La negociación directa termina cuando el Vaticano comunicó que SS el papa Juan Pablo II mediaría en el conflicto, y comienzan los preparativos para realizarse la reunión de Montevideo en que se firmaría el acuerdo para dar inicio a la mediación. La negociación directa se vio caracterizada por los siguientes elementos:

- Desde el comienzo de las negociaciones Argentina utilizó todos los métodos de acción.

- El grupo asesor de política respecto a Chile; inicialmente y desde la reunión del almirante Torti con el presidente Pinochet, intentó “persuadir” al gobierno de Chile, luego al “inducir” una reacción para que Chile abandonara las islas que tenía ocupadas y más tarde, al acometer actos de “compulsión” al decretar que si Chile invocaba el Tratado de Solución de Controversia de 1972 y recurría unilateralmente a la Corte Internacional de Justicia, sería considerado “Casus Bellis”. Chile mantuvo una permanencia en el tiempo, contaba con atribuciones bastante acotadas y tenía una clara línea de dependencia con el canciller y Presidente de la República. Asimismo, el grupo asesor informaba a los Comandantes en Jefe y a otras autoridades de los avances y dificultades en el proceso de negociación sin que se produjeran mayores interferencias en el trabajo que realizaba.
- En Argentina, el grupo asesor tuvo frecuentes cambios, inicialmente fue dirigido por el general Osiris Villegas y más tarde por el general Ricardo Etcheverry los que, al igual que el canciller, a menudo fueron desautorizados en las decisiones que tomaban ya que el Presidente de la nación Argentina tenía que contar con el beneplácito del Comité Militar (formado por los tres Comandantes en Jefe y el Presidente, que no tenía derecho a voto).
- Como estrategia para enfrentar la controversia, Argentina utilizó “la escalada deliberada” la que acrecienta en los meses de abril de 1978 y después, entre octubre y diciembre del mismo año. En dichos meses hace público el desplazamiento de fuerzas militares, realiza ejercicios de guerra para la población civil, aplica medidas de hostigamiento a residentes chilenos e impone trabas al tránsito de carga terrestre de Chile.
- Cuando se encontraron dificultades en el avance del trabajo de las comisiones técnicas, ambos Presidentes acordaron reemplazarlas por reunión de mandos militares para destrabarlas; como producto de lo anterior, se programan dos encuentros presidenciales, uno en Mendoza y otro en Puerto Montt, ninguno de los que produjo avances significativos.
- Durante el período se esbozaron algunos aspectos a negociar, pero no se llegaron a establecer con la suficiente claridad para la contraparte ni tampoco se definieron las probables alternativas de solución.

La interrupción de la Operación Soberanía por la que se daba comienzo a la ofensiva Argentina el 22 de diciembre de 1978, se alcanzó por una combinación del efecto disuasivo de Chile con la decisión del Papa de aceptar la mediación.

A contar de la firma del Acta de Montevideo, el 8 de enero de 1979, ambos países se comprometen a aceptar la mediación del papa Juan Pablo II, iniciándose un proceso que se prolongaría hasta el canje de las ratificaciones del Tratado de Paz y Amistad el 2 de mayo de 1985 en Roma. Este nuevo período estuvo caracterizado por los siguientes acontecimientos:

- La delegación argentina “maneja” los tiempos de respuesta a los requerimientos del mediador conforme a sus intereses, sin darle importancia a los plazos fijados y, en el intertanto, continúa utilizando los métodos de acción política de persuasión, inducción y compulsión hacia Chile, sin descartar la amenaza del uso de la fuerza.
- Producida la “Propuesta Papal”, el 12 de diciembre de 1980, Chile da respuesta dentro de los plazos fijados en términos afirmativos en tanto Argentina, entrega una contrapropuesta al cardenal Samoré más de dos meses después de vencido el plazo y sin rechazarla, introducía varias objeciones.
- Desde que se conociera la “Propuesta”, en Argentina comienzan a trascender opiniones de lo negativo de ella para los intereses del país y se realizan llamados a desconocerla.
- La “Propuesta” dejaba para Chile todas las islas en litigio y aunque sin explicitarlo, no consideraba el “principio bioceánico”, asimismo generaba una zona de actividades comunes en torno a las islas del martillo y de la zona del cabo de Hornos como también generaba una zona para la exploración y explotación de recursos entre ambas Zonas Económicas Exclusivas.
- Hacia abril de 1981, Argentina vuelve a incrementar medidas de fuerza en la zona austral para obligar a Chile aceptar cambios sustantivos en la “Propuesta” generándose una gran tensión bilateral por la mutua recriminación entre las partes al acusarse a grupos de militares de actividades de espionaje, la que solo fue superada por la intervención de la Santa Sede.

- La nueva escalada deliberada iniciada por Argentina en noviembre de 1981, fue acompañada por la remoción del presidente Viola y en su reemplazo asume el general Galtieri que, excepcionalmente, no pierde su condición de general en servicio entregándose una clara señal del endurecimiento de la posición Argentina.
- El 2 de abril, la crisis tiene un punto de inflexión cuando Argentina invade las islas Falkland/Malvinas y se anuncia que se ha iniciado la recuperación de las islas del Atlántico Sur.
- Con el término de la guerra del Atlántico Sur y la derrota de Argentina se produce una pérdida de poder en el gobierno militar, que se ve en la obligación de llamar a elecciones y entregar la conducción del país al presidente Alfonsín.
- El debilitamiento del poder de negociación de Argentina lo lleva finalmente a aceptar una solución menos ventajosa de lo que el mediador había propuesto en 1980 y accede a firmar el Tratado de 1984.

El acuerdo alcanzado después de casi 8 años de negociaciones, primero directas y después con la asistencia del mediador, confirmaba la soberanía de Chile en las islas australes, no se pronunciaba sobre la existencia del “principio bioceánico”, pero otorgaba soberanía parcialmente a una proyección de su Zona Económica Exclusiva hacia el oriente del meridiano que pasa por el cabo de Hornos, pero limitaba la proyección de su soberanía hacia el Atlántico en la Boca Oriental del Estrecho de Magallanes.

Respecto al modelo de negociación utilizado en el taller realizado en la ANEPE se observa que el resultado final zanjó definitivamente las cuestiones que fueron prioritarias para las partes: interpretación del Tratado de 1881, soberanía de las islas, delimitación marítima y Estrecho de Magallanes, pero desde el punto de vista de la metodología de negociación expuesta, se usó de manera ineficiente. Podríamos decir que “ninguna de las partes obtuvo todo lo que quería, pero tampoco entregó tanto como le pedían”. A todas luces, un enfoque deficiente.

El tratado firmado entre las partes, le dejaba una vez más al país, la gran lección de la conveniencia de defender sus derechos conforme a los compromisos jurídicos del sistema internacional y a aquellos que hubiera suscrito para resolver eventuales controversias y, lo más importante, teniendo en cuenta

que las negociaciones que se efectúan conforme a dichas exigencias, deben considerar la existencia de un poder nacional suficientemente fuerte como para sostenerlas.

Al entrar en vigencia el Tratado de Paz y Amistad el 2 de mayo de 1985 se produce un efecto político de enorme trascendencia para Argentina y Chile al haberse dado término al prolongado conflicto surgido en 1881; a contar de esa fecha las relaciones bilaterales salen del plano de la conflictividad que las había caracterizado por casi un siglo y empieza un período de mayor cooperación e integración con impactos políticos y estratégicos de enorme importancia en la subregión al abandonarse los alineamientos geoestratégicos imperantes en el siglo XIX y en lo que había transcurrido del siglo XX.

BIBLIOGRAFÍA

ARANCIBIA CLAVEL, Patricia y BULNES SERRANO, Francisco (2004). ***La Escuadra en Acción, 1978. El Conflicto Chile Argentina visto a través de sus protagonistas***. Santiago Editorial Random House Mondadori.

ARAUJO, Estela (1979). Un tiburón en el mar argentino, Año 11 N° 96 de octubre de 1978, en: ***Temas Seleccionados para Oficiales de Estado Mayor***. Vol. 1 1978-1979, pp. 79-84, Valparaíso, Academia de Guerra Naval,

BARROS VAN BUREN, Mario (1998). Nuestras Relaciones con Argentina, *Revista de Marina* N° 114/842, pp.11-22.

BRECHER, Michael and WILKENFELD, Jonathan (2003). ***A Study of Crisis***. The University USA Michigan Press, Michigan.

CAMPOBASSI, José S. (1982). ***Argentina en el Atlántico, Chile en el Pacífico***. Buenos Aires, impresora Adroque G.

CERDA BOZZO, José (1987). Breve Historia del Diferendo Austral entre Chile y Argentina. *Memorial del Ejército*, N° 425, pp. 74-103.

CORBACHO L. , Alejandro (2006). Crisis del Beagle, la Guerra que no fue, *Revista D. E. F. Desarrollo, Defensa, Energía, Medio Ambiente*, pp.70-72.

DÍAZ ALBÓNICO, Rodrigo (1988). ***El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina***. Santiago, Editorial Universitaria.

ETCHEVERRY BONEO, Ricardo (2000). **Canal de Beagle Crónica de una mediación**. Buenos Aires Gráfica Busot S.R.L.

ESCUDE, Carlos y CISNEROS, Andrés. La relaciones con América Latina, Las relaciones con Chile, en www.argentina-rree.com/14/14-057.htm, recuperado el 29 de agosto de 2008.

ESPINOSA MORAGA, Oscar (1969). **El precio de la paz chileno- argentina 1810-1969**. Santiago Editorial Nacimiento.

FUENZALIDA BADE, Rodrigo (1978). **La Armada de Chile. Desde la Alborada al Sesquicentenario**. Santiago, Imprenta Aquí Está.

GALLARDO PUELMA, Aquiles (2003). **Crisis internacionales en Sudamérica, Teoría y Análisis**. Santiago Mago Editores.

GONZÁLEZ MADARIAGA, Exequiel (1970). **Nuestras relaciones con Argentina, Una historia deprimente**. Santiago, Editorial Andrés Bello.

HARRIS, Jaime (1996). **Derecho Internacional Marítimo, Documentos**. Valparaíso, Imprenta Academia de Guerra Naval.

Libro de la Defensa Nacional de Chile (1997). Valparaíso, Imprenta de la Armada.

PAZ, Ricardo Alberto, (1981). **El conflicto Pendiente, el Beagle y el cabo de Hornos**. Buenos Aires, Editorial Universitaria.

PINTO ROJAS, Alberto (Sin fecha). La crisis militar Chile Argentina de 1978 en: <http://www.editorialbitacora.com/armagedon/crisis/crisis.htm>, recuperado el 5 de agosto de 2008.

REY BALMACEDA, Raúl C. (1983). **La propuesta Vaticana y el futuro oceánico argentino**. Buenos Aires, R.J. Pelegrini e hijo Impresiones.

VIDELA CIFUENTES, Ernesto (2001). Testimonio y Proyección de la Mediación Papal. *Revista de Derecho Pontificia Universidad Católica*. Santiago, pp. 483-510.

VIDELA CIFUENTES, Ernesto (2008). **La Desconocida Historia de la Mediación Papal, Diferendo Austral Chile/Argentina 1977/1985**. Santiago, Ediciones Universidad Católica, Segunda edición.

VILLEGAS C., Osiris (1982). ***La propuesta pontificia y el espacio nacional comprometido***. Argentina, Talleres Gráficos LITODAR.

ZAVALA ORTIZ, Miguel Ángel (1982). Análisis de la Mediación Papal. *Revista Criterio* N° 1973-74, Navidad de 1981, en: *Memorial del Ejército de Chile* N° 411, 1982, pp. 16-28

RIESGO POLÍTICO DE INVERSIÓN Y NUEVAS FUENTES DE CONFLICTO[∞]

CRISTIAN LEYTON SALAS*

RESUMEN

Nuevos actores están surgiendo en el espacio regional de seguridad. Los esquemas de seguridad tradicionales están siendo sometidos a profundos cambios en Sudamérica como resultado de una transformación cierta de los equilibrios de poder en dicho espacio. La cohabitación de riesgos y amenazas es una realidad. En este sentido, los factores económicos y comerciales nos enfrentan a nuevos dilemas de seguridad. Uno de ellos es la presencia de capitales chilenos en países con los cuales se han mantenido históricamente hipótesis de crisis en vigor. Dicha presencia debe ser tratada, analizada y expuesta. Un paso es exponer las problemáticas asociadas a dicho fenómeno desde un puesto de vista teórico. El Riesgo País, el riesgo político de inversión y el surgimiento de firmas multinacionales chilenas puede constituirse en una nueva variable de inseguridad o por el contrario de afianzamiento de actores que pudieren constituirse en facilitadores de un acercamiento político que termine haciendo de ellos moderadores de relaciones que una vez estuvieron gobernadas por hostilidades políticas directas.

Palabras clave: Riesgo político – hostilidad – nacionalismo económico – capitales chilenos – Chile – Perú – guerra – conflicto.

ABSTRACT

POLITICAL RISK OF INVESTMENT AND NEW SOURCES FOR CONFLICTS

New Actors are arising in the regional environment of security. The traditional security schemes are facing deep changes in South

* Ph.d (C) en Estudios Americanos, Instituto de Estudios Avanzados (IDEA), Universidad de Santiago de Chile. Bachelor Ciencias Políticas área Relaciones Internacionales, Université du Québec à Montréal (UQAM). Master of Arts en Ciencias Políticas área Estudios Estratégicos y Relaciones Internacionales, Université du Québec à Montréal (UQAM), Canadá. Actualmente se desempeña como Subdirector Sección de Relaciones Regionales y Vecinales e Investigador Titular de la Dirección de Investigación y Relaciones Internacionales, Observatorio Regional de Paz y Seguridad ORPAS de la Universidad Bernardo O'Higgins. Chile. cleyton@ubo.cl

[∞] Fecha de Recepción: 180708

Fecha de Aceptación: 110908

America, as a result of a factual transformation of the balances of power in that environment. The cohabitation of risks and threats is a fact. In that sense the economic and commercial factors challenge us to new security dilemmas. One of them is the presence of Chilean investments in other countries with which historically Chile has maintained crisis' hypothesis. That presence must be treated, analyzed and exposed. One step is to expose the problems associated to this phenomenon from a theorist point of view. The Country's Risk, the political risk of investment and the arising of Chilean multinational enterprises may constitute a new kind of insecurity or on the contrary, the establishment of actors that can act as facilitators of a political proximity that may end making them moderators of a relationship that once were ruled by direct political hostilities.

Key words: *Political Risk, hostility, economic nationalism, Chilean capitals. Chile - Peru, War, conflict.*

I. INTRODUCCIÓN

La estructura del sistema internacional aún atraviesa una fase de transición hacia lo desconocido. La incertidumbre gobierna las relaciones internacionales. Los efectos del fin de la Guerra Fría todavía se hacen sentir. La seguridad relativa y la estabilidad internacional propia del sistema Este-Oeste no es más que un espejismo.

Solo existe una certeza: no sabemos aún cual será la estructura de poder mundial que gobernará las relaciones interestatales en los años a venir.

Por el contrario, tal vez debamos finalmente adoptar y establecer como base de su futura sustentación política, económica y militar una visión política en la que no existirán equilibrios de poder hegemónicos al instar del realismo morgentaliano, sino que un sistema multipolar en potencia, tan solo en potencia, en donde existirán amplios vacíos de poder los que serán "llenados" por fuerzas subnacionales de alcances y capacidades internacionales, y que tenderán a escapar a las lógicas de influencias políticas de un orden internacional dado.

Más allá de esta reflexión, lo que sí aparece como una variable de carácter permanente es la transformación de los riesgos y amenazas. En efecto, somos testigos de una compleja cohabitación entre aquellos riesgos "tradicionales" y aque-

llos definidos como “emergentes”. Ahora, más que nunca, las variables propias al llamado soft power se han constituido en elementos centrales que deben ser tomados en cuenta a la hora de analizar y proceder a proyectar escenarios de paz, crisis o conflictos. Las FF.AA. y los órganos de seguridad y defensa deben estar preparados para afrontarlos, ya no solo en los campos de batalla clásicos, sino que en los “nuevos”. Energía, medioambiente, fragmentación territorial, movimientos subnacionales, etc. constituyen parte de aquellos nuevos fenómenos.

Desde esta perspectiva, agentes y nuevos fenómenos económicos pueden constituirse en fuente de inseguridades político-estratégicas. La presencia de intereses económicos chilenos en el espacio vecinal o regional constituye, ciertamente un fenómeno emergente de seguridad. El surgimiento de firmas transnacionales chilenas que proyectan sus intereses comerciales al interior de entidades con las que se han mantenido históricamente fricciones diplomáticas, políticas y militares, son los nuevos actores.

Estos nuevos “riesgos” o nuevas “amenazas” pueden estar generadas por actores no gubernamentales, privados, pero sus efectos, bajo ciertas condiciones pueden afectar a los aparatos estatales, tanto en su comportamiento externo como en la defensa de los intereses nacionales.

Se requiere comenzar a explorar las nuevas fuentes de inseguridad.

Este trabajo busca contribuir a dicho objetivo.

II. RIESGO POLÍTICO DE INVERSIÓN

Según el Diccionario de la Real Academia Española, el término de riesgo está vinculado a dos acepciones muy precisas.

Por un lado a una *“contingencia o proximidad de un daño”*.

Por otro lado, al acto o hecho de estar sometido a algún tipo de “contingencia”, esto es a la probabilidad o no que algo acontezca.

El riesgo, a partir de ambas conceptualizaciones, surge como aquella probabilidad que una amenaza se convierta en un hecho perjudicial para un actor cualquiera. De esta manera, la vulnerabilidad, comprendida como aquello que pueda ser objeto o sujeto de una agresión física o moral, sumado a amenazas potenciales o reales, es decir, el hecho de dar a entender contactos o palabras

que se quiere hacer algún mal a alguien, generan un sentimiento de exposición hacia un daño de naturaleza diversa, pero que les es prohibitiva aceptar o en su defecto absorber.

Los riesgos en el ámbito de los negocios internacionales están íntimamente vinculados a los riesgos transfronterizos de naturaleza políticos, es decir, se busca proteger la exportación de capitales hacia otras entidades políticas en torno a las que no sería posible extender el manto de protección de su propia soberanía. El comportamiento político externo de las potencias medianas o superpotencias es explicado por el razonamiento precedente. La defensa de los intereses económicos “expandidos” requiere, a su vez, “expandir sus capacidades de proyectar la fuerza” ya sea a fines coercitivos, persuasivos o disuasivos.

Por otro lado, la naturaleza de dicha “defensa” estará claramente sujeta al rol y papel que el Estado, desde la que se originan dichas firmas transnacionales (FT), acordará a estas últimas. Ya sea como medio de proyección de influencia, ya sea como un instrumento de convergencia de intereses, o en su defecto, considerarlas como un actor de riesgo para la seguridad y estabilidad de la política exterior del Estado.

Por “riesgos políticos” debemos entender los resultados de un acto o de una decisión del gobierno “receptor” de las inversiones, en el marco del no respeto de las obligaciones contractuales de una entidad pública o el surgimiento de un evento político que daña las inversiones e intereses económicos de una entidad comercial o financiera externa.

En términos concretos, el riesgo político de inversión puede definirse como aquella probabilidad que un acontecimiento de naturaleza político genere pérdidas, relativas o totales, para una firma determinada.

Diversos riesgos políticos existen. Estos pueden ser divididos en dos grandes arquetipos:

A. Riesgos extralegales

Por riesgo político extralegal (RPE) debemos entender todo aquel acontecimiento que procede desde el exterior de la autoridad o de la estructura misma de legitimidad del Estado, tales como terrorismo, sabotaje, revoluciones o golpes militares. Las autoridades no ejercen un control directo ni una influencia estructural

sobre dichos actores o fenómenos. No existe, en este caso, una política de Estado en orden a hostilizar a una FT.

B. Riesgos legales gubernamentales

El riesgo legal gubernamental (RLG) es, por el contrario, producto directo de todo proceso de tipo político, el que incluye eventos tales como elecciones democráticas que conducen a un nuevo gobierno o cambios referentes al comercio, a las inversiones extranjeras, al régimen laboral, subsidios, tecnología y a políticas monetarias y de desarrollo. Estamos hablando de posibles transformaciones o cambios drásticos en las estructuras políticas que sustentan el orden económico y comercial imperante en una entidad estatal dada.

¿Bajo qué condiciones podemos hablar de riesgo político en los negocios internacionales?

Señalemos que este tipo de riesgo político de inversión en los negocios internacionales se genera y regenera en función de tres grandes fenómenos:

- a) Cuando se producen crisis de gobierno, de Estado o de regímenes, generando con ello discontinuidades en los sistemas políticos y en el ambiente político original, lo que generará incertidumbre respecto de la continuidad del orden jurídico estatal y nacional. A título de ejemplo, los procesos de “refundación” de las institucionalidades en el espacio regional llaman a los entes económicos a estar alertas frente a la seguridad de sus inversiones.
- b) Cuando dichos fenómenos son difíciles de anticipar, o los intereses en realizarlo son demasiado altos. Los escenarios de fragmentación política y territorial pueden constituirse en procesos sobre los cuales si bien es posible establecer posibilidades de ocurrencia, están gobernados por la lógica de aceleradores sorpresas, tales como el fenómeno de división de facto entre el “oriente y el occidente boliviano”.
- c) Cuando esta resulta de algún cambio político brusco. Un argumento claro es la transformación de un régimen de gobierno por la ocurrencia de un magnicidio, por ejemplo.

La naturaleza de las discontinuidades, para generar un riesgo, deben cumplir con un requisito básico, pero central: deben tener potencial para afectar signi-

ficativamente la rentabilidad, el desempeño u otras metas de una empresa determinada, y con ello, generar efectos transnacionales en el Estado o espacio político desde el que se origina la firma transnacional.

Desde esta perspectiva podemos establecer que el riesgo político es la posibilidad real que eventos futuros e inciertos, originados a partir de una situación política o la adopción de ciertas políticas por parte del Estado receptor de la inversión, modifiquen las condiciones en que un negocio ha sido establecido, y por consiguiente cambien sus perspectivas sobre ganancias y actividades futuras. Lo anterior adquiere un carácter de “problema de Estado” en momentos en que afecta el equilibrio político interno de la entidad estatal.

Diversas nuevas “orientaciones” o políticas comerciales y económicas comerciales pueden afectar la seguridad política de las inversiones. La adopción de determinadas disposiciones por parte de gobiernos que afectan directamente la operación de empresas, como nacionalización de sectores de la economía: expropiación de bienes; limitación o variación sustancial en los derechos de remitir utilidades al exterior o repatriar capitales; revocación unilateral, por parte del Estado, de contratos celebrados con empresas extranjeras, entre otras. Un claro ejemplo de este tipo de riesgo político fue el anuncio en Perú, el año 1987, en el que el gobierno anunciaba la moratoria en el pago de la deuda externa.

La principal problemática asociada al riesgo político de inversiones está vinculada a su naturaleza subjetiva, específicamente por cuanto se refiere al análisis de situaciones políticas que pueden afectar su situación comercial futura. Estas son generalmente impredecibles, pero altamente proyectables en escenarios de inestabilidad políticas internas estructurales o ante situaciones de fricción diplomáticas y políticas históricas.

La otra problemática, esta vez en el marco del comportamiento de las FT, está vinculada a la dificultad que existe en orden a elaborar un modelo de carácter general que permita subvenir a las necesidades específicas de todas las firmas internacionales que se dedican a actividades diversas en países diferentes. En función de ello, diversas entidades especialistas han diseñado diferentes tipos de índices de riesgo a fin de constituirse en útiles de toma de decisión en medios ambientes de alto riesgo. Algunos ejemplos son el Euromoney Country Risk Index, sobre las tendencias en los mercados de crédito internacional y el World Political Risk Forecast (W.P.R.F.).

Fuentes, agentes y efectos del riesgo político

FUENTES DEL RIESGO POLÍTICO	GRUPOS QUE PUEDEN OCASIONAR EL RIESGO POLÍTICO	EFFECTOS DEL RIESGO POLÍTICO
<ul style="list-style-type: none"> o Filosofías políticas que cambian o se oponen entre sí o Condiciones económicas cambiantes o Inestabilidad social o Conflicto armado o terrorismo o Nacionalismo creciente o Independencia política inminente o reciente o Intereses de los grupos empresariales locales o Grupos religiosos antagónicos o Alianzas internacionales recién creadas 	<ul style="list-style-type: none"> > Gobierno actual y sus diversos departamentos y dependencias > Grupos opositores en el gobierno que no tienen el poder, pero con influencia política > Grupos de interés organizados como el de los maestros, estudiantes, trabajadores, etc. > Grupos terroristas o anarquistas que operan en el país > Organismos internacionales como el Banco Mundial o las Naciones Unidas > Gobiernos extranjeros que han formado alianzas estratégicas con el país o que apoyan a los opositores del gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Expropiación de activos (con compensación o sin ella) ◆ Leyes de autoctonismo ◆ Restricciones a la libertad operativa referentes, por ejemplo, políticas de contratación y manufactura de productos ◆ Cancelación o revisión de contrato ◆ Daño a la propiedad o al personal ocasionado por terrorismo ◆ Pérdida de la libertad financiera como la capacidad de repatriar las ganancias ◆ Aumento de los impuestos y de otras sanciones económicas

FUENTE: E. DICHTL Y H.G. KOEGLMAYR, "COUNTRY RISK RAITINGS", MANAGMENT INTERNATIONAL REVIEW, VOL.26, NÚM. 4, 1986, P.6.

Podemos apreciar que las “fuentes” del riesgo político de inversión están íntimamente asociadas a criterios de inestabilidad política y de allí a riesgo para la presencia de capitales chilenos, en este caso, al exterior de las fronteras nacionales, pero en particular al interior de entidades con las que se han mantenido hipótesis de conflictos en forma permanente.

Criterios del riesgo político

ÁREA BÁSICA	CRITERIOS
Ambiente económico político Condiciones económicas internas Relaciones económicas externas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estabilidad del sistema político 2. Conflictos internos inminentes 3. Amenazas externas contra la estabilidad 4. Grado de control del sistema político 5. Confiabilidad del país como socio comercial 6. Garantías constitucionales 7. Eficiencia de la administración pública 8. Relaciones con la fuerza de trabajo y paz social 9. Tamaño de la población 10. Ingreso per cápita 11. Crecimiento económico durante los últimos cinco años 12. Crecimiento potencial en los próximos tres años 13. Inflación en los últimos dos años 14. Accesibilidad al mercado interno de capitales a los extranjeros 15. Disponibilidad de mano de obra local calificada 16. Posibilidad de contratar a empleados extranjeros 17. Disponibilidad de recursos energéticos 18. Requisitos legales referentes a la contaminación ambiental 19. Infraestructura; por ejemplo, sistemas de transporte y de comunicaciones 20. Restricciones a las importaciones 21. Restricciones a las exportaciones

ÁREA BÁSICA	CRITERIOS
	22. Restricciones a las inversiones extranjeras 23. Libertad para establecer sociedades 24. Protección legal a las marcas y productos 25. Restricciones a las transferencias monetarias 26. Revaluación de la moneda durante los últimos 5 años 27. Situación de la balanza de pagos 28. Consumo de los fondos internacionales por las importaciones de petróleo y energéticos 29. Situación financiera internacional 30. Restricciones al cambio de moneda nacional en otras monedas
FUENTE: E. DICHTL Y H.G. KOEGLMAYR, "COUNTRY RISK RAITINGS", MANAGMENT INTERNATIONAL REVIEW, VOL.26, NÚM. 4, 1986, P.10.	

Quando hablamos de riesgo político de inversión nos estamos refiriendo a los riesgos a los que podrían estar sometidas las inversiones de una entidad pública o privada en un mercado externo.

Los criterios antes señalados están integrados a tres grandes variables. El ambiente económico-político interno, a las condiciones económicas internas que garantizan o no la seguridad de las inversiones y las relaciones económicas externas que establecen el grado de interdependencia con los mercados exteriores.

En función de lo anterior, dos grandes cuestionamientos encarnan el concepto de riesgo político de inversión. Estos están concentrados en dos preguntas: ¿Cómo anticipar las fragilidades macroeconómicas, financieras o sociopolíticas susceptibles de tener repercusiones en una operación financiera o comercial? ¿Es posible teorizar sobre una temática en donde confluyen diversas matrices de análisis, entre las que destacan, la economía, la ciencia política, los estudios estratégicos, el comercio, etc.?

Las dos preguntas anteriores encarnan la esencia del riesgo político, pero a la vez instituyen la introducción para avanzar en el concepto de riesgo país.

III. RIESGO PAÍS

Para B. Marois, el riesgo país constituye el *“riesgo de materialización de un siniestro, resultante de un contexto económico y político de un Estado extranjero, en el cual una empresa realiza parte de sus actividades”* (Marois; 1990). A fin de establecer la diferencia entre lo “económico” y lo “político”, se avanzó la dimensión económica la que está dada por evaluación de la capacidad financiera de los Estados. Es así como se establece que el riesgo país “económico” es definido como “la volatilidad del PIB real” de las entidades estatales (p. 52).

Desde la perspectiva de Clei (1998), el riesgo país es *“el conjunto de parámetros –macroeconómicos, financieros, políticos y sociales– que pueden contribuir a la formación de un riesgo no solo comercial en el marco de una operación con un país extranjero”* (p. 3).

Según el enfoque aportado por Stephanie Gautrieaud (2002), este descompone el riesgo país en tres dimensiones complementarias entre sí: en función del tipo de riesgo, de la naturaleza del riesgo y en función del tipo de crisis.

A. Tipo de riesgo

En este caso, la descomposición se realiza a partir del tipo de entidad que es objeto del riesgo. Gautrieaud identifica tres tipos: la banca, los inversores y los exportadores.

Cuando se hace referencia a la banca, esta está vinculada a los *“riesgo de incidentes de pagos resultantes de actos de la entidad deudora”* (p. 5). Entre las conductas susceptibles de generar riesgos bancarios están la moratoria y el desconocimiento de ciertas deudas exteriores.

Un segundo actor, pero de la mayor relevancia para el presente análisis, es el riesgo financiero y el industrial.

B. Marois nos entrega una definición bastante completa y oportuna respecto del riesgo país asociado directamente a las inversiones. Este señala que es *“todo acto susceptible ya sea de atentar en contra del control ejercido por una sociedad sobre cada una de sus filiales, ya sea afectar de manera anormal la gestión corriente de estas filiales”* (p. 5).

Gautrieaud señala, en este sentido, dos tipos de inversiones susceptibles de ser afectadas por decisiones o eventos de naturaleza política pero con efectos económicos y comerciales. Es así como identifica aquellas inversiones industriales o inversiones extranjeras directas (IED) y aquellas denominadas de portafolio (pp. 6-8).

En ambos casos esta problemática afecta directamente tanto la implantación local bajo la forma de la apertura de una sucursal o la participación en una empresa o una sección de un mercado externo. El riesgo, en el caso de los inversores de portafolios, está dado por una transformación de las condiciones particulares originales que estimularon y concretizaron la inversión, pero que se

ven desvirtuadas por la gestión económica y financiera de un Estado. Otra versión del riesgo país está dada por el riesgo comercial.

Marois (1990) define el riesgo de exportación o comercial como aquel que *“pudiendo ser asimilado por un lado a un riesgo de no recubrimiento de las deudas comerciales detenidas por un importador extranjero, por el hecho de medidas adoptadas por el Estado de acogida, y por otro lado como resultado de un costo de oportunidad, en el caso del cierre de un mercado extranjero por razones políticas”* (p. 10). Marois advierte que los exportadores están sujetos al riesgo vía sus ventas de bienes y servicios (p. 11).

B. Tipo de crisis

Según Gautrieaud, un enfoque esencial en el estudio y análisis del riesgo país está dado por las condiciones generadoras de crisis, o como lo denomina los tipos de crisis que dan lugar a riesgos para las inversiones en determinados países o espacio estatales.

Se establece que a partir de la década de los 70 del siglo recién pasado, parte importante de la atención mundial financiera y comercial se centró en el estudio del “Riesgo Político”.

Es así como se establece que para Robock y Simonds (2001), el riesgo político surge y toma forma cuando *“discontinuidades aparecen en el medioambiente de los negocios de los países extranjeros, cuando estos se hacen difícil de anticipar y cuando resultan de cambios políticos”* (p. 60). De la descripción y conceptualización anterior se desprende que una variable relevante es la “estabilidad” política, la que es asociada al concepto de “discontinuidades”. La pregunta que surge es establecer una lógica de causa-efecto entre estabilidad política interna y seguridad de las inversiones. Dos ejemplos son claros, por un lado, la inestabilidad política estructural de Italia, frente a un mantenimiento de excelentes niveles de seguridad económica. Un ejemplo opuesto está dado por las dictaduras africanas las que no obstante entregar estabilidad de los regímenes, han sucumbido a niveles de riesgo país prohibitivos para economías que buscan insertarse en el sistema comercial mundial globalizado.

Brewe (1993) complementa la variable política anterior incorporando una dimensión política mucho más específica, como es, *“la incertidumbre vinculada al medioambiente político-económico de los negocios y sus efectos sobre las empresas”* (p. 2009). El enfoque suministrado por Paúl es complementario al de Brewe al

señalar que el riesgo país incluye el conjunto de operaciones financieras y económicas internacionales, por lo que el riesgo país reviste *“todas las acciones o políticas gubernamentales o societales teniendo por origen el país de acogida y afectando ya sea un grupo, ya sea una mayoría de las inversiones y de las operaciones económicas”* (210) realizadas por una empresa internacional, pública, semipública o privada.

Entre las variables inherentes al riesgo país encontramos:

1. Homogeneidad de la sociedad.
2. Distribución de los ingresos nacionales y su percepción social.
3. Relevancia de la clase media.
4. Existencia de conflictos sociales.
5. Legitimidad de la clase política.
6. Cohesión sociopolítica.
7. Estabilidad del gobierno y del régimen.
8. La forma de gobierno y la adaptabilidad de las instituciones.
9. Eficacia y eficiencia de las política del gobierno.
10. Los grados de participación democrática.
11. Los procesos de sucesión en el poder político.
12. Grados de consenso sobre los objetivos de la política económica.
13. La integración en los flujos financieros y comerciales mundiales.
14. Participación estabilizadora y apolítica de las FF.AA.
15. Existencia o probabilidades de un conflicto armado intervecinal.

Los criterios antes señalados nos permiten establecer la subjetividad inherente a los métodos que se utilizan para medirlos, y de allí establecer tendencias de comportamiento de los actores en presencia, ya sea el mercado, ya sean actores políticos, coyunturales o estructurales, ya sean actores periféricos pero de altas capacidades de desestabilización político-económicas.

Desde una perspectiva economicista, todo riesgo de inversión implica, de no concretarse la amenaza potencial, mayores utilidades: a mayor riesgo, mayores ganancias. El carácter negativo del concepto tiene la característica de ser permanente, no así en su naturaleza evolutiva, altamente cambiante en el tiempo y por lo tanto imprecisa.

En un espacio temporal de treinta años, los métodos, los contenidos y los medios de análisis y evaluación han sido constantemente sometidos a las transformaciones sociales, políticas, económicas e incluso militares del entor-

no. Estos han arrastrado un cambio permanente en los modos de evolución del riesgo país.

El análisis del riesgo país y del riesgo político de inversión que le está asociado implica, absolutamente, estar capacitados para anticipar crisis. Desde esta lógica existen tres maneras de aproximarnos:

1. La primera reposa sobre indicadores identificados como “señales avanzadas de crisis”, que estas sean financieras, políticas, crisis de riesgo soberano, crisis de solvencia, etc.
2. La segunda está vinculada a identificar “tensiones macroeconómicas” nacionales e internacionales susceptibles de generar crisis de carácter regionales o mundiales.
3. La tercera está vinculada a los efectos de la existencia o no de “rivalidades duraderas” entre los Estados receptores y originadores de las inversiones, de manera más simple a la existencia o no de “factores de “hostilidad” entre entidades estatales y los efectos políticos de los actores y en los actores (firmas transnacionales).

Abordemos a continuación el vínculo explícito entre el riesgo político de inversión y el factor de hostilidad y sus principales problemáticas.

IV. RIESGO POLÍTICO DE INVERSIÓN Y EL “FACTOR DE HOSTILIDAD”

A. El nacionalismo económico, ¿“la nueva cara del riesgo político”?

Las principales consultoras de riesgo, como AON, advierten que la complejidad del riesgo, el nacionalismo y las regulaciones arbitrarias han emergido como las amenazas más significantes para las empresas multinacionales. Como fuente generadora básica de esta la situación anterior encontramos la estructura política “inestable” de determinados países las que pueden constituirse en estimuladoras de futuros cambios drásticos en las agendas económicas aperturistas y liberales de algunos Estados del mundo en desarrollo.

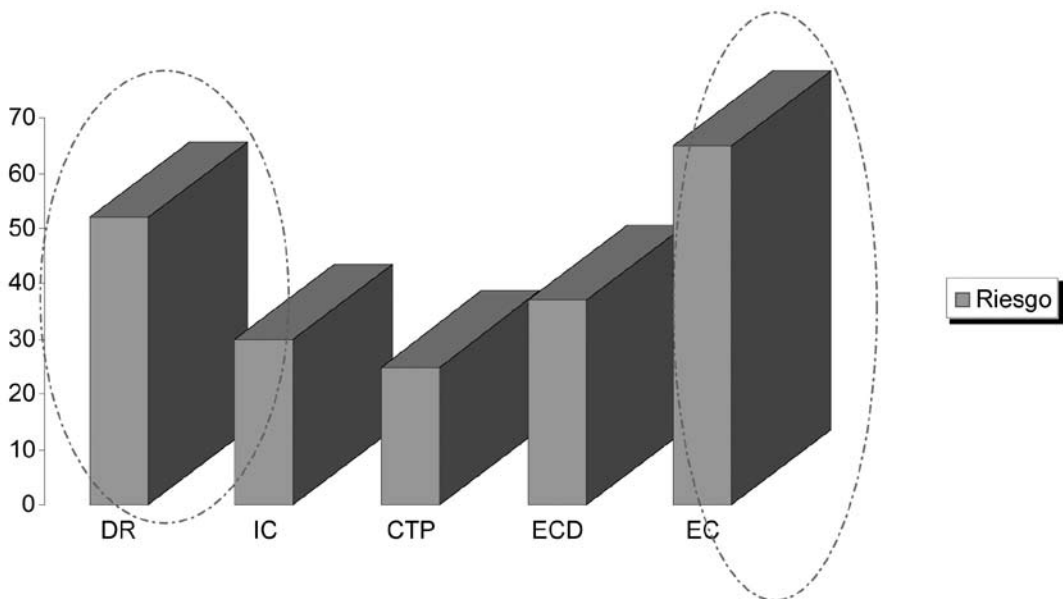
Un factor clave en dicha evaluación está dado por la variable “reputación”. En otras palabras, la imagen pública de las empresas con raíces nacionales determinadas posee su cadena más débil en el marco de la reputación social que proyecta, en particular cuando se trata de firmas trasnacionales generadas en enti-

dades estatales entre las que se han mantenido escenarios de animosidad cíclicas y permanentes.

Según el Global Risk Management Survey 2007 (GRMS), los “daños a la reputación” comercial se han constituido en fuente de inseguridad económica para las inversiones internacionales. Se señala que dicha variable conlleva:

1. Publicidad negativa.
2. Reducción de ganancias.
3. Litigaciones costosas.
4. Declinación en el cupo del mercado.

Tal y como lo señala el GRMS 2007 la dificultad para proteger la reputación comercial genera inseguridad económica para las empresas trasnacionales.



Fuente: Risk Management Survey 2007.

De acuerdo a AON, se constata que el daño a la reputación (DR) es percibido por las FT en un 52% como el mayor riesgo a sus actividades, mientras que la variable entorno comercial (EC) genera, en cuanto a ella, las mayores percepciones de riesgos para las firmas trasnacionales con un 65%. Se constata que el riesgo asociado a la variable entorno económico (EC) está íntimamente vinculado a la inmediatez de los efectos comerciales frente a cambios en la gestión de los asuntos económicos. La variable de interrupción comercial (IC) está representada por un 30%, la confianza en una tercera

parte (CTP) con un 25% y la variable de error en la cadena de distribución comercial un 37%.

Podemos apreciar la relevancia de los datos suministrados, en específico al establecerse la vulnerabilidad de las firmas transnacionales frente a campañas de hostilización política, en especial cuando se trata de capitales exportados y materializados en sectores económicosocial, político y económicamente “visibles” y con una alta imbricación en sectores sociopolíticos populares. Cuando hablamos de “capitales visibles” nos estamos refiriendo a aquellas empresas que establecen, por la naturaleza misma de la actividad comercial que realizan, un “contacto” directo con los clientes económicos, los que, a su vez, constituyen “clientes políticos” de un sistema electoral dado.

La instrumentalización de conflictos históricos adquiere una connotación especial en el marco del proceso de internacionalización de los intereses económicos chilenos.

Es así como cuatro factores vienen a complejizar dicho fenómeno:

1. Un incremento potencial del nacionalismo económico.
2. Existencia de altos grados de inestabilidad política, real y potencial de carácter estructural en los sistemas políticos del espacio vecinal.
3. Surgimiento de movimientos contrarios a las economías liberales, de corte neopopulistas, las que han generado una polarización política en el seno de países regionales y vecinales.
4. Existencia de diferendos territoriales pudiendo gatillar escenarios de efervescencia de animosidades históricas.

No obstante los puntos anteriores, otros tres fenómenos vienen a limitar el complejo escenario precedente.

Es así como encontramos:

1. Incremento del fenómeno de la “paradiplomacia”, otorgándole mayores libertades de acciones económicas y políticas a espacios que normalmente se encuentran distanciados administrativamente de los centros de poder.

2. Búsqueda de mayores autonomías regionales y departamentales.
3. Incremento de iniciativas de “corredores bioceánicos”.

El riesgo país, tal y como ya lo hemos señalado, se refiere esencialmente a la posibilidad que decisiones de corte político o determinados eventos en un país indeterminado, afecten el clima de negocios y de allí las inversiones ya instaladas de forma que los inversionistas sean objeto de pérdida de ganancias y con ello afecten sus rentabilidades generando un riesgo en su institucionalidad privada.

En el marco del análisis y exposición del riesgo político de inversión, dos grandes visiones complementarias surgen. La primera de ellas está vinculada a los efectos que ciertas actividades de orden político –por parte del gobierno y Estado local– pueden generar hacia los inversionistas extranjeros; entre ellos encontramos actividades que generan actos de confiscación, repatriación de capitales, imposición de límites a transacciones y mercados, entre otros. La segunda está vinculada a la ocurrencia de cualquier evento político, dirigido o no, planificado o no, que es impuesta directa o indirectamente a las firmas transnacionales. Entre estos encontramos terrorismo, guerrilla y violencia política.

En ambos casos, las inversiones extranjeras y su materialización en firmas transnacionales se constituyen en “medios” de acción política, persuasiva, disuasiva o incluso coercitiva a fines de política interna.

A modo de clarificar los “objetivos” y los “objetos” del riesgo político de inversión, Schmidt (1986) subdividió el “riesgo” en tres categorías:

1. Riesgo de transferencia: concierne el riesgo a los pagos de capital.
2. Riesgo operacional: concierne las amenazas en contra de fuentes locales de suministro.
3. Riesgo control del dominio: concierne las probabilidades de expropiación o confiscación (pp. 43-50).

De lo anterior se desprende la idea de la “estabilidad política” como fuente primaria de seguridad económica para las inversiones, en especial en espacios territoriales emplazados en el mundo en desarrollo o subdesarrollado. Según Aharóni (1963), Bassi (1963) y Schollhammer (1974), los eventos políticos constituyen los factores más importantes en la decisión de inyectar capitales en el sistema

económico internacional. La estabilidad del país *host* y su actitud hacia inversores externos determina la decisión de invertir.

Ha quedado clara la problemática vinculada al nacionalismo económico como variable relevante de inseguridad en dicho ámbito. No obstante ello, un estudio de Fathei-Sedeh y Safizadeli (1988) señala que las firmas transnacionales no perciben de la misma manera los riesgos cuando se confrontan a las mismas fuentes de inseguridad (pp. 93-107). Lo anterior deja en claro el carácter subjetivo de los análisis emprendidos, a fin de identificar tendencias negativas y hostilizadoras pudiendo enfrentar capitales internacionales en mercados débiles. Es así como frente a las mismas situaciones en los mismos países, las mediciones de Institutional Investor's Country Credit Rating (IICCR) y del International Country Risk Guide (ICRG) son claramente disímiles.

Una de las principales problemáticas que enfrenta el análisis del riesgo político de inversión es su carácter subjetivo.

En la evaluación del riesgo que pesan sobre las inversiones en mercados externos, Sandro Formica (1996), es claro en señalar que impresiones primerizas, prejuicios, generalizaciones de eventos únicos prevalecen. Según Kobrin (1979), la manera cómo los altos ejecutivos toman sus decisiones comerciales estaría vinculado a la manera de integrar la información y los datos políticos en el proceso mismo de toma de decisión. Dicho proceso estaría, en su esencia, basado en generalizaciones y en un conocimiento limitado de los países en los que se van a inyectar capitales (pp. 67-80). Keegan (1974), es claro en señalar que los ejecutivos encargados de gestionar las operaciones internacionales de las FT se basan, limitadamente, en un escaneo sistemático y metodológico del entorno político y económico de los espacios de inversión o expansión comercial. Una suerte de Wishful Thinking comercial se estaría imponiendo (Haselton, M.G., Nettle, D. y Andrews, P.W: 2005).

La probabilidad de hostilización comercial en espacios políticos débiles, sometidos a un frágil y permeable imperio de la ley y del estado de derecho constituye ciertamente una variable de riesgo político para las inversiones.

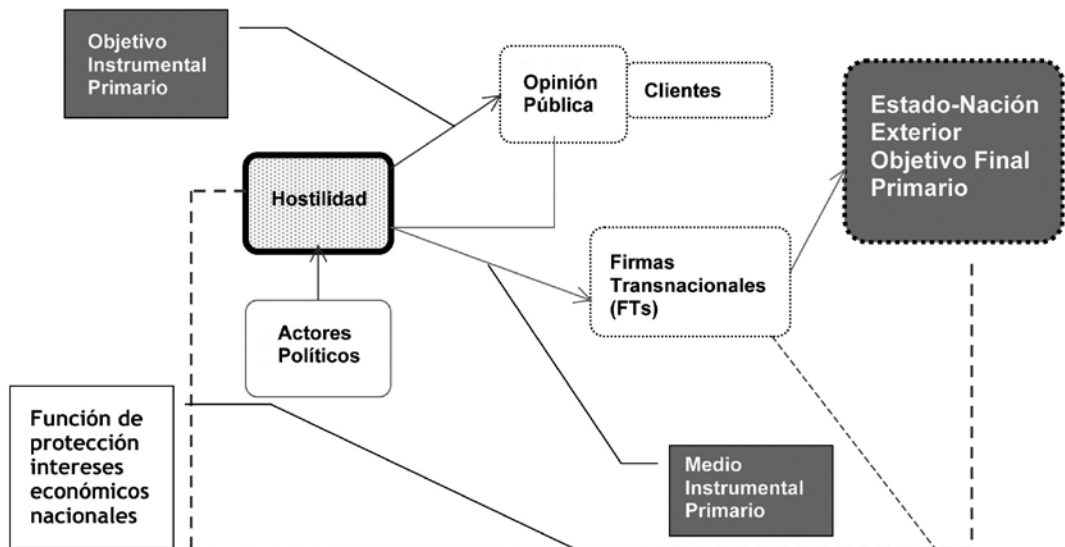
De manera específica podemos establecer que la hostilidad como variable de riesgo político de inversión avanza las siguientes problemáticas:

1. Las amenazas sobre la variable "reputación" genera presiones económicas prohibitivas comercialmente, afectando la rentabilidad y los

proyectos de inversiones futuras al limitar y coartar la repatriación y reinversión de los fondos.

2. Vulnerabiliza a las FT frente a presiones políticas organizadas o lobbies.
3. Las FT son objeto de un fenómeno de “renacionalización” a fines político-electorales. Esto es, que se les asigna y resalta de manera permanente y sistemática una nacionalidad particular.
4. Introduce una variable de “arrastre” de actores pertenecientes a la alta política (gobiernos y Estado), alimentando la hostilidad por medio de una reacción política de dichos segmentos de dirección política.
5. Las FT son objeto de una instrumentalización, constituyéndose en un “medio” u objeto “secundario” de presión política externa. El objetivo principal es el Estado Nación del que se originan las FT.

Gráfico Instrumentalización Política y Riesgo Político Económico



A la luz del gráfico podemos establecer lo siguiente:

- a. El objetivo instrumental primario de determinados actores políticos es la opinión pública local, sin embargo el objetivo final primario es una formación estatal externa. Al interior de esta lógica de instrumentalización política las firmas transnacionales (FT) se constituyen en medios instrumentales primarios, por lo tanto no son más que un útil al servicio de la política electoral interna.
- b. La opinión pública frente a estímulos de hostilización de corte nacionalistas de naturaleza económica, política, culturales, sociales e históricos, reacciona, y lo hace sobre el actor cuya presencia es “visible”, en este caso desde un prisma comercial: las firmas transnacionales “chilenas”.
- c. El Estado Nación contrarreacciona a objeto de extender un manto de protección diplomática y política sobre las FT (chilena), siendo este el objetivo real de los actores políticos emergentes locales.
- d. La reacción del Estado Nación originario de las FT alimenta la variable “hostilidad”, generando con ello una alimentación permanente de la hostilización política.
- e. De manera general, los riesgos políticos de inversión asociados a la internacionalización de las FT chilenas en espacios vecinales con los cuales se han mantenido históricamente relaciones de fricción diplomática instituyen la necesidad de adoptar resguardos, no solo para la empresa misma sino que además por parte del Estado nacional a fin de romper con el ciclo de hostilización general.

Desde esta perspectiva, tal y como ya se ha señalado dos lógicas deben imponerse:

1. Estimular un proceso de desnacionalización de los capitales chilenos, esto es “vaciarlos” del carácter chileno, adoptando las sensibilidades propias del país en el que se instalan.

Lo anterior se logra a través de:

- Manejo comunicacional discreto de la presencia comercial chilena.

- Vinculación orgánica a sectores económicos nativos vecinales.
 - Incorporar programas de responsabilidad social empresarial.
2. Suscribir, por parte del Estado chileno, acuerdos de protección de inversiones como una forma de blindarse políticamente frente a escenarios de hostilización económica de inversores chilenos. El Estado protege de manera “anticipatoria” al inversor chileno, pero frente a riesgos reales, un orden jurídico internacional económico regula el trato a dichas inversiones según estándares generales.

El objetivo central de ambas estrategias ha sido sustituir la defensa diplomática directa como un medio que permita evitar “nacionalizar” los capitales chilenos, evitando con ello su hostilización potencial.

No obstante lo precedente, una pregunta se mantendrá vigente para las sensibilidades políticas de Estados políticamente débiles como lo son las entidades políticas vecinales y regionales ¿Inversores o invasores chilenos? ¿Qué papel deberá jugar el Estado chileno frente a dicha nueva realidad, en caso de materializarse una hostilización directa y sistemática hacia capitales chilenos? ¿Qué papel están llamadas a jugar las elites económicas chilenas en el proceso de acercamiento con sus pares peruanas? ¿Estamos siendo testigos del surgimiento de un nuevo actor en las relaciones chileno peruanas?

BIBLIOGRAFÍA

AHARONI, Yair (1966). *The Foreign Investment Decision Process*. Boston, Harvard University Press.

BASI, R.S. (1963). *Determinants of United States Private Direct Investment in Foreign Countries*. Kent, Ohio, Kent State University.

CLEI, J. (1998 martes 13 enero). Les éclaireurs du risque international, Dossier spécial, *Le Monde*, p. 3.

CLARK, E.; MAROIS, B.; CERNES, J. (2001). Le management des risques internationaux. Collection Gestion, Série: Politique Générale, Finance et Marketing, Économica, Paris, p. 60.

MAROIS, B. (1990). *Le risque pays, Que sais-je?*, PUF, París, p. 5.

SCHMIDT, D.A. (1986). Analyzing political risks. *Business Horizons*. Vol.29, N° 4, pp. 43-50.

GAUTRIEAUD, Stéphanie (2002). **“Le risque pays: approche conceptuelle approche pratique”**. Centre d’Economie du Développement, Université Montesquieu Bordeaux IV, p. 5.

JTW Reinsurances Consultants. <http://www.jtw-re.com>

FATEHI-SEDEH, Kamal y SAFIZADEH, Hossein M. (1988). Sociopolitical events and foreign direct investment: American investments in South and Central American Countries, *Journal of Management*. Vol.14, N° 1, pp. 93-107.

FORMICA, Sandro. (1996). Political risk analysis in relation to foreign direct investment : A view from the hospitality industry. *The Tourist Review*. Vol. 51, N° 4, pp. 15-23.

HASELTON, M. G.; NETTLE, D. & ANDREWS, P.W. (2005). The evolution of cognitive bias. En D. M. Buss (Ed.), **Handbook of Evolutionary Psychology**, (pp. 724-746). Hoboken: Wiley.

PAUL, B. (1993). **Le risque politique dans le nouveau contexte international**. Dialogues Editions, Paris, p. 209.

SCHOLLHAMMER, H. (1974). **Locational Strategies of Multinational Firms**. Los Angeles, Pepperdine University.

KOBRIN, Stephen J. (1979). Political risk: A review and reconsideration. *Journal of International Business Studies*. Vol.10, pp. 67-80.

KEEGAN, Warren J. (1974). Multinational scanning: a study of the information sources utilized by headquarters executives in multinational companies. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 19, N° 3, pp. 411-421.

JTW Reinsurances Consultants. <http://www.jtw-re.com>

Encuesta de opinión en línea del popular diario La Razón de Perú, un 65, 83% señaló su oposición a la venta de la cadena de supermercados Wong a capitales chilenos. <<http://www.larazon.com.pe/encuestas/>>

EVALUACIÓN ECONÓMICA DE PROGRAMAS DE DEFENSA BASADA EN EL COSTO DE CICLO DE VIDA: ESTADO DEL ARTE[∞]

RODRIGO ORTÚZAR MATURANA*
VALENTÍN MOLINA MORENO**

RESUMEN

Para los programas principales de armamentos, desde hace ya varias décadas se ha aceptado que al momento de efectuar el Análisis de Alternativas para evaluar la adquisición, renovación o reemplazo de los sistemas de armamentos, se aplique el criterio de Análisis Costo/Efectividad, como una herramienta de apoyo a la toma de decisiones. Desde el punto de vista del “costo”, su resultado normalmente tiende a no mostrarse en forma integral por cuanto no siempre es tan claro el incremento o ahorro de recursos que significará la incorporación del nuevo sistema dentro del presupuesto de la organización promotora del proyecto. De este modo existe la tendencia de resaltar más el costo de adquisición u obtención, en detrimento del costo de ciclo de vida.

La transparencia, control y auditoría de los programas de adquisición de armamentos ha significado que se deberían estandarizar procesos, procedimientos e incluso estructuras de costos que permitan efectuar la evaluación ex-ante y ex-post de los principales programas de defensa.

Esta investigación deja en claro que el Análisis del Costo de Ciclo de Vida, los indicadores de gestión y su continuidad, sigue siendo un tema pendiente por resolver al interior de los ministerios de Defensa, sin dejar de reconocer que las soluciones son propias de cada país.

Palabras clave: Análisis Costo/Efectividad – Costo de Ciclo de Vida – Estimación de Costos – Métodos de Costos – Estructura de Costos – Adquisiciones de Defensa.

* Oficial de Marina de la Armada de Chile con el grado de Capitán de Fragata. Ingeniero Civil Industrial. Actualmente se encuentra efectuando un doctorado en la Universidad de Granada, España. ortuzar@correo.ugr.es

** Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Granada, España. Actualmente se desempeña en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales en la Universidad de Granada. España. vmolina2@ugr.es

[∞] Fecha de Recepción: 180208

Fecha de Aceptación: 110908

ABSTRACT

LIFE-CYCLE COST-BASED ECONOMIC ASSESSMENT OF DEFENSE PROGRAMS: THE STATE-OF-THE-ART

For Main Weapon System Programs, has been accepted, from several decades ago, that when evaluating the acquisition, renovation or replacement of weapons systems, the criterion Cost-Effectiveness Analysis is applied, as a tool to support the decision making process. From the "Cost" point of view, the result usually tends not to be as comprehensive as it is, because it is also not always clear the increases or savings that will mean the incorporation of the new system within the budget. Thus, there is a tendency to highlight the acquisition cost at the expense of the life cycle costs.

The transparency, control and audit of the Weapon System Acquisition Programs has meant that processes, procedures and even cost structures, should be standardized, in order to allow carrying out the evaluation ex-ante and ex-post of the Main Defence Programs.

This research makes it clear that the Life-Cycle Costs Analysis, the key performance indicators and its continuity, are still a pending subject to be resolved within the Ministries of Defense, recognizing whatsoever that the solutions are particular and suited to each country.

Key words: *Cost/Effectiveness Analysis – Life-Cycle Cost – Cost Estimation – Cost Methods – Cost Structures – Defense Acquisition.*

INTRODUCCIÓN

La evaluación económica de proyectos públicos consiste, básicamente, en comparar los costos del proyecto con los beneficios que este genera, con el objeto de decidir sobre la conveniencia de su realización; pero, previamente es necesario identificarlos, medirlos y valorarlos. En este caso, una de las metodologías de decisión más empleada es el Análisis Costo/Beneficio. Sin embargo, para los proyectos en que no es posible (o es demasiado dificultoso como para justificar el esfuerzo) expresar los beneficios en términos monetarios, se asume que los beneficios son deseables por la sociedad; por lo tanto, lo que importará es conseguir esos "beneficios" al mínimo costo posible.

En el ámbito de la Defensa Nacional de cada país, para los principales programas de armamentos, desde hace ya varias décadas se ha aceptado que al

momento de efectuar el Análisis de Alternativas para evaluar la adquisición, renovación o reemplazo de los sistemas de armamentos, se aplique el criterio de Análisis Costo/Efectividad, como una herramienta de apoyo a la toma de decisiones (Treddenick, 1979), en donde el nivel de efectividad asume la función del beneficio esperado.

Desde el punto de vista del “costo”, su resultado normalmente tiende a no mostrarse en forma integral por cuanto no siempre es tan claro el incremento o ahorro de recursos que significará la incorporación del nuevo sistema dentro del presupuesto de la organización promotora del proyecto. De esta forma, existe la tendencia de resaltar más el costo de adquisición u obtención, en detrimento del costo de ciclo de vida (Taylor, 1981).

De esta manera, el Costo de Ciclo de Vida inicialmente constituye la herramienta de pronóstico empleada para comparar o evaluar el gasto en capital de las alternativas, con el propósito de asegurar el valor óptimo de los bienes considerando la suma de todos los fondos desembolsados para adquirir, operar y sostener un determinado bien. El concepto general no es nuevo, ya que como disciplina formal se viene aplicando en Estados Unidos desde la década de los 60 y en el Reino Unido desde los 70 (Woodward, 1997).

Sin perder de vista que el Costo de Ciclo de Vida constituye una aproximación sujeta a errores, el empleo de herramientas de análisis de riesgo ha sido relevante para validar los resultados y su seguimiento (Hull, 1990; Wearne, 1992; Barnes *et al*, 1993). Tanto es así que Morris *et al* (1993) indican que en los grandes proyectos es normal que el sobrecosto sea entre un 40% y un 200%, y para los proyectos públicos la realidad es que la subestimación de costos es bastante frecuente (Flyvbjerg *et al*, 2002). En el caso de los programas de armamentos, lo anterior ha exigido que para la gestión de proyectos se establezcan hitos de control y seguimiento para revisar, aprobar y autorizar el paso a las siguientes fases (Bhuiyan *et al*, 1999) como una manera de reducir el riesgo que pueden afectar al costo, a los plazos y al cumplimiento de los requisitos técnicos.

Por todo lo anterior, han surgido iniciativas para auditar los contratos de adquisición desde el punto de vista del precio y su costo previo a la firma del contrato (Minisdef, 1998; Huerta, 2003; Martínez, 2004; Aguado *et al*, 2005); sin embargo, aún está pendiente el proceso de validación de la toma de decisiones respecto de la evaluación económica de la alternativa que satisface la solución al problema militar, que como ya se ha comentado es el resultado del análisis costo/efectividad basado en el costo de ciclo de vida.

En las últimas dos décadas, la renovación y reemplazo del equipamiento militar ha estado asociado a un incremento en los costos de desarrollo, producción, operación y sostenimiento en respuesta a mayores demandas de disponibilidad operacional, confiabilidad técnica, eficacia militar y para reducir la exposición al riesgo de los soldados (Kirkpatrick, 2004; Sipple *et al*, 2004; RAND, 2006; Smirnoff *et al*, 2007); sin embargo, también se presentan casos derivados de políticas de gestión no adecuadas (GAO, 2006; Pugliese, 2007). Luego, los sistemas de adquisiciones de las naciones han tenido que ir adaptándose a este nuevo escenario en que los indicadores de eficacia, eficiencia y economía del uso de los recursos públicos también ha surgido como otra variable dentro de la solución del problema militar de contar con Fuerzas Armadas preparadas y correctamente equipadas (De Jong *et al*, 2004; NAO, 2003 y 2004).

Para mejorar el sistema de adquisiciones y reducir el costo de ciclo de vida del equipamiento de defensa, a nivel de la OTAN, en 1990 tomó fuerza el empleo del concepto de Adquisición y Apoyo Continuo durante el Ciclo de Vida (CALC - Continuous Acquisition and Life-cycle Support) previamente conocido como Apoyo Logístico Asistido por Ordenador (Freeman, 1995; NATO, 2000 y 2000a). Paralelamente, la OTAN publicó la guía “Sistema de Programación de Armamento por Fases - PAPS” que describía el proceso de adquisición desde el análisis de la “Necesidad Operativa” hasta la retirada del sistema de armas, a través del cual se identificaban fases comunes del ciclo de vida y que se suponía debía ser empleado por todos los países miembros (NATO, 1992).

Sin embargo, en 1998, el Reino Unido, y como parte de su Revisión Estratégica de Defensa, introduce la política de adquisiciones “Smart” basada en el empleo de la competencia para lograr el mejor “valor por dinero” (Moore *et al*, 2001), que puede definirse como el mejor uso de fondos públicos en un proyecto de capital a partir de la combinación óptima de los criterios de economía, eficiencia y eficacia. Esta metodología creó sus propias fases para el ciclo de vida en los programas de defensa e introdujo un concepto aún más amplio del costo de ciclo de vida, el que definió como Costo de Vida Total (Whole Life Cost). La nueva política de adquisiciones permitió la externalización de servicios que eran administrados por las Fuerzas Armadas, dando inicio a “privatizaciones” bajo la modalidad de Iniciativas de Financiación Privada - PFI (Hartley *et al*, 2003). De manera similar, Australia también reorientó la evaluación económica de sus programas de defensa basándose en el Costo de Ciclo de Vida (ANAO, 1998; Clark *et al*, 1999).

Lo propio hizo Estados Unidos entre 1993 y el año 2003 (Rogers, 2004), destacando el impulso dado el año 2000 en que reestructuró su sistema de adqui-

siciones introduciendo el concepto de Costo Total de Propiedad (TOC-Total Ownership Cost), basado en los métodos de Costo de Ciclo de Vida (LCC-Life Cycle Cost) que venían aplicando las distintas ramas de sus Fuerzas Armadas (Boudreau *et al*, 2005).

Al nivel inferior, para cada tipo de armamento se estandarizaron estructuras de desglose de trabajo (WBS), a partir de las que se desarrollaron estructuras de costos (CBS) que facilitaron tener una mayor visibilidad entre los costos proyectados, los actuales y los incurridos; sin embargo, las técnicas de estimación de costos (paramétricas, analogía, de ingeniería, etc.) no estaban suficientemente descritas o identificadas. Al respecto, Pugh (2004) ha propuesto técnicas alternativas de estimación de costos. A nuestro juicio, el sistema creado por el Reino Unido fue más preciso, ya que tenía una codificación que incluso identificaba a que fase del ciclo de vida correspondía un determinado monto; y por otro lado, explícitamente consideraba el proceso de análisis de sensibilidad, análisis de riesgo y el empleo de herramientas estadísticas a través de intervalos de confianza.

En este sentido, en abril de 2007, el Reino Unido dio un paso aún más vanguardista al crear, al interior del Ministerio de Defensa, la Subsecretaría de Equipamiento y Sostenimiento, la que centralizó las funciones de “adquisición” y de “soporte logístico integrado”, de manera de que los militares se concentraran en las funciones de planificación estratégica, y en la conducción y ejecución de las operaciones militares. Esta nueva organización está dirigida por un funcionario por designación política, y desde noviembre de 2007 recae en la persona de la baronesa Ann Taylor. De esta forma, la participación de profesionales civiles en el sector defensa, tanto en actividades directivas como logísticas, ha sido cada vez más frecuente (Kirkpatrick, 2000; Losey, 2007).

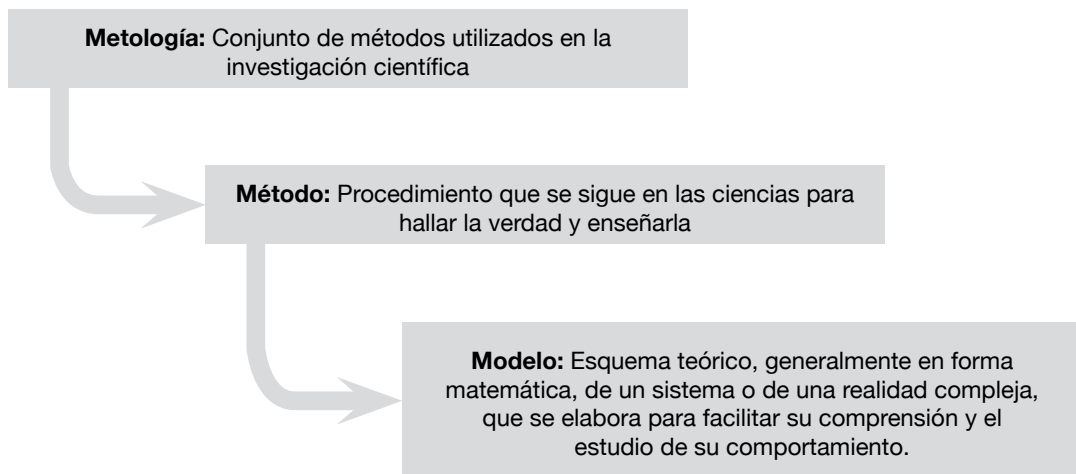
SITUACIÓN ACTUAL

En general, la tendencia es que a nivel de los ministerios de Defensa de los diferentes países se han venido centralizando las funciones de adquisición de los principales sistemas de armas, lo que ha permitido mejorar la interoperatividad de las Fuerzas Armadas y de sus aliados, y por supuesto, ha significado un importante ahorro de recursos al concentrar las adquisiciones, estandarizar equipos y los procesos logísticos asociados (Hedvall, 2004; Neal, 2006). A pesar de lo anterior, existen experiencias en el proceso de evaluación económica basado en el costo de ciclo de vida, en las diferentes fases del ciclo de vida, que no ha sido suficientemente implementado (TysseLand, 2007).

En septiembre de 2003, reconociendo que aún no existía un proceso común, ni menos una estructura estandarizada de costos, el Grupo de Trabajo SAS-028 de la OTAN, denominado “Cost Structure and Life Cycle Costs for Military Systems” emitió un informe en que se destacaron dos experiencias y recomendaciones:

- Emplear una Estructura Genérica de Desglose de Costos, de acuerdo a un formato estandarizado, basado en la experiencia del Reino Unido, la que debía servir de base para desarrollar una estructura de costos para cada país.
- Analizar la manera en que el empleo del Análisis del Costo de Ciclo de Vida participaba en el proceso de toma de decisiones.

Lo anterior dio origen a la creación del Grupo de Trabajo SAS-054 para examinar las mejores prácticas, métodos y modelos de costeo de ciclo de vida que se empleaban en la evaluación económica de los programas de defensa, teniendo como referencia el Sistema de Programación de Armamentos por Fases (NATO, 1992). Implícitamente se siguió la siguiente estructura conceptual para examinar las metodologías, métodos y modelos de costos:¹



En junio de 2007, este grupo de tarea entregó las conclusiones del estudio efectuado entre los 12 países que integraron el panel: Alemania, Dinamarca,

1 De acuerdo a NATO (2007), Modelo de Costo fue definido como el “conjunto de relaciones matemáticas y/o estadísticas que ordenadas sistemáticamente constituyen una metodología que permite efectuar una estimación de costos” (Cap. 5, p. 5.1).

Estados Unidos, Francia, Grecia, Italia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Como observadores también participaron Bélgica, República Checa, Georgia y del Grupo AC/327 Gestión del Ciclo de Vida dependiente de la Conferencia de Directores Nacionales de Armamentos (CNAD).

Entre los resultados obtenidos destacan los siguientes:

- Con excepción de Italia, ningún país emplea la nomenclatura de las fases del ciclo de vida establecidas en el PAPS, aun cuando conceptualmente existen similitudes.
- Los métodos de costos empleados corresponden a cuatro categorías: optimización, de simulación, de estimación y de apoyo a las decisiones, los que son empleados de distinta manera a través del ciclo de vida del PAPS y que se muestra en la siguiente figura:

Método		Evaluación de la Necesidad Operativa	Previabilidad	Viabilidad	Definición del Proyecto	Diseño y Desarrollo	Producción	Servicio Operativo	Baja del Servicio
Optimización	Optimización				◇	◇	◇	◇	◇
Simulación	Sistemas Dinámicos	◇	◇					◇	◇
	Eventos Discretos			◇	◇	★	★	◇	◇
Cálculo / Estimación	Analogía	◆	◆	◆	◆	◆	★	★	★
	Paramétricos	◆	◆	◆	◆	◆	◆	★	★
	Bayesiano		◇						
	Ingeniería	◇	◇	★	◆	◆	◆	★	★
	Por Catálogo								
	Orden de Magnitud	◇	◇	◇	◇	★	◇		◇
	Opinión Experto	◆	★	★	★	★	★	◇	◇
Apoyo a las Decisiones	AHP*	★	◇						
	MCDA**								

Leyenda: *En blanco* *Ningún país* * : Método del Análisis Jerárquico
 ◇ 1 país ** : Análisis de Decisión Multicriterio
 ★ 2-3 países
 ◆ >3 países

Ref: Figure 4-4: Summary of Methods Used by the Nations (NATO, 2007)

- Se utilizan modelos basados tanto en soluciones comerciales como en desarrollos propios, en donde se privilegia el enfoque del Costo de Ciclo de Vida.
- El desarrollo de los modelos de costos requiere el establecimiento de bases y supuestos que enmarcan la solución del problema. Entre ellos se destacan los asociados a las condiciones de operación del sistema, filosofía de mantenimiento, condiciones contractuales y restricciones presupuestarias. Para lo anterior destacan el método empleado por Estados Unidos (Cost Analysis Requirements Description - CARD), del Reino Unido (Master Data and Assumptions List - MDAL) y la aplicación comercial derivada de la ISO 10303-239 (Product Life Cycle Support - PLCS).
- Dado el alto nivel de incertidumbre en el desarrollo de nuevos programas de armamentos, lo prolongado del proceso constructivo y con un tiempo de operación que supera normalmente los 30 años, se destacó que es imprescindible el uso de herramientas que permitan el tratamiento de la incertidumbre y del riesgo como parte del análisis y estimación de costos.
- La mayoría de los países no adoptaron la Estructura Genérica de Desglose de Costos desarrollada por el SAS-028, ya que no satisfacía los requerimientos de información de todos los grupos de interés y era difícil de comprender para usuarios no expertos.

SITUACIÓN FUTURA Y SU APLICACIÓN EN EL CASO NACIONAL

En el intercambio para conocer las mejores prácticas y estudiar el “estado del arte”, nuestro grupo de investigación participó en la Conferencia “Life Cycle Management in NATO: The Basis for Efficiency in Project Management and Life Cycle Costing”, que fue celebrada el 17-18 de junio de 2008, en Bruselas, Bélgica. Este encuentro constituye el principal foro a nivel europeo relacionado a la Gestión del Ciclo de Vida a partir del cual se analizaron:

- Normas y Procedimientos propuestos para mejorar la Gestión del Ciclo de Vida.
- Experiencias de implementación orientadas al proceso de estimación de Costos del Ciclo de Vida, tanto en programas de defensa como en la industria.

- Software de estimación de Costos del Ciclo de Vida.
- Relación entre la estimación del Costo del Ciclo de Vida y la Gestión del Valor Ganado.
- Las nuevas investigaciones en desarrollo y su fecha de finalización:
 - Catálogo de Buenas Prácticas para el Costo del Ciclo de Vida (2009)
 - Estimación de Costos Independiente y Análisis de Portfolio por Capacidades (2011)

Para mejorar la transparencia y control en la toma de decisiones, destacamos la importancia que se está dando al hecho de contar con una “Estimación de Costos Independiente” como una manera de validar el trabajo de las oficinas de programas o jefes de proyectos, la que es realizada por un equipo especializado de estimación de costos que es independiente de las Fuerzas Armadas e incluso integrada por especialistas externos a los ministerios de Defensa. Lo anterior, considerando que la tendencia es contar con una organización de adquisiciones que centraliza todo el proceso de obtención del equipamiento principal de acuerdo a una clasificación que identifica diferentes niveles de aprobación para montos de inversión definidos, tanto de adquisición como del ciclo de vida.

De esta manera, el cliente (organismo de adquisiciones) sería el responsable de ejecutar el “Análisis de Portafolio por Capacidades”² en base a una planificación integrada y a una presupuestación de mediano y largo plazo de manera de satisfacer las capacidades integradas de Defensa que han sido definidas por los usuarios; es decir, por las FF.AA.

La actual situación normativa y procedimental relacionada con la gestión de proyectos de Defensa en Chile está en un punto de ruptura entre la realidad actual y futura, ya que se espera que durante el año 2008 se apruebe la nueva ley que modificará la estructura organizacional y decisional de Defensa, lo que ha sido descrito profusamente por el trabajo desarrollado por Maturana (2007). La nueva organización del Ministerio de Defensa considera la creación de la División de Evaluación de Pro-

2 La tendencia es que mediante el Análisis de Portafolio por Capacidades se materializa el nuevo concepto de planeamiento por capacidades, que ha sido descrito, entre otros, por Corbacho (2006). En este sentido, el Grupo de Trabajo SAS-076 “Independent Cost Estimating and its Role in Capability Portfolio Analysis” está desarrollando una línea de investigación para identificar las mejores prácticas respecto de las carteras de inversión en Defensa, cuyos resultados se conocerán en Junio-2011. http://www.rta.nato.int/ACTIVITY_META.asp?ACT=SAS-076

yectos, inserta dentro de la futura Subsecretaría de Defensa. A nivel internacional, la literatura y los planteamientos prácticos conlleva a que se debiese tener un órgano ejecutivo de mayor nivel equivalente a una Dirección General de Material y Armamentos, para hacer más eficaces las labores de centralizar, revisar, evaluar y efectuar un seguimiento a los proyectos de adquisición de sistemas de armas. Sin embargo, este nuevo escenario permitirá establecer las prioridades bajo una mirada de las capacidades militares integrada y conjunta que se requieren para aplicar una política de defensa y militar en el mediano y largo plazo. Del mismo modo constituye una instancia de validación técnica y económica que respaldaría la toma de decisiones en las adquisiciones de sistemas de armas, cooperando en transparentar esta actividad.

Mientras se discute en el Congreso Nacional la aprobación de la nueva organización del Ministerio de Defensa de Chile, a partir de año 2007 se constituyó el Comité Evaluador de Proyectos, predecesor natural de la futura “División de Evaluación de Proyectos”, con el propósito de materializar el funcionamiento del Sistema de Evaluación de Proyectos de Inversiones en Defensa,³ que aún está en etapa de perfeccionamiento y que se debería adaptar cuando se apruebe el nuevo marco legal.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

La transparencia, control y auditoría de los programas de adquisición de armamentos ha significado que se deberían estandarizar procesos, procedimientos e incluso estructuras de costos, que permitan efectuar la evaluación ex-ante y ex-post de los principales programas de defensa, partiendo desde los requisitos operacionales, incluyendo el Análisis de Alternativas, y su posterior control una vez que el sistema haya entrado en servicio. Si no se estandarizan aspectos básicos como el usar una nomenclatura común de las fases del ciclo de vida, cualquier estructura de costos que se proponga basada en el PAPS o equivalente quedará fuera de contexto. Teniendo lo anterior, se podrían establecer indicadores de gestión dentro del contexto del Análisis Costo/Eficacia o efectividad que es una actividad continua y sistemática; es decir, no acaba cuando se toma la decisión de adquisición, sino que son medidas de seguimiento que se deberían establecer para no incurrir en los mismos errores.

Se destaca que existe una amplia bibliografía respecto de cómo efectuar la evaluación económica para los proyectos de adquisición de Defensa, destacando los aportes de Blanchard *et al* (1991). Sin embargo, la actuación de las direcciones

3 Sistema normado por la Separata de Actualización del *Libro de la Defensa Nacional*. Marzo-2006

de armamentos o equivalente se basa en planes de largo plazo (30 o más años), un programa plurianual a mediano plazo (5-6 años), la presupuestación anual y la ejecución día a día de la obtención y el sostenimiento. Con el largo plazo se podrán establecer los programas de investigación en tecnologías que sirvan para los sistemas futuros, tanto en el ámbito nacional como en el de cooperación internacional. Los programas plurianuales facilitan la asignación de presupuestos y la continuidad de la política de defensa, y junto a los presupuestos anuales permiten auditar a los programas de defensa a partir de la estructura presupuestaria orgánica (quién gasta), funcional (para qué se gasta) y económico (en qué se gasta). De esta manera se refuerza el hecho de que toda estructura de costos debe satisfacer el interés de quien toma la decisión (presupuesto), de quien opera y sostiene (ciclo de vida) y de quienes desarrollan y producen el activo (contratos de adquisición).

En la práctica la estructura de Costos del Ciclo de Vida y su transformación a diferentes clasificaciones presupuestarias sigue siendo un tema pendiente por resolver al interior de los ministerios de Defensa, sin dejar de reconocer que las soluciones son propias de cada país.

En el caso de Chile, sería conveniente tener presente las siguientes consideraciones al momento de formular las normas y procedimientos que permitirán el funcionamiento de la nueva estructura ministerial desde el punto de vista de la evaluación económica de los proyectos de Defensa:

- Adoptar el concepto de “sistema de interés” que se viene aplicando en la OTAN y que está basado en la “ISO/IEC 15288 ingeniería de sistemas. Procesos del ciclo de vida del sistema”. Consistente con la tendencia mundial, existen procedimientos diferentes para la adquisición de “medios para la Defensa”, con una clara separación entre adquirir y/o fabricar un sistema de armas y construir un policlínico.
- Que exista una clasificación por categorías de adquisición y por montos de inversión para distinguir entre uno u otro proceso de adquisición.
- Que se establezca una correlación funcional y/o cronológica entre el ciclo de vida del programa y el sistema de evaluación de proyectos dentro del proceso de toma de decisiones.
- Que exista una clara orientación a establecer al costo del ciclo de vida como variable de decisión, especialmente para identificar los costos de la fase de utilización u operación. Es decir, no solo se debe declarar la

intención sino que especificar y estandarizar el análisis de costos del ciclo de vida mediante una metodología común.

- Que se establezca como requisito el desarrollo de una estructura normalizada y genérica de desglose de trabajo y de costos para diferentes sistemas de armas.
- Que se instaure un sistema de indicadores de gestión para efectuar el seguimiento, control y auditorías de los programas.
- Que se definan las fases del ciclo de vida y los hitos de control del programa de acuerdo a una norma internacional, de manera de facilitar la negociación y entendimiento con los proveedores extranjeros.
- Que se identifiquen los métodos de estimación de costos que se deben aplicar y detallar los métodos de análisis de riesgos e incertidumbre requeridos para validar el proceso de estimación y facilitar la toma de decisiones. Para esto es fundamental haber definido una línea base técnica y una línea base de costos.
- Que se establezca una estructura genérica de costos que permita la presentación de los flujos de caja futuro de acuerdo a la estructura presupuestaria funcional, a la estructura económica u otra. De esta manera, debe existir una clara distinción entre el flujo de caja en moneda constante para efectos de calcular el Valor Actual de Costos (VAC) y el flujo de caja en moneda corriente para preveer efectos y presentar el presupuesto fiscal anual o plurianual.
- Que se establezcan las responsabilidades y relaciones que debe tener el Jefe del Proyecto u Oficina de Programas dentro del Sistema de Evaluación de Proyectos de Inversiones en Defensa.

BIBLIOGRAFÍA

AGUADO ROMERO, José & HUERTA BARAJAS, J.A. (2005): “La contribución de la auditoría de contratos en las adquisiciones de bienes y servicios específicos para la Defensa”. *Auditoría Pública* N° 36, pp. 71-82.

ANAO - Australian National Audit Office (1998): **“Life-cycle Costing in the Department of Defence”**. Commonwealth of Australia, ISBN 0-644-38849-8.

- BARNES, N.M.L & WEARNE, S.H. (1993): "The future for major project management". *International Journal of Project Management*. Vol. 11, N° 3, pp. 135-142.
- BHUIYAN, Nadia & THOMSON, Vince (1999): "The use of continuous approval methods in defence acquisition projects". *International Journal of Project Management*. Vol. 17, N° 2, pp. 121-129.
- BLANCHARD, B. & FABRYCKY, W. (1991): "**Life-Cycle Cost and Economic Analysis**". Prentice Hall International. ISBN 0-135-38323-4
- BOUDREAU, Michael & NAEGLE, Brad (2005): "TOC considerations in Key Performance Parameters and beyond". *Defense Acquisition Review Journal*. Defense Acquisition University (DAU), February-March, pp. 109-121.
- CLARK, Graham; PIPERIAS, Paul & TRAILL, Richard (1999): "Life-Cycle Cost/Capability Analysis for Defence Systems". SimTecT Papers 1999. Aeronautical & Maritime Research Laboratory, Defence Science and Technology Organization (DSTO), Australian Department of Defence.
- DE JONG, Gerrit & VAN WESTING, Brord (2004): "Fiscalización y armas, el papel de la Entidad Fiscalizadora en la supervisión legislativa de las Fuerzas Armadas". Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa. *Revista EUROSAI* N° 10, pp. 40-44.
- FLYVBJERG, Bent; HOLM, Mette & BUHL, Søren (2002): "Underestimating Costs in Public Works Projects. Error or Lie?". *Journal of the American Planning Association*. Vol. 68, No. 3, pp. 279-295.
- FREEMAN, Rowland G. (1995): "**Adquisición y Apoyo Continuo durante el Ciclo de Vida**". ISDEFE Serie Azul. ISBN: 84-89338-04-3.
- GAO - Government Accountability Office (2006): "Major Weapon Systems Continue to Experience Cost and Schedule Problems under DOD's Revised Policy". GAO-06-368.
- HARTLEY, Keith & PARKER, David (2003): "Transaction costs, relational contracting and public private partnerships: a case study of UK defence". *Journal of Purchasing & Supply Management*. Vol. 9, N° 3, pp. 97-108.

- HEDVALL, Maria (2004): **“Change as a Cost Driver in Defence Procurement”**. Defence and Peace Economics, Vol. 15, N° 1, pp. 101-108.
- HUERTA BARAJAS, J.A. (2003): “Un Protocolo para el establecimiento del precio del Gasto de Defensa”. *Revista General de Marina de España*. Tomo 245, pp. 415-426.
- HULL, J.K. (1990): “Application of risk analysis techniques in proposal assessment”. *International Journal of Project Management*. Vol. 8, N° 3, pp. 152-157.
- KIRKPATRICK, David (2000): **“Education in the acquisition of complex defence equipment”**. Air & Space Europe. Volume 2, Issue 3, pp. 77-78.
- KIRKPATRICK, David (2004): **“Trends in the costs of weapon systems and the consequences”**. Defence and Peace Economics. Vol. 15, N° 3, pp. 259-273.
- LOSEY, Stephen (2007): “DoD to Give Some Flag-Rank Jobs to Civilians”. Artículo publicado el 12-Nov-2007 en el *DefenseNews.com*
- MARTÍNEZ GRANDE, Ricardo (2004): “El coste del contrato y el establecimiento de un observatorio de precios”. Intervención General de Administración del Estado, *Revista* N° 9, pp. 17-24.
- MATURANA MENA, Marco Antonio (2007): **“Análisis del Sistema de Asignación de Recursos para la Defensa de Chile y proposición de una Metodología”**. Pontificia Universidad Católica. Santiago, Chile.
- Minisdef - Ministerio de Defensa de España (1998): Orden Ministerial 283/1998 “Normas sobre los criterios a emplear en el cálculo de costes en determinados contratos de suministros, consultoría y servicios del Ministerio de Defensa (NODECOS)”.
- MOORE, David M. & ANTILL, Peter D. (2001): “Integrated Project Teams: the way forward for UK defence procurement”. *Journal of Purchasing & Supply Management*. Vol. 7, N° 3, pp. 179-185.
- MORRIS, Peter W. G. & Hough, George H. (1993): **“The Anatomy of Major Projects: A study of the reality of Project Management”**. John Wiley & Sons. ISBN 0-471-91551-3.

- NAO - National Audit Office (2003): "Ministry of Defence: Through-Life Management". The Stationery Office.
- NAO - National Audit Office (2004): "Ministry of Defence: Major Projects Report 2004". The Stationery Office.
- NATO - North Atlantic Treaty Organization (1992): "AAP-20 Phased Armaments Programme Systems (PAPS)".
- NATO - North Atlantic Treaty Organization (2000): "CALs Handbook". Version 2.
- NATO - North Atlantic Treaty Organization (2000a): "CALs Metrics Guide". Version 1.
- NATO - North Atlantic Treaty Organization (2007): Technical Report RTO-SAS-054 "Methods and Models for Life Cycle Costing".
- NEAL, Derrick J. (2006): "Do we really understand What is meant by Transformational Change for Defence?". *Journal of the British Joint Services Command and Staff College, Defence Studies*. Vol. 6, N° 1, pp. 73-96.
- PUGH, Philip G. (2004): "**Concept Costing for Defence Projects: The Problem and its Solution**". *Defence and Peace Economics*. Vol. 15, N° 1, pp. 39-57.
- PUGLIESE, David (2007): "Cost Overruns, Delays Spark Calls For Canadian Procurement Oversight". Artículo publicado el 5-Nov-2007 en el *DefenseNews.com*
- RAND Corporation (2006): "Historical Cost Growth of Completed Weapon System Programs". Investigación desarrollada por Arena, Mark V.; Leonard, Robert S.; Murray, Sheila E. y por Younossi, Obaid para la US. Air Force.
- ROGERS, Edward & Birmingham, Robert (2004): A Ten-Year Review of the Vision for Transforming the Defense Acquisition System. *Defense Acquisition Review Journal*. Defense Acquisition University (DAU), January - April 2004, pp. 37-61.
- SIPPLE, Vince; WHITE, Edward & GREINER, Michael (2004): "Surveying Cost Growth". *Defense Acquisition Review Journal*. Defense Acquisition University (DAU), January - April, pp. 79-91.

- SMIRNOFF, James P. & HICKS, Michael J. (2008): "The impact of economic factors and acquisition reforms on the cost of defence weapon systems". *Review of Financial Economics*. Vol. 17, N° 1, pp. 3-13.
- TAYLOR, W.B. (1981): "**The Use of Life Cycle Costing in Acquiring Physical Assets**". Long Range Planning. Vol. 14, N° 6, pp. 32-43.
- TREDDENICK, John M. (1979): "Cost-Effectiveness in Defence Expenditure". *International Journal of Project Management*. Vol. 7, N° 5, pp. 459-467.
- TYSSELAND, Bernt E. (2007): "Life cycle cost based procurement decisions: A case study of Norwegian Defence Procurement projects". *International Journal of Project Management*, doi:10.1016/j.ijproman.2007.09.005
- WEARNE, S.H. (1992): "Contract administration and project risks". *International Journal of Project Management*. Vol. 10, N° 1, pp. 39-41.
- WOODWARD, David G. (1997): "Life cycle costing-theory, information acquisition and application". *International Journal of Project Management*. Vol. 15, N° 6, pp. 335-344.

POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS HACIA UZBEKISTÁN: DIFERENCIAS DE ENFOQUES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO SOBRE EL TEMA[∞]

OLGA LEPIJINA*

RESUMEN

El caso de un país marginal en el sistema internacional, la República de Uzbekistán (ex soviética), es ilustrativo para demostrar las dificultades de la política exterior estadounidense en relación a esa área del mundo. La autora, académica rusa, sostiene que el vacío de poder en el Asia Central pos-soviética (Kazajstán, Turkmenistán, Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán) es rellenado por Estados Unidos de manera parcial, trabado parcialmente por las incongruencias entre los enfoques del Legislativo y Ejecutivo estadounidense.

Palabras clave: Política de Poder – Asia Central – Política de Estados Unidos – Uzbekistán.

ABSTRACT

US POLICY TOWARDS UZBEKISTAN. DIFFERENCES OF APPROACHES BETWEEN THE EXECUTIVE AND THE LEGISLATIVE BRANCH OVER THE ISSUE

The case of a marginal country in the international system, the Uzbekistan Republic (ex USSR) is a good example to demonstrate the difficulties the American foreign policy has, related to that area of the world. The author, a Russian academic, makes the point that the vacuum of power in Central Asia post USSR (Kazajstan, Turkmenistan, Uzbekistan, Kirgizstan and Tayikistan) is partially refilled by the US, and partially blocked because of the incongruence of the different approaches either from the American executive as from the legislative branch.

Key words: Power Policy – Central Asia – US Policy – Uzbekistan.

* Licenciada en Historia, mención Historial Universal, Universidad Estatal Lomonosov de Moscú. Actualmente se desempeña en el Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de la Universidad de Santiago de Chile. Chile. olepijina@yahoo.es

[∞] Fecha de Recepción: 260608a

Fecha de Aceptación: 110908

INTRODUCCIÓN

Después de la caída de la URSS, EE.UU. se encontró ante la necesidad de elaborar una nueva política hacia los países recién independizados. En los años 90 durante la presidencia del demócrata Bill Clinton la tarea principal de esta política se veía en términos de impedir el regreso del Imperio ruso (Brzezinski, 1999) por lo que se apoyaba cualquier movimiento independentista nacional, sin preocuparse mayormente por los temas de observación o no observación de los derechos humanos por los gobernantes locales. Durante la presidencia de George W. Bush y, especialmente, después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 con el emplazamiento de los efectivos militares de EE.UU. en los territorios cercanos a las fronteras de Afganistán se empezó a incluir a las repúblicas ex soviéticas en el área del interés nacional de EE.UU. Con el éxito de las llamadas “revoluciones de colores” en algunos países pos-soviéticos se planteó el tema de apoyar los cambios de los regímenes de estos países a través de las instituciones no gubernamentales y las fundaciones norteamericanas.

Ya en los años 90 el politólogo del Centro de Investigaciones Internacionales y Estratégicos y asesor de seguridad nacional del Presidente Carter, Zbigniew Brzezinski, enfoca la política mundial desde la perspectiva de su país como la única superpotencia, considerando que debe asumir el rol de formador y regulador del orden mundial. Dedicó unos capítulos de su libro “El Gran Tablero Mundial” (1999) a la política de EE.UU. hacia los nuevos espacios independientes de la desintegrada Unión Soviética destacando el tema de la región de Asia Central como una suerte de “agujero negro” que amenaza la seguridad mundial y, por consiguiente, la seguridad nacional de EE.UU. En sus recomendaciones el ex asesor político señala la necesidad de apoyarse en Uzbekistán que caracteriza como importante centro islámico.

A diferencia de este autor, el enfoque de los académicos del Instituto de EE.UU. y Canadá de la Academia de Ciencias de Rusia (Braterski, 2002; Kadyrbekuly, 2003; Samuilov, 2004) es más bien regional. Estudian los temas de la política exterior de los países pos-soviéticos en marco del triángulo Rusia, EE.UU., repúblicas independientes pos-soviéticas de Asia Central, señalando las debilidades y desaciertos de la política exterior rusa hacia los países de su “extranjero cercano” y acercamiento de estos países al Occidente. Por su parte, los autores de la región como los kazajos Murat Laumulin y Fatima Kukeeva (*Tsentralnaya Asia y Yuzhny Kavkaz, Aktualnyye problemy*, 2007) hablan de la política multivectorial de cooperación tanto con Occidente como con Rusia que siguen algunos de los países de la región, como Kazajstán. Los politólogos kazajos A. A. Aldongarov y A Sh. Ojalbai

(2004) piensan el nuevo orden mundial desde la perspectiva de su región como centro y, basándose en la noción geopolítica de “heartland”, trazan las políticas gubernamentales posibles para convertir a su país en una nueva potencia mundial. Otros, como el estudioso de relaciones internacionales el uzbeko Farjod Talipov, (*Tsentrálnaya Asia y Yuzhny Kavkaz, Aktualnyye problemy*, 2007) consideran que los países centroasiáticos son capaces de superar “la subordinación” de las potencias centrales, sean estas occidentales, Rusia o China, si son capaces de llevar a cabo una política exterior coordinada.

La política exterior de EE.UU. conservando, en rasgos generales, su continuidad, en sus matices depende tanto del color político de sus actores como de las instituciones que la ejercen. Como afirma Pope Atkins el discurso puede estar basado en los argumentos de carácter moral pero casi siempre se adapta al objetivo principal, el de la seguridad nacional (1991, 150). Esta afirmación hecha en el período de la Guerra Fría cobró nueva vigencia después del 2001. En el actuar de los partidos, el Republicano o el Demócrata, o las ramas del poder, como el Ejecutivo o el Congreso hacia los países pos-soviéticos, se observa lo que los autores como Keohane y Nye, citados por Del Arenal (1999: 319) llaman “la política burocrática”: *“...sub unidades del gobierno pueden también tener diferentes políticas exteriores que no todas son filtradas por los máximos líderes. La política burocrática no se limita a los gobiernos, sino puede ser aplicada también a los actores no gubernamentales”*. Se considera que los republicanos son más realistas en su política exterior y los demócratas, en cambio, privilegian en su discurso político los temas de los derechos humanos supeditando, a veces, a las necesidades ideológicas el interés económico.

Se observa una diferencia de los enfoques también entre el gobierno y el Congreso estadounidense. El gobierno principalmente persigue los fines inmediatos de la política exterior buscando ampliar el área de los intereses del país y tomando medidas preventivas de seguridad. Para el Ejecutivo, frecuentemente, los temas de la política exterior son el medio de manejar las dificultades de la política interna. El Congreso en su discurso pone, por sobre todo, los intereses de los electores, actuando como defensor de los ciudadanos y fiscalizador de los gastos de los dineros recaudados de los impuestos. Por ello, muchas veces vemos que el Congreso reduce el presupuesto de la política pedido por el Ejecutivo. Por el otro lado, el discurso del Congreso no es tan instrumental, la política exterior se estructura en términos de lograr construir una imagen positiva de EE.UU., el Congreso busca dirigirse a los pueblos por sobre sus gobiernos (Hyde, 2002).

La evolución de la política exterior de EE.UU. en el área se puede observar en el ejemplo de los países pos-soviéticos de Asia Central y, concretamente, Uzbekis-

tán, el Estado pos-soviético, con una superficie de 447.400 kilómetros cuadrados y una población de 26.312.7 habitantes, cuya capital es Tashkent. El país está situado en la parte central de Asia Central entre los ríos Amudaria y Syrdaria, con las fronteras con Kazajstán, Kirguisia, Tayikistán, Turkmenistán y Afganistán. Políticamente es una república encabezada por el Presidente. El Poder Legislativo pertenece al Oliy Mejlis (Parlamento dividido en la Cámara de Diputados y el Senado).

En la política de EE.UU. en Uzbekistán se pueden percibir varias etapas (Braterski, 2002). La desintegración de la URSS y aparición en su territorio de nuevos Estados independientes tomó por sorpresa a los gobiernos norteamericanos, la situación que siguió durante la administración de Bush padre y aún de B. Clinton.

A comienzo de los años 90 las relaciones de EE.UU. con Uzbekistán seguían siendo distantes, siendo Kazajstán su aliado principal de la región. Sin embargo, para mediados de los 90 la administración de EE.UU. empieza a cambiar su punto de vista por una serie de motivos: Uzbekistán por su significado cultural en el mundo musulmán ocupaba el segundo lugar después de la Arabia Saudita, a diferencia de la situación demográfica en otros países de la CEI la población de Uzbekistán seguía creciendo y a fines de 1990 superó los 24 millones de habitantes. Uzbekistán tenía el mayor ejército en la región con alto poder de combate. En 1992-1995 los temas económicos ocupan el lugar prioritario en la política de EE.UU. en Uzbekistán, apareciendo, sobre todo, los proyectos de inversiones para el desarrollo de la extracción del petróleo y su transportación. El Estado uzbeko, que conserva en sus manos la mayoría de la industria, crea empresas conjuntas con los privados norteamericanos (Samuilov, 2005). A la vez, por la inestabilidad de la región, empezó a gestarse la alianza político-militar de la OTAN en marco del programa "Alianza en pro de la paz" (Samuilov, 2005).

Entre 1996-2000 EE.UU. decidió concentrar los esfuerzos en el desarrollo de las relaciones con Uzbekistán como socio estratégico regional. En junio de 1996 el Presidente uzbeko visitó EE.UU. reuniéndose con el Presidente Clinton que habló del rol clave de Uzbekistán en Asia Central (Samuilov, 2005). Uzbekistán en este momento llevaba a cabo una política internacional independiente de Rusia, tratando de jugar el rol de la potencia regional y distanciándose paulatinamente de las organizaciones regionales pos-soviéticas como la Comunidad de los Estados Independientes (CEI) y el Acuerdo de la Seguridad Colectiva.¹

1 El Acuerdo de seguridad colectiva fue firmado en mayo de 1992 en Tashkent por Rusia, Armenia, Kazajstán, Kirguistan, Uzbekistán y Tajikistán. Durante el año 1993 se adhirió Azerbaijan, Georgia y Bielorrusia. De acuerdo a su Artículo 4 la agresión en contra de un Estado miembro se considera como agresión contra todos los Estados miembros.

Después del 11 de septiembre de 2001 cambió la apreciación del lugar del Asia Central en la política exterior de EE.UU. La posición pasiva de los años 90 cedió el lugar a una política que algunos autores norteamericanos caracterizaron como un “realismo agresivo” (Collins, 2002). Dentro de esta política podemos ver las diferencias de los enfoques de las instituciones como el Congreso y el Ejecutivo las que muy bien se puede apreciar en la política de EE.UU. hacia el régimen de Uzbekistán, antes mencionado, como un aliado estratégico cuya importancia creció después de la concesión de una base militar para la Fuerza Aérea estadounidense. La postura del Congreso con el tiempo se tornó diferente del mencionado “realismo” lo que tuvo, en mi opinión, gran influencia en el posterior desarrollo de los acontecimientos y en el cambio de la conducta de la dirigencia de Uzbekistán y personalmente, su líder, el presidente Islam Karimov.

A fines del año 2001 –comienzos del 2002– el Congreso concedió a los dirigentes de Uzbekistán su gratitud por apoyar a EE.UU. contra el terrorismo entregando las bases militares. En abril de 2000 la región fue visitada por la secretaria de Estado M. Allbright la que declaró en Tashkent que *“Afganistán se convirtió en un enorme problema para la seguridad regional”* y prometió ayudar a Uzbekistán contra esta amenaza. Sin embargo, después de estas declaraciones el Congreso asignó a esta ayuda una ínfima suma de 3 millones de dólares (Samuilov, 2005).

A comienzos del siglo XXI el Congreso de EE.UU. comienza sistemáticamente a criticar la política antidemocrática de los líderes uzbekos. En enero de 2003 el Congreso publicó una resolución conjunta donde los regímenes políticos de Kazajstán, Kirguisia, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán se caracterizaron como *“dictaduras y tiranías, gobernadas por unos tiranos corruptos, bárbaros y crueles perseguidores de los derechos humanos, apoyados y financiados por la administración de Bush”* (Adeeh, 2003). En el año 2004 en el Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes del Congreso, el director de la sucursal de Washington de la organización “Human Rights Watch” declaró: *“Uzbekistán no se convertirá en un buen aliado de EE.UU. en la lucha contra el terrorismo hasta dejar de perseguir a los musulmanes que profesan pacíficamente su religión”* (Uzbekistan: “US should condemn anti-muslim campaign, 2004).

Este recrudescimiento de la posición del Congreso hacia los países centroasiáticos miembros del CEI, por un lado, significó el retiro del apoyo a la administración republicana de Bush en su guerra contra el terrorismo y, por el otro, empujó a los gobernantes de las repúblicas mencionadas a buscar los aliados menos quisquillosos en los temas de la democracia y los derechos humanos. Como lo señalaba ya en el año 2004 el autor ruso Samuilov *“las medidas drásticas pueden reducir*

a nada *'la revolución geopolítica'* que según los politólogos norteamericanos hizo Washington cuando por primera vez en la historia de EE.UU. pudo instalar en un territorio, antaño perteneciente al Imperio ruso y heredado por la Unión Soviética, sus bases militares" (p. 25).

El período posterior al 11 de septiembre de 2001 se caracterizó por la intensificación de la política de posicionamiento militar de EE.UU. en la región de las repúblicas pos-soviéticas de Asia Central. En octubre de 2001 entre EE.UU. y Uzbekistán fue firmado un acuerdo especial, según el que las partes expresaban su intención de empezar las conversaciones para elaborar medidas especiales en caso de surgir una amenaza directa a la seguridad e integridad territorial de la república de Uzbekistán (Samuilov, 2004: 32). El gobierno de Uzbekistán entregó a EE.UU. la base militar de Janabad, situada en 200 kilómetros de la frontera de Afganistán. Según la versión oficial, las unidades militares emplazadas en la base ayudaron a liquidar los restos de las tropas talibanes y de Al Qaeda. En los primeros meses de 2004 en Janabad seguían 1,5 mil efectivos de la División de Montaña del Ejército de EE.UU. con 30 helicópteros de combate. El triunfo de las tropas estadounidenses en Afganistán, a la vez, ayudó a fortalecer las posiciones de los gobernantes de las repúblicas centroasiáticas. Fue diezmado seriamente el Movimiento Islámico de Uzbekistán (MIU), muriendo su jefe Dz. Namanganí. El comandante norteamericano general Franks ya en enero de 2002 prometió el apoyo norteamericano a las FF.AA. de Uzbekistán en sus futuros combates con el MIU. Dijo que esta organización hay que *"erradicarla hasta el último hombre"* (Uzbekistán, 2003). El apoyo norteamericano estimuló al presidente de Uzbekistán Islam Karimov a fortalecer su poder. En diciembre de 2001 el Parlamento de este país votó por convertirlo en el presidente vitalicio.

Sin embargo, la posición del Congreso hacia Uzbekistán y otros países de Asia Central seguía recrudesciendo. El 1 de mayo de 2003 el Senado adoptó una resolución conjunta sobre los regímenes políticos de los países de esa región exigiendo al Presidente y al Departamento de Defensa de EE.UU. *"supeditar las dimensiones y el carácter de las relaciones diplomáticas y militares"*, así como los montos de ayuda económica y militar, a los cambios de la política de estos Estados en la esfera de los derechos humanos, apoyar las organizaciones no gubernamentales y los órganos de prensa que ayudan a construir *"las sociedades más abiertas en Asia Central"* (Human Rights in Central Asia, 2003). En julio de 2004 EE.UU. suspendió la ayuda a Uzbekistán.

¿Por qué el Congreso norteamericano empezó exigir tan drásticamente de los Estados de Asia Central la observación de los derechos humanos y democrati-

zación de sus regímenes políticos? Creemos que en las elites políticas norteamericanas prevaleció la opinión que los regímenes tiránicos existentes en Asia Central pos-soviética podían convertirse en el semillero de nuevos grupos islamistas radicales que representarían una amenaza para la seguridad nacional de EE.UU. Para impedirlo se necesitaba la democratización de estos Estados. Como dijo uno de los funcionarios del Departamento de Estado L. Pascoe (2002): *“Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 trajeron a nuestra casa el peligro de que los Estados débiles, como Afganistán y algunos de los países de Asia Central, pueden convertirse en el suelo fértil para los grupos terroristas internacionales cuyo objetivo es EE.UU. Es muy importante para nuestros intereses nacionales seguir desarrollando las relaciones con los 5 Estados centroasiáticos y ayudarles a realizar las reformas políticas y económicas necesarias para su pronta prosperidad y estabilidad”*.

A raíz de lo antes mencionado, entre los profesionales y diplomáticos norteamericanos empezó a formarse una cierta imagen de los líderes de los países del Cáucaso y Asia Central. Vinculaban sus métodos autoritarios de gobierno no tanto con la cultura política milenaria de los pueblos orientales, como con su pasado soviético. Estas creencias se basaban en los postulados del carácter universal de los valores occidentales de democracia y libertades políticas y económicas que podían y debían ser promulgados y enseñados en todo el mundo para bien de estos países atrasados. Consideraban que estos países todavía no los asumían y no se corregían por culpa de los representantes locales del pasado poder comunista. Hablando en el Congreso, la funcionaria de la Fundación Carnegie, Martha Olcott, rechazó el carácter “asiático” especial de estos dirigentes que les impide seguir por el camino de las reformas, sin embargo, aseveró que la causa es “el pasado soviético” de estos ex dirigentes del PCUS (Olcott, 2003). Las conclusiones eran muy simples: si en los estados pos-soviéticos se sacaban del poder los ex dirigentes del Partido Comunista incapaces de democratizarse y se ponían en su lugar los líderes jóvenes pro norteamericanos, el resultado sería el esperado advenimiento de la democracia, derechos humanos y reformas económicas. Concretamente en Uzbekistán se intentó a formar estos líderes a través de las organizaciones como Freedom House, (Faizy, 2004), lo que llevó al gobierno de este país a dictar en enero de 2004 una disposición sobre la renovación de las inscripciones de las organizaciones no gubernamentales extranjeras que complicó seriamente su actividad.

Hay que señalar que distintos enfoques que presentan diversos actores gobernantes norteamericanos no significa que sus políticas sean diferentes. Significa más bien la flexibilidad de estas en búsqueda de un objetivo común –servir a

los intereses de su país, al menos, tal como lo entienden estos grupos. Se puede asegurar que la política del Congreso de imposición de las reformas democráticas seguida por los esfuerzos de formar a los líderes jóvenes que estén más acordes con el ideal norteamericano contribuyó, no en menor medida, al cambio de rumbo del gobierno de Uzbekistán que podemos observar hasta ahora. En 2005 Uzbekistán exigió la devolución de la base de Janabad, dejó la organización colectiva GUUAM² (Georgia, Uzbekistán, Ucrania, Azerbaiyán, Moldova) que se quedó sin una “U”, adhiriendo posteriormente a una nueva entidad: la Organización de Cooperación de Shanghai junto con China, Rusia y otros Estados que no conceden tanta importancia al tipo de gobierno existente en Uzbekistán. En diciembre del año 2007 se realizaron las elecciones bajo el control de la OCDE, donde el presidente Islam Karimov se reeligió con más de 80% de los votos.

Por su parte, en el momento actual, las amenazas a la seguridad nacional surgidas con los atentados del 11 de septiembre bajaron su intensidad y, aparentemente, se alejaron de las costas estadounidenses. Los conflictos de Irak y Afganistán perdieron su importancia primera y pasaron a la fase latente. Aquello disminuyó para el Ejecutivo norteamericano el grado de importancia de su presencia militar en las repúblicas de Asia Central. Además conservó aquí la base Manas de Kirguisia cuyos gobernantes a pesar de sus declaraciones en el sentido que *“el gobierno norteamericano debe poner la fecha de término de la presencia de su base”* no se apresuran por dejar de recibir cuantiosas sumas que EE.UU. desembolsan por el arriendo de la base.

En estas condiciones a EE.UU. le conviene reorientar su búsqueda del “aliado estratégico en el área” a Kazajstán donde a pesar de la existencia del eterno régimen del presidente Nazarbaev, nula alternancia en el poder y tácita persecución de los disidentes, están en plena marcha las reformas económicas lo que hizo que el Departamento del Estado reconociera a Kazajstán como *“primer estado de mercado entre los países pos-soviéticos”* (Kadyrbekuly 2003, p. 257). En esta situación las preocupaciones del Congreso por los derechos humanos pasan a segundo plano y prevalece la posición pragmática del ejecutivo y los intereses económicos de los actores no gubernamentales.³

2 Organización creada en Strasburg en 1997, en las palabras del politólogo ucraniano Sushko, como “intento de crear la contrapartida a la hegemonía de Moscú en la comunidad (CEI)”. Uzbekistán adhirió a la organización en abril de 1999 saliendo del Acuerdo de la Seguridad Colectiva.

3 Aquí se pueden citar las palabras de G. Pope Atkins (1991) sobre las dictaduras y la estabilidad: *“...EE.UU. se adaptaba a estas dictaduras y regímenes militares y los consideraba un instrumento para lograr por lo menos una estabilidad temporal”* (p. 155). En este sentido el gobierno de Nazarbayev garantiza a las actividades económicas de las empresas extranjeras una excelente estabilidad.

Al decir del historiador norteamericano Lars Schoultz (1998: 367) “... tres intereses determinaron el contenido de la política estadounidense hacia América Latina: la necesidad de proteger la seguridad de EE.UU., el deseo de acomodarse a las demandas de la política nacional norteamericana y el esfuerzo de promover el desarrollo económico de EE.UU.”. Con el derrumbe del mundo bipolar, EE.UU. con mayor razón extendió estos imperativos a su política hacia el resto del mundo, dividiendo los países en sus aliados, “agujeros negros” de inestabilidad y simplemente Estados “inválidos” o “bribones”. Después de los ataques del 11 de septiembre en la estrategia nacional de EE.UU. empezó a primar el tema de la seguridad lo que en su política internacional –(ver, Estrategia de la Seguridad nacional, 2005)– se asegura de dos maneras: directamente por medios militares o indirectamente a través del desarrollo de los “proyectos país” favorables.

La actuación de EE.UU. hacia los países pos-soviéticos deja importantes experiencias para los países latinoamericanos. Es una región donde de hecho se afianzaron los métodos de la política exterior de EE.UU. (el taller del imperio, en las palabras de G. Grandin), métodos que fueron después aplicados en el mundo desconocido de los países que hace poco eran parte del enemigo ideológico. Ahora el actuar de EE.UU. en los países de Asia Central, como en el resto de los pequeños países pos-soviéticos, le devuelve a América Latina las importantes observaciones del comportamiento internacional de su poderoso vecino: tanto detrás del discurso políticamente correcto del Congreso, como las acciones directas del Ejecutivo se esconde la búsqueda de asegurar los intereses de su país. Las relaciones de EE.UU. con cualquier país del mundo se articularán siempre de acuerdo a las conveniencias de este último, a pesar del contenido de los discursos de su “establishment” político en algún u otro momento. Con esto podría ser importante para los países latinoamericanos estudiar la influencia de los estereotipos en el manejo de la política exterior latinoamericana. Citando al “más importante internacionalista vivo” de EE.UU. Stanley Hoffmann (2003), Joaquín Fernandois (2005: 549) llama la atención a su calificativo de Chile como una de las democracias liberales. “*Al proponer una política alternativa EE.UU. debería... fundar con ellas [estas democracias]... una Asociación de Naciones Democráticas, para que el caso de real urgencia, puede actuar al margen del Consejo de Seguridad, y no sea una mera voluntad de Washington*” (ibídem: 550).

Lejos de idealizar sus relaciones con EE.UU. o renegar de ellos sería muy conveniente para los países latinoamericanos conocer mejor la actuación de su vecino en el escenario internacional para así desarrollar sus posibilidades de maniobra igual que lo hace el presidente de Kazajstán Nazarbaev, que estructura una

política internacional bastante independiente y, a la vez, sigue ocupando un lugar de privilegio en “la lista de los preferidos” de Washington.

BIBLIOGRAFÍA

ADEEH, S. (28.04.2003). “US Congress members blast five tyrannies supported by Bush Junta”, recuperado el 15 de agosto de 2008 de www.muslimuzbekistan.com/eng/ennews/2003/02/ennews28022003_3.html - 18k

ALDONGAROV, A.A. y OJALBAI, A. Sh. (2004). **Geopoliticheskaya misia Kazajstana** (La misión geopolítica de Kazajstán). Karaganda: Teffy.

BRATERSKI, M.V. (2002). “Política SSHA v Sredney Asii: itogui deciatiletia”(Política de EE.UU. en Asia Media: conclusiones del decenio), SSHA y Kanada (*Revista “EE.UU. y Canadá” de la Academia de Ciencias de Rusia*), Nº 8.

BRZEZINSKI, Z. (1999). **El gran tablero mundial**. Barcelona: Paidós.

COLLINS, K. (13-14.04, 2002). “Stabilizing or destabilizing Central Asia? The Great Powers and Central Asia after September 11”, Report at the Conference of Berkeley,

DEL ARENAL, Celestino (1990). **Introducción a la teoría de relaciones internacionales**. Madrid: Tecnos

FAIZY, Sador (16.03.2004). “Amerikantsy jotiat videt svoego novogo Saakashvili v Uzbekistane?” (¿Quiéren ver EE.UU. a su nuevo Saakashvili en Uzabekistán?), Recuperado el 28 de agosto de 2008 de archive.muslimuzbekistan.com/rus/analit.html - 67k - En caché

FERMANDOIS, J. (2005). **Mundo del fin del mundo**. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.

HYDE, H.J. (2002). “Hablar con nuestros aliados silenciosos: diplomacia pública y la política exterior de EE.UU.”. en *Estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos*, Periódico electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, Volumen 7, Número 4, Diciembre.

KADYRBEKULY, D.V. (2003). **Geoestrategia de EE.UU. en Kazajstán: desde la dimensión global a la local**. MerSal: Alma Aty

- OLCOTT, M. (29.10.2003). "Terrorism, religious extremism and regional stability." Testimony before the Us House of Representatives Committee on International relations, Subcommittee on the Middle East and Central Asia, , recuperado 4 de septiembre de 2008 de www.brookings.edu/testimony/2003/0723asia_hill.aspx
- PASCOE, L. (27.06.2002). "The US role in Central Asia." Testimony before the Senate Foreign Relations Committee, Subcommittee on Central Asia and the South Caucasus, Recuperado el 4 de septiembre de <http://www.state.gov>
- POPE ATKINS, G. (1991). **América Latina en el sistema internacional**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- SAMUILOV, S.M. (2004). "Americanskoe voennoe prisutsivie v Sredney Asii i Congress" (La presencia militar norteamericana en Asia Media y el Congreso), SSHA y Kanada (*Revista "EE.UU. y Canadá"* de la Academia de Ciencias de Rusia), N° 4, pp. 25-29.
- SAMUILOV, Serguei M.(2005) Etapy politiki SSHA po otnosheniyu stran SNG (Etapas de la política de EE.UU. hacia los países de la CEI), "SSHA y Canadá" (Instituto de EE.UU. y Canadá de la Academia de Ciencias de Rusia), N° 3, pp. 61-66.
- SHOULTZ, Lars (1998). **Beneath the United States, A history of US policy toward Latin America**. Cambridge, London: Harvard University Press.
- TSENTRALNAYA AZIA y YUZHNY KAVKAZ (2007), ed. Boris Rumer. **Aktualnye problemy** (Asia central y Caucazo del Sur. Problemas de actualidad). Moscú: Novoye Izdatelstvo.
- Uzbekistan: "US should condemn anti-muslim campaign", (13.02.2004), recuperado el 20 de agosto de www.hrw.org/english/docs/2004/03/29/uzbeki8309.htm - 24k - En caché Uzbekistán, 2003, recuperado el 4 de septiembre de 2008 de <http://www.terrorismanswers.com>



**LIBROS COLECCIÓN DE
INVESTIGACIONES
ANEPE**

LIBROS “COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”

PRESENTACIÓN

(EFECTUADA POR EL GENERAL DE AVIACIÓN JAVIER ANABALÓN QUIROZ,
DIRECTOR DE LA ANEPE, AÑO 2005)

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), institución de educación superior de acuerdo con la Ley N° 19.584, que modifica la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, debe desarrollar, además de su función como docente, actividades de investigación y difusión, destinadas a incrementar los conocimientos en materias de seguridad y de la defensa.

Por lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, se ha dado un gran énfasis en la función de investigación, llevando a cabo un sistema en el que se llama a concurso público para el desarrollo de investigaciones relacionadas con la seguridad y la defensa a toda la comunidad nacional.

Sin perjuicio del proceso de investigación concursado, con los académicos de la ANEPE también se desarrolla otro sistema paralelo, pero plenamente complementario al sistema público.

Con este proceso se busca estimular la participación de investigadores civiles y militares en esta importante temática del quehacer del Estado, colaborando con ideas modernas e innovadoras que ayuden a las autoridades en su rol decisorio, o que contribuyan al desarrollo del debate académico propio de la comunidad de la defensa.

Con la presentación a la comunidad académica nacional del libro “Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico”, de los autores señores Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati, se da inicio de la publicación de la serie “Colección de Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos”, en la que se difundirán los trabajos más destacados que se desarrollan en el área de investigación académica que se lleva a cabo en este instituto, tanto en el sistema público, como en el interno.

Con esto se espera contribuir al fortalecimiento de la función seguridad y defensa del gobierno de Chile.

Libro : N° 1
Título : Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico
Autores : Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati
Páginas : 375
Año de Edición : 2002

Los *Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico* se basan esencialmente en los principios expresados en las Convenciones de Ginebra (1949) y sus Protocolos Adicionales (1977). En este sentido, los autores identifican certeramente aquellos elementos que sirven de guía al momento de discriminar en combate entre el soldado profesional y la víctima, como ser humano que sufre. Actualmente, 166 estados son parte de los convenios, generando así una amplia base de apoyo y constante debate respecto del desarrollo del Derecho Internacional Humanitario establecido y defendido por las convenciones.

Libro : N° 2
Título : La Comunidad de Defensa en Chile
Autores : Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina
Páginas : 101
Año de Edición : 2002

El interés que motiva el desarrollo de esta investigación radica en –a juicio de los investigadores– la confusión que existe en el ámbito académico y político sobre qué es una Comunidad de Defensa y cuáles son sus principales implicancias.

Un ejemplo de lo antes señalado lo constituye la propia convocatoria que hace este concurso de investigación, cuando en la fundamentación del tema se indica que respecto de la Comunidad de Defensa se debe “proponer su conformación, funciones, aspectos legales, etc.”.

Por otra parte, el hecho de que la seguridad y la defensa sean funciones primarias del Estado y una responsabilidad de toda la sociedad y no solo de los militares, en sentido genérico, lleva a reflexionar sobre el rol que desempeña o que se espera que desempeñe esta Comunidad de Defensa, sobre todo en lo que respecta al desarrollo del debate previo a la toma de decisiones por parte de la autoridad competente.

Desde una perspectiva más bien temporal, es menester destacar que a comienzo de los años noventa, coincidente con el proceso de reinserción democrática, eran muchas las personas que estaban interesadas en la temática de la seguridad y la defensa. Este hecho se debió posiblemente al desconocimiento que el mundo civil tenía sobre el mundo militar por una parte y, por otra, a la situación política del país; ambos hechos coadyuvaron a la notable participación de civiles y militares en reuniones académicas, conferencias, foros y paneles, en los que se exponían los distintos puntos de vista de personalidades nacionales y extranjeras, donde además existía gran cobertura de los medios de comunicación.

Libro : N° 3
Título : Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis
Autor : Aquiles Gallardo Puelma

Páginas : 385
Año de Edición : 2003

El conflicto es un fenómeno propio de la esencia de las relaciones internacionales. Un autor sostiene que un *“conflicto ocurre cuando las partes se hallan en desacuerdo con respecto de la distribución de recursos materiales o simbólicos y actúan movidas por la incompatibilidad de metas o por una profunda divergencia de intereses”*. Se reconoce al conflicto como un fenómeno pluricausal y altamente complejo, características que condicionan a la vez a las que ha de poseer la crisis, como etapa componente del conflicto y que puede terminar en la guerra.

Un manejo adecuado de la crisis, consecuentemente, es la alternativa al desenlace violento. La crisis es una etapa fundamental en el proceso decisional político-estratégico y, en atención a su importancia, ha sido estudiada desde distintos enfoques con abundante uso de experiencia histórica. La teoría, construida sobre bases empíricas, se concentra en lo que permite concluirse de casos mal llevados que terminaron en tragedias como las dos guerras mundiales; en las decisiones que moldearon la Guerra Fría y las guerras “calientes” como las de Corea y Vietnam, y en los casos donde la crisis ha sido conducida hacia la distensión, donde destaca el estudio de la “crisis de los misiles” de 1962.

El manejo de crisis interesa, entonces, en un sentido de administración del conflicto, a objeto de avanzar a que *“se haga algún día posible, no la utópica erradicación absoluta del conflicto, sino el convivir armónicamente con él, por difícil que hoy en día nos parezca”*.

Las crisis internacionales y en particular la naturaleza del proceso decisional han cobrado mucha importancia a nivel de superpotencias y grandes potencias, en razón de que la capacidad de destrucción masiva hace que su adecuada conducción puede significar la diferencia entre la vida y una catástrofe planetaria.

Libro : N° 4
Título : Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica
Autora : Claudia F. Fuentes Julio
Páginas : 93
Año de Edición : 2004

En los atentados terroristas a Nueva York y Washington ocurridos el 11 de septiembre de 2001, murieron más de 3.500 personas, todas ellas civiles y de las nacionalidades más diversas. El terrorismo mundial -que tiene sus raíces en complejos conflictos que se desarrollan en territorios distantes- golpeaba suelo estadounidense, con lo que se hizo evidente que en un mundo interdependiente las vulnerabilidades de algunos países pueden representar un riesgo para todas las personas

del mundo. Este nuevo contexto internacional impone la necesidad de generar un concepto más comprensivo de seguridad, en el que se integren de manera más efectiva no sólo las demandas a la seguridad de la nación, sino también y en forma prioritaria las múltiples vulnerabilidades que inciden en la seguridad de las personas.

En este trabajo se evalúan las distintas dimensiones de análisis involucradas en la conceptualización de la seguridad nacional y la seguridad humana, así como las consecuencias teóricas y prácticas de esta relación. Este texto se concentra en cinco aspectos fundamentales: a) analizar los cambios del sistema internacional desde el fin de la guerra y las implicancias que esto tiene en la ampliación de los conceptos de seguridad; b) sistematizar las diferentes visiones de seguridad nacional y seguridad humana en la década de los noventa; c) evaluar las dimensiones teóricas y prácticas del concepto de seguridad humana; d) establecer marcos comparativos entre la seguridad nacional y la seguridad humana y sus alcances; e) establecer los desafíos y la agenda de la seguridad humana en Chile.

Libro : N° 5
Título : Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional
Autor : Juan Carlos Verdugo Muñoz
Páginas : 101
Año de Edición : 2004

En el esquema de relaciones internacionales actual pareciera no ser posible definir la interacción de estados y otros actores en términos absolutos de paz o guerra. En este contexto, la crisis internacional emerge como una condición de no-guerra y no-paz, que, en su calidad de “punto medio”, no responde a las clasificaciones clásicas que se han manejado para sus extremos. El término de la relación universal bipolar fue uno de los factores que desató variados acontecimientos que, con el efecto catalizador de la globalización, provocaron la aparición de este fenómeno. Esta misma forma compleja de vincularse entre actores diversos se ha extrapolado hacia los métodos de competir por sus intereses, presentándose en la administración de conflictos modernos niveles intermedios de gran dinamismo.

Por lo anterior, se requiere explorar con mayor profundidad la dinámica de estas crisis y establecer pautas para su gestión eficiente, a través de lo que se ha llegado a denominar “maniobra de crisis”. El aporte de esta investigación se orienta precisamente en esa dirección, al establecer sistemas y estructuras de gestión con el objeto de identificar, aislar y hacer frente a las emergencias, incluso antes de que éstas ocurran.

Asumiendo que las situaciones de crisis presentan al conductor político-estratégico un contexto confuso, con pocas certidumbres y con gran urgencia de decisiones, se requiere de un organismo adecuado, capaz de asesorar y apoyar al

gobierno en su responsabilidad de prevenir y, si el caso lo precisa, conducir lo más acertadamente posible las eventuales situaciones de crisis.

Libro : N° 6
Título : La disuasión convencional, conceptos y vigencia
Autores : Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez
Páginas : 147
Año de Edición : 2004

Con la caída del Muro de Berlín y, subsecuentemente, el término de la Guerra Fría, resurgieron las esperanzas sobre el fin de la guerra, como instrumento político para la solución de los conflictos y el nacimiento de una nueva era caracterizada por el predominio de la paz y la cooperación mundial, llegándose hasta abogar por el término del concepto de seguridad nacional y la eliminación de las Fuerzas Armadas, sin embargo, los acontecimientos mundiales acaecidos desde 1989 hasta la fecha, particularmente *“nuevos conflictos, la irrupción de rivalidades étnicas que estaban enterradas por las fuerzas del bipolarismo de la Guerra Fría, aspiraciones nacionalistas, divisiones, entre otros hechos”*, han demostrado que dichas corrientes de pensamiento estuvieron muy alejadas de la realidad, confirmando que *“el conflicto es algo que no puede separarse de la idea de sociedad, porque ambos se producen simultáneamente”*.

Dada esta realidad, en la consecución del bien común de la sociedad, que constituye su fin último, una de las principales funciones del Estado continúa siendo la seguridad nacional, entendida como *“la condición que logra un país cuando sus intereses nacionales están a resguardo de interferencias importantes, producto de acciones que se han tomado en el ámbito del desarrollo nacional, en un sentido amplio, y en el ámbito de la Defensa Nacional”*.

De lo anterior se desprende que la seguridad nacional se materializa a través del desarrollo sustentable y armónico de todas las áreas del quehacer de un país y, también, mediante la ejecución de *“medidas que el Estado debe adoptar para neutralizar o resolver un conflicto externo”*.

Libro : N° 7
Título : La Corte Penal Internacional y las Operaciones de Paz: competencias y alcances
Autora : Astrid Espaliat Larson
Páginas : 95
Año de Edición : 2004

Cuando los estudiosos del derecho internacional del mañana analicen lo acaecido en los últimos años, concluirán que uno de los rasgos más importantes de esa época fue la proliferación de los tribunales internacionales.

Desde 1989, casi una docena de cuerpos judiciales han sido creados o han sido profundamente reformados, en comparación con los escasos seis o siete previamente existentes.

Además, este cambio cuantitativo ha sido acompañado de una importante expansión y transformación de la naturaleza y competencia de los órganos judiciales internacionales. Dentro de este proceso de multiplicación y diversificación de los órganos judiciales, aparecen aquellos dotados de competencia para sancionar las ofensas que han sido consideradas como las que revisten mayor gravedad. En este contexto surgen los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda y más recientemente, la Corte Penal Internacional. La Corte Penal Internacional, creada por el Estatuto de Roma, nace como el primer órgano jurisdiccional de carácter permanente cuya competencia le permite enjuiciar a aquellos individuos que hayan cometido los crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de agresión o de guerra.

La creación de la Corte Penal plantea de inmediato la pregunta relativa a cuál es el lugar y papel que corresponde a este órgano en el sistema jurídico internacional contemporáneo. Esta interrogante adquiere mayor relevancia cuando se considera la objeción que Estados Unidos planteó al Estatuto de Roma: que éste haría posible la persecución por motivos políticos de los integrantes de una operación de paz que tuviesen su nacionalidad.

Libro : N° 8
Título : Operaciones de Paz: tres visiones fundadas
Autores : Cristián Le Dantec Gallardo - Guillermo Abarca Ugarte - Agustín Toro Dávila - Juan Gmo. Toro Dávila y Martín Pérez Le-Fort
Páginas : 439
Año de Edición : 2005

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), consciente de la relevancia que han ido adquiriendo las operaciones de paz en el actual mundo globalizado y cómo esta modalidad de empleo de las FF.AA. –fuera de su territorio–, necesita un mayor desarrollo conceptual, ha seleccionado en esta oportunidad tres interesantes trabajos de investigación académica, que dan cuenta de tres tópicos distintos, pero relacionados y que se refieren a variados aspectos de la participación de las FF.AA. de Chile en misiones de seguridad internacional.

En esta óptica, los trabajos de investigación resaltan, en primer término, las formas de empleo de las Fuerzas Armadas de Chile en las crisis internacionales, en misiones de paz de Naciones Unidas y su relación con el principio de no intervención en los asuntos internos de los estados y, en segundo lugar, el marco legal aplicable a este tipo de operaciones y a sus consecuencias jurídicas. Los trabajos

son de gran actualidad y plena vigencia, especialmente cuando nuestro país se encuentra aumentando su participación en operaciones de paz.

Las operaciones de paz son iniciativas complejas en la medida que en éstas se conjugan elementos políticos, jurídicos, militares, sociales, de salud y muchos otros, de una manera no siempre armónica y, en ocasiones, en aparente contradicción. En esta perspectiva, resulta fundamental contar con un marco de referencia teórico que oriente el actuar del Estado en esta materia, de manera permanente y en una forma que trascienda a determinada administración. Por otra parte, uno de los aspectos más complejos de las operaciones de paz es precisamente el que dice relación con los distintos regímenes jurídicos que se presentan en su ejecución, tanto respecto del personal desplegado cuanto en lo que se refiere al mandato de la misión y que define lo que esta está habilitada a hacer en la zona de operaciones. No menos relevante y complejo es la aparente antinomia que se produce entre el principio de no intervención, uno de los pilares del derecho internacional clásico, y la intervención humanitaria, que se justifica en términos de evitar sufrimientos masivos a poblaciones inermes y usualmente inocentes en los conflictos armados, sean estos de raigambre doméstica o de tipo internacional.

Libro : N° 9
Título : Alcances y realidades de lo Político-Estratégico
Autor : Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE
Páginas : 104
Año de Edición : 2005

La civilización griega, fundamento de nuestra actual cultura occidental, muy tempranamente se introdujo en la creación y análisis de dos conceptos cuya vigencia se ha mantenido a lo largo de los siglos y que, en la actualidad, son objeto de profundos y sistematizados estudios. Ellos son “la Política” y “la Estrategia”.

En torno a ambos términos se han generado leyes, teorías, doctrinas, principios y procesos o procedimientos que, sin temor a equivocarse, llevan a que se pueda, en cada caso, hablar de “lo político” o de “lo estratégico”, cuando nos adentramos en la esfera de cada uno de ellos.

Aun más, la profusa producción de fundadas y solventes definiciones y estudios han venido incorporando en la conciencia del público no especialista una idea o concepto general de lo que cada uno de ellos significa.

Es así como es ampliamente aceptado que “lo político” está referido al ejercicio del poder en la conducción del Estado, tanto en la lucha de las ideas para acceder a dicha conducción, como en el empleo de los instrumentos que la institucionalidad pone a disposición de la autoridad, una vez en el poder, para el logro de los objetivos.

A su vez, se acepta que “lo estratégico” se manifiesta en el empleo razonado de medios de fuerza, generalmente militares, con procedimientos específicos, en contra de medios similares que se les oponen, cuando la resolución de situaciones de conflicto relacionadas con los objetivos del Estado se realiza mediante ese expediente.

Sin embargo, en nuestra cultura nacional referida a la seguridad y defensa, en cierto momento se acuñó el concepto “político-estratégico”, insinuándose, a través de la unión o integración gramatical de ambos términos, una suerte de contacto que pudiere entenderse como yuxtaposición, superposición parcial o total o una simbiosis de estos.

A partir de lo político-estratégico han surgido procesos y actividades que portan tal calificativo como Conducción Político-Estratégica, Inteligencia Político-Estratégica, Apreciación Global Político-Estratégica y otros.

No obstante lo anterior, en la medida que el uso del término se ha ido generalizando, se ha advertido la existencia de interpretaciones diversas, que pudieren conducir a errores y confusiones respecto de roles y responsabilidades de autoridades e instituciones en el marco de la seguridad y defensa.

Libro : N° 10
Título : La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX
Autores : Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales
Páginas : 200
Año de Edición : 2005

Históricamente es posible identificar una nítida influencia de EE.UU. en la generación de la idea colectiva frente a las amenazas extracontinentales, en perfecta sincronía con el manejo de sus principales intereses. Pero esta visión casi uniforme se vio estructuralmente afectada por el cambio más trascendente del siglo XX, como fue el desmoronamiento del imperio soviético, que conllevó, en lo inmediato, el fin de la Guerra Fría y el inicio de un nuevo paradigma mundial.

Las transformaciones en la región no se hicieron esperar, siendo tal vez una de las más notables el vertiginoso tránsito hacia una nueva percepción de amenazas, quedando claro que estas mutaron hacia otras esferas, así como se hizo difuso el peligro de agresión a la región, alterando significativamente el orden de prioridades internacionales.

En efecto, al combinar los cambios en las prioridades con la diversificación de las percepciones, surge la cuestión de las subregiones, en tanto los problemas tienden a visualizarse en forma diferida, asumiendo que sus efectos difícilmente

afectarán a la región en su conjunto, especialmente porque la permeabilidad frente a cada problema es radicalmente diferente, según sea la sociedad o grupo de sociedades de que se trate.

Tal vez, en esta última afirmación radique una vertiente esencial del problema de la seguridad internacional en América, como es la dificultad para seguir asumiendo soluciones de conjunto, por poco efectivas que fueran, ya que los actores se han potenciado a partir del surgimiento de regímenes internacionales cada vez más relevantes.

Libro : N° 11
Título : Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales
Autor : Iván Witker Barra
Páginas : 172
Año de Edición : 2005

El esquema *kissingeriano* para analizar cualquier relación bilateral apunta a dos opciones, o la cooperación sobre la base de una armonía subyacente o el equilibrio de intereses.

Obviamente que el cuadro bilateral chileno-boliviano no debería escapar a aquella lógica, pues no lo hizo durante todo el siglo XX. Sin embargo, las crisis internas del 2003 y 2005 indican la probabilidad de una excepción. La armonía subyacente, si la hubo, parece esfumarse. Los imperativos políticos estratégicos solo puede definirlos una elite consolidada.

Este trabajo, compuesto por análisis cuantitativos y cualitativos de la crisis de 2003 reflejada en la prensa chilena, así como por un examen de los principales elementos de contexto (evolución cronológica, característica de los problemas, detalle de los componentes de la crisis y aspectos biográficos de sus protagonistas) más una sucinta reflexión sobre el concepto *poder simbólico*, o sea la capacidad para alcanzar objetivos deseados en la arena internacional a través de recursos *non sequitur* y de beligerancia mediática (e.i. explotación de imágenes, pseudoimágenes, distorsiones, compulsiones), constata: 1) La elevación al rango de agente político de turbas descontroladas que derriban el gobierno constitucional y que plantean temas internacionales controversiales, como el surgimiento de actores no estatales generadores de inestabilidad; 2) El cambio en la naturaleza de las demandas indígenas, principalmente aimara, haciéndose audibles reivindicaciones territoriales fuera del contexto histórico contemporáneo, lo que no solo conlleva un proceso de fragmentación identitaria, sino potencialmente fragmentación territorial; 3) La exacerbación del sentimiento antichileno por parte del movimiento contrario a Sánchez de Lozada, y del gobierno que le sucede, tensionó las relaciones bilaterales y añadió un elemento problemático a la crisis, la conflictividad

discursiva; y 4) La incapacidad de la institucionalidad vigente para contener las demandas sociales producto de la agudización de los problemas económicos, lo que habla de una evanescencia de las fuentes de poder del Estado.

¿Cui bono la crisis boliviana? La respuesta es concluyente. Tras lo vivido el 2003 y el 2005, no sirve a nadie. La única damnificada es la estabilidad subregional.

Libro : N° 12
Título : Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador
Autor : Hernán L. Villagrán Naranjo
Páginas : 81
Año de Edición : 2005

Se aborda desde la perspectiva del análisis de sistemas mundiales, el tema de la factibilidad de un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado. En este contexto se analiza el rol del proceso de globalización en la definición estratégica a adoptar por los estados respecto de una mejora relativa de su posicionamiento en la economía global, un referente de creciente importancia en el sistema internacional. En base a la lógica predominante del sistema mundial actual, se discuten las opciones de los países más exitosos en su proceso pro-inserción y los efectos de esta condición en la factibilidad de concretar un esquema de seguridad en un régimen de carácter periférico. Finalmente se sugieren/proponen lineamientos de política proinserción para Chile y las correspondientes a las consideraciones de seguridad al interior del Mercosur ampliado.

Libro : N° 13
Título : La estrategia total. Una visión crítica
Autor : Galo Eidelstein Silber
Páginas : 298
Año de Edición : 2006

El presente trabajo es un estudio crítico de la teorización sobre la Estrategia Total elaborada por el general Beaufre, que representa la síntesis del pensamiento occidental sobre el arte de la guerra y especialmente sobre el arte de la consecución de los objetivos políticos. La crítica apunta a las categorías más básicas de esta construcción, por lo que alcanza al conjunto de planteamientos acerca de la gran estrategia que se ha impuesto en Occidente a partir de la Segunda Guerra Mundial bajo distintas denominaciones y bajo diferentes autorías.

Se muestra que los elementos de base que hacen arribar a esta concepción de estrategia total, obedece a la forma que adopta la política en la actual era

de la globalización de los poderes, los que, para presentarse en el ámbito teórico deben velar sus condiciones de surgimiento y existencia.

Se sienta la necesidad entonces de diseñar nuestros objetivos nacionales como país y nuestro planteamiento político-estratégico, teniendo conciencia de los intereses reales que hay tras los objetivos políticos de los sujetos que actúan a nivel internacional y tomando en cuenta que las potencias y los poderes que las sustentan están empeñadas en lograr una estrategia total.

Libro : N° 14
Título : La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz
Autor : Mariano César Bartolomé Inglese
Páginas : 358
Año de Edición : 2006

Este trabajo tuvo como propósito contribuir a la reformulación de la seguridad internacional y actualizar la agenda que abarca este campo de las relaciones internacionales, a partir de la erosión de lo que hemos dado en llamar paradigmas westfaliano y clausewitziano.

El “*paradigma westfaliano*”, de fuerte impronta teórica realista, identifica al Estado como actor *cuasi* único de los asuntos mundiales; plantea la dialéctica de seguridad en términos interestatales, correspondiendo al Estado el rol tanto de objeto como de sujeto; prioriza al poder militar y sostiene la no injerencia en los asuntos internos de los estados. A su turno, el “*paradigma clausewitziano*” disocia al instrumento de violencia legal de los estados de la ciudadanía en general, e identifica como forma de empleo de tal violencia a la guerra, en su formato clásico de conflicto interestatal convencional.

Fruto de la erosión de ambos paradigmas, hoy la agenda de la seguridad internacional es más amplia y compleja que en épocas anteriores, abarcando (*inter alia*) actores de naturaleza no estatal; dinámicas transnacionales; empleos de la violencia en formas alternativas a la tradicional, y la flexibilización de los criterios de no injerencia.

En este marco, se destacan las llamadas “Nuevas Guerras”, cuya principal manifestación son los conflictos intraestatales de raíz étnica; las amenazas transnacionales, cuyo caso paradigmático es el terrorismo internacional; y la modificación de los criterios de intervención de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cambio que generó una ampliación del espectro de operaciones de paz.

Libro : N° 15

Título : Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinsertión internacional a la participación en Haití

Autora : Paulina Le Dantec Valenzuela

Páginas : 175

Año de Edición : 2006

El presente libro, a partir del estudio de los antecedentes y condiciones en que se desarrollaron las distintas agendas concertacionistas sobre la política exterior en la perspectiva de las Operaciones de Paz (OPAZ) de Naciones Unidas, propone hacer un estudio comparado de los gobiernos de Patricio Aylwin Azócar, Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Ricardo Lagos Escobar. Se establece cómo Chile se fue reinsertando lentamente en la política multilateral de Naciones Unidas, hasta encontrar su punto más alto en la actual participación en Haití.

Una de las principales razones del posicionamiento chileno en el ámbito de la política internacional descansa en la capacidad que ha tenido la clase dirigente, tanto civil, como militar, que ha aprendido a mirar más allá de la coyuntura y ha sido capaz de ponerse de acuerdo en políticas de largo plazo. Esto último es la gran fortaleza de Chile y se nos presenta como la gran oportunidad de posicionar a Chile como un actor relevante en la región, desde donde nos podamos proyectar a la nueva dinámica internacional del siglo XXI.

La participación activa de fuerzas militares y de orden en Operaciones de Paz de Naciones Unidas es una herramienta que cada día adopta mayor importancia y de la cual dispone la política exterior chilena para elaborar una política de cooperación internacional que sustente la visión multilateralista internacional.

Libro : N° 16

Título : La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC

Autores : Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa y Ignacio Morandé Montt

Páginas : 130

Año de Edición : 2006

El fin de la Guerra Fría marcó un nuevo “reordenamiento” en el escenario internacional, dando paso a un nuevo panorama internacional, en donde se priorizan los intereses comerciales, siguiendo la tendencia a conformar bloques económicos. Es así como se enfrentan los nuevos desafíos y amenazas del nuevo orden internacional. Sin embargo, el cambio de escenario también implicó una nueva “reconceptualización” en el tema de la seguridad. En un mundo globalizado, en donde no existen las barreras y fronteras físicas, y donde prima la interdependencia entre los distintos actores internacionales, la

seguridad ha tomado un papel protagonista en las agendas políticas, ya que la creciente apertura de los países y bloques económicos, implica una mayor vulnerabilidad no solo frente a ataques terroristas, sino que también frente a catástrofes naturales como tsunamis y terremotos. Eventos que marcan y dejan en evidencia esta indefensión son los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, y el tsunami que afectó a los países del sudeste asiático el año 2004. Cabe señalar que esta debilidad hace que el impacto en diversas áreas (como la económica o turística) sea más significativo y global, en cuanto al alcance de estos.

La principal iniciativa del Foro APEC orientada a lograr un comercio seguro en la región con el mínimo costo para las economías miembro, es la denominada agenda STAR (Secure Trade APEC Region). La iniciativa STAR comprende un conjunto de actividades destinadas a prestar apoyo a las economías en sus esfuerzos para establecer un área de comercio seguro en la región. Estas actividades se concentran en sectores tales como la protección del transporte de carga, la seguridad de las naves mercantes, de la aviación y del movimiento de personas, del control de las fuentes de financiamiento del terrorismo y la promoción de la ciberseguridad.

Libro : N° 17
Título : Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación.
Autor : Cristián Leyton Salas
Páginas : 263
Año de Edición : 2007

Este trabajo tiene como objetivo conocer la génesis, bases generadoras y sustentadoras de la percepción de amenaza peruana, desde una perspectiva histórica. ¿Cuál es el origen, la estructura, la evolución y los efectos, riesgos u oportunidades para Chile?

El conocimiento de la estructura de la percepción de amenaza peruana a través de la historia requiere de un estudio con bases históricas que abarque los principales hitos del conjunto del período de existencia de ambos países, esto es a comienzos del siglo XIX, hasta hoy en día, extrapolando un análisis prospectivo hacia el Bicentenario.

La hostilidad, desde la perspectiva anterior, que ha alimentado las relaciones chileno-vecinales, y particularmente la chileno-peruana es el producto de hechos históricos que han marcado la imagen colectiva de la población de ambos países. No obstante ello, la animosidad no solo contiene hitos, sino que además variables y factores subjetivos que han contribuido a explicar el arraigo de una animosidad de carácter cíclica y permanente entre ambos países o lo que podemos

denominar, la instauración de *una rivalidad histórica duradera* enmarcada al interior de un ciclo de *hostilidad*.

La historia bilateral ha sido, casi desde su nacimiento, una continua pugna por la influencia, tanto comercial, económica como política, inserta al interior de dos conflagraciones militares, una de las que se soldó por la amputación de territorios y la ocupación política y militar de la capital peruana. De esta forma la rivalidad ha dado paso, luego de la Guerra del Pacífico, a la hostilidad. No obstante lo anterior la rivalidad duradera peruano-chilena no ha conocido la misma intensidad a través del tiempo. Existen hitos que han hecho evolucionar las relaciones de competencia natural entre estados vecinales hacia otra de disputa. El papel que ha jugado el entorno vecinal peruano aparece como relevante y altamente explicativo de la construcción de una determinada percepción de amenaza peruana hacia Chile.

Asimismo, veremos que Chile ha cumplido indirectamente un papel central en la edificación de la institucionalidad identitaria nacional peruana, hecho que ha marcado su relación con Chile, y más aún, adoptado la forma de un agente cohesionador de la naturaleza fragmentaria original del “espacio peruano”, hecho que ha marcado las relaciones chileno-peruanas durante casi la totalidad del siglo XX.

Libro : N° 18
Título : Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos.
Autores : Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales
Páginas : 109
Año de Edición : 2007

Asumiendo que la falta de agua será un potencial foco de conflictos en el futuro mediato, Chile será objeto de sus efectos por el solo hecho de encontrarse en una de las pocas regiones del mundo en que la relación cantidad de habitantes y disponibilidad de agua es ampliamente positiva, además de ser un Estado cuya estatura político-estratégica es relativa.

En tal sentido, la preservación de los intereses nacionales frente a este tipo de conflicto requiere de esfuerzos integrados y no unitarios, como forma de incrementar las opciones políticas y de seguridad en el ámbito de los regímenes internacionales vinculados al Cono Sur de América y a la Antártica.

Para lo anterior se aborda la conexión entre los regímenes internacionales que se vinculan con la Antártica con la problemática de seguridad de nuestro país, en un contexto ampliado que considera al sistema internacional y sus mecanismos; la cooperación internacional; la seguridad colectiva y seguridad cooperativa;

la ONU y la seguridad cooperativa; el Protocolo del Tratado Antártico sobre Protección del Medioambiente; el TIAR y el Tratado Antártico y, finalmente, la legislación chilena sobre la Antártica.

Posteriormente, se abordan las fortalezas y debilidades del Tratado Antártico, desarrollando una visión propositiva referida al uso que se debe hacer de este instrumento en función de nuestros intereses de seguridad, desde una perspectiva de conjunto, en la línea de la integración con nuestros vecinos y con el Cono Sur de América.

Libro : N° 19
Título : El problema de la guerra y la paz en Kant
Autor : Carlos Molina Johnson
Páginas : 110
Año de Edición : 2007

El propósito fundamental de este trabajo es dar a conocer la posición de Immanuel Kant en relación con la naturaleza y manifestación de dos conductas características del hacer de la sociedad política: las expresiones colectivas de la guerra y de la paz.

Durante el proceso analítico, el autor concentra sus esfuerzos en establecer la relación del pensamiento de Kant con el problema de la guerra y la paz, la presencia de influencias mutuas entre esos fenómenos y los efectos de estas en las conductas de las sociedades que han empleado la vía del uso de las armas frente a conflictos que no han sido resueltos a través de un arreglo pacífico.

Por cierto, el interés por la guerra y la paz no se consume con las inquietudes y recomendaciones de Immanuel Kant, propias no solo de su tiempo y las condicionantes del período histórico en que desarrolla sus concepciones, sino, además, enraizadas en su particular observación de los fenómenos del devenir humano desde una óptica evidentemente asociada a su particular modo de vida. Sin embargo, una simple constatación del escenario bélico de los últimos tiempos con el producto de esas inquietudes, hace patente la vigencia de sus pensamientos.

Como lo señala el autor en sus conclusiones, más allá de las soluciones y procedimientos orgánicos para evitar la guerra, *“alcanzar el estado de paz obedece entonces a una obligación moral de las personas y los pueblos. Ningún esfuerzo, por duro que sea, debe alejar a los hombres de esta tarea que, a través de la historia, ha constituido un anhelo significativo para la especie humana y preocupación constante en el pensamiento universal. Lo prueba claramente el interés de Kant por el problema guerra y paz, junto a sus recomendaciones de hace más de dos siglos para alcanzar un régimen internacional que regule la vida de los pueblos sobre la base de un estado de paz perpetua beneficioso para su progreso”*.

Armada de Chile
DIRECTEMAR

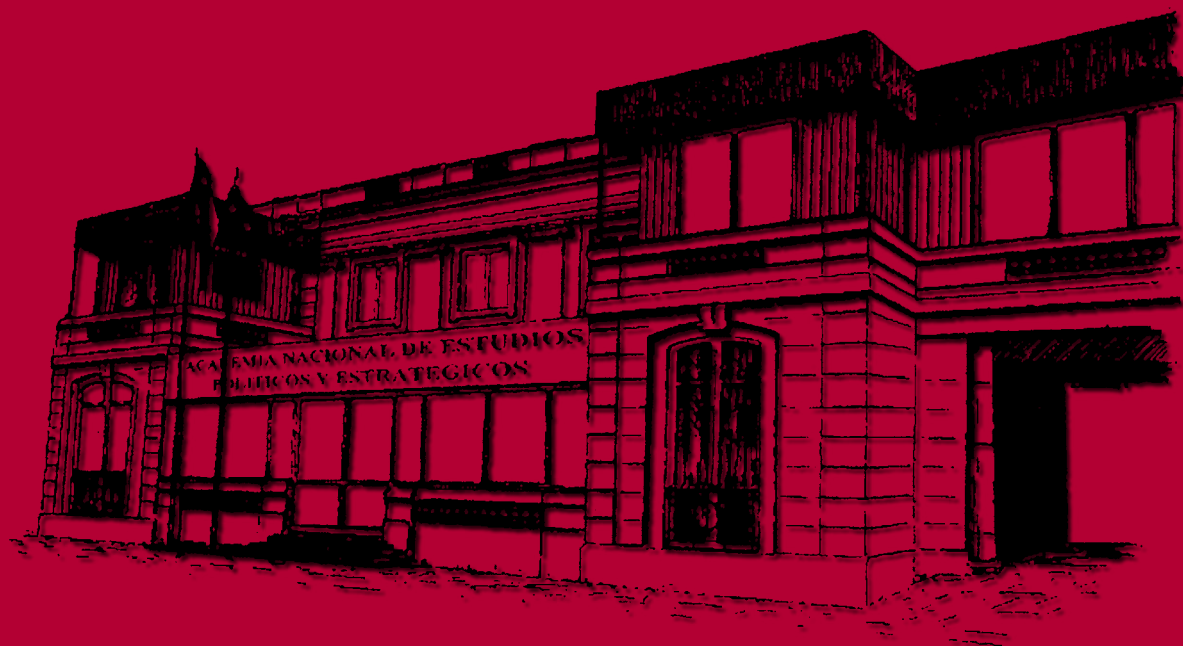


160 años
Protectio Maris Sum



www.directemar.cl





ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56-2) 5981000

Fax: (56-2) 5981043

Página Web: www.anepe.cl

Correos Electrónicos: publicac@anepe.cl

anepe@anepe.cl