



# POLÍTICA y ESTRATEGIA

RODRIGO ATRIA BENAPRÉS

LUIS V. PÉREZ GIL

JORGE RIQUELME RIVERA

JAMES ZACKRISON  
RON PRINDLE

DANIEL SOTO MUÑOZ

ALEXANDER MICÍĆ TÄGER  
CARLA ALBERTI CHESTA

VICENTE TORRIJOS RIVERA

GEMA SÁNCHEZ MEDERO

LUIS L. SCHENONI

CHILE Y SU DEFENSA. TRANSFORMACIONES Y DESAFÍOS

LOS FINES Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR: REFLEXIONES  
TEÓRICAS PARA LA ETAPA DE LA HEGEMONÍA IMPERFECTA

LOS APORTES DEL MERCOSUR A LA SEGURIDAD SUBREGIONAL  
Y SUS EFECTOS EN LA POLÍTICA DE DEFENSA DE CHILE

TRANSFORMATION ("LA TRANSFORMACIÓN"): UNA  
OPORTUNIDAD PARA TRANSFORMARSE

LA NUEVA DIMENSIÓN DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y  
HEMISFÉRICA

TENSIONES Y PARADOJAS EN EL DESEMPEÑO  
DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA EN CONFLICTOS  
INTERNOS ARMADOS

COLOMBIA, LAS FARC Y LA LEGÍTIMA DEFENSA

LA ORGANIZACIÓN DE AL QAEDA: ANTES Y  
DESPUÉS DEL 11-S. DE UNA ESTRUCTURA JERARQUIZADA A  
UNA EN RED

GUERRA EN EL PASHTUNISTÁN: REFLEXIONES SOBRE LA (IN)  
UTILIDAD DEL CONCEPTO DE ESTADO EN EL ASIA CENTRAL

**Nº 113**

**ENERO - JUNIO**

**2009**

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

**Santiago de Chile**

# POLÍTICA Y ESTRATEGIA



**Nº 113**

**PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS  
POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS, PERÍODO ENERO-JUNIO AÑO 2009.**

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

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

Se encuentra, además, en la última fase del proceso de incorporación a la biblioteca científica SciELO Chile, de Conicyt.



**REVISTA**

---

**POLÍTICA Y ESTRATEGIA**

**PUBLICACIÓN SEMESTRAL**



**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 Ciencias Políticas, Universidad Católica de Chile. General de Ejército en retiro. Academia de Guerra del Ejército. Chile

**Gustavo Basso Cancino**

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

**Fernando Duarte Martínez-Conde**

Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica. Academia de Guerra del Ejército. Diplomado en Ciencias Políticas Aplicadas. Universidad La Frontera y Universidad de Chile. Chile.

**Ángel Flisfisch Fernández**

Abogado. Pos grado en Ciencias Políticas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Maestría en Ciencia Política. University of Michigan (USA). Ex Subsecretario de Aviación y Marina. Director de Planificación Ministerio de Relaciones Exteriores. 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.

**Franklin Barrientos Ramírez**

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

**Fernando Cañas Palacios**

Diplomado en Negocios Universidad Adolfo Ibáñez. Chile. Universidad del Desarrollo. 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 Historia- Universidad del Salvador - Argentina. Decano Escuela de Aviación "Capitán Manuel Ávalos Prado". Chile

**Walter Sánchez González**

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

**Mladen Yopo Herrera**

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

### Consejeros 2009/2010

#### Nacionales

Mario Arce Giuliani	Magíster en Dirección y Organización de Empresas. Universidad de Lleida. España.	Academia Politécnica Militar. Chile.
Fernando Duarte Martínez-Conde	Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica. Academia de Guerra del Ejército. Diplomado en Ciencias Políticas Aplicadas. Universidad La Frontera y Universidad de Chile. Chile.	Anepe. Chile.
Jaime Etchepare Jensen	Licenciado en Filosofía con mención en Historia - Universidad de Chile	Departamento de Ciencias Históricas y Sociales Universidad de Concepción. Chile.
Evguenia Fedjakova	Doctor en Ciencias Políticas. Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales. Academia de Ciencias de Rusia. Rusia.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Uldaricio Figueroa Plá	Administrador Público - Universidad de Chile.	Ex Embajador. Chile.
Juan Fuentes Vera	Doctor en Ciencia Política, mención en Procesos Políticos Contemporáneos. Universidad de Salamanca. España.	Anepe. Chile.
Cristián Garay Vera	Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile.	Instituto de Estudios Avanzados de la USA-CH. Chile.
Sergio González Miranda	Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile.	Director Ejecutivo Instituto de Estudios Internacionales Universidad Arturo Prat de Iquique. Chile.
Omar Gutiérrez Valdebenito	Magíster en Ciencia Política Aplicada- Universidad Marítima de Chile.	Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. Chile.
Jeannette Irigoín Barrenne	Doctor (c) en Derecho Internacional- Universidad Complutense de Madrid.	Facultad de Derecho Universidad de Chile. Chile.
Gustavo Latorre Vásquez	Magíster en Ciencias, mención economía. Universidad de Chile. Chile.	Anepe. Chile.
Cristián Le Dantec Gallardo	Magíster en Gestión de Negocios Internacionales – Universidad Gabriela Mistral. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército.	General de Ejército - Comandante de Apoyo a la Fuerza y Comandante de Industria Militar e Ingeniería. Chile.
Olga Lepijina	Doctora (c.) en Estudios Americanos. Instituto de Estudios Avanzados – Universidad de Santiago de Chile. Chile.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Cristian Leyton Salas	Master of Arts Relaciones Internacionales. Université du Québec á Montreal. Canadá.	Universidad Bernardo O'Higgins. Chile.
José Morandé Lavín	Doctor (c) en Estudios Internacionales - Universidad de Denver, EE.UU.	Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile.

Miguel Navarro Meza	Magíster en Derecho con mención en Derecho Público de la Universidad de Chile. Chile. Master in Philosophy in War Studies King's College, University London. Inglaterra.	Anepe, Fuerza Aérea de Chile, Academia Diplomática y Universidad de Viña del Mar. Chile.
José Piuzzi 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.
Sergio E. Prince Cruzat	Doctor en Filosofía mención filosofía política. Universidad de Chile. Chile.	Anepe. Chile.
César Ross Orellana	Doctor en Estudios Americanos mención Relaciones Internacionales y Magíster en Historia. Universidad de Santiago de Chile. Chile.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Christian Schdmit Montes	Doctor of Philosophy del Massachussets Institute of Technology (MIT) USA.	Anepe, Pontificia Universidad Católica, Universidad de Los Andes, Academia Politécnica Aeronáutica. Chile.
Daniel Soto Muñoz	Magíster en Ciencias Militares. Academia de Guerra del Ejército. Chile.	Academia de Ciencias Policiales de Carabineros. Chile.
Adolfo Vera Nova	Master of Science, Cranfield University, Inglaterra. Magíster en Administración, Universidad de Chile. Chile.	Anepe y Academia Politécnica Militar. Chile.
Héctor Villagra Massera	Magíster en Política de Defensa. Academia de Guerra del Ejército. Chile.	Anepe. Chile.
Iván Witker Barra	Doctor en Comunicaciones - Universidad Carlos IV de Praga, República Checa.	Anepe. Chile.

## Internacionales

Miguel Á. Barrios	Doctor en Ciencias de la Educación. Universidad Tecnológica Intercontinental. Paraguay. Doctor en Ciencia Política. Universidad Del Salvador. Argentina.	Director Académico Escuela de Políticas Públicas Fundación Democracia del Círculo de Legisladores del Congreso de la Nación Argentino. Argentina.
Mariano C. Bartolomé	Doctor en Relaciones Internacionales- Universidad del Salvador - Argentina.	Escuela Superior de Guerra, Escuela de Defensa Nacional - Universidades Nacional de La Plata y Universidad de Palermo. Argentina.
Félix Besio Echeverría	Licenciado en Ciencia Política. Universidad de la República. Uruguay.	Ministerio de Defensa Nacional. Uruguay.
Gabriel De Paula	Licenciado en Relaciones Internacionales. Universidad del Salvador. Argentina.	Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI) y Fuerza Aérea Argentina. Argentina.
Manuel Mejido Costoya	Doctor en Ciencias Sociales. Universidad Emory. USA.	Universidad de Ginebra. Suiza.

Alfonso Merlos García	Doctor en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid. España.	IE University (IE Scholl of Communication). España.
Valentín Molina Moreno	Doctor en Ciencias Empresariales. Universidad de Castilla-La Mancha. España.	Universidad de Granada. España.
David Mora Cortes	Maestro en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal. Colegio de Jalisco. México.	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. México.
José A. Peña Ramos	Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración y en Sociología. Universidad de Granada. España.	Universidad de Granada. España.
Silvia A. Perazzo	Profesora Nacional Superior de Historia. Instituto Nacional Superior del Profesorado Dr. Joaquín V. González. Argentina.	Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina (ANU-AR) – Universidad de Palermo. Argentina.
Luis V. Pérez Gil	Doctor en Derecho con Premio Extraordinario. Universidad de La Laguna. España.	Universidad de La Laguna. España.
Pablo Rey García	Doctor en Comunicación. Universidad Pontificia de Salamanca. España.	Universidad Pontificia de Salamanca. España.
Pedro Rivas Nieto	Doctor en Ciencias de la Información. Universidad Pontificia de Salamanca. España.	Facultad de Comunicación, Universidad Pontificia de Salamanca. España.
Boris O. Saavedra	Maestría en Seguridad y Defensa Nacional. Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional. Venezuela. Maestría en Política Internacional. George Washington University. EE.UU.	Universidad Nacional de la Defensa. EE.UU.
Carolina Sampó	Licenciada en Ciencia Política. Universidad de Buenos Aires. Argentina. Master en Estudios Internacionales. Universidad Torcuato Di Tella. Argentina.	Universidad de Buenos Aires y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina.
Gema Sánchez Medero	Doctora en Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid. España.	Universidad Complutense de Madrid. España.
José Vargas Hernández	Doctor en Economía. Keele University. Inglaterra. Doctor en Administración Pública. Columbia States University. EE.UU.	Universidad de Guadalajara. México.

## SUMARIO

	Página
★ Editorial _____	9
★ Chile y su defensa. Transformaciones y desafíos _____ Magíster Rodrigo Atria Benaprés	13
★ Los fines y objetivos de la política exterior: reflexiones teóricas para la etapa de la hegemonía imperfecta _____ Doctor Luis V. Pérez Gil	44
★ Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional y sus efectos en la política de defensa de Chile _____ Magíster Jorge Riquelme Rivera	61
★ Transformation (“La Transformación”): una oportunidad para transformarse _____ Profesor James Zackrison Doctor Ron Prindle	92
★ La nueva dimensión de la seguridad internacional y hemisférica _____ Mayor de Carabineros (J) Daniel Soto Muñoz	120
★ Tensiones y paradojas en el desempeño del Comité Internacional de la Cruz Roja en conflictos internos armados _____ Señorita Carla Alberti Chesta Licenciado Alexander Micić Täger	144
★ Colombia, las FARC y la legítima defensa _____ Doctor Vicente Torrijos Rivera	175
★ La organización de Al Qaeda: antes y después del 11-S. De una estructura jerarquizada a una en red _____ Doctora Gema Sánchez Medero	191
★ Guerra en el Pashtunistán: reflexiones sobre la (in)utilidad del concepto de Estado en el Asia Central _____ Licenciado Luis Leandro Schenoni	205
★ “Conducción de la Defensa”. Clase Magistral del Ministro de Defensa Nacional con motivo de los 195 años del M.D.N. _____ Señor Francisco Vidal Salinas	239
★ Recensión de libro _____ Señor Cristián Faundes Sánchez	257
★ Libros “Colección de Investigaciones ANEPE” _____	263





---

## EDITORIAL

Con la edición N° 113 la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos inicia una nueva etapa con su órgano principal de difusión, la revista Política y Estrategia, entregando semestralmente a nuestros lectores interesantes temas en las materias de Seguridad y Defensa, que con la vorágine de los cambios de las relaciones internacionales y los nuevos escenarios mundiales, han adquirido una singular importancia en los intensos procesos de toma de decisiones a nivel nacional e internacional concitando un mayor interés en conocer sobre esta temática de las ciencias sociales.

En efecto, este nuevo escenario mundial ha visto aparecer una serie de nuevos actores y situaciones que gravitan en el sistema internacional, entre los que podemos mencionar entre otros, a los actores no estatales, el surgimiento de estados fallidos, la poderosa influencia de las comunicaciones y las operaciones de información. De igual modo, la tendencia cada vez mayor de esfuerzos internacionales con fuerzas militares para mantener o imponer la paz y brindar asistencia, ha significado un aumento importante en la ejecución de operaciones humanitarias y de paz internacionales. A estas situaciones hay que agregar la actuación de las ONGs desafiando muchas veces al sistema y a sus Estados. En conjunto, ellos representan indudablemente serios desafíos a todos los Estados dentro de los cuales Chile no está exento, impulsándolo a readecuar su política de defensa e incrementando su participación en los esfuerzos internacionales de promoción de la paz. Por ello que este número invernal de la revista trae una serie de artículos llegados de colaboradores de diferentes partes del mundo, que precisamente nos presentan temas y reflexiones que están relacionados con este nuevo escenario mundial.

Iniciamos esta edición con un interesante trabajo sobre Chile y su defensa, y la forma en que ha enfrentado el problema del quehacer de la defensa, en los últimos años. Para ello, con su ensayo “Chile y su defensa: Transformaciones y Desafíos”, su autor, Rodrigo Atria Benaprés, elige como punto de partida el año 1990 como un hito en nuestra historia reciente para, a partir de ese momento, desarrollar un modelo basado en tres variables: la tensión entre civiles y militares, el carácter institucional (vocacional) versus el carácter ocupacional de las instituciones militares, y la contradicción entre el control militar de la política y el control civil de los militares. Según Atria, quien toma este modelo de Narcís Serra, antiguo ministro de Defensa español, la interacción de esas tres variables genera el espacio –o el “ambiente”– en que se desenvuelve el proceso de la política militar. Con este modelo como referencia nos entrega su visión sobre la evolución que han tenido las relaciones político-militares y fundamentalmente la forma en que se ha llevado a cabo la conducción de la defensa.

El profesor español Luis V. Pérez Gil a través de su ensayo “Los fines y objetivos de la política exterior: reflexiones teóricas para la etapa de la hegemonía

imperfecta”, examina el debate abierto entre los científicos políticos y los teóricos de las relaciones internacionales, sobre el replanteamiento de la definición de fines y objetivos de la política exterior en la presente etapa que ellas están viviendo. Pérez señala que esta fase se caracteriza por la búsqueda de un difícil equilibrio entre la potencia hegemónica y el resto de los actores de la sociedad internacional, lo que avala la definición de "hegemonía imperfecta".

El trabajo “Los aportes del MERCOSUR a la seguridad subregional y sus efectos en la política de defensa de Chile”, de Jorge Riquelme Rivera, pretende examinar el proceso de integración que envuelve el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) desde la perspectiva de la seguridad subregional; para ello Riquelme sostiene que este ha apuntado al establecimiento de una “comunidad pluralista de seguridad” en el Cono Sur. Asimismo, el autor busca indagar en las consecuencias específicas de los acuerdos en materia de seguridad en este bloque, especialmente en lo referido a la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de paz, de julio de 1998; y definir las adaptaciones llevadas a cabo en la política de defensa de Chile en este proceso, lo que a juicio del autor ha supuesto un aumento de sus rasgos cooperativos en desmedro de la tradicional disuasión.

Un interesante análisis sobre el proceso llamado “Transformation” impulsado por el ex Secretario de Defensa de EE.UU. de A., Donald Rumsfeld, nos entregan los investigadores estadounidenses James Zackrisson y Ron Prindle. Ellos parten estableciendo que, a través de la historia, el desarrollo de la tecnología ha tenido una tremenda influencia tanto en la estrategia militar como en la composición de las fuerzas militares, y que las estructuras del Estado (burocracia) han reaccionado a esos desarrollos imponiendo sus propias tradiciones internas en todos los esfuerzos de reformas que se han tratado de imponer. Por ello señalan que la propuesta del ex secretario de Defensa Rumsfeld para transformar a las Fuerzas Armadas norteamericanas en una fuerza más flexible y reactiva estaba basada en la idea errónea de que una burocracia de ese tamaño puede volverse tan flexible como “la Transformación” se propusiera hacerlo. Los autores de este trabajo proponen tres plataformas navales: el desarrollo y adquisición de acorazados, bases móviles de alta mar, y submarinos propulsados por sistemas eléctrico-diesel como estudio de casos para demostrar cómo la actual estructura de la fuerza puede convertirse en más flexible, y así mucho más valiosa para los responsables de la política de seguridad nacional estadounidense.

Nuestro colaborador Daniel Soto Muñoz nos presenta el trabajo “La nueva dimensión de la seguridad internacional y hemisférica”, en que analiza el cambio que han tenido los sistemas de seguridad vigentes en las Américas –el Sistema Internacional de la ONU y el Sistema Hemisférico de la OEA–, que imponen obligaciones de diversa naturaleza a los Estados de la región. En ambos esquemas se ha generado un cambio significativo para las cuestiones de defensa y de seguridad

---

después de la Guerra Fría, trasladándose el enfoque tradicional que apuntaba su preocupación por la preservación del Estado (la seguridad nacional), a una visión enfocada en la conservación de la vida y la dignidad humanas.

De esta forma Soto concluye que esta nueva dimensión de la seguridad –humana y multidimensional– es la que otorga a la comunidad internacional un rol activo y estratégico en la protección de los derechos humanos, en la vigencia del Derecho Internacional Humanitario y en la aplicación del Derecho Internacional Penal.

Carla Alberti Chesta y Alexander Micić Täger en su trabajo “Tensiones y paradojas en el desempeño del Comité Internacional de la Cruz Roja en conflictos internos armados” analizan el desempeño del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en conflictos armados internos, para ello se preguntan ¿Qué factores determinan el éxito o fracaso del actuar del CICR en conflictos armados internos? para así poder determinar cómo actúa el CICR en este tipo de conflictos, e indagar específicamente en los factores que favorecen u obstaculizan su accionar. Para ello profundizan en las diversas facetas del accionar del CICR con sus respectivos desafíos: entrega de asistencia, y el desafío de la politización de esta y de la victimización de los actores; su actuar como mediador en los conflictos y el desafío de ser neutral e imparcial a la vez; por último, la promoción del respeto al Derecho Internacional Humanitario, y el desafío de no perder su eficacia *in situ*. Estas tensiones son ejemplificadas a través de una serie de casos altamente reveladores: Haití, Colombia, Nigeria, Bosnia-Herzegovina, Afganistán y Ruanda.

La figura de la legítima defensa, particularmente la exposición de la posición colombiana sobre el derecho a esta forma jurídica en el marco de la lucha contra el terrorismo, es presentada en artículo titulado “Colombia, las FARC y la legítima defensa”, de nuestro colaborador colombiano Vicente Torrijos Rivera donde analiza esta postura y la contrasta con la percepción regional del argumento colombiano de la legítima defensa y la forma en que se articula con las tendencias recientes de la política internacional.

Sin lugar a dudas que el fenómeno de Al Qaeda es un tema que preocupa a todo el mundo, ello motiva la publicación en esta edición del trabajo “La organización de Al Qaeda: antes y después del 11-S. de una estructura jerarquizada a una en red”, en el que su autora Gema Sánchez Medero desde España nos ilustra sobre los cambios de organización que ha experimentado este movimiento, para ello, junto con señalar que Al Qaeda además de representar una gran amenaza para la sociedad, muestra una de las más interesantes formas de organización, Sánchez se ha preocupado por el estudio de su estructura organizativa y cómo ha evolucionado esta, identificando al atentado del 11 de septiembre a las Torres Gemelas como el momento en que ella ha evolucionado estructuralmente.

A continuación, partiendo del hecho de que las acciones de Estados Unidos y otras potencias occidentales en Irak y Afganistán han demostrado enormes errores a la hora de comprender las causas del conflicto, y la gigantesca incertidumbre con que se están manejando, junto a la enorme falta de originalidad política y académica para proveer de respuestas que permitan dar lugar a estrategias alternativas, el autor argentino Luis Leandro Schenoni a través de su artículo “La guerra en el Pashtunistán: reflexiones sobre la utilidad del concepto de Estado en las relaciones internacionales aplicadas al Asia Central”, intenta contribuir con este proceso de redefinición de los términos en los que los occidentales estudiamos el mundo y en base al cual actuamos. Después de probar que la noción occidental de Estado es inherente a las Relaciones Internacionales, el autor analiza la utilidad del concepto para comprender algunos fenómenos actuales de conflicto en el Asia Central. Él argumenta que la guerra que Estados Unidos pelea en la región desde hace años no es contra la nación afgana ni involucra a la totalidad del territorio afgano, sino que ha demostrado ser un conflicto con diversos grupos étnicos, tribales y religiosos regionales, y por lo tanto no debe ser concebida como una pugna contra Afganistán, sino contra gran parte de la población de Afganistán y de Pakistán y que involucra a ambos países en diferentes niveles y bajo el marco territorial del Pashtunistán, con ello cuestiona la utilidad del concepto de Estado ya que, según Schenoni, el conflicto trasciende las fronteras afganas y que ni Afganistán ni Pakistán cumplen con muchas de las características mínimas de lo que en occidente se interpreta como Estado. En base a este conflicto particular el autor cuestiona la utilidad del concepto de Estado para muchos de los análisis que las relaciones internacionales realizan sobre esta región y dilucida una de las más notables consecuencias de pensar este conflicto más allá del esquema tradicional.

Finalmente, en atención a la conmemoración el año 2010 del Bicentenario de nuestra Independencia, la Academia ha considerado, como parte de estas celebraciones, con el número 114 correspondiente al segundo semestre, un relanzamiento de la revista con un nuevo formato. Este número especial contendrá temas que se refieran a esta etapa histórica dentro del área de la Seguridad y Defensa, por lo que invitamos a nuestros lectores y colaboradores a participar en esta edición conmemorativa. Para lo anterior, se debe tener presente que la fecha límite de recepción de artículos será hasta el 30 de octubre de este año. La Dirección de la revista agradece de antemano su cooperación la que ha permitido que ella se mantenga como un referente importante en estas materias en el concierto nacional e internacional.

---

## CHILE Y SU DEFENSA: TRANSFORMACIONES Y DESAFÍOS<sup>∞</sup>

RODRIGO ATRIA BENAPRÉS\*

### RESUMEN

*Existe disparidad de opinión, y tal vez también algún desconocimiento, sobre qué se ha hecho en el sector de la defensa en Chile desde la reanudación de la democracia, en marzo de 1990, a la fecha. Para analizar procesos de semejante naturaleza, Narcís Serra, quien fuera ministro de Defensa de España durante nueve años a partir de 1982, ha propuesto recientemente un modelo construido en torno a tres variables: la tensión entre civiles y militares, el carácter institucional (vocacional) versus el carácter ocupacional de las instituciones militares, y la contradicción entre el control militar de la política y el control civil de los militares. Puede haber otras variables a considerar en el modelo, pero las mencionadas son las variables que definen un régimen político como democrático o no democrático.*

*La interacción de esas tres variables genera el espacio –o el “ambiente”– en que se desenvuelve el proceso de la política militar. En un sentido amplio, que es el que Serra utiliza, la política militar es el conjunto de acciones y medidas con las que el gobierno dirige a las Fuerzas Armadas dentro de la administración del Estado y en sus relaciones con la sociedad. Podría denominársela “conducción política de la defensa”, pero lo importante es no confundirla con el concepto de política militar en sentido restringido, es decir, definida como la política de desarrollo de la fuerza.*

**Palabras clave:** *Política militar, democracia, Fuerzas Armadas, control civil, defensa.*

- 
- Una versión de este análisis fue presentada en el Seminario para Oficiales Generales del Ejército, realizado el 11 de marzo de 2009.
  - \* Periodista. PhD (C) en Ciencias Políticas U. Notre Dame USA, Magíster Ciencias Políticas U. Notre Dame USA, Diplomado en Estudios Políticos Estratégicos ANEPE, Masters of Arts en Relaciones Internacionales King's College U. Londres R.U., Graduado curso The Royal College of Defense Studies R.U. Actualmente se desempeña como Jefe del Área de Defensa en el Comité Asesor del Ministro de Defensa Nacional. Chile. rvatria@defensa.cl
  - ∞ Fecha de Recepción: 080409  
Fecha de Aceptación: 120609

## ABSTRACT

### CHILE AND ITS DEFENSE: TRANSFORMATIONS AND CHALLENGES

*There are disparity of opinions and perhaps a lack of knowledge, of what has been done in the defense sector in Chile since the renewal of democracy in march of 1990 up to now. To analyze processes of similar nature, Narcís Serra, former Spain's ministry of defense for nine years since 1982, has proposed a model built with three variables: The civil - military tensions, the vocational (institutional) character versus the occupational character of the military institutions, and the contradiction between the military control of politics and the civilian control over the military. There might be another variables to be considered in the model, but the above mentioned are the ones that normally define a political regime as democratic or non democratic.*

*The interaction within this variables, generates the space or the "environment" in which evolves the Military Policy making process. In a wide sense, which is the one Serra uses, military policy is the number of actions and measures the government directs to the armed forces within the framework of the state administration and its relations with the society. It could be named "Political conduct of the defense", but the important thing here is not to confuse it with the concept of military policy in a restricted way, that is, when it is defined as force development policy*

**Key words:** *Military Policy, democracy, Armed Forces, civilian control, defense.*

Existe disparidad de opinión, y tal vez también algún desconocimiento, sobre qué se ha hecho en el sector de la defensa en Chile desde la reanudación de la democracia, en marzo de 1990, a la fecha. Para analizar procesos de semejante naturaleza, Narcís Serra, quien fuera ministro de defensa de España durante nueve años a partir de 1982, ha propuesto recientemente un modelo construido en torno a tres variables (Serra: 2008): la tensión entre civiles y militares, el carácter institucional (vocacional) versus el carácter ocupacional de las instituciones militares, y la contradicción entre el control militar de la política y el control civil de los militares. Puede haber otras variables a considerar en el modelo, pero las mencionadas son las que definen un régimen político como democrático o no democrático.

La interacción de esas tres variables genera el espacio –o el “ambiente”– en que se desenvuelve el proceso de la política militar. En un sentido amplio, que es el que Serra utiliza, la política militar es el conjunto de acciones y medidas con las que el gobierno dirige a las Fuerzas Armadas dentro de la administración del Estado y en sus relaciones con la sociedad. Podría denominársela “conducción política de la defensa”, pero lo importante es no confundirla con el concepto de política militar en sentido restringido, es decir, definida como la política de desarrollo de la fuerza.

Entendida, entonces, como estrategia dirigida a los militares y políticamente liderada, la política militar es un proceso; este consiste en acciones o medidas que muevan al colectivo militar desde un régimen donde este tiene el control de la política (el punto A en la lámina N° 1) hacia un régimen donde es controlado por la autoridad civil (el punto B en la lámina N° 1);<sup>1</sup> ahora bien, dentro ya de una democracia madura o consolidada, el proceso consiste en acciones o medidas que mantengan la relación civil-militar bajo las siguientes reglas:<sup>2</sup> (i) una cadena de mando claramente definida desde la autoridad civil a las Fuerzas Armadas, (ii) el monopolio de la decisión del empleo de la fuerza en manos civiles y (iii) la activa ejecución del papel reservado al liderazgo civil en la función defensa del Estado para que las dos reglas anteriores no se reduzcan a la posesión de una autoridad formal.

---

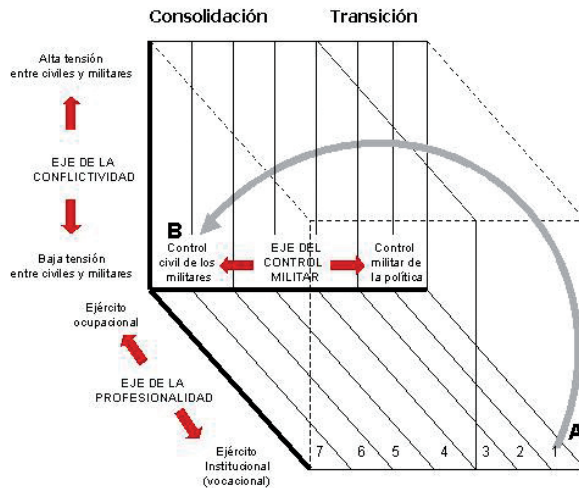
1 Los números del 1 al 7 en el diagrama 1 corresponden a posiciones autónomas de las Fuerzas Armadas respecto del gobierno elegido en el eje del control militar de la política (posición 1) - control civil de los militares (posición 7). Las posiciones restantes son las siguientes: (2) los militares como guardianes de las esencias nacionales; (3) los militares como condicionadores de la política del gobierno; (4) defensores de su autonomía organizativa y operativa; (5) aceptación parcial de la supremacía civil, y (6) mantenimiento de los controles ideológicos del colectivo militar.

2 La expresión “civil-militar” puede ser reemplazada por “político-militar”; sin embargo, el término “civil” no es sinónimo de “sociedad”, lo que claramente distorsionaría el sentido del concepto “relación civil-militar”. Más bien, el término “civil” quiere decir “autoridad civil”, y por lo mismo “política”. Así entendido, en el presente análisis se hará un uso indistinto de los conceptos relación civil-militar y relación político-militar, siendo la primera, en todo caso, la más recurrente en la literatura especializada. Por otra parte, la relación civil-militar debe entenderse como una relación entre instituciones, más allá del respeto y de la empatía entre personas, aunque en ciertas fases del proceso la relación personal pueda ser un factor facilitador u obstaculizador de la relación entre las instituciones.



## LÁMINA N° 1

### El proceso de reforma militar democrática: tres dimensiones



Fuente: Narcís Serra, *La transición militar*, 2008.

Tratándose de una estrategia dirigida a los militares, la política militar se orienta por alguna idea respecto de qué hacer con las Fuerzas Armadas. La tradición que Serra sigue, identifica esa idea con el propósito de no aislar al colectivo militar en una suerte de encierro en sus cuarteles y evitar que actúe autónomamente, relacionándose por sí mismo con distintas reparticiones estatales. Por el contrario, se trata de articular a las Fuerzas Armadas en el Estado democrático a través del canal que corresponde: el Ministerio de Defensa. Ahora bien, ¿qué significa sustantivamente dicha “articulación”? Serra no explora esta dimensión.

En lo que sigue se aplica el modelo tridimensional de Serra al caso de Chile y se evalúa si el camino seguido puede madurar en una articulación sustantiva.

Es preciso decir que la situación que se describe en el análisis que sigue puede parecer mucho más articulada de lo ocurrido realmente desde marzo de 1990, tratándose de un proceso que, al menos en sus fases tempranas, hubo de tener importantes dosis de intuición y hasta de improvisación; sin embargo, esto se explica, en parte, porque el análisis es retrospectivo. También podría afirmarse que, aunque Serra pretende con su modelo elaborar una explicación normativa, es decir, de aplicación general, este es insuficiente para dar cuenta de nuestro caso. Hasta cierto punto este argumento puede sostenerse porque el ejemplo de Serra posee las limitaciones de todo prototipo y porque su análisis tiene un natural referente en

el caso español. Este ineludible referente ideosincrático explica que Serra no considere, por ejemplo, el problema del tratamiento de los derechos humanos como un elemento condicionador del proceso que es de naturaleza distinta a los elementos que incidieron en el proceso iniciado en España tras la muerte de Franco, en 1975, porque en España las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante y después de la guerra civil no estuvieron en la agenda de la transición a la democracia, y ni siquiera en la agenda de su consolidación. Sin embargo, las particularidades del análisis de casos, que hace relativo el uso de instrumentos analíticos, no alcanzan a invalidar la aplicación de este modelo tridimensional que resulta ser una herramienta extraordinariamente poderosa y útil para cualquier caso, incluido el chileno.

## **TRANSFORMACIONES: ETAPAS DEL PROCESO EN CHILE**

Considerando hechos de naturaleza política, y no militar, como momentos de inflexión en el proceso de la política militar, podrían distinguirse las siguientes cuatro etapas del mismo: la primera, de 1990 a 1994, es decir, desde el cambio de régimen político al reemplazo del primer gobierno en democracia; la segunda, de 1994 a 2000, o desde el cambio de ejes de la política militar a la reforma del régimen de generación del contingente militar (SMO) y, podría añadirse, aunque ya veremos en qué sentido, el cierre de la Mesa de Diálogo; la tercera, de 2000 a 2005, esto es, desde el cambio en el SMO hasta la reforma de la Constitución Política de la República y el ingreso del proyecto de ley de modernización del Ministerio de Defensa al trámite legislativo en el Congreso Nacional; y, la cuarta, de 2005 a –tentativamente– 2010, extendiéndose desde el inicio del trámite legislativo del proyecto de ley de modernización del MINDEF hasta el inicio de la implementación de un sistema de defensa nacional.

### **1990-1994: Manejando un proceso complejo**

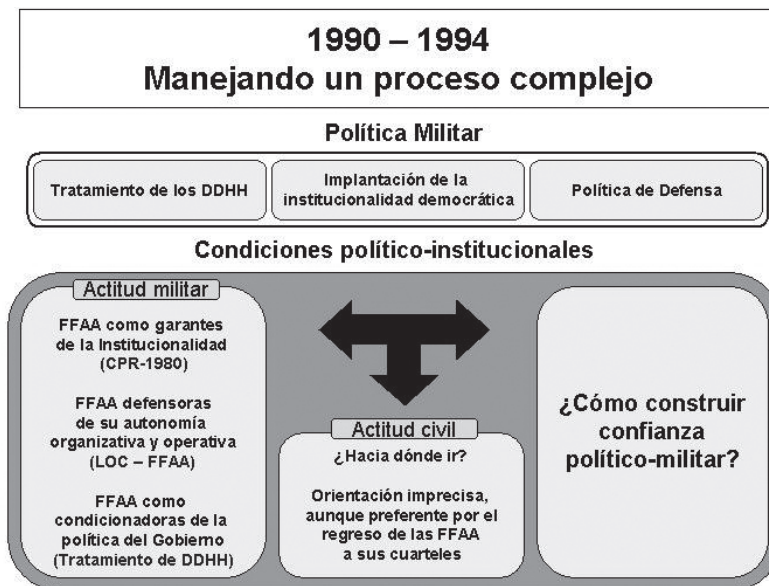
En este período la política militar es un proceso compuesto por tres ejes de acción simultáneos, asimilables a los del modelo de Serra: (1) Tratamiento de los derechos humanos; (2) Política de Defensa, y (3) Implantación de la institucionalidad democrática. El hecho de que estos tres ejes conformaran la agenda de la política militar, radicada en el Ministerio de Defensa, hacía de ella un proceso altamente complejo. Esta complejidad venía dada no solo por la dificultad propia de armonizar componentes de tan diversa naturaleza, sino de hacerlo en condiciones político-institucionales poco propicias o disfuncionales.

En efecto, la “actitud militar” estaba marcada, primero, por la percepción que las Fuerzas armadas tenían de sí mismas como garantes de la institu-

cionalidad a partir de la norma constitucional que así las reconocía específica y exclusivamente;<sup>3</sup> segundo, por la disposición de las Fuerzas Armadas a defender la autonomía que en determinadas materias consagra la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas;<sup>4</sup> y, tercero, por la postura manifiestamente reticente o condicionadora de las Fuerzas Armadas hacia ciertas políticas del gobierno, particularmente las relacionadas con el tratamiento de los derechos humanos.<sup>5</sup>

Por otra parte, y frente a esa actitud militar, la “actitud civil” se definía en función de dos orientaciones subyacentes y contradictorias: el regreso de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles o la articulación de las Fuerzas Armadas en el Estado democrático. La hipótesis de este análisis, como lo ilustra la lámina N° 2, es que la orientación hacia dónde ir era imprecisa y que, en todo caso, en la cultura política del “mundo civil” que accedió al gobierno del país, en marzo de 1990,<sup>6</sup> la orientación preferente era más bien la de favorecer el regreso de las Fuerzas Armadas a sus funciones militares estrictas sin participación ni actividad de ningún tipo en otros asuntos estatales.

## LÁMINA N° 2



3 Constitución Política de la República de 1980, Art. 90, inciso 2, modificado en agosto de 2005.

4 LOC-FFAA., publicada el 27 de febrero de 1990, once días antes del cambio de régimen político y de gobierno en Chile.

5 Uno de los casos más significativos fue el del cuestionamiento de la Comisión de Verdad y Reconciliación, conocida como “Comisión Rettig”, conformada por el gobierno en 1991.

6 El concepto de “mundo civil” es del tipo político-cultural y es más amplio que el círculo de autoridades civiles o políticas que se hicieron cargo del gobierno de la república en marzo de 1990.

En el escenario descrito, el eje del tratamiento de los derechos humanos se caracterizaba por un gobierno que, a nombre del conjunto del Estado, mostraba una actitud marcada por los siguientes elementos: (i) el reconocimiento del problema de las violaciones a los derechos humanos, particularmente la propia existencia de detenidos desaparecidos; (ii) la oficialización de los datos al respecto; (iii) la definición del tratamiento jurídico correspondiente y sus efectos legales; (iv) la formulación e implementación de una política reparatoria, y (v) la realización de actos simbólicos. Frente a esta voluntad del gobierno, la actitud de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, más allá de diferencias dictadas por la singularidad de cada institución, fue de resistencia o rechazo al punto (i) mismo, es decir, al reconocimiento del problema de las violaciones a los derechos humanos y sobre todo de la existencia de detenidos desaparecidos.

En el eje de la implantación de la institucionalidad democrática, el desafío consistía en armonizar el desarrollo de las formalidades democráticas con la eliminación de “reservas de dominio” de las Fuerzas Armadas,<sup>7</sup> bajo la disyuntiva de orientar este esfuerzo hacia el retorno de los militares a sus cuarteles o bien de articularlos en el Estado democrático. Pese a las dificultades visibles de esta armonización, ciertas formalidades democráticas quedaron establecidas, siendo algunas de carácter simbólico (p. ej.: el reconocimiento a la investidura presidencial)<sup>8</sup> y otras de claro tenor político-institucional (p. ej.: la aclaración de los papeles reservados a la institución militar y al jefe del Estado en la conformación de los altos mandos).<sup>9</sup>

Si se considera que el empeño por desarrollar las formalidades democráticas se hacía en el marco de una orientación preferente, aunque subyacente, del “mundo civil” hacia la opción de que los militares regresaran a sus cuarteles y a sus misiones militares estrictas, y que, por otra parte, la actitud de los militares era defender sus “reservas de dominio” o mantener los amplios grados de autonomía otorgados por la LOC-FF.AA., entonces la situación era parecida a la que muestra la lámina N° 3.

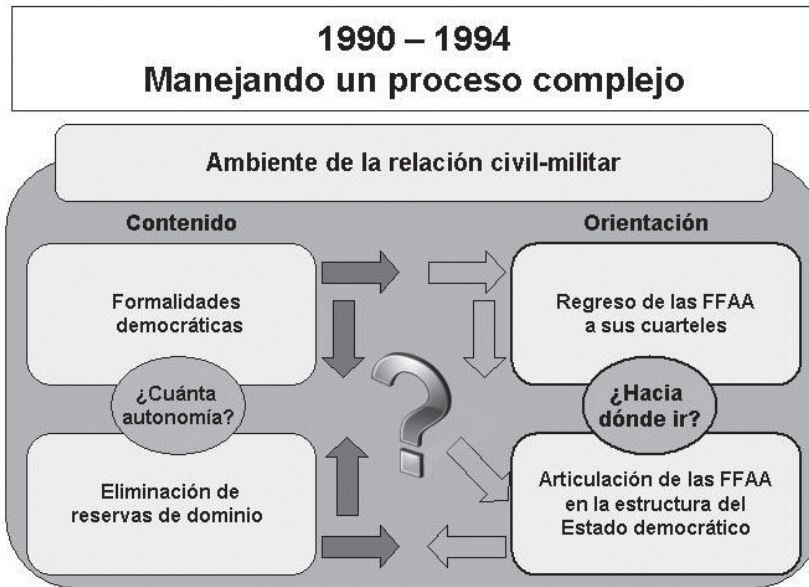
---

7 El concepto “reservas de dominio” es de Samuel Valenzuela (1992). Conceptos análogos son los de “prerrogativas institucionales” de los militares (Stepan, 1988) y de “enclaves autoritarios” (Garretón, 1990).

8 El caso del general Parera fue ejemplar.

9 A este respecto hubo un dictamen de la Contraloría General de la República.

LÁMINA N° 3



Finalmente, en el eje de la política de defensa, la modernización del material de guerra se orientó al reemplazo de los cazas Hawker Hunter de la FACH, mientras que en el Ejército y en la Armada hubo continuidad de los planes en curso; en el ámbito de la industria de la defensa, se mantuvieron sin novedad las actividades en reparaciones, construcciones y adaptaciones. Donde se innovó fue en materias de cooperación internacional y presupuestaria. En consonancia con el esfuerzo que se conoció como política de reinserción internacional del país, Chile envió, por primera vez, contingentes militares significativos a Kuwait en 1991, durante la I Guerra del Golfo, y después a Cambodia; como actualización del marco legal correspondiente, también en 1991 se promulgó la ley N° 19.067,<sup>10</sup> sobre entrada de tropas extranjeras a Chile y salida de tropas nacionales al exterior. En materia presupuestaria se inició la presentación del presupuesto sectorial al Congreso y la discusión parlamentaria al respecto, con la pertinente entrega de información a los legisladores; además, se introdujo la metodología del presupuesto por programa.

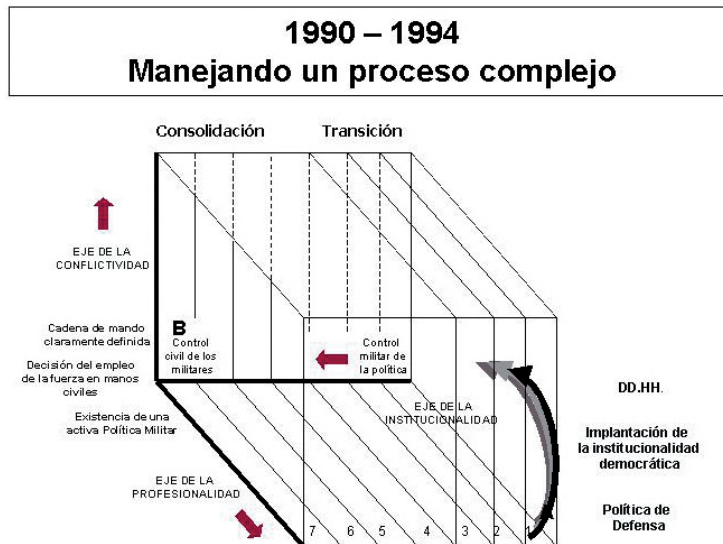
En definitiva, y pese a las condiciones descritas, hubo avances. Sin embargo, en las tres variables del modelo, el grado de avance fue escaso: en el eje de la conflictividad, el período conoció de dos momentos especialmente graves de ten-

10 Ley N° 19.067, promulgada con fecha 26 de junio de 1991. El antecedente de dicha norma es la ley N° 18.995, promulgada el 24 de agosto de 1990, que solo rigió para la entrada de tropas extranjeras a Chile y la salida de tropas chilenas al exterior durante el año 1990.

sión.<sup>11</sup> En el eje de la profesionalidad, hubo modernización del material de guerra en la FACH,<sup>12</sup> pero los valores institucionales aparecían todavía como reñidos con los que imperaban en la civilidad que se identificaba con el gobierno elegido. Y en el eje institucional, como se dijo, el avance fue más bien tímido.

Lo anterior significó que el desarrollo de la política militar en cada uno de sus tres ejes –tratamiento de los derechos humanos, institucionalidad democrática y política de defensa– fue bastante acotado. Puesto el proceso en el modelo, la situación fue la que se refleja en la lámina N° 4.

### LÁMINA N° 4



### 1994-2000: Cambiando los ejes de la política militar

Un cambio crucial para la relación civil-militar se produjo en 1994, con el nuevo gobierno instalado en marzo de ese año, el que se materializó con la decisión de desgajar el eje del tratamiento de los derechos humanos del resto de la política militar, transformarlo en un régimen de política pública en sí mismo y radicarlo, fundamentalmente, en la Presidencia de la República y los ministerios de Justicia y Secretaría General de la Presidencia.

11 El denominado “ejercicio de enlace”, en diciembre de 1990, y el despliegue demostrativo de “boinas negras” en torno al edificio de las Fuerzas Armadas, donde se hallaban reunidos los generales del Ejército, en junio de 1993.

12 Reemplazo de los aviones Hawker Hunter por Mirage.

El supuesto del concepto de regímenes parciales o paquetes institucionales que ligan a los ciudadanos con las autoridades públicas, es que la ejecución de cada régimen parcial no es pareja u homogénea.<sup>13</sup> Entendiendo las políticas públicas como regímenes parciales, esto es, como conjuntos de políticas públicas desagregados, puede concebirse que ellas varíen en términos de velocidad, ritmo e incluso orden interno (entre las medidas que componen cada conjunto). Digamos que esta idea no estaba disponible cuando se adoptó la decisión de darle a los derechos humanos un tratamiento específico, desgajando el tema de la política militar o del régimen parcial de las relaciones político-militares.<sup>14</sup> Una clara muestra del carácter intuitivo –aunque político, finalmente– de buena parte del proceso.

Tratándose de regímenes parciales, las medidas de la fase inicial del proceso no son iguales a las de la fase media del mismo, ni éstas a las de la fase final. Aunque normativamente es posible identificarlas, estas deben abordarse en cada fase, tal como hace Narcís Serra, no es posible establecer a priori qué medidas pueden impulsarse en cada una de ellas y en cada caso de democratización en específico. En fin, las disposiciones de una fase pueden traslaparse con las de otra fase y también hay un cierto grado posible de permutación entre ellas. Sin embargo, algunas de estas, sobre todo de formalidad democrática, responden a una lógica de precedencia (deben ir antes que otras) y por eso para algunas de ellas el orden de sucesión es importante. La implementación de las políticas, su traslape y permutación, depende tanto de condiciones estructurales/institucionales como de actitudes/habilidades de conducción.

Es decir, el proceso no es del todo racional. O, mejor dicho, la racionalidad de los actores políticos a cargo de este no estaba necesariamente informada por una visión de largo plazo que orientara sus opciones, salvo la adscripción genérica a los principios democráticos; además, algunas decisiones se tomaron dentro de un conjunto de posibilidades ajeno a los conjuntos de disyuntivas que configuraban el dominio preferente, a veces tácito, de alternativas. Estas características de racionalidad –su proximidad y su circunscripción– conferirían grandes dosis de intuición a las decisiones. Esto significa, como lo subraya igualmente Serra, que la política importa mucho en el proceso y que la forma de conducirlo es esencial para el éxito.

---

13 La idea de desagregación en “regímenes parciales” es de Philippe Schmitter (1995): *“No es la democracia como tal la que se consolida en el período posterior a la caída de un régimen autoritario. Más bien se trata de un paquete de instituciones diversas o ‘regímenes parciales’ que ligan a los ciudadanos con las autoridades públicas, haciendo de este modo que las autoridades respondan frente a ellos”*.

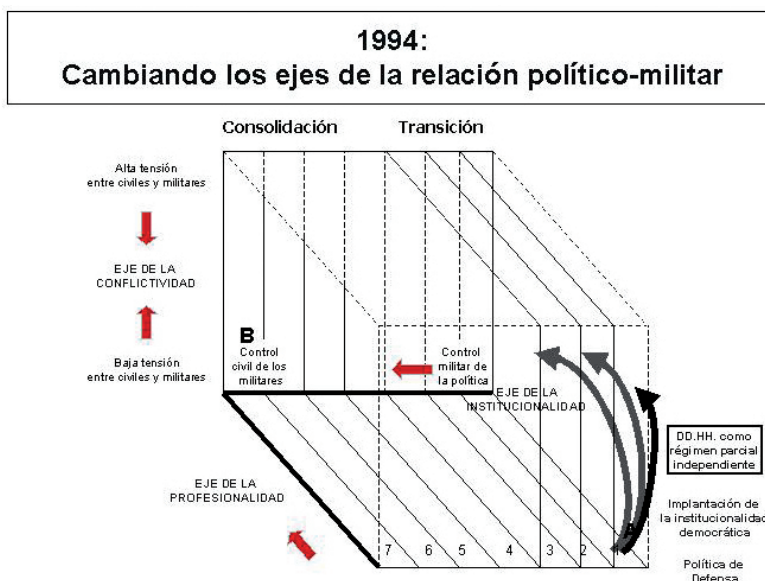
14 La propuesta sobre el tratamiento de los derechos humanos apareció en la comisión de defensa del equipo de trabajo que elaboró el programa de gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, candidato a presidente de la república por la Concertación de Partidos por la Democracia, en el segundo semestre de 1993.

En virtud de la crucial decisión política del nuevo gobierno instalado en marzo de 1994, el complejo proceso del período previo se simplificaba a dos ejes: la implantación de la institucionalidad democrática y el desarrollo de la política de defensa.

Complementariamente, esa simplificación permitía la aparición de condiciones para establecer y despejar un terreno profesional donde militares y civiles pudieran interactuar. En las nuevas condiciones imperantes parecía posible, entonces, trabajar para que empezaran a surgir dosis de confianza entre civiles y militares, particularmente entre los actores del sector.

En la lámina 5, donde lo anterior se muestra con el cambio de sentido de las flechas rojas, se intenta expresar el impacto de la medida. Es importante observar que la derivación del tratamiento de los derechos humanos como un “régimen parcial” en sí mismo no significó la desaparición del eje de la conflictividad, sino que esta conflictividad fue articulándose, y variando acorde con ello, en torno a los temas propios de los otros dos ejes de la política militar: el de la institucionalidad democrática y el de la profesionalidad (considerada ampliamente como política de defensa).

### LÁMINA Nº 5



En términos de las condiciones político-institucionales podría decirse que en la etapa que se inaugura el año 1994 y se prolonga hasta el 2000, se verifica



su paulatina modificación. En la “actitud militar” permanece la percepción que las Fuerzas Armadas tenían de sí mismas como garantes de la institucionalidad y su disposición a defender grados importantes de autonomía. Sin embargo, ya en 1995 asoman signos de cambio en la postura condicionadora de las Fuerzas Armadas hacia políticas del gobierno. En efecto, el Ejército actúa de manera de facilitar el cumplimiento de la orden emanada de una sentencia judicial para que se procediera a detener al general que fuera jefe de la extinta Dirección de Inteligencia Nacional, DINA. Asimismo, los tres Comandantes en Jefe asumen la invitación del ministro de Defensa para incorporar oficiales delegados de sus respectivas instituciones al equipo de trabajo en que recayó la tarea de elaborar el primer Libro de la Defensa Nacional.<sup>15</sup> Y, por último, las Fuerzas Armadas apoyan el esfuerzo de aproximación en el campo de la defensa entre Chile y Argentina.

A su vez, y a pesar de que en la “actitud civil”, en general, persiste una orientación imprecisa respecto de la disyuntiva entre la pura y estricta dedicación de las Fuerzas Armadas a sus misiones militares específicas y su articulación en el Estado democrático, la autoridad política del sector comienza a dar signos de un cambio en la orientación preferente hacia la segunda opción.<sup>16</sup> El eje de la implantación de la institucionalidad democrática se ve fortalecido por la salida del general Pinochet en la Comandancia en Jefe del Ejército en 1998, meses antes de su detención en Londres, y su reemplazo por el general Ricardo Izurieta, quinto en la línea de sucesión. El efecto de esta medida, que se interpretó como un paso importante de normalización institucional, fue afectado por el despliegue simbólico y real hecho por el Ejército para recibir al general Pinochet en Santiago a su regreso desde Londres. Este despliegue se vio como una demostración de alineamiento tras el ex Comandante en Jefe del Ejército más que tras el gobierno que había defendido el derecho del Estado de Chile frente a una acción judicial entablada por un juez español y hecha efectiva por la justicia británica.

Por último, la decisión de elaborar un Libro de la Defensa con el propósito de “explicitar” la política de defensa y, al mismo tiempo, de apoyar su expansión incorporando nuevas iniciativas en la agenda ministerial, como la reforma del Estatuto del Personal de las FF.AA. (DFL 1/1968), sirven decisivamente para la generación de importantes dosis de confianza entre los actores sectoriales.

---

15 Esta tarea, identificada como elaborar un “informe en defensa”, estaba entre las consignadas en el programa de gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000.

16 Véanse los discursos del ministro de Defensa: mayo de 1994, en ANEPE; clases magistrales en la inauguración del año lectivo de las academias de las instituciones de la defensa, a partir de 1996.

La política de defensa pasó a ser entendida como política de Estado y, en este sentido, de una proyección que trasciende a un gobierno de turno. Su explicitación pretendía contribuir a la generación de confianza entre civiles y militares, y producir conceptos compartidos básicos en materia de defensa y seguridad exterior. Hay que decir, de paso, que tenía otros dos propósitos subsidiarios: el primero, muy claro en la época en que se comenzó a elaborar el Libro de la Defensa, consistía en la posibilidad de “evaluar” la política de defensa al estar expuesta en un documento escrito, explícito; el segundo propósito de una política explícita no empezó a percibirse sino bastante más tarde: la falta de adaptación de expresiones conceptuales de la defensa para actuar como un factor facilitador de la articulación entre política de defensa y política exterior. Se volverá sobre este tema más adelante.

Por otro lado, la expansión de la política de defensa en esta etapa enriqueció notablemente su contenido: sobre todo, en el ámbito de la cooperación internacional, por (i) el inicio de un proceso de convergencia con Argentina a partir de la firma de un Memorándum de Entendimiento que permitió, en 1996, establecer mecanismos inéditos de relación bilateral en el campo de la defensa y el de las relaciones diplomáticas; también por (ii) el diseño de una política de participación de tropas chilenas en operaciones de paz bajo mandato de Naciones Unidas.<sup>17</sup> Junto a ambos impulsos, se optó por (iii) una política de mejoramiento de condiciones profesionales para el personal militar, incluyendo medidas de incentivo y compensación a los jóvenes que cumplían el servicio militar obligatorio; por (iv) el impulso de programas de modernización de los sistemas de armas, particularmente en el Ejército y en la Armada, y por (v) modificaciones del sistema de financiamiento vigente de adquisiciones de material de guerra.

En relación con el punto (iv), el impulso de programas de modernización de los sistemas de armas en las instituciones castrenses, digamos que, pese a tales planes y programas, no existía aún lo que propiamente es una política militar entendida, en sentido restringido, como política de desarrollo de la fuerza

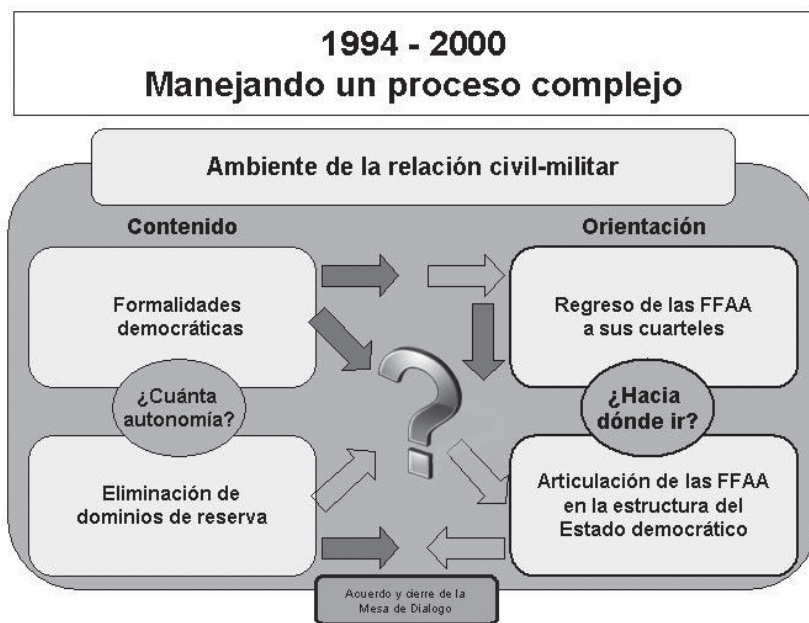
---

17 El decreto supremo (G) N° 94, de 6 de noviembre de 1996, contiene el instructivo del Presidente de la República sobre la “Política nacional para la participación del Estado chileno en operaciones de mantenimiento de la paz”. En octubre de 1999 se promulgó el decreto supremo (G) N° 68 que modifica las disposiciones del decreto N° 94/1996 al ampliar la participación de Chile a operaciones bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU. Finalmente, el 11 de noviembre de 1999, Chile suscribió un Memorándum de Entendimiento con el Secretario General de la ONU por medio del que se establece la contribución chilena al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de esa organización internacional. La primera participación de Chile en una operación de paz de la ONU bajo el nuevo marco legal imperante en el país se materializó a principios de 2000 en Timor Oriental.

formulada desde el Ministerio de Defensa. Del mismo modo, tampoco hubo en este período una decisión, y un esfuerzo por reformular las fuentes de financiamiento de la defensa, particularmente en lo referido a su financiamiento por leyes especiales.

Tal como lo expresa gráficamente la lámina N° 6, el “ambiente” que resulta de todo lo anterior estaba marcado por una orientación distinta de todo el proceso, situación indicada por el cambio en las flechas del diagrama.

### LÁMINA N° 6



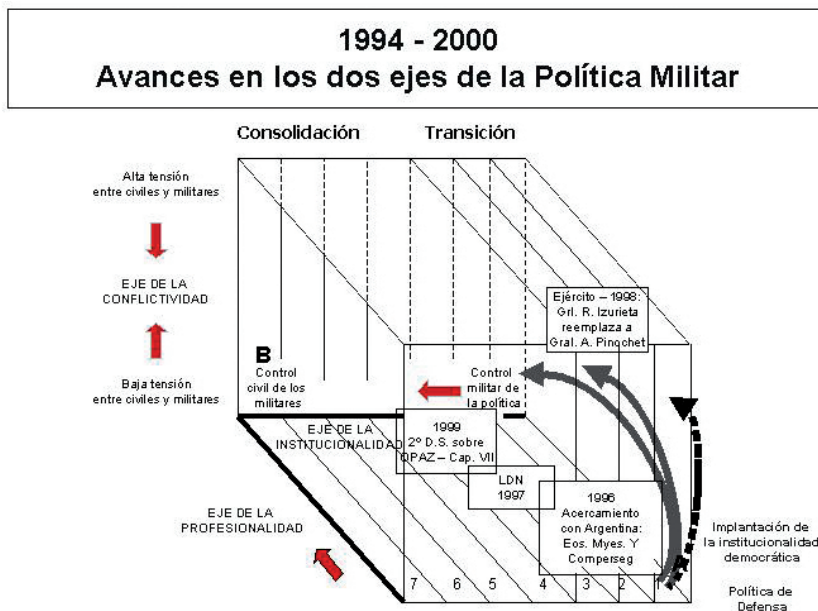
La propia realización de lo que se conoció como “Mesa de Diálogo” es prueba de que el ambiente en que se desarrollaba la política militar y la propia relación político-militar era distinto al signo que tuvo en la etapa previa. Nótese que la mesa de diálogo civil-militar para abordar el problema de los detenidos desaparecidos se establece y funciona durante el período de detención del general Pinochet en Londres.<sup>18</sup> Probablemente, la propia experiencia de la elaboración del Libro de la Defensa de 1997, primer documento de este tipo en Chile, contribuyó a propiciar condiciones para generar la mesa.

18 Aquí, la expresión “civil-militar” alude propiamente al diálogo sostenido por civiles de diversa representación social y representantes de las Fuerzas Armadas.

En todo caso, y para los efectos de este análisis, el hecho de que la mesa de diálogo haya obedecido a una iniciativa ideada, conducida y concluida por el ministro a cargo de la Defensa Nacional no invalida el paso anterior consistente en desgajar el tratamiento de los derechos humanos de la política militar. Es decir, la mesa de diálogo no significó reinstalar los derechos humanos como el tercer eje de la política militar, porque el papel del Ministerio de Defensa, en la persona de su titular y otras de sus autoridades civiles, fue solo el de actuar de puente entre las Fuerzas Armadas y el mundo civil que, de alguna manera, representaba a las víctimas y sus familiares, así como de facilitador de un acuerdo entre las partes. El acuerdo final, alcanzado en junio de 2000, en torno a un mecanismo para generar información desde las Fuerzas Armadas sobre los detenidos desaparecidos, cerró la mesa de diálogo.<sup>19</sup>

Al finalizar el período, según se muestra en la lámina N° 7, la situación mostraba netos avances en los dos ejes, aunque sobre todo en el eje de la profesionalidad y, en específico, en la política de defensa.

LÁMINA N° 7



19 A raíz del acuerdo suscrito, las Fuerzas Armadas entregaron al Presidente de la República, en enero de 2001 y por lo tanto fuera ya de la mesa de diálogo, un documento con información sobre el destino de un número importante de detenidos desaparecidos. El documento constituyó un reconocimiento explícito de las Fuerzas Armadas sobre la existencia de detenidos desaparecidos, sobre la tragedia humana que ello representaba para las víctimas directas y sus familiares, y sobre las responsabilidades de “agentes del Estado” en el problema.

## **2000 - 2005: Configurando una agenda transformadora**

La realización del Foro Nacional sobre el Servicio Militar Obligatorio para reformar esta carga pública, particularmente el proceso de reclutamiento y formas de su cumplimiento (mayo-junio de 2000), coincidiendo temporalmente con el cierre de la mesa de diálogo (junio de 2000), marca el inicio de la tercera etapa.

En este período, la agenda del Ministerio de Defensa adquiere una configuración como tal, organizándose en torno a cinco ejes que abarcan casi la totalidad de los ámbitos de la defensa: (1) Reforma de la institucionalidad del sector, (2) Actualización de la política de defensa; (3) Cooperación Internacional, (4) Políticas de Personal, y (5) Modernización de las Fuerzas Armadas. Pero lo más relevante es su carácter: a partir del año 2000 ya no se trata de establecer un terreno de interacción político-militar, como en la etapa previa, sino de transformar instituciones sectoriales. Si el propósito de configurar una agenda como tal expresa los grados de racionalidad que ha adquirido el proceso, el carácter de las iniciativas que componen esa agenda muestra que la racionalidad que asoma es también de otro tipo. De nuevo, no es una racionalidad dirigida por un consciente y claro impulso sistémico; más bien, lo que se pretende es transformar aisladamente instituciones que parecen disminuidas o agotadas para cumplir con eficiencia su propósito.

En materia de la institucionalidad sectorial destacan las siguientes iniciativas: (i) anteproyecto de ley de modernización del Ministerio de Defensa; (ii) nueva ley de reclutamiento para cumplir el Servicio Militar Obligatorio; (iii) cambios en la aplicación de la ley 13.196 o ley reservada del cobre.

Los primeros antecedentes de un anteproyecto de ley destinado a modernizar el ministerio son del período 1994-2000, etapa en la que se elaboraron, a lo menos, dos anteproyectos. Ya en el período que estamos tratando hubo otros tres anteproyectos de ley. El tercero, y último, se elaboró en 2005 sobre lo avanzado en los anteriores del período, y fue esta tercera versión la que se ingresó, en octubre de 2005, a trámite legislativo en el Congreso Nacional. En este proyecto aparece incorporada una idea transformadora acabada, es decir, no sólo de la organización del propio Ministerio de Defensa, sino también de la conducción de la defensa y de la estructura superior de la misma, lo que lo hace más sistémico que los anteproyectos anteriores.

Por su parte, la ley 20.025, aprobada en 2005, modificó el Decreto Ley 2.306 sobre Servicio Militar Obligatorio, estableciendo un nuevo procedimiento para reclutar el contingente de conscripción. Su origen está en el Foro Nacional so-

bre el Servicio Militar Obligatorio del año 2000, primera instancia amplia de diálogo tripartito –social, político y militar– de la que surgieron una serie de propuestas que llevarían a dicha ley; también a consolidar iniciativas de incentivo al cumplimiento voluntario del servicio militar y de mejora en el trato a los conscriptos. Lo importante de subrayar en este punto es que lo realizado en relación con el Servicio Militar Obligatorio transformó decisivamente una institución relativa al personal militar creada cien años antes y que, durante décadas, no había tenido modificaciones sustantivas.

Finalmente, merece destacarse el cambio en la distribución de recursos procedentes de la ley 13.196 o ley reservada del cobre entre las tres ramas de las Fuerzas Armadas. Cumpliendo la decisión presidencial de no reemplazar dicha ley, sino perfeccionarla, se terminó la división de esos recursos en tres tercios y su ingreso directo a cada una de las cuentas institucionales que se aplicaba hasta entonces, y se reemplazó por una distribución en tres tercios solo de un monto de recursos mínimo establecido por la ley (piso). El grueso de los recursos se destinó a una cuarta cuenta administrada por el Consejo Superior de Defensa Nacional y se condicionó cualquier gasto por encima del “piso” a un acuerdo entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Hacienda.<sup>20</sup>

En los asuntos más específicos de la política de defensa se profundizaron y/o perfeccionaron varias áreas relevantes: (i) la modernización de las Fuerzas Armadas; (ii) la actualización conceptual de la defensa, (iii) la cooperación internacional y (iv) el mejoramiento en materias de política de personal.

En relación con la modernización de las Fuerzas Armadas, además de los programas de adquisiciones de las tres instituciones militares para completar la sustitución de material obsoleto, el Ejército cambió su concepto estratégico, pasando de un ejército territorial a un ejército operacional y la Armada plasmó su concepto estratégico en lo que denominó la “estrategia de los tres vectores”.<sup>21</sup>

En materia de conceptualización de la defensa, la elaboración del Libro de la Defensa Nacional 2002 supuso un avance importante al transformar la noción de “política de defensa”, a la que en el libro de 1997 se le otorgaba una importancia marginal, en el eje estructurante del universo conceptual de la defensa y en el

---

20 Entre otras cosas, esta fórmula contribuyó a controlar el impacto del aumento de recursos provenientes de la ley 13.196, en virtud del incremento del precio del cobre entre 2004 y 2008, en el gasto real en defensa, manteniéndolo en el nivel parejo establecido desde 1990.

21 Sobre la “Estrategia Naval de los Tres Vectores” véase Ministerio de Defensa Nacional, Libro de la Defensa Nacional 2002.

marco ordenador de las políticas sectoriales. Complementariamente, se le daba a la cooperación internacional, plasmada en una política de participación en operaciones de paz bajo mandato ONU según el Capítulo VI o el VII, una posición tan significativa, en tanto modalidad político-estratégica de empleo de los medios de la defensa, como a la disuasión.

La importancia concedida en el LDN 2002 a la cooperación internacional se plasmó en una decisión política que aún no se ha dimensionado en toda su magnitud. Por esta decisión, adoptada en marzo de 2004, Chile comprometió medios de su defensa para impedir en Haití el estallido de una crisis humanitaria, es decir, empleó medios militares en el extranjero bajo una justificación que se ha entendido como expresión de solidaridad, pero que se parece mucho a la noción de “la responsabilidad de proteger”. Y esta es una racionalidad nueva en la cooperación chilena con la comunidad internacional.<sup>22</sup>

La ley 20.025, ya mencionada, se publicó en este período, adoptándose también medidas para aumentar significativamente los incentivos otorgados a los jóvenes para que, de manera voluntaria, acudieran a cumplir con el Servicio Militar Obligatorio. Uno de los incentivos mayores fue la promulgación de una ley complementaria que aumentó la asignación pecuniaria mensual otorgada a los conscriptos. Siempre en el ámbito de la política de personal, también fue importante la publicación de la política sobre “Participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas”.<sup>23</sup>

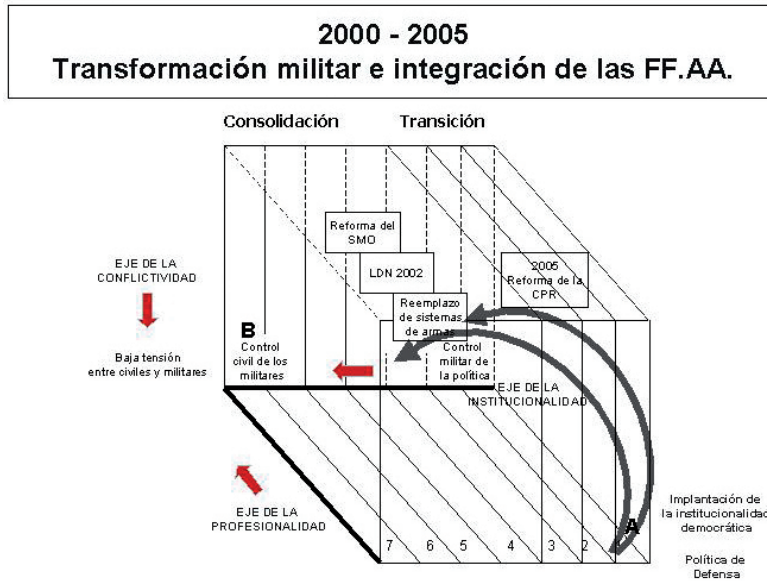
Tal como lo ilustra la lámina N° 8, en esta etapa el proceso de la política militar avanzó de manera considerable con un carácter claramente transformador. La situación en los tres ejes del modelo muestra al final del período una dirección convergente muy favorable hacia el vértice que constituye el umbral entre la consolidación de régimen democrático y una democracia consolidada o madura.

---

22 Véase “El futuro de las Operaciones de Paz”, columna de opinión escrita por el ministro de Defensa de Chile en la época en el diario *La Tercera* con fecha 9 de octubre de 2008.

23 Véase la correspondiente separata del Libro de la Defensa Nacional 2002, publicada en marzo de 2005 por el Ministerio de Defensa Nacional.

## LÁMINA Nº 8



Una contribución en ese favorable rumbo del proceso fue la entrega al Presidente de la República, el año 2001, del informe sobre detenidos desaparecidos elaborado por las Fuerzas Armadas a partir del acuerdo de la mesa de diálogo, así como otros actos, algunos simbólicos y algunos prácticos, hechos por las distintas instituciones castrenses en materia de derechos humanos.<sup>24</sup>

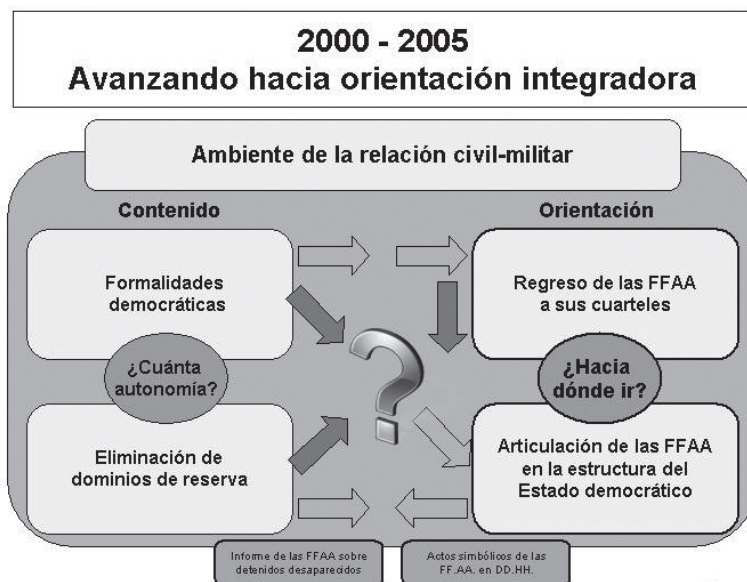
Por lo que respecta al informe, este documento constituyó un reconocimiento explícito de las Fuerzas Armadas sobre la existencia de detenidos desaparecidos; sobre la tragedia humana, y permanente, que ello representaba para las víctimas directas y sus familiares, y sobre las responsabilidades de “agentes del Estado” en el problema. Desgraciadamente, la información proporcionada en el informe adolecía de imprecisiones y errores que, no obstante, permitieron a la justicia abrir algunas líneas de indagación. No obstante ello, el reconocimiento hecho por las Fuerzas Armadas dio valor moral al documento entregado por ellas al Presidente de la República.

24 Reaccionando al informe presentado por la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, del año 2004, las instituciones castrenses emitieron declaraciones al respecto. Véase el documento entregado por el CJE general Juan Emilio Cheyre titulado “El fin de una visión”, 4 de noviembre de 2004; y comunicado emitido por la Armada con fecha 30 de noviembre de 2004, y la declaración del Alto Mando de la Fuerza Aérea, también del 30 de noviembre de 2004.



En definitiva, y tal como se ilustra en el lámina N° 9, el ambiente político-militar en que se desenvolvía el proceso de la política militar al finalizar la etapa estaba marcado, desde el punto de vista de su contenido, por un claro avance en la implantación de la institucionalidad democrática y, consecuentemente, los pasos dados hacia la reducción de los “dominios de reserva” que les confería a las Fuerzas Armadas la legalidad vigente. Sin duda, el más importante de tales pasos fue la reforma de la Constitución Política de la República, el año 2005, en materia de normas de nombramiento y retiro de los Comandantes en Jefe institucionales. Por lo mismo, y desde el punto de vista de su orientación, el proceso se encaminaba con claridad hacia el polo de la articulación de las Fuerzas Armadas en la estructura del Estado democrático.

### LÁMINA N° 9



### 2005-2010. Diseñando el sistema de defensa: una reforma global

A partir de la reforma constitucional del año 2005 y, sobre todo, del ingreso del proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa al trámite parlamentario en el Congreso Nacional, la agenda ministerial se ordenó tras un propósito sistémico. A los cinco ejes en torno a los que se organizaba se agregó un sexto eje: el de la Política de Responsabilidad Social de la Defensa Nacional. Aquellos cinco ejes, con el proyecto de modernización del ministerio como pieza fundamental de la agenda, apuntan a configurar un sistema de defensa con impacto en la estructura superior de la defensa y en los siguientes subsistemas: (i) Organización

del ministerio, (ii) Conducción de la defensa, (iii) Financiamiento de la defensa, (iv) Doctrina de la defensa, y (v) Fuerzas Armadas. El sexto eje es relevante en virtud de la posibilidad que ofrece para precisar la articulación de las Fuerzas Armadas en el Estado democrático.

Si bien la estructura superior de la defensa sufrió una primera modificación funcional con las modificaciones introducidas a las normas referidas al Consejo de Seguridad Nacional en la Constitución Política, puede que a futuro sea necesario introducir nuevas modificaciones a dicho órgano para rediseñar su composición. En todo caso se postula desde ya, en el propio proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa, la eliminación del Consejo Superior de Seguridad Nacional (CONSUSENA, creado por el DFL 181 de 1960) y del Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA, creado por la ley 7.144 en 1942). El primero desaparecería y las funciones del segundo serían absorbidas por nuevos órganos del Ministerio de Defensa. De esta forma, la estructura superior de la defensa sería más simple y podría adquirir más eficiencia.

En materia de organización del ministerio, dos iniciativas impulsadas en esta etapa tienen especial relevancia. Una es la ley, promulgada el 2008, sobre salida de tropas chilenas al exterior y, particularmente, a operaciones de paz bajo mandato de la ONU u otras misiones fuera del territorio nacional que son de decisión del Presidente de la República y que genera nuevas misiones posibles para las Fuerzas Armadas y nuevas responsabilidades para el propio Ministerio de Defensa; y, en segundo lugar, el mencionado proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa, presentado al Congreso en 2005 y aún en curso de tramitación parlamentaria.<sup>25</sup>

Por su parte, este proyecto de ley supone diversas modificaciones de fondo: (i) impacta, como se dijo, en la estructura superior de la defensa; (ii) fortalece al ministro como figura central de todo el sistema de defensa; (iii) transforma el esquema de subsecretarías, pasando de subsecretarías institucionales, que sirven de forma separada a las instituciones militares correspondientes, a subsecretarías funcionales que trabajarán coordinadamente sobre la base de procesos integrales; (iv) reorienta el Estado Mayor de la Defensa Nacional, transformándolo en un Estado Mayor Conjunto (EMC) como órgano de asesoría militar el Jefe del EMC; entrega a esta autoridad militar (JEMC) el mando militar de las fuerzas asignadas a las operaciones y, por lo tanto, la responsabilidad de la planificación

---

25 A la fecha de cerrar este artículo, el proyecto se encuentra en el segundo trámite constitucional en la Comisión de Defensa del Senado.

correspondiente y la coherencia entre los planes generados por distintos niveles institucionales, además del entrenamiento conjunto de aquellas fuerzas y de dotarlas de la doctrina conjunta necesaria; (v) reorienta el proceso de planificación, perfeccionando el ciclo al situar sus fases en los espacios institucionales pertinentes, dotándolo de mayor regularidad e incorporando actores al mismo; (vi) redefine a la Junta de Comandantes en Jefe exclusivamente como único órgano asesor militar del ministro de Defensa sobre aspectos institucionales, comunes y conjuntos de las Fuerzas Armadas, y la fortalece con la presidencia permanente del propio ministro y la incorporación, en calidad de miembro pleno, del JEMC; y, finalmente, (vii) incorpora en el ministerio un completo proceso de evaluación de proyectos de inversión y de normas de gestión y control de los recursos financieros asignados a las inversiones.

La agenda ministerial orientada a la configuración de un sistema de defensa en forma incluye iniciativas apuntadas singularmente a cada uno de los demás subsistemas: (i) hacia las Fuerzas Armadas, la ley sobre reclutamiento y servicio militar (2005), la ley sobre Tropa Profesional (2008), un anteproyecto de ley sobre nueva carrera militar y programas y planes de reemplazo de sistemas de armas obsoletos; (ii) hacia el financiamiento de la defensa, un anteproyecto de ley sobre administración financiera que, en lo sustantivo, reemplace la ley reservada del cobre como mecanismo generador de recursos destinados a los proyectos de inversión en material de guerra y equipo; (iii) hacia la doctrina de la defensa, la elaboración del Libro de la Defensa Nacional 2010.

Con la ley de Tropa Profesional, en lo específico, se crea la figura del soldado profesional en servicio en filas durante cinco años. Dotará de personal capacitado para desempeñarse en unidades militares que disponen ahora de material de guerra con altos ingredientes tecnológicos; permitirá también disminuir la necesidad de contingente procedente del Servicio Militar Obligatorio, lo que facilitará cumplir la cuota de conscripción con jóvenes, hombres y mujeres, voluntarios; y, en tercer lugar, impactará en el rediseño de una nueva carrera militar.

El tema de un nuevo mecanismo de financiamiento de la defensa, considerado en el programa gubernamental de la etapa previa, se abordó, por primera vez, durante esta etapa del proceso de la política militar. Es, sin duda, una iniciativa que demandará todavía más esfuerzo porque sus contenidos requieren una filosofía estatal compartida sobre los fundamentos de la defensa y su financiamiento, sobre procedimientos de financiamiento afines a esos fundamentos y, a la vez, adecuados a los rasgos de la toma de decisiones en un régimen democrático, y sobre el papel que corresponde a cada quien en un sistema de administración financiera

apropiado. El tema incluye, aunque no se reduce a ello, la decisión sobre la autonomía que se confiere a las Fuerzas Armadas en la materia. Una consideración importante es que no solo hay elementos de autonomía establecidos en la LOC de las Fuerzas Armadas a este respecto, sino que existe además una determinada práctica, peculiar del Estado chileno, a partir de tales grados de autonomía pero también de facultades entregadas al Ministerio de Hacienda. A futuro, dicha práctica, que es un cierto patrón de relaciones entre actores, debería revisarse en función de disponer de un adecuado sistema de administración financiera de la defensa.

Un avance significativo en el tema del perfeccionamiento de la política militar, en sentido restringido, y de la doctrina de la defensa se espera hacer con la elaboración de una tercera versión del Libro de la Defensa Nacional (LDN), previsto para su publicación el año 2010. Esta nueva versión pretende constituir un salto adelante en materia doctrinaria.

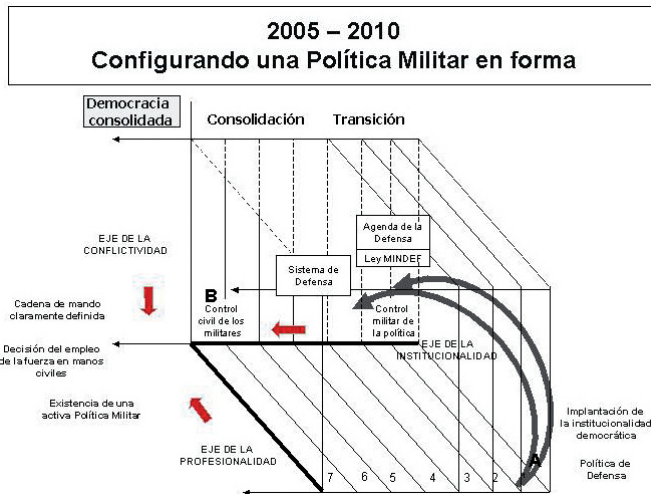
La importancia de poner por escrito materias de la política de defensa no solo radica en que así existe la posibilidad de evaluar esta política pública y reducir el margen de ambigüedad respecto de las intenciones que animan la conducta del Estado, propósito semejante al perseguido por las denominadas Medidas de Confianza Mutua.<sup>26</sup> También tiene un efecto en términos de lenguaje en que la política de defensa se expresa. Más allá de vacíos orgánicos entre las reparticiones estatales a cargo de una y de otra, suele darse también una cierta dificultad para generar en el sector de la defensa un lenguaje que, dando expresión a los conceptos de la política de defensa, facilite su integración en el marco conceptual de la política exterior. Hacer el ejercicio de buscar un lenguaje escrito que, junto con expresar la política de defensa, facilite su compenetración con la política exterior equivale a obligarse a la precisión y diversificación de los conceptos propios. Y este no es un desafío meramente formal.

En síntesis, y tal como lo muestra la lámina N° 10, durante este período el avance que se espera lograr, sobre todo si se dota de ley orgánica al Ministerio de Defensa, acerca el proceso de la política militar a un punto donde el régimen parcial de políticas públicas que dan contenido a la relación civil-militar entra al espacio de una democracia consolidada o madura. Dicho de otra manera, los avances en el eje institucional y de la profesionalidad en el modelo de Serra han llevado el nivel en el eje de conflictividad a su punto más bajo. Las flechas rojas en el diagrama expresan este aspecto.

---

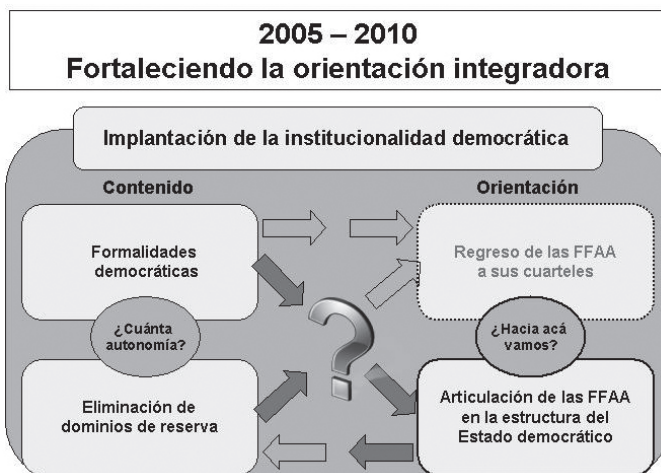
26 Los libros de la defensa (o libros blancos) son el resultado de una decisión unilateral de un Estado; en consecuencia, no constituyen medidas de confianza mutua.

### LÁMINA Nº 10



En términos del ambiente de la relación civil-militar, lo anterior significa, en términos de contenido, que la implantación de formalidades democráticas y la eliminación de dominios de reserva tienen un claro rumbo de convergencia, pese a lo dicho previamente en relación con el tema del nuevo mecanismo de financiamiento de la defensa; por otra parte, desde el punto de vista de su orientación, se ha despejado su dirección hacia la opción por articular a las Fuerzas Armadas en la estructura del Estado democrático. Es decir, y como lo ilustra la lámina Nº 11, el regreso de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles no aparece ya como una opción.

### LÁMINA Nº 11



Es necesario aún más reflexión, debate y trabajo para precisar cómo ha de entenderse esta articulación; sin embargo, la reformulación de la contribución al desarrollo del país que han hecho por años las Fuerzas Armadas en una política de Responsabilidad Social Corporativa de la Defensa no solo sistematiza esa contribución, sino que la dota de una lógica distinta y la funda sobre criterios de sustentabilidad. En el entendido de que la Política de Responsabilidad Social Corporativa de la Defensa no pretende distorsionar el “giro” de las instituciones militares, que no es el desarrollo nacional, la profundización de tal política podría ser un factor que inspirase la reflexión y el debate sobre qué debe entenderse por una adecuada articulación de las Fuerzas Armadas en el Estado. Ciertamente, la integración de las Fuerzas Armadas a las políticas de desarrollo nacional es una cosa; otra distinta es su articulación –y, en general, la de la defensa– con políticas estatales como la política exterior.

## **DESAFÍOS: TERMINANDO DE CONSTRUIR EL SISTEMA DE DEFENSA**

El análisis de la evolución de la política militar desde marzo de 1990 a la fecha muestra el esfuerzo, gradual pero crecientemente sistemático, por componer una agenda sectorial sustantiva, transformadora, tanto en el ámbito de la profesión de las armas como en el de la arquitectura de formas y normas (instituciones) y el de las relaciones entre las instituciones. El esfuerzo no solo está bien encaminado, sino que constituye un patrimonio estatal. Un patrimonio no solo por lo ya hecho; también por la manera en que se ha hecho. La idea de la política de defensa como política de Estado recoge este sentido. Ciertamente las cosas pudieron haberse hecho de otro modo; quizás a futuro podrían modificarse en su ritmo, velocidad y orden. Distintas permutaciones son posibles. A fin de cuentas, como cualquier régimen de políticas públicas, este de la relación civil-militar es fuertemente dependiente de cómo se conduce, es decir, de la política. No obstante, la política no debería ignorar el patrimonio estatal acumulado. Por cierto, el proceso puede retroceder, se puede paralizar o enlentecer y hasta podría ocurrir que se quisiera reorientarlo. Pero incluso si la intención fuese positiva y se apuntara a su reorientación, y no a las otras opciones, las fórmulas disponibles son variaciones ideosincráticas de un modelo que es más o menos estándar y de aplicación generalizada.

Para mayor precisión, digamos que los rasgos del modelo son los siguientes: según el sistema de gobierno democrático (presidencial o parlamentario) es el Presidente de la República o el Primer Ministro quien conduce la defensa; en razón de ello el Ministro de Defensa ocupa una posición central en el sistema de defensa, como colaborador del Presidente o del Primer Ministro, y miembro de las principales instancias de decisión sobre la materia; las subsecretarías ministeriales suelen

ser funcionales más que institucionales;<sup>27</sup> la conducción de la defensa se organiza en una línea de desarrollo y preparación de la fuerza, y otra línea de empleo de la fuerza; el empleo de la fuerza está entregado a una estructura de Comando Conjunto (o Estado Mayor Conjunto) distinta a las instituciones militares en sí mismas, quien tiene la responsabilidad del mando directo de las fuerzas asignadas a las operaciones; es una autoridad militar única (no civil, no colectiva), etc.

Los desafíos que se enfrentan no son pocos, ni menores. El de la defensa es un sector muy dinámico, para sorpresa de muchos, y requiere dinamizarse todavía más. Implementar un sistema de defensa en forma es una cosa; mantenerlo en un régimen de funcionamiento plástico, dinamizador, en cada uno de sus subsistemas, es otra. En lo que sigue se da una idea de las tareas pendientes para poner al sistema en régimen.

## **2010 y después: Implementación del sistema de defensa**

A futuro sería necesario introducir modificaciones al Consejo de Seguridad Nacional para diseñar su composición de manera concordante con la posición y funciones que ocuparán los distintos actores en la cúpula del sistema de defensa en construcción. Si se desea hacer del consejo un órgano políticamente disponible y relevante para dar asesoría al Presidente de la República en materias de seguridad y defensa, esa parecería ser una condición imprescindible.

La nueva organización del Ministerio de Defensa Nacional supone estructurar y poner en marcha cambios bastante profundos, más allá de algunas modificaciones que podrían resolverse en un plano administrativo. El cambio en el esquema de subsecretarías requerirá mantener algunos procesos, pero sobre todo instaurar otros completamente nuevos, así como establecer vínculos de trabajo y coordinación no solo en el ministerio, sino entre el Ministerio de Defensa y otras reparticiones públicas.

En materia de planificación habrá que modificar la estructura del ciclo, mantenerlo regularmente, diversificar las herramientas disponibles e incorporar nuevos actores. Una estructura sectorial donde se engancen adecuadamente órganos civi-

---

27 Una excepción a la regla es Estados Unidos, país cuyo Departamento de Defensa mantiene subsecretarías institucionales (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), aunque en coexistencia con una estructura de comandos funcionales y geográficos relacionada con el empleo de la fuerza. Los comandos funcionales son cuatro: Comando de Operaciones Especiales, Comando de Transporte, Comando Estratégico y Comando de Fuerzas Conjuntas; los comandos geográficos son cinco: Comando Sur, Comando Central, Comando del Pacífico, Comando Europeo y Comando Norte.

les, civil-militares y militares, más la construcción de una red público-privada, con especial participación de centros académicos, que coadyuven al suministro de datos y antecedentes destinados al ciclo de planificación y particularmente en la aplicación de ciertas herramientas metodológicas, es posible y necesario de hacer.

El esfuerzo tras la iniciativa de disponer de un nuevo mecanismo de financiamiento de la defensa debería orientarse tanto a despejar aspectos de contenido –una visión sobre la defensa estatalmente consensuada, procedimientos de financiamiento afines a ella y adecuados a los rasgos decisorios de una democracia–, así como a definir un patrón de relaciones entre los actores relevantes del proceso de financiamiento, gestión y control de recursos asignados; particularmente, un papel del Ministerio de Defensa más afín a lo que debería ser un sistema de administración financiera de la defensa no muy diferente al de los esquemas que siguen países con democracias consolidadas. En ninguna democracia occidental madura se concebiría un sistema de administración financiera de la defensa donde el ministerio del ramo no tenga un papel central.

Mantener, y actualizar en lo que corresponda, los planes y programas de reemplazo y modernización del material de guerra de las instituciones; sobre todo, integrarlos en un proceso de planificación de capacidades que responda a una política de desarrollo de la fuerza globalmente definida y sustentada por el ciclo de planificación de la defensa.

Actualizar y desarrollar la doctrina de defensa, en general, y la doctrina conjunta en particular, en un esfuerzo continuo que requerirá también del correspondiente espacio institucional en sede ministerial donde hacerlo, ayudado por las capacidades que a este respecto poseen las instituciones militares y dotado con recursos humanos suficientes, así como de los recursos financieros y tecnológicos adecuados. La tarea de reflexión es una función ministerial imprescindible de realizar y mantener dinámicamente.

En fin, muchas de las tareas anteriores suponen una forma de articulación de las Fuerzas Armadas en el Estado. Como ya se dijo, es necesario aún más reflexión, debate y trabajo para precisar cómo ha de entenderse y perfeccionarse esta articulación.

### **Manejando una madura relación político-militar**

El problema de delimitar el ámbito de autonomía militar subsiste en una democracia consolidada. Eso quiere decir, tal como se ilustra en la lámina N° 12, que



en una democracia madura sigue existiendo relación político-militar, solo que es el poder político el que decide cuál es el ámbito de autonomía militar en cada momento, es decir, esta puede variar dentro de un marco institucional al que esa autonomía no puede poner en cuestión. Los grados de autonomía militar otorgados no pueden ser contrarios a la preservación de la garantía de que es el gobierno elegido el que dirige toda la política del país, incluida la militar (en sentido amplio y restringido).

### LÁMINA N° 12



Frente a cambios en el entorno estratégico, el poder político los “leerá” según una determinada línea de pensamiento y adaptará la política de defensa consecuentemente. Narcís Serra acierta al sostener que si la doctrina militar se resiste a esa adaptación, el ajuste de la tensión creada ocurrirá en la relación político-militar. Mientras la cadena de mando esté definida claramente y la decisión del empleo de la fuerza esté en manos de la autoridad civil, las fricciones doctrinarias que surjan –sin cuestionar lo anterior– pueden involucrar riesgos de impacto relativo susceptibles de ser absorbidos por el marco institucional democrático, aunque no sin algún costo de deterioro. Es decir, si se producen ciertos grados de disonancia doctrinaria, pero no así de mando, el deterioro de la relación político-militar no se traducirá en una involución del régimen político. Si el deterioro de la relación político-militar altera las condiciones del control civil de los militares, el régimen político involucionará hacia alguna forma autoritaria.<sup>28</sup>

28 Naturalmente, otro tanto ocurrirá si este proceso se produce frente a cambios del entorno interno de la democracia de que se trate.

En definitiva, en una democracia consolidada la resistencia doctrinaria de las Fuerzas Armadas sobre el empleo de la fuerza y las actuaciones en el exterior puede convertirse en un factor de fricciones entre militares y civiles; sin embargo, un gobierno democrático que practique una política militar inercial, tácita o apática puede producir un daño igualmente importante a la relación civil-militar, porque incentivará definiciones doctrinarias autónomas por parte de los militares o, incluso peor, conducirá a una situación de grave malestar militar. Una manera de mitigar ambos riesgos –la resistencia doctrinaria y la apatía política respecto de la defensa– es definiendo una adecuada articulación de las Fuerzas Armadas en el Estado, que permita interacciones político-militares continuas en las instancias y áreas pertinentes. Desde luego, estas interacciones deberían ser habituales e intensas en el propio Ministerio de Defensa Nacional.

En consecuencia, el ambiente en que se desenvuelve la relación civil-militar en una democracia consolidada es uno donde (i) el poder político confiere activamente contenido a la política militar, (ii) la orientación del proceso es claramente de integración de las Fuerzas Armadas en el Estado y (iii) es la autoridad política la que, en cada momento, decide el grado de autonomía militar en ese marco de articulación. Tal como se expresa en la lámina N° 13, se trata de un proceso virtuoso de política militar.

LÁMINA N° 13



## CONCLUSIONES: EL PROCESO DE LA POLÍTICA MILITAR

La política militar es un proceso orientado y conducido políticamente, con un ritmo, una velocidad y una sucesión de medidas (políticas) que no son necesariamente los mismos de otras políticas públicas.

Es cierto que a distintas fases del proceso corresponden distintas medidas y que normativamente –en el entendido de que sea posible diferenciar las distintas fases: aquellas correspondientes al período de transición a la democracia y aquellas de su consolidación– se pueden identificar las medidas de cada fase, tal como Serra propone. Es decir, sin duda es posible establecer generalidades o regularidades; es lo que permite teorizar. Sin embargo, no es posible establecer a priori qué medidas pueden impulsarse en cada una de aquellas fases. En este sentido, las peculiaridades de cada caso son determinantes. La política es siempre, en último análisis, singular.

Las medidas de una fase pueden traslaparse con las de otra fase; también hay un cierto grado posible de permutación entre las distintas medidas. Ahora bien, la implementación de las políticas, su traslape y permutación, depende tanto de condiciones estructurales/institucionales como de actitudes/habilidades de conducción. Es decir, el proceso no carece de racionalidad, pero en el curso del proceso esta racionalidad será distinta según sea de corto o largo plazo y según materialice respuestas aisladas a problemas o articule esas respuestas en un todo sistemático; dosis de intuición y hasta de cálculo e improvisación son imposibles de soslayar.

En el caso de Chile, hay suficiente patrimonio estatal acumulado como para que la relación civil-militar pueda ingresar al terreno de una democracia consolidada. Las llaves para cruzar el umbral pueden ser dos (o una combinación de ambas): por una parte, la continuación del esfuerzo transformador con la orientación que tiene, pero adquiriendo una velocidad distinta a condición de que se cuente, particularmente, con una ley orgánica del Ministerio de Defensa promulgada; por otra parte, la modificación de otras dimensiones normativas, ya sea de carácter constitucional, orgánico-constitucional o legal, que generan ciertos patrones de relación entre actores que aún no son del todo adecuados.

En todo caso, la agenda ministerial está bien orientada y, énfasis aparte, las condiciones para satisfacer las tareas pendientes en la implementación de un sistema de defensa en forma no deberían dejarse deteriorar ni por los actores civiles ni por los militares. La defensa es una política de Estado.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ATRIA, Rodrigo (1999). Civiles y Militares: de la mutua exclusión a la cooperación, en *Chile: política de defensa 1994-1998. La gestión Pérez Yoma*. FLACSO-Chile (documento de trabajo).
- ATRIA, Rodrigo (2003). *La relación civil-militar entre 1994 y 2000: bases para el cambio*, en Óscar Muñoz y Carolina Stefoni, coords., 2003. Editorial Universitaria/FLACSO-Chile.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (1990). La redemocratización política en Chile. Transición, inauguración y evolución. *Revista Estudios Públicos* (CEP) N° 42, 1991.
- HUNTINGTON, Samuel (1957), *The Soldier and the State*. Belknap press of Harvard University Press. Cambridge (Mass.)/Londres.
- JANOWITZ, Morris (1980). *The Professional Soldier*. Free Press y Collier-MacMillan Limited, Nueva York/Londres.
- MONTES, J. Esteban y GARCÍA PINO, G. (1994). *Subordinación democrática de los militares: éxitos y fracasos en Chile*. Editorial Atenea, Santiago.
- MONTES, J. Esteban y GARCÍA PINO, G. (2003). *¿Y qué pasó con los militares? Chile 1990-2002*. Centro de Estudios para el Desarrollo, CED. Santiago.
- MOSKOS, Charles (1977). From Institution to Occupation Trends in Military Organization, en *Armed Forces and Society*, vol. 4, N° 1, noviembre.
- STEPAN, Alfred (1988). *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press, Princeton.
- VALENZUELA, J. Samuel (1992). Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notions, Process and Facilitating Conditions, en *Scott Mainwaring*, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela, eds.

## LOS FINES Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR: REFLEXIONES TEÓRICAS PARA LA ETAPA DE LA HEGEMONÍA IMPERFECTA<sup>∞</sup>

LUIS V. PÉREZ GIL\*

### RESUMEN

*En este ensayo el autor examina el debate abierto entre los científicos políticos y los teóricos de las relaciones internacionales sobre el replanteamiento de la definición de fines y objetivos de la política exterior en la presente etapa de las relaciones internacionales. Esta etapa se caracteriza por la búsqueda de un difícil equilibrio entre la potencia hegemónica y el resto de los actores de la sociedad internacional, lo que avala la definición de “hegemonía imperfecta”. El marco teórico que sustenta la reflexión se sitúa en el realismo sistémico. **Palabras clave:** Teoría de la política exterior, equilibrio de poder, hegemonía, seguridad nacional, relaciones internacionales.*

### ABSTRACT

#### OBJECTIVES OF THE FOREIGN POLICY. THEORETICAL REFLECTIONS FOR AN IMPERFECT HEGEMONY

*In this essay, the author examines the existing debate between political scientists and international relations' theorists about the restating of a definition of ends and objectives of foreign policy in the present stage of the international relations. The search of a complicated balance between the hegemonic power and the rest of the actors of the international society characterizes this stage, which endorses the definition of “imperfect hegemony”. The theoretical approach that sustains the reflection is located in the systemic International Relations theory.*

---

\* Doctor en Derecho con Premio Extraordinario por la Universidad de La Laguna. Ha realizado estancias de investigación en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, en el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile, en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile y en el Centro Iberoamericano de la Universidad de Pécs (Hungría). Actualmente se desempeña en la Universidad de La Laguna, España. [lvperezg@ull.es](mailto:lvperezg@ull.es)

<sup>∞</sup> Fecha de Recepción: 101008  
Fecha de Aceptación: 120609

**Key words:** *Foreign policy Theory, hegemony, balance of power, national security, international relations.*

## INTRODUCCIÓN

Nuestro enfoque teórico identifica la política exterior como actividad singular del poder del Estado (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 151-189), en consecuencia, el resto de los actores internacionales, sean organizaciones intergubernamentales u otros sujetos con personalidad jurídica y capacidad de obrar, no desarrollan una política como aquella por cuanto no se dan los elementos estructurales para su configuración: la existencia de un interés nacional –esto es, el interés de la comunidad que constituye el elemento poblacional del Estado– y la búsqueda de un estadio de seguridad que permita su desarrollo como comunidad política organizada. Entendemos que la “nación” es un concepto estrictamente político y social, nunca jurídico. En el mundo de las personas jurídicas lo único existente es el Estado, sea Estado Nación o Estado multinacional, el único ente dotado de competencias jurídicas sobre el territorio y la población, capaz de detentar, como veremos más adelante, soberanía interna y externa. La nación carece de competencias, carece de juridicidad; es un término vago e impreciso, sin contenido mensurable, en suma, ajurídico.

Debemos aclarar, también con carácter previo, que la conceptualización de la seguridad nacional resulta una tarea compleja pues la noción misma de seguridad plantea enormes dificultades para los teóricos de las relaciones internacionales (Pérez Gil, 2001). En un sistema cuyo principio ordenador se basa en la absoluta igualdad de las partes que lo componen, cada una debe velar por su propia seguridad, protección y supervivencia. Corresponde al Estado la misión de proporcionar seguridad a una sociedad dada y mientras esta singular forma de organización política continúe como actor fundamental de las relaciones internacionales, esto será así (Waltz, 1988). Si desde un punto de vista teórico esto es correcto, no siempre cada unidad puede velar por su supervivencia, para lo que se crearon las organizaciones intergubernamentales, singularmente las Naciones Unidas, que se instituyó con la finalidad de mantener la seguridad colectiva. Siempre en teoría, es el Estado el que debe velar por su seguridad interna y externa pero si por sí mismo no puede garantizar su supervivencia, es del interés de la colectividad cuidar de ella porque si no lo hace en un momento dado cada uno quedará abandonado a su suerte. De ahí nace la necesidad de la seguridad colectiva (Garay Vera y Pérez Gil, 2007). Esto nos permite precisar el concepto de hegemonía imperfecta como aquella situación en la que el antiguo poder hegemónico ha dejado de ser absoluto y ha de compartir el sistema mundial con un régimen implícito de cuatro potencias,

lo que hace que su anterior dominio hegemónico sea, como se ha dicho, actualmente imperfecto.

Seguridad y soberanía son, por tanto, dos elementos esenciales que configuran al Estado. Este posee competencias internas y externas; por las primeras hace la ordenación de conductas en su territorio y sobre sus ciudadanos; por las segundas, actúa hacia el exterior con plena capacidad de obrar, si la tiene. La soberanía por naturaleza es ilimitada –su límite es elástico y alcanza hasta donde lo permite la soberanía de los demás sujetos–. Si un Estado abandona voluntariamente parcelas de soberanía, como su voluntad es omnimoda, lo que hace es ceder una parte del ordenamiento que le corresponde y deja de actuar sobre él; su lugar lo ocupa otro, titular de esa cesión. Por tanto, la soberanía se puede perder, pero solo por intervención, forzada o no, de la voluntad del Estado. El ordenamiento en bloque que corresponde a esa parte pasa a ser adquirido por otra, el nuevo soberano que desplaza al anterior, pero la soberanía jamás queda sin titular. Y la importancia que para cada Estado tiene la política exterior está en función del grado de independencia que pretenden alcanzar los dirigentes políticos en los asuntos internacionales, cuestión que se encuentra relacionada directamente con la condición de potencia (Morgenthau, 1942: 43; Spykman, 1944: 25-26).

Así pues, a pesar de teorizaciones más o menos elaboradas (Palacio de Oteyza, 2008: 102), la realidad pone de manifiesto que la estructura estatal permanece vigente, es la que aporta el marco teórico para el análisis científico y la que justifica la acotación “política exterior del Estado”. Y podemos definirla como el conjunto de acciones externas que desarrolla un sujeto dotado de personalidad jurídica originaria y capacidad de obrar conforme al derecho internacional y que están orientadas a la consecución de unos fines y objetivos concretados por la organización política interna y a cuyo servicio se disponen unos medios que pretenden ser adecuados para tales objetivos.

## **1. La necesidad de diferenciar fines y objetivos en el análisis científico**

Fines y objetivos son las variables que estructuran la política exterior. Debemos aclarar, porque puede existir confusión, que entendemos que los fines forman el núcleo de la concepción de la política exterior y vienen determinados por las aspiraciones a largo plazo de la comunidad estatal. Por su parte, los objetivos suponen la concreción a corto y medio plazo de la acción exterior. Los fines pertenecen a la formulación de la política general del Estado y, por tanto, están –o deberían estarlo– sometidos a un amplio consenso nacional (Rodríguez Carrión, 1980). Por su parte, la determinación de los objetivos corresponde al gobierno, con inde-

pendencia del régimen político interno: en los sistemas autoritarios, al individuo o grupo de individuos que componen el directorio del poder del Estado; en los sistemas democráticos, al gobierno y, en su caso, con la participación del Parlamento.

Precisamente, la distinción entre fines y objetivos otorga una mayor precisión analítica al estudio de la política exterior que la aceptada por muchos científicos políticos (Calduch Cervera, 1993: 34-37). Por ejemplo, Amadeo (1978: 150-151) clasifica los objetivos de la política exterior en generales –o permanentes– y concretos, esto es, no comunes a todos los Estados pues dependen de las variables políticas, históricas y sociales de cada comunidad. Aron (1985: 101-126) opinaba que hay “objetivos eternos” –que a su vez clasificaba en abstractos y concretos– y “objetivos históricos”. Los estructuralistas sistémicos como George y Keohane (1991: 223-243) establecen una tipología entre intereses nacionales –básicamente propios o irreductibles– e intereses secundarios, colectivos o ajenos. Los historiadores de las relaciones internacionales Renouvin y Duroselle (1968: 367-375) consideraban un objetivo general y objetivos parciales. El economista Viñas (1983: 73-101) distingue entre fines esenciales o vitales y fines secundarios o renunciabiles. Sin embargo, otros autores no hacen ninguna distinción teórica entre ambas categorías, lo que genera aún mayor confusión (Russett y Starr, 1996: 150-151).

Los científicos han aportado diversas definiciones de fines. Para unos, son objetivos permanentes que traducen las tendencias dominantes en la conducta internacional de los Estados; son intemporales y, por tanto, no están limitados a un determinado aspecto de la política exterior, pueden aplicarse a cualquier país en cualquier momento histórico y en función del poderío y pueden ser de conservación o de expansión (Amadeo, 1978: 150-151). Para otros, los fines se configuran como resultados generales a largo plazo por los que el detentador del poder del Estado está dispuesto a movilizar los principales recursos porque en su mantenimiento se maneja la continuidad de la comunidad estatal (Calduch Cervera, 1993: 34). K. Holsti (1974: 136-137) los denominó intereses centrales, definidos como metas por las que los individuos están dispuestos a jugarse su existencia. Por su parte, Schwarzenberger (1960: 40) se refirió a intereses permanentes cuando decía que en el caso de la mayoría de los Estados soberanos el interés nacional de la política exterior parece obvio: el mantenimiento de la soberanía exterior.

## **2. ¿Se pueden acotar los fines de la política exterior?**

Se acepta comúnmente que los fines se configuran como las metas que los Estados aspiran alcanzar a largo plazo, basados en un amplio consenso interno y que representan una concepción determinada de la comunidad estatal acerca



de las relaciones internacionales y de la posición que debe ocupar en la sociedad internacional en función de factores de diverso orden (Arroyo Lara, 1998: 357). Las estructuras de poder internas, el grado de desarrollo económico, tecnológico e industrial, la historia, la cultura, la memoria de los pueblos afectan a las capacidades de los Estados y, en consecuencia, determinan los fines y objetivos de la política exterior. Como dicen Russett y Starr (1996: 170): *“el hecho de que diferentes Estados tienen diferentes historias, culturas y estructuras políticas y socioeconómicas significa que sus preferencias u objetivos de política exterior (y sus estrategias de política exterior) derivan en gran medida del modelo de sociedad, y no del lugar en la estructura internacional”* –también en Bozeman (1960) y Said (1993)–. Por ello, el elemento decisivo para configurar una gran potencia es que sus elites dirigentes y su población creen que su sociedad es un modelo para las demás y estén dispuestas a hacer frente al coste que conlleva tratar de imponerse –así, Kagan (2003) y Torres (2007)–. Conforme a esto, los fines solo cambian cuando se produce una mutación en las estructuras sociales, culturales o en la organización política de la comunidad estatal o en ambas a la vez.

La generalidad de los científicos políticos, con independencia de la terminología empleada, coincide en los principios que determinan los fines de la política exterior. Estos podrán ser tantos como sean las metas que un grupo se proponga, según el tiempo histórico y las circunstancias, pero que siempre estarán relacionados con el mantenimiento de la comunidad política. De este modo, es posible concretar un conjunto de principios: la ordenación de conductas en el territorio y sobre sus nacionales, la defensa de la independencia estatal y la integridad territorial y el mantenimiento de la idea de Estado –sea nacional o plurinacional–. Como decía Bobbio (1997: 1219): *“este fin es mínimo porque es la condición sine qua non para el logro de todos los demás fines y es compatible con los mismos”* –en este punto es conveniente la lectura de Howes (2003)–.

Para nosotros se trata del elemento fundamental que permite hablar de política exterior del Estado y no de otros actores internacionales, en concreto las organizaciones intergubernamentales (Arroyo Lara, 1998; Liñán Noguerras, 1988). Esto es así porque no se puede predicar el mantenimiento de la seguridad estatal de sujetos que carecen de los atributos de la soberanía, en consecuencia, es incoherente que sostengan su acción exterior en fines que les son ajenos. En palabras de Waltz (1988: 162): *“los Estados deben hacer lo necesario para lograr su propia preservación, ya que nadie más lo hará en su lugar”*. Es más, la sucesión o extinción de Estados, de una u otra manera, siempre tiene un impacto, las más de las veces traumático, en las relaciones internacionales –esta problemática constituye uno de los temas centrales del derecho internacional, así en Andrés Sáenz de

Santa María (1994); Bothe y Smith (1992); Cervell Hortal (2006); Dastis Quecedo (1992); Dawisha y Parrot (1994); Denitch (1994); Fazal (2004); Mandelbaum (1992)–. Por el contrario, la disolución de una organización intergubernamental no produce efectos comparables, al margen de que desde un punto de vista teórico sea una cuestión seriamente tratada por los especialistas (Arroyo Lara, 1986). La extinción de la personalidad jurídica de la Sociedad de Naciones en 1946 es un buen ejemplo de la menor importancia que tiene la desaparición o transformación de una organización intergubernamental respecto de los Estados y sus efectos en el sistema internacional. Y esto es así porque su desaparición o transformación dependen de la voluntad de los Estados, es a ellos a quienes les interesa crear, transformar o destruir una organización intergubernamental. Por sí misma la organización carece de poder, sus órganos tienen las competencias que los Estados les han concedido y si ejercen ese poder *ultra vires* es precisamente porque los Estados han querido que así lo hagan. Como dice Waltz (1988: 141): “*cuando llega el momento decisivo, los Estados rehacen las reglas según las cuales operan los otros actores*”. Por tanto, podemos concretar los fines básicos de la política exterior: el mantenimiento de la independencia política y la soberanía, la integridad del territorio y de la población; la protección de un determinado sistema socioeconómico que promueva el bienestar de la sociedad; y la preservación de los valores que la identifican como grupo nacional o, al menos estatal, en el seno de la sociedad internacional.

También se ha indicado que paralelamente a los fines se sitúan los denominados “principios internacionales” de la política exterior, que se impondrían a los Estados por su condición de actores primarios de las relaciones internacionales. Estos serían, a modo de ejemplo, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la solución pacífica de los conflictos, el cumplimiento de las obligaciones internacionales, la promoción del progreso económico, el respeto y protección de los derechos humanos y la protección del medioambiente. Esos principios fundamentales generales son principios de supervivencia de obligatorio cumplimiento porque de ellos depende el mantenimiento de la estructura. El resto, las declaraciones programáticas, carecen de todo valor jurídico aunque sí político, valga esto lo que valga, porque, aunque no son obligatorias en cuanto al mantenimiento estructural, indican cuáles son, políticamente, los fines simbólicos de cada Estado en la sociedad internacional. Por eso, más que lejana, la idea de comunidad internacional es ajena a la existencia del Estado como tal.

### **3. Los objetivos de la política exterior: ¿comunes a todos los Estados?**

Los objetivos son los resultados concretos que se persiguen a corto y medio plazo, precisos para conferir efectividad a los fines de la política exterior y la

definición de los mismos ocupa un lugar central en la formulación y aplicación de una política. Amadeo (1978: 145) los ha definido como *“metas estables que los Estados se proponen alcanzar en el plano internacional y para cuyo logro emplean los procedimientos y se valen de los métodos propios de esa política”*. Pero esta definición genera confusión con los fines como hemos visto antes. Caldusch Cervera (1993: 35) se refiere a *“aquellos resultados, concretos y particulares, que se pretenden alcanzar o mantener, a corto o medio plazo, mediante la ejecución de una serie de actuaciones exteriores”*. Otros autores realizan una definición de los mismos totalmente subjetiva y consideran los asuntos que persiguen los dirigentes del Estado. Así, Reynolds (1977: 87) dice que los objetivos *“son establecidos por los gobernantes en función de su interpretación de los valores, de las circunstancias sociopolíticas en que viven y de la prioridad que estimen debe darse a algunos de estos valores en relación con otros (prioridad que puede o no depender de presiones políticas internas)”*. En consecuencia, los objetivos son la *“imagen de una situación o asunto futuro y condiciones futuras que los gobiernos a través de sus decisiones individuales aspiran a producir por el ejercicio de la influencia exterior y por el cambio o apoyo al comportamiento de otros Estados”* (Russett y Starr, 1996: 165). Esta explicación describe la realidad, pero desde un punto de vista analítico es insuficiente. Parece evidente que los gobernantes tienen diferentes y cambiantes concepciones y orientaciones sobre el protagonismo del Estado y del contexto internacional, como lo tienen las mismas sociedades, pero con un grado de mutabilidad mucho menor que en las políticas internas. En todo caso, la concreción de los objetivos corresponde al gobierno y no tienen por qué estar sometidos a un consenso nacional, que se entiende subyacente mientras no se pueda demostrar políticamente lo contrario. En consecuencia, su alteración o sustitución es más común y no afecta a la existencia de la organización estatal. Es más, la consecución sucesiva de los objetivos de la política exterior supone una aproximación a la realización de los fines del Estado.

A continuación se plantea el debate acerca de qué objetivos son más importantes, aunque establecer una graduación no es simple ni deja de ser objetable en el proceso político –lo que se pone de manifiesto por la complejidad en lograr acuerdos o consensos sobre cuáles deben ser–. La dificultad es aún mayor cuando se pasa de objetivos concretos a formulaciones programáticas del tipo *“salvar al mundo para la democracia”* (Pfaff, 2007). Entonces se produce una dispersión en la consecución de los objetivos programados, se generan dinámicas contradictorias en los órganos que participan en la acción exterior, incertidumbre en los otros Estados –aliados, socios y oponentes– y la inestabilidad pasa a presidir las relaciones exteriores, dinámica que se ve agravada en el caso de las grandes potencias (Rice, 2000). Cuando los objetivos son dispersos las

acciones tienden a serlo, produciéndose un quiebre en la ejecución del programa de la política exterior.

Los objetivos de orden estratégico se mantienen durante largos períodos, mientras que otros son coyunturales. Los hay con consecuencias que afectan o pueden afectar a toda la comunidad estatal y los que atañen a una parte de aquélla, pero cuyos intereses no pueden ser ignorados. En muchos casos los gobiernos generan objetivos que llegan a ser incompatibles entre sí: por ejemplo, las declaraciones oficiales de los sucesivos presidentes de Estados Unidos sobre el compromiso con la promoción de la democracia y los derechos humanos cuando, al mismo tiempo, se respalda a regímenes autoritarios o a movimientos subversivos en los países que no se someten de buena gana a las reglas imperiales (Barnet, 1972). Un buen referente actual lo encontramos en el dilema en el que se halla inmersa la política exterior estadounidense en Oriente Medio (Mearsheimer y Walt, 2007). Pero ¿hasta dónde llega el compromiso en la protección de la democracia? ¿Hasta poner en peligro los intereses estratégicos de Estados Unidos? El objetivo de “democracia para todos” –y lo que los dirigentes de la política exterior estadounidense entienden por democracia– es abiertamente incompatible con los intereses de una gran potencia. Es mucho más coherente la posición de Rusia o China que se limitan a cumplir su función sistémica: evitar fácticamente el desequilibrio.

Así, los científicos políticos han destacado la permanente primacía de las variables complejas denominadas interés nacional y poder político. Para los realistas priman los objetivos básicos de la política exterior relacionados con la seguridad nacional (Waltz, 1979); para los que se adscriben a las tesis del transnacionalismo, los asuntos relacionados con el desarrollo económico, la cooperación intergubernamental y el proceso de estructuración de la sociedad internacional (Keohane y Nye, 1977). En consecuencia los objetivos de cada Estado difieren considerablemente en contenido, alcance y compatibilidad, la intensidad con la que se mantienen, la urgencia con la que se deben alcanzar, la flexibilidad con la que se perciben, el riesgo que el Estado está dispuesto a correr para lograrlos y las expectativas de que puedan ser efectivamente alcanzados. Tanto es así que, como afirmó Morgenthau (1963: 20), *“el realismo político considera que la política exterior racional es la buena política. Solo una política exterior racional reduce al mínimo los riesgos y lleva al máximo a los beneficios”*. Esto es así porque en el sistema internacional todo Estado exhibe de forma más o menos expuesta una conducta que se dirige a la obtención de unos objetivos, y que genera en los otros actores internacionales una apariencia de persecución de unos propósitos, aun cuando siempre permanece cierto grado de incertidumbre que afecta a la toma de decisiones de los dirigentes de la política exterior.

#### 4. La problemática de la definición de los objetivos de la política exterior

Como señalan algunos autores, es una falacia asumir que toda decisión en política exterior afecta a todos los miembros que forman la comunidad estatal de la misma manera, en especial en el corto plazo. Por lo general los costes y beneficios de una decisión concreta no están distribuidos de forma equitativa y esto supone que se producen tensiones internas en la formulación y ejecución de la política exterior. En la práctica, los objetivos se establecen de forma somera y en pocos casos son definidos correctamente, esto es, que sean estables e internamente consistentes. Una política exterior coherente requiere la elaboración de un programa en el que se establezcan de forma clara los objetivos de la acción exterior, los mecanismos para su logro y los medios disponibles para su implementación.

Pero es frecuente la confusión entre objetivos y medios. Como dicen Legg y Morrison (1991: 60): *“cosas que pensamos como objetivos son fines en sí mismos, pero a veces son más bien medios para el éxito de fines más abstractos o distantes –felicidad, seguridad, éxito, prestigio–”*. En ocasiones objetivos que se originaron como medios para lograr algún fin más alejado a menudo “toman vida propia”, según la expresión de los autores citados, y llegan a valorarse por sí mismos o a entrelazarse con otros objetivos originariamente no planteados, como el prestigio o el honor (Kissinger, 1970: 19). La práctica internacional genera un conjunto de principios cuasi-permanentes que, al menos en parte, surgieron como medios para alcanzar ciertos objetivos, y, en ocasiones, algunos de ellos llegan a constituirse en objetivos en sí mismos. En todo caso, la distinción entre medios y objetivos es otro de los temas centrales de una teoría de la política exterior.

Cada Estado tiene múltiples objetivos y algunos de ellos pueden entrar en contradicción, lo que requiere que para alcanzar unos objetivos sea preciso postergar otros. El problema se agrava cuando se considera al conjunto de los Estados que forman el sistema internacional.

Pero, ¿cuáles son los objetivos básicos de la política exterior? En primer lugar se sitúan los que permiten un desenvolvimiento seguro y sin amenazas a la integridad estatal. La seguridad es el objetivo primario, esencial, de la política exterior.

La influencia de la estructura política interna es una cuestión recurrente en el análisis teórico en el que merece la pena detenerse en dos aspectos. En unos casos los dirigentes políticos recurren a los éxitos en política exterior para conso-

lidar o restablecer su situación política interna –un caso paradigmático fue la decisión de la dictadura argentina de invadir Las Malvinas en 1982–. En otros, tratan de forzar esos éxitos, de modo que suelen desembocar en fracasos ostensibles, y esto es debido a la ausencia de un programa coherente de política exterior (Kissinger, 1970: 20-51). La situación se complica cuando chocan varios programas incompatibles entre sí, por ejemplo, los intentos de cooperación institucionalizada en el marco de la Organización de Estados Americanos y la conducta unilateral de Estados Unidos en los asuntos continentales –Connell-Smith (1977); Davis, Finan y Peck (1977); Garay Vera (2003); Tucker y Hendrickson (1990)–. El factor más importante en la determinación de los objetivos es el protagonismo que las elites dirigentes asignan al Estado en las relaciones internacionales. Estamos hablando de las expectativas de la comunidad estatal –históricas, psicológicas e ideológicas– en la sociedad internacional, elemento más destacado, si cabe, en el caso de las grandes potencias (Pérez Gil, 1999).

A continuación están los objetivos relacionados con el desarrollo social y económico de la sociedad. Gran número de factores internos afectan extensamente a los procesos económicos y, en todo momento, los dirigentes deben tener en cuenta factores como el crecimiento de las necesidades de la población, nuevos procesos productivos, cambios tecnológicos y un desarrollo económico sostenible, así como intangibles como el cambio de valores, las creencias y las expectativas. Además, un cambio en el sistema político puede influir en los procesos económicos estatales.

Existen otras variables que proceden de la estructura del sistema y de las unidades que lo componen pero a las que los dirigentes de la política exterior tienden a restar influencia o, incluso, no prestar la atención debida (Pfaff, 2002). La problemática viene dada porque en la mayoría de los casos no se presentan como amenazas directas, sino que adoptan la forma de presiones diplomáticas, económicas o comerciales. Aquí entran en juego objetivos tan básicos para la supervivencia del Estado como el acceso a los mercados internacionales, el equilibrio de la balanza comercial y de pagos, el abastecimiento de recursos energéticos, la seguridad de las inversiones en otros países, la protección de las empresas y de los nacionales en el exterior. Los científicos políticos califican estos objetivos como de mantenimiento de posiciones en el sistema, pero bajo determinadas circunstancias internas o externas pueden requerir políticas activas para garantizar su obtención. Debate que se plantea en la actualidad para el aseguramiento de los recursos petroleros a escala mundial entre los principales actores: Estados Unidos, Europa y China, con Rusia en una posición de fortaleza por la posesión de inmensos recursos energéticos. La académica rusa Lilia

Shetsova (2008: 52), del Programa de Política Interna e Instituciones Políticas en Rusia del Carnegie Endowment en Moscú, acuña el término “superpotencia energética”. En su análisis pone de manifiesto que los dirigentes rusos consideran los recursos energéticos como un instrumento clave del poder y también como una garantía del estatus global de Rusia. Se recomienda también Klare (2003); Sánchez Andrés (2007). La correcta valoración de las variables externas y de los objetivos de la política exterior se torna especialmente compleja y encierra un grado de incertidumbre muy elevado en el proceso político. Como dice Kissinger (1970: 14): *“el aspecto más difícil, realmente trágico de la política exterior, es cómo hacer frente al problema de la conjetura. Cuando el campo de acción es mayor, el conocimiento sobre el que hay que basar dicha acción es pequeño y ambiguo. Cuando se dispone de unos conocimientos, la capacidad de influir sobre unos acontecimientos suele reducirse al mínimo”*.

Pero, ¿existen limitaciones en el proceso de enunciación de los objetivos? La primera tiene que ver con las mismas capacidades de cada Estado, que son limitadas, y uno de los problemas básicos en la programación de la política exterior trata de conciliar los objetivos con las capacidades y los medios de que se dispone para alcanzarlos. A pesar de los esfuerzos de los dirigentes la realidad pone de manifiesto la dificultad de persuadir a las elites internas e, incluso, a la cabeza del Poder Ejecutivo, para que se destinen los recursos necesarios para lograr los objetivos programados (Armacost, 2002). Los costes se cifran no solo en la disposición de amplias capacidades diplomáticas, económicas y militares, sino en cómo se traducen en términos de influencia. En el mundo actual un Estado que escatima recursos en política exterior está expuesto a sufrir grandes pérdidas o simplemente perder oportunidades. Para evitarlo es preciso movilizar el apoyo suficiente de la población, problema que se plantea tanto en los sistemas democráticos como en los regímenes autoritarios. Esto se traduce en que los objetivos se modifican constantemente para intentar acomodarse a las pretensiones de los grupos de interés en juego. La finalidad es conseguir una base más firme para su implementación o, en caso contrario, proceder a su sustitución.

En ocasiones se ha hablado de una limitación que viene dada por el conjunto de normas y principios generales que legitiman los objetivos de la política exterior y que, normalmente, se establecen en las constituciones internas o se deducen de las mismas, pero se trata más bien del marco estructural básico que ordena el poder del Estado. Por su parte, la estructura internacional impone sus propias limitaciones en función de la distribución del poder, singularmente fuerte en los sistemas bipolar y de hegemonía. La principal limitación externa procede de las capacidades de otros Estados; se puede añadir que las

organizaciones intergubernamentales no representan más límite que lo que los Estados desean que sean, igual que ocurre con las propias normas del derecho internacional.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

La política exterior es una actividad propia de los Estados como unidades independientes que definen y configuran la estructura del sistema internacional. Ningún otro actor reúne los elementos necesarios para actuar como sujeto autónomo ni trata de imponerse sobre los demás en una lucha permanente por el poder y los recursos. Los fines otorgan a la política exterior su carácter eminentemente estatal. La determinación de los objetivos que debe perseguir y los fines a los que sirve son los dos elementos centrales de la política exterior.

Los fines vienen determinados por las aspiraciones generales de la sociedad, las metas que se pretenden alcanzar a largo plazo, que se basan en un amplio consenso interno y que representan una visión determinada acerca de las relaciones internacionales y de la posición del Estado en la misma, distinta de una comunidad a otra en función de muy diversos factores que se relacionan prioritariamente con el mantenimiento de la organización política. Por ello los fines solo cambian cuando se produce una mutación profunda en las estructuras sociales, culturales o políticas de la comunidad estatal.

Los objetivos son los resultados concretos que deben ser alcanzados para dotar de efectividad a los fines de la política exterior. Su determinación corresponde al poder del Estado, con independencia del régimen político interno, y no tienen por qué estar sometidos a un consenso estatal que es más propio de los fines, consenso que se entiende subyacente. El examen de las variables políticas y económicas del sistema internacional, la concreción de las ventajas esperadas y la estimación de las limitaciones externas son los determinantes fundamentales en la elaboración de los objetivos de la política exterior. El logro de los objetivos programados supone una aproximación a la realización de los fines del Estado.

El modelo chileno de interacción pone énfasis en que la inserción de la política exterior gira en torno a aumentar la competitividad del país en un sistema de mercado abierto y global. El acento globalista proviene, desde luego, del período posterior al régimen militar y se acentuó durante la presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Posteriormente, se conceptualiza con una visión interdependentista durante la presidencia de Ricardo Lagos que mantiene la Presidenta Bachelet a pesar de su activismo de género y derechos humanos.



## BIBLIOGRAFÍA

- AMADEO, Mario (1978). *Manual de política internacional*. Buenos Aires: Ed. Abeledo-Perrot (2ª ed., corr. y act.), 1978.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, María Paz (1994). “Problemas actuales de la sucesión de Estados”. *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz* 1993, 157-214.
- ARMACOST, Michael (2002). “La política exterior de EE.UU. después del 11-S”. *Política Exterior*, 86: 73-84.
- ARON, Raymon (1985). *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid: Alianza Editorial (trad. de *Paix et guerre entre les nations*. París: Calmann-Lévy, 1984; 1ª ed., París, 1962).
- ARROYO LARA, Eladio (1986). “Comunidades Europeas, Unión Europea y el problema de la sucesión de organizaciones internacionales”. *Revista de Instituciones Europeas*, 3: 413-432.
- ARROYO LARA, Eladio (1988). “El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea”. *Acción exterior de la Unión Europea y comunidad internacional*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid/BOE, 353-381.
- BARNET, Richard (1972). *Intervention and Revolution: The United States in the Third World*. Londres: Paladin.
- BOBBIO, Norberto (1997). *Diccionario de política*. México D. F.: Siglo Veintiuno Editores (10ª ed.), (trad. de *Diccionario di politica*. Turín: Unione Tipografico-Editrice (2ª ed.), 1983).
- BOTHE, Michael y SMITH, Christian (1992). “Sur quelques questions de succession posées par la dissolution de l’URSS et celle de la Yougoslavie”. *Revue Générale de Droit International Public*, 4: 811-842.
- BOZEMAN, Adda Bruemmer (1960). *Politics and culture in international history*. Princeton: Princeton University Press.
- CALDUCH CERVERA, Rafael (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: Ed. Fundación Ramón Areces.

- CERVELL HORTAL, María José (2006). "Montenegro: bienvenido Estado número 192". *Revista Española de Derecho Internacional*, 2: 1057-1065.
- CONNELL-SMITH, Gordon (1977). *Los Estados Unidos y la América Latina*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica (trad. de *The United States and Latin America; an Historical Analysis of Inter-American Relations*. Londres: Heinemann Educational Books, 1974).
- DASTIS QUECEDO, Alfonso (1992). "La desintegración de la Unión Soviética y la cuestión de su "sucesión" en las Naciones Unidas". *Revista Española de Derecho Internacional*, 1: 249-252.
- DAVIS, Harold; FINAN, John y PECK, Taylor (1977). *Latin American Diplomatic History: an Introduction*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- DAWISHA, Karen y PARROT, Bruce (1994). *Russia and the new States of Eurasia: The Politics of upheaval*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DENITCH, Bogdan (1994). *Ethnic nationalism: The tragic death of Yugoslavia*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- DOUGHERTY, James y PFALTZGRAFF, Robert (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (trad. de *Contending Theories of International Relations: A comprehensive Survey*. Nueva York: Harper Collins Publishers, 1990).
- FAZAL, Tanisha (2004). "State death in the International System", *International Organization*, 2: 311-344.
- GARAY VERA, Cristián (2003). En nombre de la Humanidad. Entre la globalización europea y la estadounidense. Santiago de Chile: Comandancia en Jefe del Ejército de Chile.
- GARAY VERA, Cristián y PÉREZ GIL, Luis V. (2007). "La expansión de la violencia armada en la posguerra fría: conflictos de baja intensidad, terrorismo internacional y delincuencia organizada transnacional". *Anales de Derecho de la Universidad de La Laguna*, 24: 143-161.
- GEORGE, Alexander y KEOHANE, Robert (1991). "El concepto de interés nacional: usos y limitaciones". *La decisión presidencial en política exterior* (George ed.).

- Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (trad. de *Presidential Decision Making in Foreign Policy. The effective use of information and advice*. Boulder: Westview Press, 1980).
- HOLSTI, Kalevi (1974). *International Politics. A framework for analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- HOWES, Dustin Ells (2003). "When States choose to die: Reassessing assumptions about what States want". *International Studies Quarterly*, 4: 669-692.
- KAGAN, Robert (2003). *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Madrid: Taurus/Santillana (trad. de *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. Nueva York: Alfred Knopf, 2003).
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (trad. de *Power and interdependence. World Politics in transition*. Boston: Little Brown, 1977).
- KISSINGER, Henry (1970). *Política exterior americana*. Barcelona: Plaza y Janés (trad. de *American Foreign Policy*. Londres: Weidenfeld and Nicolson, 1969).
- KLARE, Michael (2003). *Guerra por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*. Barcelona: Ed. Urano.
- LEGG, K. y MORRISON, J. (1991). "The formulation of foreign policy objectives". *Perspectives on World Politics*. Londres: Routledge (2ª ed.), 59-68.
- LIÑAN NOGUERAS, Diego (1988). "Cooperación Política Europea y Acta Única Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, 1: 45-73.
- MANDELBAUM, Michael (1992). "Coup de Grace: The End of the Soviet Union". *Foreign Affairs*, 1: 164-183.
- MEARSHEIMER, John y WALT, Stephen (2007): *El lobby israelí y la política exterior de Estados Unidos*. Madrid: Taurus (trad. de *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux, 2007).
- MORGENTHAU, Hans (1963). *La lucha por el poder y por la paz*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana (trad. de *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: A. Knopf, 1960, 1ª ed., 1948).

PALACIO DE OTEYZA, Vicente (2008). “¿Cuatro años más de política “exterior”?”. *Política Exterior*, 121: 95-107.

PÉREZ GIL, Luis V. (1999). “El concepto de potencia en las relaciones internacionales”. *Estudios Internacionales*, 127-128: 69-89.

PÉREZ GIL, Luis V. (2001). “La persistente vigencia del enfoque realista en el estudio de la seguridad nacional en las relaciones internacionales de la posguerra fría”. *Política y Estrategia*, 83: 73-90.

PÉREZ GIL, Luis V. (2002). “Sociedad internacional, actores internacionales y potencias en el sistema internacional (global)”. *Diplomacia*, 93: 29-40.

PFAFF, William (2002). “El resurgimiento del destino manifiesto”. *Política Exterior*, 86: 85-96.

PFAFF, William (2007). “El destino manifiesto de EE.UU.: ideología y política exterior”. *Política Exterior*, 117: 57-75.

RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste (1968). *Introducción a la política internacional*, Madrid: Ed. Rialp (trad. de *Introduction à l'histoire des relations internationales*. París: Armand Colin, s.d.).

REYNOLDS, Philip Alan (1977). *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos (trad. de *An Introduction to international relations*. Londres: Longman, 1971).

RICE, Condoleezza (2000). “La promoción del interés nacional”. *Foreign Affairs en Español*, 1: 127-146.

RODRÍGUEZ CARRIÓN, Juan Antonio (1980). “Elaboración y control de la política exterior en un sistema democrático”. *Revista de Estudios Internacionales*, 2: 403-417.

RUSSETT, Bruce y STARR, Harvey (1996). *World Politics. The Menu for Choice*. Nueva York: Freeman and Co. (5ª ed., 1ª ed., 1981).

SAID, Edward (1993). *Culture and Imperialism*. Nueva York: Random House.

- SCHWARZENBERGER, George (1960). *La política del poder*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica (trad. de *Power Politics*. Londres: Stevens and Sons Ltd, 1951).
- SÁNCHEZ ANDRÉS, Antonio (2007). La interdependencia energética ruso-europea/ Russia and Europe: mutual dependence in the energy sector. Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, 25, 10 de julio de 2007 (disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/DT+25-2007](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/DT+25-2007)).
- SHETSOVA, Lilia (2008). “Rusia al final del gobierno de Putin: un precario statu quo”. *Política Exterior*, 121: 43-58.
- SPYKMAN, Nicholas (1944). *Estados Unidos frente al mundo*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica (trad. de *America's Strategy in World Politics*. Harcourt: Brace and Co, 1942).
- TORRES, Manuel (2007). “La influencia de la ideología neoconservadora en la gestación y conducción de la Guerra de Irak”. *UNISCI Discusión Papers*, 15: 293-312.
- TUCKER, Robert y HENDRICKSON, David (1990). “Thomas Jefferson and American foreign policy”. *Foreign Affairs*, 2: 135-156.
- VIÑAS, Ángel (1983): “Estrategia nacional y entorno exterior. el caso de España”. *Revista de Estudios Internacionales*, 1: 73-101.
- WALTZ, Kenneth (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (trad. de *Theory of International Relations*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing, 1979).

---

## LOS APORTES DEL MERCOSUR A LA SEGURIDAD SUBREGIONAL Y SUS EFECTOS EN LA POLÍTICA DE DEFENSA DE CHILE\*<sup>∞</sup>

JORGE RIQUELME RIVERA\*\*

### RESUMEN

*El trabajo pretende examinar el proceso de integración que envuelve el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) desde la perspectiva de la seguridad subregional, sosteniendo que este ha apuntado al establecimiento de una “comunidad pluralista de seguridad” en el Cono Sur. Asimismo, se propone indagar en las consecuencias específicas de los acuerdos en materia de seguridad en este bloque, especialmente en lo referido a la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, de julio de 1998; así como definir las adaptaciones llevadas a cabo en la política de defensa de Chile en este proceso, lo que a supuesto un aumento de sus rasgos cooperativos en desmedro de la tradicional disuasión.*

**Palabras clave:** Integración, Cono Sur, MERCOSUR, Chile, seguridad internacional, política de defensa.

### ABSTRACT

#### THE CONTRIBUTION OF MERCOSUR TO SUBREGIONAL SECURITY AND ITS EFFECTS ON THE CHILEAN DEFENSE POLICY

*The article analyses the integration process of MERCOSUR from the sub regional security perspective, stating that this process has contributed to the construction of a “pluralist community of security” in the Southern Cone. Moreover, it investigates the consequences of security agreements among the countries participating in it,*

---

\* Este artículo se basa en la tesis “Los aportes del MERCOSUR a la seguridad subregional. Un enfoque desde la seguridad y defensa nacional de Chile”, realizada en el Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, bajo la dirección de la profesora Paz Milet García. Este trabajo es de exclusiva responsabilidad del autor y no representa necesariamente la opinión de la institución en la que se desempeña.

\*\* Licenciado y Profesor de Estado en Historia y Geografía, Universidad de Santiago de Chile; Licenciado en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile; Diplomado en Estudios de Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como analista político en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Chile. jrriquel@uc.cl

<sup>∞</sup> Fecha de Recepción: 160309

Fecha de Aceptación: 120609

*specially the Political Declaration of MERCOSUR, Bolivia y Chile as Zone of Peace issued in July, 1998. It also explains the adapting process of the Chilean Defense Policy in the integration process, that have involved the raise of cooperative characteristics at the cost of the traditional deterrence.*

**Key words:** *Integration, Southern Cone, MERCOSUR, Chile, international security, defense policy.*

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, el contexto hemisférico se caracteriza por la obsolescencia y debilidad de los mecanismos institucionales del ámbito de la seguridad y la defensa. Aparte del cuestionado Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), prácticamente no existen instrumentos de prevención de conflictos adecuados, por lo que más bien se han producido avances en los ámbitos subregionales, a través del establecimiento de diversos mecanismos de coordinación política y de acuerdos que pretenden dotar de una mayor coherencia y estabilidad las relaciones entre los países, como es el caso del MERCOSUR.

En este sentido, Pablo Celi sostiene que el escenario continental general está marcado por las intensas críticas a la Organización de Estados Americanos (OEA), la práctica inexistencia de un sistema de seguridad hemisférico, la ausencia de un mecanismo multilateral efectivo de manejo de conflictos y una creciente tendencia a la subregionalización de los esquemas de seguridad, tendencia que se expresaría en una diversidad de instrumentos de cooperación y de acuerdos de establecimiento de zonas de paz (Celi, 2007).

De este modo, la frágil identidad de objetivos e intereses de seguridad en el marco hemisférico, no ha permitido definir conjuntamente una agenda de seguridad entre los países. Ello ha implicado la necesidad de replantear las nociones continentales de seguridad, para proyectarlas a los espacios subregionales,<sup>1</sup> donde efectivamente convergen intereses y objetivos compartidos en lo relativo al terreno estratégico, la reinscripción internacional de los países y los sistemas políticos.

---

1 En esta línea, resulta especialmente ilustrativa la entrevista realizada a Julio Hang, general retirado del Ejército argentino y actual consultor en temas de defensa, por la revista DEF. En aquella, Hang sostuvo que la subregionalización de la defensa “*parte del reconocimiento de la imposibilidad de organizar un sistema de defensa hemisférico o continental eficiente, por las grandes diferencias de intereses y visiones respecto de amenazas o desafíos. Ese hecho, entonces, genera la necesidad de concentrarse en aquellos elementos comunes que permitan hacer un sistema eficiente*” (véase Hang, 2006: 38; también Robledo y Rojas, 2002).

En este marco general, desde la década de 1980, y sobre todo a partir de 1990, la llegada de la democracia en los países del Cono Sur, así como la paulatina integración económica, sirvieron como marco a un proceso determinado por la disminución de las percepciones de amenazas militares entre los países de la subregión, y por la concreción de diversas instancias de resolución pacífica de gran parte de los conflictos históricos que aún quedaban pendientes. De esta forma, de manera creciente se ha tendido a la eliminación de las disputas interestatales y a la consolidación de la confianza mutua en los países del Cono Sur, situación que ha resultado favorecida por el proceso de integración que implica el MERCOSUR y por el hecho de que la subregión constituye la zona del globo con un menor número de conflictos interestatales, y con el promedio más bajo de gastos públicos destinados al ámbito militar (Sain, 1999: 128; también véase Griffiths, 2006; y Müller, 2005).

El proceso de integración que implica el MERCOSUR ha sido profusamente analizado desde el punto de vista económico-comercial. Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo desde la óptica política. En esta línea, se constata que los estudios e investigaciones enfocados en la seguridad subregional son escasos, los que más bien se han abordado desde una perspectiva bilateral entre los países miembros del bloque. Incluso, prácticamente no existen investigaciones específicas referidas a la seguridad nacional de Chile y su política de defensa en el contexto del MERCOSUR.

Partiendo desde esta base, el presente trabajo pretende otorgar una breve descripción de los aportes del MERCOSUR a la seguridad subregional, y sus efectos en la política de defensa chilena. En virtud de ello, se sostiene que el MERCOSUR ha favorecido la seguridad nacional de los países miembros, pues esta iniciativa promueve la paz y la cooperación, e impulsa de manera progresiva la conformación de una comunidad pluralista de seguridad en la subregión, donde los países que participan del proceso de integración mantienen su independencia legal y solucionan sus conflictos a través de la negociación política y diplomática antes que a través de la guerra (véase Deutsch, 1981: 231).<sup>2</sup> Asimismo, se plantea que este proceso ha implicado un notable incremento de los rasgos cooperativos de la política de defensa chilena.

---

2 Según Karl Deutsch, este tipo de comunidades posee tres condiciones esenciales para su existencia: compatibilidad de los valores políticos fundamentales; capacidad de los gobiernos y de los estratos políticamente importantes de los países participantes, para responder en forma recíproca a los mensajes, necesidades y acciones, en forma rápida, adecuada y sin recurrir a la fuerza; y predictibilidad mutua de los aspectos relativos a la conducta política, económica y social de unos respecto de los otros (Deutsch, 1974: 231).



## LOS APORTES DEL MERCOSUR A LA SEGURIDAD SUBREGIONAL

Desde sus inicios el MERCOSUR tuvo un carácter eminentemente económico, presentando ya hacia mediados de la década de 1990 importantes problemas en torno a las dificultades de remover las barreras arancelarias, las políticas económicas internas que afectaban la competencia, así como en lo referido a la manera de hacer efectiva la aplicación de las normas establecidas.

Sin embargo, estas vicisitudes económicas encontraron como contraparte una creciente interrelación en otras áreas, como la tecnología, la ciencia y la educación; involucrando asimismo, los aspectos relativos al ámbito estratégico y militar (véase O’Ryan y Placencia, 2007; Molina, 2000: 28; Garay, 2000; y Pey y Riquelme, 2007). En esta línea, Marcela Donadio (2000) ha planteado que las políticas de enfrentamientos cruzados, las competencias por el liderazgo militar y los problemas limítrofes han sido desplazados por una tendencia creciente en los países del Cono Sur, a considerar que la cooperación constituye la mejor opción para construir un ambiente de paz y seguridad en la subregión.

En tal contexto, puede sostenerse que el MERCOSUR ha contribuido a la estabilidad en la región, pues ha generado un entramado de objetivos y relaciones que han profundizado los vínculos políticos y económicos entre los miembros. Ello se ha manifestado en el impulso de intereses cruzados y al fomento de un escenario interdependiente y común para los países.

De esta manera, el MERCOSUR se ha constituido en el marco general del proceso de convergencia político-estratégica que se desarrolla en la subregión. Por ejemplo, gracias al entendimiento entre Brasil y Argentina en torno a su competencia armamentista, estos países junto a Chile, confluyeron en la Declaración de Mendoza que promueve la erradicación de las armas químicas y bacteriológicas, a la que luego adhirió Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, convirtiéndose de esta manera en un instrumento del MERCOSUR.

Así, las antiguas prevenciones en el plano defensivo militar y las respectivas hipótesis de conflicto han cedido paulatinamente el lugar a la cooperación en el terreno de la seguridad y la defensa, aunque no se haya llegado todavía al establecimiento de un sistema institucionalizado de seguridad cooperativa en el bloque. En palabras de Robledo y Rojas:

*"Los países que participan en el proceso de desarrollo del régimen subregional de integración han ingresado así en una etapa de cambio*

*estratégico que, a pesar de las divergencias que persisten, origina una clara tendencia hacia el desarrollo de regímenes cooperativos de seguridad y defensa, siendo esperable que al no visualizarse modelos alternativos, la cooperatividad se consolide y profundice” (Robledo y Rojas, 2002: 18).*

Sin embargo, en materia de seguridad colectiva o cooperativa, los elementos de convergencia en el MERCOSUR se han limitado hasta el momento a las medidas de confianza mutua, pero no a una armonización de las políticas de defensa y menos a estructuras institucionales acabadas, pues todavía no contemplan la cesión de capacidades de defensa a una estructura supranacional o coordinada entre los miembros (véase Garay, 2003). Esta ausencia de una política común es el resultado de las dificultades de los países de alcanzar una posición institucional y homogénea, pues aún predominan los objetivos e intereses nacionales de los actores del bloque.

En base a ello, la naturaleza política y jurídica del MERCOSUR, como instrumento dependiente predominantemente de la voluntad de sus miembros, ha debilitado su institucionalización y el desarrollo de acciones comunes.<sup>3</sup> Según Hernán Villagrán, a ello ha contribuido el que:

*“En el aspecto militar las políticas de defensa de Argentina, Brasil y Chile enfatizan la disuasión como elemento de su estrategia defensiva, hecho que dificulta de sobremanera la construcción de un sistema de seguridad cooperativa” (Villagrán, 2005: 69).*

En esta misma línea, Robledo y Rojas (2002) plantean que la principal característica de este régimen de facto, ha sido su opción por la concertación y coordinación política intergubernamental como modalidad institucional. Según estos autores, el bloque ha evitado el desarrollo de instituciones supraestatales y la adopción mecánica de la jerarquía integracionista europea, pues ningún actor del

---

3 Complementando este argumento, Marcela Donadio sostiene que: “Tal vez, el mayor escollo que hoy exista para la integración en materia de seguridad se encuentre... en la persistente imagen de autonomía con que cada uno de los países del MERCOSUR desea caracterizar su política exterior y de seguridad...” (2000: 31). Pese a ello, Alfredo Valladao (2005), insiste en que la profundización del proceso de integración del MERCOSUR, como un “núcleo duro” de la integración sudamericana, debe seguir necesariamente el ejemplo de Europa y establecer vínculos con esta en el ámbito de la seguridad. El establecimiento de una institucionalidad a la manera de la PESC, resultaría a este respecto una cuestión fundamental. Además, para avanzar en el proceso de integración y matizando las anteriores apreciaciones, a juicio de Guillermo Patillo, “el único camino de futuro es el gradual avance hacia la confianza entre los países... y una cuestión que influye es la transparencia... y ni Chile, ni Argentina, ni ninguno de estos países son países completamente transparentes en el ámbito de la defensa” (Patillo, entrevista personal, 19 de noviembre, 2007).

proyecto integrador habría planteado la unión política como objetivo final del proceso de integración.

Más bien, los gobiernos han desarrollado un proceso convergente bajo el entendido que la obtención de sus objetivos de seguridad sería más fácil a través del desarrollo de estrategias de concertación internacional, antes que a través de un acabado y estructurado esquema de seguridad. Esta situación ha otorgado un importante grado de flexibilidad a este bloque, permitiendo importantes grados de coordinación en el ámbito bilateral y trilateral (como es el caso del ABC) entre los países miembros.

En este sentido, Guillermo Holzmann sostiene que el MERCOSUR ha servido como un marco flexible para que los países se reúnan para negociar de manera bilateral y así avanzar en temas de seguridad (entrevista personal, 16 de noviembre, 2007). Una perspectiva similar asume Miguel Navarro, según el cual *“la existencia del MERCOSUR plantea una caja de resonancia, un marco de referencia para el establecimiento de la cooperación”* (entrevista personal, 21 de diciembre, 2007).

En base a ello, si bien se observa que el bloque no ha generado aún una institucionalidad supranacional, no obstante es posible establecer que la institucionalización progresiva de las relaciones de seguridad y defensa en el MERCOSUR se ha llevado a cabo a través de las distintas instancias bilaterales, trilaterales o multilaterales que contribuyen al diálogo cooperativo de los Estados envueltos en este proceso.

En esta línea, puede plantearse que para los efectos de alcanzar un mayor rango de seguridad las opciones de los países son esencialmente dos: generar un “sistema” con su respectiva organización, o bien, generar o favorecer un “ambiente” de seguridad más pragmático y casuístico (García, 2001: 28-29).

Desde esta perspectiva, la evidencia apunta a que el MERCOSUR se ha inclinado por la segunda de estas opciones. Esta situación ha redundado en que si bien el bloque no ha generado un profundo esquema institucional de seguridad, no obstante ello, ha favorecido la generación de un ambiente de seguridad propicio para la estabilidad y la cooperación. Esta situación ha llevado a Jaime García a sostener que:

*“...iniciar la formación de una comisión de seguridad y defensa como organismo político y la formación de un Estado Mayor combinado dependiente de la comisión podrían ser iniciativas altamente positivas para preparar una seguridad cooperativa al interior del MERCOSUR”* (García, 2001: 26).

Pero estas propuestas todavía no se han concretado en una institución estructurada supranacionalmente. Aunque existen aspectos positivos que deben destacarse al interior del MERCOSUR. Por ejemplo, son importantes las relaciones de confianza entre Chile y Argentina, países que en el ámbito de la defensa han elevado sus niveles de medidas de confianza mutua, estableciendo una metodología común para informar los gastos en este sector y conformando una fuerza de paz conjunta combinada para actuar en operaciones de paz, lo que sin duda constituye un avance notable hacia un sistema de seguridad en la subregión.

Las proyecciones del MERCOSUR en lo político implican el favorecer un escenario propicio para el diálogo y la convergencia en el terreno de la seguridad y defensa, lo que ha favorecido una subregión estable y apta para el avance en las medidas de confianza mutua. Para Chile esta situación resulta de especial relevancia, por cuanto Argentina, Bolivia y Perú participan con distintos grados de intensidad en este bloque, situación que ha contribuido al diálogo entre los países y ha moderado, en consecuencia, las posibilidades de conflicto entre estos. Complementando estas ideas, Carlos Gutiérrez sostiene lo siguiente:

*"Yo creo que si bien no hay una suerte de asunción de las medidas de confianza mutua como estructuras mercosurianas, me parece que al menos existe una plataforma política estratégica que permite o que genera las condiciones, para que pudiera en el nivel oficial establecerse una dimensión de la defensa que obviamente debiera recoger todo lo que se ha avanzado en la plataforma de facto. En ese sentido, yo creo que... existen prácticamente todas las condiciones para hablar que en la subregión del MERCOSUR existe una dimensión implícita de la seguridad y la defensa"* (Gutiérrez, entrevista personal, 13 de noviembre, 2007).<sup>4</sup>

Entonces, puede sostenerse que el MERCOSUR no ha logrado aún concebirse en una acabada estructura formal de seguridad, aunque de manera factual e informal los avances parecen importantes. A este respecto, en una entrevista concedida por Miguel Navarro, este sostuvo que el bloque genera una instancia

---

4 En esta misma línea, en una entrevista concedida por Cristián Garay este sostuvo que si bien las medidas de confianza mutua no tienen su origen en el MERCOSUR, no obstante puede afirmarse que la promoción de dichas medidas es un hecho que va a darse dentro de este bloque. En la práctica ello se manifestaría, a juicio de Garay, en que los países que participan del MERCOSUR mantienen un número especialmente alto de medidas de confianza mutua, mientras los que no pertenecen a este no tienen el mismo nivel de intercambio (entrevista personal, 14 de noviembre de 2007).

de diálogo que es muy importante en un sistema de seguridad cooperativo. En este sentido, planteó que el MERCOSUR ha cumplido un relevante rol de foro de discusión en la subregión, por lo que cualquier intento de establecer un sistema articulado de seguridad deberá tener a este bloque como base (Navarro, entrevista personal, 21 de diciembre, 2007).

En base a ello, debe subrayarse que el ámbito militar ha ocupado un lugar principal en las discusiones dentro del bloque. Esta situación resulta destacable, en tanto el ámbito político-estratégico generalmente es complejo de articular, pues la cooperación supone la formulación de una gran estrategia de política exterior y de políticas de seguridad y defensa.

Considerando lo anterior, Cristián Garay sostiene que el MERCOSUR establece un subsistema político común en el que rige de manera implícita una “política MERCOSUR”, estructurada por el Tratado de Asunción; el Protocolo de Ouro Prêto; el Foro de Consulta y Concertación Política; la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático y el Protocolo de Adhesión de Chile y Bolivia; el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático y; la Declaración Política del MERCOSUR, Chile y Bolivia como zona de paz (Garay, 2003: 88-89).

Desde una perspectiva estratégica, el último de estos elementos resulta especialmente importante. En concreto, en la XIV Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, realizada el 24 de julio de 1998 en Ushuaia, Argentina, se firmó la mencionada Declaración Política del MERCOSUR, más Bolivia y Chile, como zona de paz. En esta, los respectivos gobiernos manifestaron su convencimiento de que la paz constituye una base fundamental para el desarrollo de los pueblos y una condición esencial para la existencia y continuidad del bloque.

En concreto, la Declaración de MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de Paz, indica, entre otros, los siguientes puntos:

1. Declarar al MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de paz y libre de armas de destrucción masiva.
2. Manifiestar que la paz constituye un elemento esencial para la continuidad y desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR.
3. Fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus miembros y promover su pro-

gresiva articulación, así como avanzar en la cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad y promover su implementación.

4. Apoyar en los foros internacionales pertinentes la plena vigencia y el perfeccionamiento de los instrumentos y mecanismos de no proliferación de armas nucleares y otras de destrucción masiva.
5. Realizar esfuerzos conjuntos en los foros internacionales pertinentes para avanzar, en el marco de un proceso gradual y sistemático, en la consolidación de acuerdos internacionales orientados a lograr el objetivo del desarme nuclear y la no proliferación en todos sus aspectos.
6. Avanzar en la consagración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona libre de minas terrestres antipersonales y procurar extender tal carácter a todo el hemisferio occidental.
7. Reafirmar su compromiso de ampliar y sistematizar la información que proveen al Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas y establecer una metodología uniforme para informar sobre el gasto militar, con miras a aumentar la transparencia y el fomento de la confianza en la materia.

La firma de la declaración fue impulsada por el proceso de integración y la relevancia que este había otorgado al fomento de un clima de confianza y cooperación. Este instrumento contó con un marco general que excedía al MERCOSUR, pues reiteraba la adopción de la OEA del Compromiso de Santiago en lo referente a desarrollar un proceso de consultas sobre seguridad hemisférica, como igualmente la plena vigencia de la Declaración de Santiago de 1995 y la Declaración de San Salvador de 1998 sobre medidas de confianza mutua. Complementando lo anterior, Jaime García ha observado que:

*"Esta declaración es un verdadero apoyo al Tratado de Tlatelolco sobre proscripción de armas nucleares en América Latina y el Caribe. Además, expresa de manera satisfactoria la plena vigencia de este instrumento de no proliferación de armas nucleares en sus territorios y reafirma la plena vigencia del Compromiso de Mendoza sobre la Prohibición Completa de las Armas Químicas y Biológicas, de 1991"* (García, 2001: 30).

De esta manera, se puede plantear que esta declaración constituye un avance hacia el establecimiento de un sistema de seguridad en la subregión, pese a las dificultades en su operacionalización y formalización.<sup>5</sup> Asimismo, dicha declaración que se ha utilizado en diferentes cumbres como una base sobre la cual debatir acuerdos de cooperación en seguridad y defensa, ha influido en las decisiones de los respectivos ministerios de Defensa y ha marcado una pauta para el intercambio y el diálogo entre las Fuerzas Armadas (Diamint, entrevista personal, 14 de diciembre, 2007). En tal sentido, una especial trascendencia ha tenido la consideración de la subregión como zona de paz, pues esta adopción sin duda limita las eventuales agresiones entre los países firmantes.

Desde esta base, puede plantearse que la declaración implica un importante avance para el establecimiento de una comunidad pluralista de seguridad en los países del MERCOSUR, basada en la compatibilidad de los valores políticos fundamentales; en la capacidad de los países participantes para responder en forma recíproca a los mensajes y acciones sin recurrir a la fuerza; y en la predictibilidad mutua en la conducta política, económica y social de unos respecto de los otros (véase Deutsch, 1974: 231).

En una zona de estas características, según la terminología de Karl Deutsch, los conflictos se solucionan con instrumentos políticos antes que la guerra y la fuerza física, en base al desarrollo de instituciones y prácticas que fortalecen la confianza entre los miembros. Según este autor, el sentido de la comunidad se da cuando un conjunto de naciones, hasta entonces autónomas y aun antagónicas entre sí, deciden optar en un determinado momento histórico por una institucionalización pacífica de los conflictos que pudieran plantearse entre ellas (Deutsch, 1966: 7; también véase Flandes, 2004).

Teniendo en cuenta estos elementos, se puede plantear que la escasa institucionalización del MERCOSUR en materia de seguridad y defensa no ha sido impedimento para el desarrollo de la cooperación y la concertación de los actores participantes del proceso, lo que sin duda ha contribuido a la paz y estabilidad de la subregión. Desde la perspectiva de la defensa, ello ha implicado que los países

---

5 A este respecto, Carlos Gutiérrez ha esbozado que *"...la declaración está en el ámbito de la plataforma política del MERCOSUR, y como plataforma puede generar las condiciones para avanzar en profundizar la integración... me parece que no se ha avanzado tanto, pero como plataforma me parece relevante"* (entrevista personal, 13 de noviembre, 2007). Con algunas diferencias, Miguel Navarro ha planteado a este respecto, que dicha declaración *"...tiene un componente altamente retórico... una zona de paz en términos absolutos, implica el compromiso de los actores regionales a no utilizar la fuerza. Pero eso es un compromiso, que como todo compromiso, está sometido a una amplísima gama de vicisitudes"* (entrevista personal, 21 de diciembre, 2007).

involucrados en este proceso de integración han progresado sus relaciones desde un eje basado únicamente en la disuasión, hacia otro en el que los componentes disuasivos se adecúan a un incremento de la cooperación.

Sobre el particular, en un documento de trabajo presentado para la discusión del Libro de la Defensa de Chile del año 2002, el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile llegaba incluso más lejos respecto a los alcances de la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de paz. Ello pues, según esta institución, la declaración favorecería la creación de una política de defensa común en el MERCOSUR basada, entre otros elementos, en una manifestación de la voluntad política de los países miembros y asociados del bloque, y en el estado favorable de las relaciones bilaterales entre los países involucrados (véase Instituto de Asuntos Públicos, 2001).

De este modo, el desarrollo de una dinámica “incrementalista” en el proceso de integración ha implicado que, dado el avance en el diálogo entre los miembros y asociados del MERCOSUR se han venido ampliando los ámbitos de discusión hacia el tema estratégico-militar. En este terreno se ha iniciado una renovación en el tratamiento de las medidas de confianza mutua y la colaboración ante los nuevos escenarios que plantea la problemática de la seguridad. Así, como una manera de otorgar operatividad a la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de paz de 1998, el 5 y 6 de abril de 2001 se realizó la primera reunión de Comandantes en Jefe de los ejércitos de los países integrantes del MERCOSUR. En esta reunión se discutió acerca de la definición de una agenda de defensa en la organización.

A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, estas reuniones comenzaron a regularizarse a razón de una o dos por año. En noviembre del mismo año se volvieron a reunir los Comandantes en Jefe, ocasión en la que se discutieron temas tales como la creación de un organismo de seguridad subregional y la situación actual del esquema de seguridad hemisférico en el nivel hemisférico.

La participación chilena en estos foros ha sido activa. En la reunión de Comandantes de Ejércitos del MERCOSUR en Montevideo el año 2002, desde Chile se propuso como tema de discusión el avance en las relaciones entre las Fuerzas Armadas del bloque y en las medidas de confianza mutua. Al año siguiente, en Río de Janeiro, Chile propuso el desarrollo de un nuevo sistema de seguridad regional a partir del MERCOSUR; la formación de una Brigada Iberoamericana Multinacional; y solicitó el intercambio de opiniones sobre las visiones institucionales del eventual nuevo esquema de seguridad hemisférica. Estos



elementos volvieron a ser discutidos en la reunión de diciembre del mismo año, realizada en la ciudad de Buenos Aires. A este respecto, Carlos O'Ryan y Raúl Placencia plantean que:

*"Como se puede apreciar, el contacto entre el 2001 y el 2003 fue permanente y constructivo, resultando en la creación de una nueva instancia de diálogo, como fue el Comité de Comandantes de Ejércitos del MERCOSUR y Asociados (Bariloche, septiembre de 2004), foro en el cual participaron por primera vez todos los comandantes nacionales, generándose así una estructura y metodología más formal para las reuniones..."* (2007: 25).

En las reuniones de los años siguientes se discutió en torno al mejoramiento en los niveles de la interoperatividad; la necesidad de fortalecer al MERCOSUR como una organización en la que se incorporen variables estratégicas; el apoyo a las actividades en Haití; la necesidad de institucionalizar el Comité de Comandantes de Ejércitos de los países del MERCOSUR y asociados a través de la elaboración de sus estatutos; y la importancia de constituir un grupo de trabajo conjunto para las operaciones de ayuda en caso de desastres naturales.

Además de las reuniones de Comandantes en Jefe del MERCOSUR, en diciembre de 2007 –en el marco del Foro de Consulta y Concertación Política–, se decidió crear el Grupo de Trabajo sobre Prevención de Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (GTADM). Dicho grupo se estableció en consideración al necesario fortalecimiento de la dimensión política del bloque, a fin de profundizar el proceso de integración; a la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de paz; y a la conveniencia de establecer un mecanismo de consulta periódica institucionalizado para abordar aspectos relativos a la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva.

De esta forma puede sostenerse que si bien todavía no se ha elaborado en el MERCOSUR un sistema de seguridad común o cooperativo de manera formal, no obstante, los elementos recién mencionados pueden denotar un interesante avance en este proceso de profundización de la integración.

En base a todo lo anterior puede sostenerse que aparte del terreno económico-comercial, el MERCOSUR ha pretendido hacer de la subregión una zona de paz, en base a la idea de que la paz es funcional a la economía liberal y al sistema político democrático que practican los países miembros. De este modo, en el plano subregional la interdependencia ha generado un escenario común de

interacción y relacionamiento que ha favorecido de manera implícita una política de seguridad y defensa en el MERCOSUR. Si bien no existe un sistema institucionalizado y formal, igualmente puede plantearse la existencia de un “ambiente de seguridad” pragmático y flexible, que ha posibilitado el incremento de la cooperación y la colaboración entre los miembros del bloque. En base a estos avances, Rut Diamint sostiene que:

*"El campo de la defensa ha variado de forma tal que es impensable un retroceso a las mutuas percepciones enemigas. Aún más, la legislación argentina ya ha definido como misión de la defensa analizar y desarrollar un sistema de defensa regional, compatibilizado con Brasil y en el que se incluyan las nuevas amenazas como un componente del régimen defensivo. La construcción de un sistema MERCOSUR de seguridad requerirá reglas formales para que sus resultados tengan alguna aplicabilidad"* (Diamint, 1999: 68).

No obstante, la realidad del MERCOSUR aún dista de las condiciones que plantea esta autora, principalmente debido a la renuencia de los gobiernos a avanzar en la institucionalización de un mecanismo subregional de seguridad y a su preferencia por el fomento de un contexto de paz. Pese a ello, los avances parecen notables en el terreno de la coordinación política intergubernamental.

En esta línea, y como una manera de sintetizar lo que hasta aquí se ha venido expresando, puede sostenerse que el MERCOSUR representa un escenario adecuado para aprovechar las actuales condiciones del entorno de seguridad que se aprecia en la subregión. Los avances que procuran institucionalizar al Cono Sur como una zona de paz representan un modo coherente de consolidar los substanciales cambios acontecidos en el ámbito de la seguridad y la defensa. La relativa pérdida de vigencia de los tradicionales conflictos militares, la dinámica realización de medidas de confianza mutua, la importante y elevada cooperación militar y los intereses estratégicos compartidos, han otorgado las bases para la consideración de la esfera estratégica como una de las áreas políticas principales del proceso de integración del MERCOSUR.

## **LA POLÍTICA DE DEFENSA CHILENA EN EL CONTEXTO DEL MERCOSUR**

A partir de la década de los noventa Chile inició un proceso de actualización de su política de defensa. Según Gabriel Gaspar (1999), esto se puede explicar por la confluencia de tres procesos que se desarrollaron en ese momento:

- El cambio estratégico que desencadenó el fin de la Guerra Fría.
- El proceso de transición política y el posterior retorno democrático.
- El proceso de integración regional que se desarrolló en esa década.

En cuanto al primero de estos puntos, puede sostenerse que el reordenamiento de las hegemonías que trajo aparejado el fin de la Guerra Fría modificó el cuadro estratégico global. Este nuevo escenario internacional implicó para el Cono Sur que las hipótesis de conflicto propias de la era bipolar perdieran terreno ante un nuevo entorno que se distanció de la antigua lógica de amigo-enemigo en pos de la cooperación y la concertación.

En lo referido al proceso de transición, debe plantearse que los cambios acontecidos en el ámbito político nacional impactaron de manera importante en la problemática de la defensa. Un aspecto determinante fue la construcción paulatina de una nueva relación cívico-militar. Esta reconstrucción democrática del país implicó, entre otros aspectos, el que autoridades civiles asumieran la conducción del Ministerio de Defensa.

Pero en la perspectiva de este acápite, el análisis se concentrará principalmente en el tercero de los elementos arriba enunciados, es decir, en el proceso de integración regional que caracterizó la década de los noventa y más adelante. Según Gabriel Gaspar, la emergencia de este proceso ha provocado profundos y trascendentales cambios en el clásico equilibrio de poderes, favoreciendo la superación de las desconfianzas del pasado entre los actores, principalmente de los dos principales países del Atlántico Sur, que son Argentina y Brasil. Este proceso obviamente ha repercutido en el escenario subregional, que es uno de los escenarios geográficos prioritarios para el despliegue de las preocupaciones chilenas en el ámbito de la defensa (véase Gaspar, 1999: 184).

De tal modo, se aprecia que la integración ha transformado la percepción de los países involucrados en el proceso. Si en la lógica de las disputas territoriales predominaban las desconfianzas y las amenazas interestatales, desde la perspectiva de la integración y en su fenómeno asociado de interdependencia se fomenta una nueva percepción: el bienestar de los países del entorno subregional es beneficioso para Chile. La vinculación de Chile con el MERCOSUR en la esfera de la concertación y diálogo políticos, ha abierto una amplia gama de potencialidades para la colaboración, cooperación e intercambio en los despliegues de su política exterior y de defensa. De hecho, según Cristián Garay, la participación chilena ha avanzado con este bloque mucho más en relación al tema de la seguridad y la defensa que en el ámbito económico-comercial, cuestión que ha incidido importan-

temente en el desarrollo paulatino pero creciente de medidas de confianza mutua (2003: 90).

Es decir, la progresiva integración en defensa y la creciente cooperación militar han adquirido una dinámica propia que no ha estado sujeta o condicionada a una profundización de la integración económica favoreciendo, de este modo, el desarrollo de una comunidad de seguridad entre los países del Cono Sur, los que en consecuencia han emprendido la implementación de políticas de defensa coherentes con el proceso de integración.

Tomando en consideración el denominado acento latinoamericano de la inserción internacional chilena, se ha puesto un especial énfasis en la necesidad de considerar a la defensa en función de las características del panorama regional y de los intereses chilenos en tal contexto. Por derivación, los sucesivos gobiernos de la Concertación han considerado decididamente las oportunidades que ofrece la integración subregional para armonizarla con la política defensiva.

Desde esta perspectiva, la evolución del panorama regional durante los últimos años ha abierto enormes expectativas para la cooperación internacional, permitiendo, al mismo tiempo, diseñar conjuntamente medidas de colaboración entre las Fuerzas Armadas y conformar importantes grados de confianza entre estas. En tal sentido, la defensa nacional, a través de las Fuerzas Armadas, ha pasado a ser funcional a la política exterior, fundamentalmente desde la perspectiva de la asumida y explicitada prioridad por la región (véase Martínez, 2008: 211).

La publicación del primer Libro de la Defensa Nacional en Chile el año 1997, constituye una de las principales definiciones estatales en este sentido. Desde la vuelta a la democracia, y fundamentalmente desde el gobierno de Patricio Aylwin primero, y Eduardo Frei después, la definición de una explícita política de defensa se transformó en un tema de relevancia en tanto se relacionaba con la necesaria consolidación del proceso democrático en Chile y con la estabilización de las relaciones con los países de la subregión, luego de la tensa y conflictiva etapa de los regímenes autoritarios.

El libro pretendía transparentar las relaciones con los países de la región y contribuir en el ámbito interno al diálogo entre civiles y militares. De este modo, como un instrumento fruto del consenso en la perspectiva de la política de defensa nacional, el citado libro la define como *“el conjunto de principios y criterios con que el Estado concibe la Defensa Nacional con vistas a preservar la soberanía e integri-*

*dad de nuestro territorio y lograr los Objetivos Nacionales”* (Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 87).<sup>6</sup>

En esta línea, se sostiene que la política de defensa es una política de Estado que está por encima de la contingencia política, es suprapartidista y que, por lo tanto, trasciende el quehacer de los gobiernos mientras no varíen las condiciones que motivaron su formulación. Se subraya, asimismo, la estrecha colaboración que debe existir entre la política de defensa y la política exterior, dado que ambas se fortalecen y complementan mutuamente.

Según el Libro de la Defensa Nacional (Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 63), Chile tiene su territorio debidamente definido y delimitado por fronteras que son producto de tratados vigentes, libre y legítimamente pactados con los países vecinos y por ello sus objetivos nacionales excluyen reivindicaciones territoriales. En base a ello, plantea que:

*“...Chile es un país que no debería ser percibido como riesgo o amenaza por otros Estados. Coherentemente con ello, respalda sus objetivos con una Política de Defensa cuyo propósito es cautelar los intereses nacionales mediante una actitud defensiva y que en el plano político-estratégico es disuasiva”* (Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 64).<sup>7</sup>

En concordancia con lo anterior, la política exterior chilena se guía por el respeto a los tratados, la no intromisión en los asuntos internos de los demás países, la observancia del derecho internacional, la convivencia pacífica entre las naciones, la libre determinación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias y la opción por el diálogo y el entendimiento en el ámbito internacional (Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 64).

De este modo, el libro permitió el logro de varios objetivos de la política del sector. Entre ellos, el hacer de la política de defensa una política de Estado,

---

6 Según este libro, los objetivos nacionales serían los siguientes: la permanencia de la nación chilena; la conservación y enriquecimiento de su identidad y patrimonio cultural; la mantención de su independencia política; la mantención de la soberanía del Estado de Chile; la mantención de la integridad del territorio nacional; el logro, y mantención, de un desarrollo económico alto, sostenido y sustentable; el logro de un desarrollo social acorde con el desarrollo económico, sobre la base de la capacidad individual e iguales de oportunidades para todos; la mantención de una convivencia ciudadana pacífica y solidaria; la proyección internacional; y la mantención de buenas relaciones internacionales (Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 28).

7 La disuasión correspondería al efecto que se crea en la percepción adversaria, acerca de la fortaleza de la capacidad que el país disuasor posee, y de la voluntad política de este para emplear el poder nacional en resguardo de su interés nacional.

explícita y transparente, en cuya elaboración participasen los más diversos sectores que componen el país. Además, el transparentar la acción del Estado chileno en este ámbito, ha contribuido de manera relevante a la estabilidad regional y al desarrollo de relaciones vecinales y regionales estables y cooperativas en el marco del proceso de integración.

En el ámbito del Cono Sur, la integración es una de las fuerzas más dinámicas de la inserción internacional del país. Al menos en el nivel discursivo, la prioridad latinoamericana ha sido un elemento troncal de la política exterior de los gobiernos de la Concertación. El MERCOSUR es un elemento más de la inserción múltiple del país en el marco del regionalismo abierto, pero es una porción de relevancia desde el punto de vista de la seguridad y la defensa. Desde esta perspectiva, el comercio con la subregión ha sido relevante para el país y ha estimulado una confluencia mayor en los temas políticos y de cooperación en el terreno estratégico, situación que contrasta con las características que predominan en las relaciones con otros bloques y países, en las que han prevalecido más bien los aspectos tan solo económicos de la integración.

Según Gabriel Gaspar, la capacidad expansiva del MERCOSUR hacia nuevos temas se basa en que este se ha planteado como un telón de fondo y como un agente dinamizador para el desarrollo y fomento de las medidas de confianza mutua entre los Estados miembros (Gaspar, 1999). La creciente interdependencia entre los países del bloque, y la asociación de estos para enfrentar los desafíos del proceso de globalización, cuestionan las concepciones más clásicas de percibir a los países vecinos como eventuales adversarios, para comenzar a visualizarlos como socios comprometidos en un esfuerzo común de inserción internacional y desarrollo.

En este contexto marcado por el transparentamiento y estabilización de las relaciones entre los países del Cono Sur, desde la vuelta a la democracia en Chile el tema de la integración y la prioridad latinoamericana han formado parte importante de los programas de gobierno de las sucesivas administraciones de la Concertación, lo que se complementa adecuadamente con la voluntad pacifista que proclama el Libro de la Defensa Nacional. Según éste:

*"No está en el interés de Chile la opción por la autarquía. Por el contrario, nuestro país tiene un claro compromiso de complementación económica a nivel regional y mundial, habiendo también hecho esfuerzos por lograr una mayor coordinación política. Todo esto ha ido produciendo cambios graduales no sólo desde*

*el punto de vista económico, sino también político y estratégico”*  
(Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 65).

En lo relativo al MERCOSUR en particular, el libro sostiene que las distintas medidas adoptadas en el contexto de este bloque en torno a los temas de seguridad, *“pueden impactar en su conjunto al sistema de seguridad, favoreciendo, por tanto, la Seguridad Nacional de cada país”* (Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 65).

En la misma línea, las autoridades chilenas han sostenido que en tanto se produce una mayor integración, se van generando intereses comunes y se aumenta la seguridad de la subregión. Por ejemplo, el año 1998 José Miguel Insulza planteó que en la medida que los países de la subregión se van involucrando en el proceso de integración y concertación política, las hipótesis de conflicto se van haciendo cada vez más distantes y se crean nuevas perspectivas en el avance y en la generación de medidas de confianza mutua. En sus propias palabras, *“Debemos en suma, usar la integración para aumentar nuestra seguridad y la de nuestros vecinos en la región”* (Insulza, 1998: 106).

En el mismo sentido, según un estudio del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, el proceso de integración expresado a través del MERCOSUR y la opción que Chile ha asumido frente a la región, implican la expresión de una voluntad política orientada a generar condiciones de interacción favorables a un ambiente de confianza y entendimiento. De esta manera, la participación chilena en el bloque implica la existencia de una voluntad explícita de avanzar en la construcción de una zona de paz en la subregión. Según el citado instituto, en el terreno propiamente defensivo ello se ha manifestado en el desarrollo de medidas de confianza mutua y en la puesta en marcha de variados ejercicios combinados entre las respectivas Fuerzas Armadas (véase Instituto de Asuntos Públicos, 2001).

De esta forma puede esbozarse que la política de defensa se ha adecuado paulatinamente a las pautas de un contexto de integración, contribuyendo a su vez a la estabilidad de la subregión y a la construcción de una zona de paz favorable a la consolidación de una comunidad pluralista de seguridad entre los países del Cono Sur. Estos elementos han incidido de manera gravitante en las apreciaciones acerca de la manera de obtener la seguridad.

En esta línea, según David Álvarez, si el primer Libro de la Defensa Nacional ponía el énfasis en la disuasión, la segunda edición incorpora a la cooperación

como un eje fundamental para alcanzarla (véase Álvarez, 2004:19). Es decir, se comienza a apreciar que solo a través de la cooperación internacional en los distintos niveles se puede avanzar en pro de la paz y la estabilidad, ámbito en el que las instituciones de la defensa cumplen un papel necesario e insoslayable.

Ello ha implicado que Chile ha desarrollado un proceso de cooperación sin precedentes, lo que ha contribuido a un paulatino acercamiento con los países del entorno y a una activa participación en la construcción de la seguridad en el panorama regional. Como consecuencia de ello, Chile es actualmente un país más seguro.

En este sentido, desde el estamento militar se tiende a valorar positivamente los aportes del MERCOSUR en materia de seguridad. Para ilustrar ello, y como una manera de complementar estos argumentos, el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, General Ricardo Ortega, refiriéndose a las reuniones de los Comandantes en Jefe del MERCOSUR, sostuvo que:

*"Yo creo que el MERCOSUR ha influido en la política de defensa... todas las reuniones que se hagan en estos ámbitos son buenas, porque ayudan a entender al otro... es una reunión de profesionales para reflexionar acerca de los problemas comunes, cuáles son los desafíos: ...las cuestiones relativas a los combustibles, las amenazas terroristas, los temas de intercambio en seguridad..."* (Ortega, entrevista personal, 26 de noviembre, 2007).

Como se aprecia, este nuevo contexto de integración subregional plantea un importante desafío para las Fuerzas Armadas, el que se vincula con la misión que ellas deben cumplir en un marco de reducción ostensible de las hipótesis de conflicto tradicionales. En este sentido, en tanto agentes activos de las políticas exterior y de defensa, las Fuerzas Armadas deben asumir nuevos roles en lo referente a la cooperación internacional en el marco de la integración.

Así, es posible apreciar que la superación del clima de polarización existente en años anteriores ha permitido avanzar en las iniciativas de cooperación en materia de seguridad y defensa. En este proceso, Chile ha dado un paso relevante al hacer de su política de defensa una política de Estado y suprapartidista, y al transparentarla a la comunidad internacional y especialmente hacia la región. En esta misma línea, resulta evidente que la política de defensa se ha adecuando a las pautas de la integración, dándole un mayor campo a la cooperación internacional en este terreno. Es decir, si bien la disuasión sigue siendo un elemento esencial de



la política de defensa, esta ya no es exclusiva. Al incorporar la cooperación se ha contribuido a generar un entorno de confianza y distensión, y una agenda menos centrada en los tradicionales conflictos históricos.

De este modo, la integración se plantea como una dimensión de relevancia en la elaboración y consecución de los objetivos políticos, no solo desde el plano económico, sino también en el terreno de la seguridad y la defensa nacional. Con el impulso de los bloques regionales, las percepciones de amenazas y vulnerabilidades se proyectan desde lo nacional al nivel subregional, dando lugar a una creciente internacionalización de las políticas de seguridad y defensa, y otorgando un mayor espacio a las iniciativas subregionales y a las relaciones interestatales de cooperación.

En la misma línea, en la presentación del Libro de la Defensa Nacional, el entonces Presidente Eduardo Frei se expresaba en los siguientes términos:

*"Nuestra Política de Defensa es eminentemente disuasiva, y se desarrolla en el marco de la promoción de la paz, la seguridad y la cooperación en nuestra región. En este contexto, todos conocemos la enorme dinámica y ritmo que han adquirido los cambios en el mundo contemporáneo, así como la fuerza impensada que ha adquirido el proceso de integración regional y, en términos más generales, la profundidad y la velocidad de la globalización económica y cultural. Todo ello plantea, ciertamente, nuevos desafíos en términos de la formulación de una Política de Defensa"* (Véase Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 13).<sup>8</sup>

La confluencia de la política de defensa con la política exterior ha dado un relevante impulso a la cooperación en seguridad y defensa, particularmente desde la óptica de la inserción y la proyección internacional del país. Aunque debe aclararse, no obstante, que ello no supone la anulación completa de los conflictos en el contexto subregional de integración.

A este respecto, debe subrayarse que el desarrollo creciente de las vinculaciones en el marco de la integración potencia los factores diplomáticos y económicos en las relaciones entre los países de la subregión, aunque de igual forma puede plantearse que la propia dinámica del proceso podría llegar a ser fuente de

---

8 A este respecto, también véase el discurso de inauguración del año académico 2003 de las Fuerzas Armadas, pronunciado por la entonces Ministra de Defensa Nacional, Michelle Bachelet. Recuperado en abril de 2007, de [http://www.defensa.cl/noticias\\_anteriores/2003/20.03.2003ano\\_academico.htm](http://www.defensa.cl/noticias_anteriores/2003/20.03.2003ano_academico.htm)

diferencias o de posibles conflictos de intereses. En este sentido debe plantearse que el avance hacia una comunidad pluralista de seguridad en el MERCOSUR no supone la ausencia de conflictos y crisis, sino que esta clase de divergencias entre los países envueltos en el proceso serán solucionadas por la vía de la negociación y el consenso, antes que por el camino de la fuerza y la coerción. El Libro de la Defensa expresa estas ideas del siguiente modo:

*"Los conflictos entre las naciones no desaparecen por el solo hecho de convivir en un contexto de cooperación... la integración, como forma de interdependencia entre o dos o más Estados, configura un mejor escenario para resolver las disputas al estimular la creación de mecanismos de solución de controversias, y diversifica los temas de vinculación recíproca, introduciendo, por lo mismo, contrapesos al impacto de aquellos que pueden suscitar discordia"* (Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 66).

Por lo tanto, el proceso de integración del MERCOSUR supone un incremento del rasgo cooperativo de la política de defensa, pero no implica la eliminación completa de la disuasión.<sup>9</sup> El avance en el proceso de integración e interdependencia entre los países involucra la interacción dinámica de uno y otro elemento conforme se avanza en la profundización de los vínculos.

Es decir, en la medida que la lógica "incrementalista" de la integración hace progresar el proceso en sus múltiples dimensiones, se incrementa el mutuo conocimiento, la confianza y la articulación de los intereses, dando un mayor campo a los aspectos cooperativos de la política de defensa; en desmedro de la disuasión, que supone desconfianzas, desconocimiento y escasa coherencia de intereses y objetivos entre los actores involucrados en esta dinámica. En la misma línea, el libro sostiene estos argumentos de la siguiente manera:

*"...se deben considerar en forma cuidadosa e interrelacionada los fenómenos de integración y conflicto, pues ambos coexisten y pueden derivar, positivamente, hacia la cooperación o, negativamente, hacia la confrontación... un proceso integrador debe considerar que sus actores son Estados con intereses específicos, los que tendrán mayores posibilidades de converger*

---

9 A este respecto, Miguel Navarro sostiene que aunque la disuasión sigue siendo el concepto principal de la política de defensa, el proceso de integración en el Cono Sur ha implicado el desarrollo del concepto de la cooperación, el que ha sido incorporado en la política de defensa a partir del Libro de la Defensa Nacional del año 2002 (Navarro, entrevista personal, 21 de diciembre, 2007).

*en un contexto de mutuo y pleno reconocimiento de las identidades nacionales” (Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 66-67).*

Pese a ello, interesa recalcar que, en el contexto del proceso de integración, Chile ha reorientado sus políticas públicas en el ámbito de la seguridad y la defensa hacia relaciones crecientemente cooperativas, a través de una institucionalidad flexible basada preferentemente en la coordinación y concertación de las políticas entre los gobiernos. Ello se expresa en que su relacionamiento con los países de la subregión se traslada desde un eje basado exclusivamente en la disuasión, hacia otro en el que los componentes disuasivos se van ajustando y armonizando gradualmente a mayores niveles de cooperatividad internacional (véase Robledo y Rojas, 2002; también Bachelet, 2002; y Celi, 2004). En esta línea, y como una manera de reforzar estas ideas, Carlos Gutiérrez sostiene que *“El MERCOSUR indudablemente que ha influido en la política de defensa...si bien Chile mantiene su dimensión disuasiva, adquiere una mayor relevancia el factor cooperativo”* (entrevista personal, 13 de noviembre de 2007).<sup>10</sup>

En base a lo anterior y para complementar el análisis, el Libro de la Defensa sostiene que el nuevo escenario de integración e interdependencia exige una mayor capacidad estatal para predecir escenarios futuros, lo que ha incidido considerablemente en las posibilidades de implementar y articular la cooperación en la esfera estratégica (Ministerio de Defensa Nacional, 1997: 67). Por ello, debe destacarse que la defensa no solo actúa durante los conflictos, sino que también de manera permanente construyendo la paz por medio de la participación de los militares en el diseño de escenarios prospectivos favorables al interés de Chile y en colaboración con los demás países del Cono Sur.

A este respecto, resulta evidente que el escenario interconectado en el que el país ha manifestado su voluntad de favorecer los procesos de integración, imponen a la defensa, y particularmente a las Fuerzas Armadas, la necesidad de construir nuevas capacidades para enfrentar múltiples escenarios,<sup>11</sup> así como el desarrollo de mayores y más complejas funciones, además de las tradicionales, y en estrecha asociación con el entorno subregional.

---

10 En la misma línea se manifiesta Heraldo Muñoz, según él *“Participar de todas las instancias del MERCOSUR tiene un fuerte sentido estratégico e incide en la seguridad del país. Tener como socios estables y confiables a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay trae aparejadas implicancias profundas que llevan a un rediseño de los escenarios geopolíticos que en nuestra región predominaron desde el siglo XIX”* (Muñoz, 2001: 10).

11 Parte de estos argumentos fueron planteados por el Subsecretario de Guerra, Gonzalo García, en la conferencia *“La Política de Defensa en el ámbito internacional”*, dictada en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos el 8 de octubre de 2008.

En esta línea, cabe destacar que el incremento de la participación del país en operaciones de paz desde la década de 1990 ha estado estrechamente vinculado con el fortalecimiento de las iniciativas de integración en el terreno defensivo. Ello se ha traducido en que el esquema de participación que el país ha seguido para su colaboración en las instituciones de seguridad internacional, se ha concebido en colaboración con los países de la subregión del Cono Sur, cuestión que ha sido particularmente notable con Argentina.

Lo trazado anteriormente ha implicado estructurar una defensa que, manteniendo una capacidad disuasiva, permita al país colaborar con la comunidad internacional y cooperar con los países del entorno subregional en conflictos de nuevo tipo, con impacto en la población civil y consecuencias para la seguridad en los diversos ámbitos regionales, como es el caso de Haití. Según la ex Ministra de Defensa Nacional de Chile, Vivianne Blanlot, ello también ha implicado:

*"...avanzar desde la construcción de confianza mutua en el ámbito vecinal a la construcción de cooperación para actuar combinadamente en operaciones de paz... Ha significado, en fin, un nuevo papel para Chile en las iniciativas de renovación de las estructuras multilaterales del sistema regional e internacional que están en curso"* (Blanlot 2006: 13-16).

Por lo demás, la participación chilena en las instituciones internacionales encargadas de la seguridad internacional es un elemento congruente con los objetivos de desarrollo del país, en tanto se vinculan con su plena inserción internacional, situación que ha sido particularmente reforzada gracias a la convergencia que se ha planteado entre las políticas exterior y de defensa. El año 2006, reforzando este argumento, el Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, Alberto Van Klaveren, planteó que:

*"...se requiere... de un mundo más seguro, en términos de seguridad colectiva e integral. Para Chile este elemento es vital, no solamente por razones éticas sino porque lo necesita para continuar su propio desarrollo económico-comercial, fundado en el comercio exterior... Una participación activa en el sistema internacional ciertamente implica beneficios, pero también conlleva el asumir obligaciones respecto del sistema en su conjunto"* (Van Klaveren 2006).<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Complementando lo anterior, la modernización de las Fuerzas Armadas ha ocupado un papel principal en la política de defensa nacional, en función de mantener el *statu quo* y el balance estratégico regional. Las

Así, puede sostenerse que la incrementada interdependencia, la cooperación internacional y la integración regional han pasado a ser elementos y fenómenos centrales de la política exterior chilena, por lo que la política de defensa ha procurado plasmarlos desde su propia perspectiva. En este sentido, John Griffiths ha sostenido que los objetivos de la política exterior chilena pueden resumirse de la siguiente manera:

- Impulsar el fortalecimiento del multilateralismo.
- Promover la democracia y los derechos humanos.
- Promover y defender los intereses nacionales en el ámbito internacional.
- Impulsar nuevos regímenes de seguridad internacional, contribuyendo a la paz y seguridad internacionales.
- Impulsar un régimen internacional de libre comercio.
- Promover la agenda social para la gobernabilidad de la globalización.
- Promover selectivamente una agenda de desarrollo sustentable y de nuevos temas relevantes para el país (Griffiths, 2006 134-135).

En congruencia con tales objetivos, la política de defensa ha pretendido abocarse a la mantención de la paz y la seguridad internacionales, particularmente en la región, debido a que en ella se desarrollan vínculos históricos, políticos, sociales y económicos de gran relevancia para el país. Conjuntamente, las relaciones con los países del entorno subregional son un asunto prioritario para el país, pues el grado de seguridad del Cono Sur incide de manera directa en la seguridad nacional de Chile. Por esta razón, el país se ha concentrado en el establecimiento de acciones que fortalezcan la cooperación y la integración en las siguientes áreas específicas:

- La mantención e incremento de la paz y seguridad.
- Las medidas de confianza mutua.
- La transparencia y limitación de armas.

---

distintas ramas de las Fuerzas Armadas han estado embarcadas en un proceso de modernización que no ha estado exento de problemas, debido a una enorme resistencia institucional y política que paulatinamente ha venido siendo superada (véase Fuentes 2002). También, como se explicó más arriba, desde la vuelta a la democracia la definición de una explícita política de defensa fue un tema fundamental en tanto se relacionaba con la consolidación del proceso democrático en Chile. En este marco, según Francisco Rojas, los desafíos de la reinserción internacional de Chile en el mundo global de la posguerra fría, se relacionaban con la definición de una política de defensa que persiguiera las siguientes orientaciones principales: *“la defensa es un compromiso de los ciudadanos; la defensa es una responsabilidad estatal; la defensa se basa en Fuerzas Armadas eficientes; y, la defensa busca construir un contexto de paz y estabilidad”* (1996: 21).

- Las alianzas regionales.
- Las respuestas a situaciones de crisis.
- La imposición de sanciones.
- La acción coordinada para la neutralización de nuevas amenazas de tipo común (véase Griffiths, 2006: 135-136).

De acuerdo a lo planteado, se puede observar que la exclusividad de la disuasión convencional en la política de defensa, actualmente comparte importancia con la cooperación internacional para crear un clima de confianza y distensión que permite profundizar las relaciones con los países del entorno más allá de las condiciones que impone la agenda histórica y más centradas en la integración, la colaboración y la paz.

Los pilares fundamentales de la política de defensa de Chile son la modernización de las Fuerzas Armadas, el incentivo a la cooperación regional en materia de seguridad y defensa y la contribución a la paz y seguridad internacionales (ANEPE, 2005; Ortiz, 2006). Ello se ha plasmado en que las Fuerzas Armadas se encuentran cooperando activamente no solo en el contexto de integración subregional, si no que también en operaciones que contribuyen a la paz y seguridad internacionales en otras zonas del globo, en apoyo a los lineamientos de la política exterior, a la plena e integral inserción internacional del país, y al incremento de su estatura estratégica.

La modificación de las hipótesis de conflicto tradicionales ha implicado su proyección hacia las operaciones paz, en las que la creación de la fuerza binacional con Argentina resultan un ejemplo notable de cooperación en el nivel regional y subregional, y con proyecciones decisivas para una más profunda integración en el terreno defensivo. En este sentido, puede sostenerse que las operaciones de paz han potenciado la integración en el Cono Sur, por lo que la creación de la fuerza binacional chileno-argentina “Cruz del Sur” puede ser un antecedente para una futura fuerza subregional de paz que tenga como base al MERCOSUR. En el fondo, el desafío es encontrar la manera adecuada de hacer de manera multilateral lo que hasta el momento se ha estado conduciendo por la vía preponderantemente bilateral.

A este respecto, los encuentros del COMPERSEG entre Chile y Argentina también podrían presentarse como una instancia susceptible de proyectarse al nivel subregional, a través de la configuración de un comité permanente de seguridad del MERCOSUR que contribuya a la cooperación e integración entre los países en el terreno de la seguridad y la defensa.

## CONCLUSIÓN

Para sintetizar lo que hasta aquí se ha planteado, se puede observar que el proceso de integración en el Cono Sur ha influido en la política de defensa de Chile, disminuyendo la percepción clásica de la territorialidad y los conflictos con los países del entorno y favoreciendo políticas que ponen el acento en la cooperación en la esfera defensiva, fundamentalmente en el ámbito de las iniciativas que apuntan al establecimiento de la paz y seguridad internacionales.

De esta manera, en este contexto de distensión y colaboración se han asentado los pilares fundamentales para la implementación de una política de defensa no agresiva, de acuerdo a la convicción de subrayar la importancia de la cooperación internacional y del proceso de integración con el entorno subregional,<sup>13</sup> a favor de la construcción de una comunidad pluralista de seguridad en el Cono Sur. En pocas palabras, el tradicional y aún vigente concepto de disuasión debe compartir espacio de manera creciente junto a la cooperación. Este último concepto seguramente formará parte importante del próximo Libro de la Defensa Nacional, cuya discusión ya se inició en los primeros meses del año 2008.

De esta forma se aprecia que la menor tensión interestatal ha cohesionado los intereses políticos de los países en el Cono Sur, aunque al presente no haya otorgado una clara perspectiva sobre un profundo e institucionalizado sistema de seguridad en la subregión, razón por la cual la política de defensa chilena sigue siendo esencialmente nacional.

No obstante, el incremento de las relaciones entre los países debiera manifestarse en su capacidad de articular, más allá de sus naturales diferencias y particularidades, visiones y políticas comunes que permitan asegurar una subregión pacífica y estable al mismo tiempo que favorecer la plena e integral inserción internacional conjunta entre sus países. Por ello, las nuevas amenazas transnacionales, el incremento de la cooperación interestatal en las medidas de confianza mutua, el trascendental cambio en las hipótesis de conflicto, una política de defensa crecientemente cooperativa, y el desarrollo de la concertación en el ámbito de las operaciones de paz combinadas, pueden implicar un propicio y oportuno escenario para avanzar en la integración de la subregión en el marco político y jurídico que otorga el MERCOSUR.

---

13 A este respecto resulta ilustradora la clase magistral del ministro de Defensa de Chile, José Goñi, en la inauguración del año lectivo de las academias de Guerra y Politécnicas de las Fuerzas Armadas y de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Véase Goñi (2008: 3-6).

En tal sentido, cabe sostener que a través de la integración se puede prosperar en la participación política activa de Chile y los demás países del Cono Sur, en el esfuerzo de la comunidad internacional por mantener o regenerar la paz bajo mandato de Naciones Unidas. El avanzar hacia una política de seguridad común y evolucionar hacia el nivel subregional la actual fuerza binacional chileno-argentina, puede representar una relevante oportunidad para profundizar la integración y consolidar el objetivo común de los países de alcanzar la plena inserción internacional.

De esta manera, a través de este trabajo se espera haber favorecido el conocimiento de una temática todavía poco explorada por la literatura especializada, como son los elementos políticos y estratégicos que expresa el MERCOSUR. De este modo, los resultados de esta investigación pretenden aportar al debate sobre la materia, para así contribuir a la construcción de una política de defensa gradualmente cooperativa y coherente con el proceso de integración que exhibe la subregión, sobre todo desde el punto de vista de la prioridad latinoamericana que asume la política exterior chilena.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, David (2004). *Fuerzas Armadas en Chile: entre la configuración de nuevos roles y la normalización de las relaciones cívico-militares*. CLACSO. Buenos Aires. Recuperado en diciembre de 2008, de URL:<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2003/mili/alvarez.pdf>>
- ANEPE (2005). "Hacia la formulación de una política de defensa nacional, a través de un proceso participativo y de diálogo, en un escenario de globalización, incertidumbres, riesgos y amenazas multiformes y en el contexto de esquemas subregionales de integración". En *Política y Estrategia*. N° 100.
- BACHELET, Michelle (2002). "Balance y reflexiones sobre políticas de seguridad regional". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 17, N° 3, julio-septiembre.
- BLANLOT, Vivianne (2006). "Discurso de inauguración del año lectivo de las academias de las FF.AA". En *Minerva*. N° 58. Julio.
- CELI, Pablo (2004). "De la defensa hemisférica a la seguridad regional". En *Fuerzas Armadas del Ecuador*. N° 139. Octubre.
- CELI, Pablo (2007). "Integración y seguridad en un nuevo regionalismo". En *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*. RESDAL.



DEUTSCH, Karl; et. al. (1966). *Integración y formación de comunidades políticas*. INTAL-BID. Buenos Aires.

DEUTSCH, Karl (1974). *El análisis de las relaciones internacionales*. Paidós. Buenos Aires.

DIAMINT, Rut (1999). "Integración y seguridad. La dialéctica de los actores argentinos". En Rojas, Francisco (ed.). *Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad*. FLACSO-Chile - Editorial Nueva Sociedad. Caracas.

DIAMINT, Rut (entrevista personal) (2007, 14 de diciembre).

DONADIO, Marcela (2000). "Las opciones de la seguridad estratégica para los países del Con Sur". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 15, N° 4, octubre-diciembre.

FLEMES, Daniel (2004). "Rumo à comunidade da segurança no Sul da América Latina-uma corrida de obstáculos". En *Revista Iberoamericana*. Vol. 4, N° 14.

FUENTES, Claudio (2002). "Resisting change: security-sector reform in Chile". En *Journal of Conflict, Security & Development*. Año 1, N°2.

GARAY, Cristián (2000). "La integración regional y sus efectos en la seguridad y defensa nacional". En *Memorial del Ejército de Chile* N° 464.

GARAY, Cristián (2003). *Las políticas de defensa nacional en el MERCOSUR y asociados. Historia, procesos, tendencias 1990-2000*. Universidad de Santiago de Chile. Santiago de Chile.

GARAY, Cristián (entrevista personal) (2007, 14 de noviembre).

GARCÍA, Gonzalo (2008). "La Política de Defensa en el ámbito internacional". Conferencia dictada en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 8 de octubre.

GARCÍA, Jaime (2001). "Bases para una nueva modalidad estratégica". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 16, N°1, enero-marzo.

GASPAR, Gabriel (1999). "La Política de Defensa de Chile". En Rojas, Francisco (ed.). *Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad*. FLACSO-Chile - Editorial Nueva Sociedad. Caracas.

GOÑI, José (2008). Clase Magistral del Ministro de Defensa Nacional en la inauguración del año lectivo de las academias de Guerra y Politécnicas de las FF.AA. y de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Ministerio de Defensa Nacional. Santiago de Chile.

GRIFFITHS, John (2006). "La cooperación en el plano de la defensa. Una visión desde la perspectiva de Chile, en el ámbito vecinal". En Kernic, Franz y Tomás Chuaqui. *Seguridad y cooperación: aspectos de la seguridad y las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. Schriften der Landesverteidigungsakademie. Viena.

GUTIÉRREZ, Carlos (entrevista personal) (2007, 13 de noviembre).

HANG, Julio (2006). "El MERCOSUR debe potenciar una identidad en defensa y seguridad". En DEF, febrero.

HOLZMANN, Guillermo (entrevista personal) (2007, 16 de noviembre).

Instituto de Asuntos Públicos (2001). "Política de defensa y MERCOSUR". En Documento de Trabajo N° 10. Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

INSULZA, José Miguel (1998). *Ensayos sobre política exterior de Chile*. Editorial Los Andes. Santiago de Chile.

MARTÍNEZ, Antonio (2008). "Los ejércitos y su contribución a la política exterior de los Estados, en la cooperación al desarrollo y seguridad internacionales". En Rodríguez, José y Héctor Casanueva (eds.). *¿Qué pasa en América Latina? Realidad política y económica de la región*. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile.

Ministerio de Defensa Nacional (1997). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago de Chile.

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

- MOLINA, Carlos (2000). "Cooperación regional: Potencialidades y limitaciones desde la perspectiva de la defensa nacional". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 15, N° 2. Abril-junio.
- MUÑOZ, Heraldo (2001). "Hacia una redefinición de la presencia de Chile en el MERCOSUR". En Vittini, Iris y Walter Sánchez (editores). *Integración de Chile al MERCOSUR. Escenarios y perspectivas*. Instituto de Estudios Internacionales-Cámara de Comercio de Santiago. Santiago de Chile.
- MÜLLER, Pablo (2005). "Situación regional de seguridad en Latinoamérica y posibilidades de una integración militar". En *Revista de Marina*. N° 2.
- NAVARRO, Miguel (entrevista personal) (2007, 21 de diciembre).
- ORTEGA, Ricardo (entrevista personal) (2007, 26 de noviembre).
- ORTIZ, Miguel (2006). "La idea de amenaza en los responsables gubernamentales de Chile 1990-2005". En *Política y Estrategia*. N° 104.
- O'RYAN, Carlos y PLACENCIA, Raúl (2007). "MERCOSUR y cooperación militar". En *Escenarios Actuales*. Año 2, N° 1. Abril.
- Patillo, Guillermo (entrevista personal) (2007, 19 de noviembre).
- PEY, Coral y RIQUELME, Jorge (2007). "Algunos alcances políticos y jurídicos del MERCOSUR desde una perspectiva chilena". En *Revista Austral de Ciencias Sociales*. N° 13.
- ROBLEDO, Marcos y ROJAS, Francisco (2002). "Construyendo un régimen cooperativo de seguridad en el Cono Sur de América Latina. Elementos conceptuales, políticos y estratégicos". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 17, N°s 1-2, enero-junio.
- ROJAS, Francisco (1996). "Inserción internacional de Chile y su Política de Defensa". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 11. N° 3, julio-septiembre.
- SAIN, Marcelo (1999). "Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina". En Rojas, Francisco (ed.). *Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad*. FLACSO-Chile - Editorial Nueva Sociedad. Caracas.

VALLADAO, Alfredo (2005). "Uma política de segurança e defesa sul-americana".  
En *Política Externa*. Vol. 13, N° 3.

VAN KLAVEREN, Alberto (2006). "Chile: hacia un multilateralismo efectivo". Conferencia dictada en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 27 de abril.

VILLAGRÁN, Hernán (2005). Hacia un sistema de seguridad subregional en el MERCOSUR ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador. ANEPE. Santiago de Chile.

## **TRANSFORMATION (“LA TRANSFORMACIÓN”): UNA OPORTUNIDAD PARA TRANSFORMARSE<sup>∞</sup>**

JAMES ZACKRISON\*

RON PRINDLE\*\*

### **RESUMEN**

*A través de la historia, el desarrollo de la tecnología ha tenido una tremenda influencia tanto en la estrategia militar como en la estructura de las fuerzas militares. De igual forma, las estructuras del Estado han reaccionado a esos desarrollos imponiendo las tradiciones internas propias de las burocracias en todos los esfuerzos de reformas que se han tratado de imponer. La propuesta del secretario de Defensa Donald Rumsfeld para transformar a las Fuerzas Armadas norteamericanas en una fuerza más flexible y reactiva estaba basada en la idea errónea de que una burocracia de ese tamaño puede volverse tan flexible como “la transformación” se propusiera hacerlo. Algunos elementos del programa tales como las plataformas multi-uso y las estructuras de inteligencia red céntricas tienen una larga historia de fracasos, cuando esos esfuerzos ignoraron los objetivos específicos para los que algunos sistemas fueron desarrollados. A pesar de que “la Transformación” como un todo es inalcanzable, algunos elementos específicos ameritan cierta consideración. Los autores de este trabajo, proponen tres plataformas navales como estudio de casos para demostrar cómo la actual estructura de la fuerza puede convertirse en más flexible, y así mucho más valiosa para los responsables de la política de seguridad nacional. Específicamente, los autores sugieren que la Marina de Guerra estadounidense, necesita desarrollar y adquirir acorazados, bases móviles de alta mar, y submarinos propulsados por sistemas eléctrico-diesel. Lo anterior, teniendo en cuenta de que las plataformas en sí no son tan importantes como el proceso de identificar la tecnología*

---

\* Profesor Asistente de Política de Seguridad Nacional en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la National Defense University. Candidato doctoral en St. Antony’s College de la Universidad de Oxford. USA. zackrisonJ@ndu.edu

\*\* Ph.D. en Liderazgo Organizacional y un M.A. en Estudios de Seguridad Nacional. Actualmente es profesor Asistente de Comunicaciones en la Universidad de Gonzaga en Spokane, Washignton, USA. rprindle1@verizoh.net

∞ Fecha de Recepción: 310308  
Fecha de Aceptación: 120609

*sobre la cual se basará el desarrollo de las operaciones estratégicas y tácticas, en lugar de tratar de adaptar la tecnología a las operaciones estratégicas y tácticas actuales. Los autores reconocen cabalmente que sus recomendaciones tienen poca probabilidad de entrar al inventario de la Armada en un corto plazo.*

**Palabras clave:** *Transformación, acorazados, Bases Móviles Marítimas (BMM), submarinos, tecnología.*

## ABSTRACT

### AN OPPORTUNITY TO TRANSFORM. “TRANSFORMATION”

*Throughout history, military strategy and force structure have reacted to developments in technology. Likewise, bureaucracies have reacted to such developments by imposing internal traditions on all efforts to reform. Secretary of Defense Rumsfeld's proposal to transform the U.S. military into a more flexible and reactive force was based on the flawed idea that a bureaucracy of that size can become as flexible as “Transformation” proposed to make it. Some elements of the program, such as multiple-use platforms and net-centric intelligence structures, have a history of failure, as such efforts ignore the specific objectives for which certain systems were developed. Though “Transformation” as a whole is unachievable, specific elements merit consideration, and the authors propose three naval platforms as case studies of how the existing force structure can become more flexible, and therefore more valuable to national security policymakers. Specifically, the authors suggest the U.S. Navy needs to develop and acquire battleships, mobile-offshore bases (MBO), and diesel-electric submarines, though the platforms themselves are not as critical as the process of identifying technology on which strategy and tactical operations can be developed, rather than seeking to match desired technology to existing strategy and tactics. The authors fully recognize that their recommendations stand little chance of entering the Navy's inventory anytime soon.*

**Key Words:** *Transformation, battleships, Mobile-Offshore Bases (MBO), submarines, technology.*

## INTRODUCCIÓN

A través de la historia, tanto la estrategia militar como la estructura de las fuerzas han sido influenciadas por el desarrollo de la tecnología. Esta es la

base de este estudio. Para ilustrar lo anterior bástenos mencionar por ejemplo, al desarrollo de la caballería como arma ofensiva inmediatamente después del descubrimiento del estribo; la edificación de fortificaciones amuralladas que surgieron poco después del desarrollo del cañón y la pólvora en el siglo XIV; de igual modo, la estrategia ofensiva naval se fue desarrollando después de los avances en los sistemas de navegación y mejoramiento de las plataformas para la artillería naval, también en el siglo XIV. Muy rara vez se da esta fórmula al revés. Sin embargo, algunas veces esto ha ocurrido. Por ejemplo, cuando el Presidente Ronald Reagan en 1983, declaró su intención de desarrollar un sistema para contrarrestar la ventaja de las armas nucleares soviéticas. Aunque su Iniciativa de Defensa Estratégica (conocida por sus siglas en inglés, SDI) nunca se implementó en completo, su credibilidad y posibilidad de éxito condujo entre otros hechos, al fin de la Guerra Fría. Un segundo ejemplo del esfuerzo de fomentar desarrollos tecnológicos en apoyo a la estrategia de defensa ocurrió cuando el secretario de Defensa Donald Rumsfeld elaboró su doctrina de transformación conocida como “*la Transformación*”,<sup>1</sup> un proceso que respondió al mandato del Presidente George W. Bush de “*cambiar el status quo y promover una nueva arquitectura para la defensa americana en las décadas siguientes*”. La Oficina del Secretario de Defensa (OSD) a través del Office of Force Transformation (OFT) adoptó al concepto de “*la Transformación*” como “*componente clave de la Estrategia de Defensa Nacional*” (OFT 2002: p.i).

En 2004 la OSD calificó como urgente la necesidad de transformar, pero aunque se consideraban metas y pronósticos claramente definidas, el proceso tenía fallas sistémicas que harían difícil su concreción. La ausencia de un diálogo sustancial y abierto sobre el tema fue menor de lo esperado, debido por una parte, a la naturaleza de la organización y por otra por el rol desarticulado y falta de deliberación sobre el tema por parte del Congreso estadounidense. El problema de “*la Transformación*” tal como fue propuesto e implementado yace en la mentalidad paradigmática de la Guerra Fría de sus proponentes que buscaban volver a un pasado cómodo, no obstante su retórica de planeamiento para el futuro. El proceso de “*la Transformación*” se desarrolló internamente, con poca consideración del proceso político intrínseco del gobierno estadounidense o, más significativamente, del ambiente operacional en que están comprometidas las Fuerzas Armadas estadounidenses. En otras palabras, las Fuerzas Armadas han sido diseñadas para enfrentar una amenaza militar ca-

---

1 La palabra transformación es usada por los autores en su significado normal, de cambiar o alterar algo suficiente para componer un elemento nuevo. El uso en itálica y entre comillas [“*la Transformación*”] se refiere al proceso específico desarrollado por el secretario Rumsfeld.

tastrófica, pero pasan la mayoría del tiempo “apagando incendios locales”. “*La Transformación*” no se esfuerza en alterar ese diseño o la estructura de las Fuerzas Armadas.

La llegada del nuevo secretario de Defensa William Gates le ha brindado la oportunidad al Departamento de Defensa de transformar o cambiar el programa de su predecesor para desarrollar la estrategia militar, diseñar el equipamiento y poner en práctica la estrategia deseada.

Otro supuesto de este estudio es que las burocracias de defensa casi siempre reaccionan a desarrollos en el sector privado, y esto es especialmente cierto en temas de seguridad. Muy rara vez los actores no estatales necesitan la estructura, política, doctrina, transparencia o cadena de mando requeridos por los gobiernos o las instituciones castrenses. Eso no significa que las funciones no existen en otras organizaciones no gubernamentales así como en grupos criminales, o terroristas, donde ellas no son requisitos básicos para el logro de los objetivos o la existencia de la organización. Un gobierno necesita una estructura (burocracia) para cumplir con los aspectos legales y gubernativos que le ha delegado la sociedad, y para asegurar su permanencia y legitimidad. Las organizaciones no-gubernamentales, y en especial las armadas, poseen inherentemente mucho más flexibilidad que la que se alcanza con una burocracia. Por esto un programa como “*la Transformación*” podría ser muy útil al Departamento de Defensa estadounidense para romper la inherente rigidez en una burocracia, que está confrontada con un enemigo no burocrático, o, como se dice actualmente, al empeñarse en un conflicto asimétrico.

El conflicto de Irak no es el primero de esta índole: las fuerzas estadounidenses pasaron seis años (1927-1933) combatiendo a una fuerza desordenada bajo Augusto Sandino en Nicaragua; el general de brigada John J. “Blackjack” Pershing y su Octava Brigada de Infantería pasó casi un año (marzo 1916 a febrero 1917) buscando sin éxito a Doroteo Arango, conocido más popularmente por su apodo, Pancho Villa. Se podrían nombrar muchos más ejemplos usando los mismos argumentos para justificar este tipo de acciones armadas.

## **ANTECEDENTES**

En enero de 2002, durante los atribulados días posteriores al ataque terrorista del 11 de septiembre, el secretario Rumsfeld fundamentó sus ideas sobre “*la Transformación*” en una presentación en la Universidad Nacional de Defensa (NDU), Washington, DC:



*“Tenemos que dejar a un lado los métodos cómodos de pensar y planificar y arriesgarnos, probando nuevas ideas para preparar nuestras fuerzas para disuadir y derrotar a adversarios que aún no han surgido como nuevos desafíos.*

*Debemos transformar no solo nuestras Fuerzas Armadas, sino que también el Departamento de Defensa que las sirve impulsando una cultura creativa y una manera inteligente de asumir riesgos”.*

En un amplio sentido, *“la Transformación”* propuso desarrollar la capacidad de enfrentar situaciones potenciales antes que se convirtieran en amenazas. El análisis basado en amenazas adecuado durante el período de la Guerra Fría caracterizado como un ambiente de seguridad “estable” bi-polar, ya se consideraba inadecuado para identificar amenazas a la seguridad impredecibles en el período posterior, representando esta propuesta, una estrategia basada en capacidades que se concentraban en el uso de tecnologías y tácticas de combate que a su vez se basan en sistemas de armas de precisión, despliegue rápido, un intensivo uso del espacio, empleo conjunto, modular y con capacidades no convencionales y apoyadas por una oportuna difusión de inteligencia.

*“La Transformación”* ha sido descrita como un “proceso, no un fin” y consiste básicamente de un modelo predictivo para el desarrollo de la fuerza, *“que no solo anticipa el futuro, sino que también busca crearlo”*. Según la OFT el proceso se debía poner en práctica de tres formas: i) adoptando principios de planificación y de negocios en el Departamento de Defensa con una perspectiva *“más empresarial, orientados hacia el futuro, con un proceso de planificación y asignación de recursos basado en las capacidades, un ciclo de adquisiciones acelerado y basado en el desarrollo en espiral”*; ii) con una mayor interacción con otras agencias gubernamentales y multinacionales; y, iii) finalmente, mediante la conducción de la guerra (OFT, 2004: p.i, 2-3). Según Rogin, *“el objetivo del secretario Rumsfeld era de cambiar las fuerzas militares de una organización de la era de industrialización a una fuerza basada en la información, al adoptar el concepto de la guerra red-céntrica y reorganizando a las Fuerzas Armadas en unidades más livianas, modernizadas y capaces de integrar la tecnología al combate”* (Rogin, 2006).

Desafortunadamente, la burocracia no aceptó su propuesta con mucho entusiasmo, aunque si adoptó la nueva retórica a las viejas prácticas. Esas mismas viejas prácticas que buscaban principalmente evitar riesgos fueron duramente criticadas por el secretario Rumsfeld, sin éxito.

Thomas Mahnken escribió en el año 2001 que mientras las Fuerzas Armadas retóricamente aceptaban la necesidad de transformarse, existían importantes barreras organizacionales en contra de la adopción de nuevas tecnologías, doctrina y organizaciones, y además notaba un falta de entusiasmo por parte de las diferentes instituciones de la defensa para desechar las plataformas tradicionales y reemplazarlas por nuevos sistemas de armas y conceptos.

En ese sentido el secretario Rumsfeld trató de remecer a un Pentágono notoriamente resistente al cambio. Dentro de las Fuerzas Armadas aún existe una mentalidad apegada a la Guerra Fría, producto del legado de seis décadas de planificación para confrontar un solo enemigo convencional. Según Grant (2006), Martingae lo escribió muy sucintamente: *“los líderes militares demuestran un mayor interés en lo que les ayuda a ganar hoy, que evadir amenazas potenciales”*. A pesar de que una parte importante de esta perspectiva es considerada como apropiada y normal por parte de los comandantes esto no es del todo cierto, porque cada estamento en una burocracia busca implementar ideas específicas o proyectos favoritos, y protege lo que cada uno percibe ser su mejor opción, algo normal mientras no se pierda de vista en el proceso, el objetivo principal que es la defensa de la soberanía nacional. Continuando, nos señala que esta es una advertencia real, porque ciertos aspectos de *“la Transformación”* ponen en riesgo algunas operaciones militares, en vez de darles ventaja. Por ejemplo, el desarrollo del sistema red-céntrico de *“la Transformación”* *“causa que el mando sea demasiado centralizado y le impone al soldado tanta información que empantanan a las operaciones de combate”*. En otras palabras *“el abuso de algo bueno impide alcanzar la efectividad en el combate”* (Grant 2006).

## **EL DIABLO ESTÁ EN LA IMPLEMENTACIÓN**

No es la primera vez que la idea de usar las prácticas empresariales, en este caso a través de *“la Transformación”*, ha sido expuesta ni que proyectos similares se han puesto en práctica. Varios conceptos de administración y planificación adoptados de prácticas empresariales se pusieron de moda durante la década de los 90, y muchos contratistas civiles fueron contratados para reformar el sistema administrativo de las Fuerzas Armadas mediante programas tales como Total Quality Management, (TQM) o ISO 2000, o proyectos similares. Estos esfuerzos ignoraron la premisa básica de que estos programas fueron diseñados para mejorar la rentabilidad de negocios y reducir el costo de producción, es decir, ganar dinero. Sin embargo, al Departamento de Defensa estadounidense nunca se le ha requerido producir ingresos para el gobierno, y el costo de producción siempre ha sido impuesto por el requisito constitucional de garantizar la soberanía nacional,

por lo que ninguna consideración fue lo suficientemente fuerte para prevenir el gasto de grandes cantidades de dinero en ese tipo de programas muy de moda en esos tiempos. Aún más, la gran cantidad de las recomendaciones que resultaron de las revisiones de los programas TQM e ISO tenían que ver con cambios de administración o cambios en la estructura, traducidos en reducir el número de etapas o elementos incluidos en la tabla de organización u organigrama. Simplemente era inconcebible que cualquier institución militar adoptara alguna vez esas medidas eliminando, por ejemplo, el grado de mayor o de capitán de fragata, o bien disolviendo el “Departamento de Planes y Políticas”. Sin embargo el nuevo requerimiento fue de transformar una vez más el Departamento de Defensa (DoD) para adoptar las prácticas empresariales y de negocios.

El concepto de “*la Transformación*” buscaba usar un sistema de predicción de las amenazas, en el que la comunidad de inteligencia adivinaría qué es lo que va a hacer el adversario, y así poder advertir a los comandantes con tiempo suficiente para adecuar y coordinar los planes de operaciones, las acciones tácticas en el campo de batalla, y una mezcla adecuada de equipamiento y fuerzas para contrarrestar la amenaza. Esto trae a la mente la teoría de juego y la matriz de posibles amenazas, escenarios, tácticas y las mezclas de fuerzas disponibles, que usó el secretario de Defensa Robert McNamara y sus asesores durante la Guerra Fría para desarrollar la Política de Seguridad Nacional. Desde esta perspectiva, “*la Transformación*” simplemente fracasaría, porque es imposible identificar todas las amenazas a la seguridad nacional estadounidense, al igual que es imposible desarrollar soluciones a todas las amenazas, asumiendo, desde luego, que existe una solución.

Desde el punto de vista metodológico, si se puede identificar a la amenaza A, la matriz debe identificar el escenario B, y recomendar el uso de fuerza C para confrontar la amenaza A. Es muy posible que muchas amenazas, escenarios y composiciones de fuerza tengan suficiente similitud como para usar la fuerza C contra la amenaza A en un escenario B, o en otra mezcla similar, pero eso pasaría solamente si todos los actores involucrados han leído el guión o desarrollo previsto y aceptan los parámetros del juego. Si las presunciones resultan ser erróneas, casi todo lo resultante en la ecuación también será un error. Pero, al igual que el sistema usado por el secretario McNamara, basado en la teoría de juego con su matriz de alto valor, el equipo del secretario Rumsfeld también comenzó con el concepto de diseñar la estructura de fuerza principalmente para confrontar amenazas contra blancos de alto valor. En otras palabras, no obstante el cambio de retórica, las Fuerzas Armadas estadounidenses todavía están diseñadas para una guerra convencional contra un enemigo convencional, ambos respaldados potencialmente

con armas nucleares. Esto puede ser la explicación de la búsqueda casi patológica para un sustituto a la Unión Soviética, siendo China el candidato favorito.

En su favor, *“la Transformación”* de la defensa considera las fronteras porosas existentes entre lo político, económico y militar como resultado de la rapidez de los avances tecnológicos y el impacto de la globalización al principio del siglo XXI, prestando un poco de atención a las amenazas de nivel mediano o bajo, aunque asumiendo que Estados Unidos tiene *“ventajas competitivas en la tecnología del espacio, de la información, inteligencia, y logística, al igual que un alcance global económico, y que tenemos que asegurar la retención y capitalización de estas ventajas al transformar nuestras fuerzas militares”* (OFT 2004: p. 2). Pero ¿no teníamos esas mismas ventajas en las operaciones militares en Granada (1984) que, dada la pérdida de vidas, fue percibida como un cuasi-fiasco? ¿No ocurrió lo mismo en Irán (1980), Beirut (1983), o Somalia (1993)? Estas ventajas no pueden ser de mucho valor si no pueden ser usadas en el momento y el lugar requerido. Es más, esta línea de pensamiento –el uso de tecnología del espacio y de la información, y el alcance global económico– tenía más aplicabilidad en el ambiente de la guerra convencional, que en una insurgencia en el centro de Bagdad. Ninguno sirve, por no decir derrota, a los aparatos improvisados explosivos (IED siglas en inglés de Improvised Explosive Devices), o a una bomba suicida, o a alguna otra arma no identificada usada en un conflicto irregular futuro. Prepararse para una guerra catastrófica contra un poder hegemónico no conlleva a estar listo para combatir un enemigo asimétrico, por mucho que lo digan los generales o políticos de turno.

## NO ES FÁCIL TRANSFORMAR

El alcance de *“La Transformación”* en la planificación del uso de fuerza militar le da la apariencia de ser algo nuevo, una nueva metodología, nueva en pensamiento, actuación, implementación de estrategias, planificación, entrenamiento, y combate. Es tal vez por el uso de tal retórica que la *“La Transformación”* ha sido desestimada, y ha perdido fuerza frente a la oposición de la burocracia y la rivalidad entre las instituciones militares, motivando que nunca haya pasado más allá del estado de planificación sin llegar a implementarse. El componente para el campo de batalla se describió como el *“desarrollo de conceptos innovadores para el combate conjunto futuro y la experimentación necesaria para evaluar esos nuevos conceptos”* (OFT, 2004: p. 3). Pero no hay nada nuevo en el concepto de combate conjunto. El término *“Jointness”* (conducción conjunta) ha estado de moda desde la Ley Goldwater-Nichols de 1986, aunque en 2006 el secretario Rumsfeld, hablando de la Guerra Fría, señaló que *“se ganó en lo económico, político, y militar [sic]. Y*

*en la guerra contra el terror, la lucha contra extremistas, se va a ganar en la misma manera, a lo largo de un período determinado*” (Gertz 2006: p. A5). ¿Qué pasó con *“la Transformación”*? Las medidas de las que habló el secretario Rumsfeld fueron las mismas ideas practicadas por Clausewitz, Jomini, Corbett, Mahan; los comandantes estadounidenses los usaron para ganar las guerras de 1846, 1865, 1914, 1939, y para perder los conflictos de las décadas de los 50 y 60.

El concepto de *“la Transformación”* también permite aplicar la idea de lo conjunto a la compra de equipamiento: un esfuerzo conjunto, pero lo suficiente capaz para funcionar en todas las variaciones requeridas. Nuevamente, este no es un concepto nuevo, pero sí con un ignominioso pasado. En los años 60, el secretario McNamara desarrolló la idea de cortar el presupuesto al diseñar sistemas para uso en todas las instituciones militares, siendo el ejemplo principal el avión de caza táctico experimental, conocido con sus siglas en inglés, TFX, que pretendía reemplazar al veterano F-4 Phantom. Goldsworthy (1969), señalaba que se trataba de un avión diseñado desde un principio por un comité para ser usado en las tres instituciones, cada uno adaptándolo a su propio uso.

Por el contrario, el TFX (luego designado el F-111) presentó falencias desde un principio. Hallion apuntó que hubiera sido más conveniente tomar un avión existente como el F-4 Phantom o el A-7 Corsair y modificarlo para los requisitos de las otras instituciones, ya que la capacidad requerida por la Armada varía mucho de las requeridas por la Fuerza Aérea, o del Ejército. Finalmente, el avión FTX/F-111 fue declarado no apto para las operaciones navales y los costos supuestamente ahorrados de US\$ 1 billón pasaron a ser una pérdida de inversión; el ignorar tales diferencias llevaron al programa FTX/F-111 al fracaso (Hallion, 1990).

Cuarenta años después, *“la Transformación”* cambió la aproximación para la adquisición de material y sistemas de armas para no repetir la lección del TFX, específicamente ignorando *“la incompatibilidad básica que presenta el desarrollo de una sola aeronave para enfrentar la gran diferencia de misiones que cumplen tanto la Fuerza Aérea como la Armada”*.

Retornando a la nueva capacidad de confrontar las amenazas previstas por *“la Transformación”*, se asume que los planificadores militares podrán pronosticar todas las posibilidades de amenazas, identificando sus vulnerabilidades, y así elaborar planes estratégicos y tácticos para explotar tales vulnerabilidades y enfrentarlas exitosamente. Así como un académico en ciencias sociales identifica una hipótesis, encuentra un variable independiente, elabora un marco teórico o metodología para comprobar o rechazar la hipótesis, los planificadores del Pentá-

gono enfrentan una labor imposible. En la realidad, fuera de la utopía académica no existe tal concepto de una variable independiente, y las hipótesis no se encuentran en envases transparentes. Todas las variables están interconectadas (por eso se les llama variables), y es imposible creer que la experiencia dinámica humana puede ser cuantificada con suficiente confianza como para desarrollar una hipótesis tal, ya que uno nunca puede confiar que el adversario use las mismas reglas o definiciones. Cualquier plan que requiere que el adversario actúe de una manera determinada, sin tener la certeza que va actuar así, ya viene con un alto grado de fracaso incluido

El tema en discusión es la estrategia, el esfuerzo de afectar o cambiar la actuación de un rival. No es la administración de equipamiento u objetos inanimados, es algo que puede ser cuantificado y que al ser analizado llega a ser predecible. El adversario tiene sus ideas propias sobre lo que desea lograr, y como llegar a su meta, usando sus propias definiciones y reglas de enfrentamiento. En el caso de hoy en día –Irak– el enemigo y su percepción del conflicto, ha evolucionado a lo largo de varios siglos, mezclando varios métodos y acciones, lo que llamamos terrorismo, insurgencia, o tácticas de guerrillas, amenazas irregulares, crimen organizado y, ocasionalmente, el combate convencional. En otras palabras, el enemigo rehúsa usar las reglas de enfrentamiento que hemos escogido, así da la impresión de que estamos perdiendo la guerra.

La principal premisa de “*la Transformación*” es que la organización básica de las Fuerzas Armadas estadounidenses puede ser modificada para adaptarse a cualquiera de las amenazas que podrían surgir en el futuro. Aun asumiendo que esto sería posible, nos confrontamos con el problema de manipular la burocracia militar para alcanzar la flexibilidad requerida por este sistema para enfrentar las amenazas. Cualquier sistema que sea implementado para desarrollar un listado de soluciones para enfrentar a las amenazas, por definición, se va a convertir en una nueva burocracia resistente a mayores cambios. Vale mencionar que todo ese sistema sería también político, porque los políticos también están involucrados en administrarlo, implementarlo y financiarlo. Así pues pareciera que “*la Transformación*” se propone derrumbar una burocracia y reemplazarla con otra y esta con un propósito esencial para asegurar, será grande e inflexible. Se propone entonces cambiar el Departamento de Defensa al “Departamento de Guerra”, o a lo menos a un “Departamento de Seguridad y Defensa Proactiva”.

Pero, como se está enfrentado a otras voluntades que son propias del ser humano y por lo tanto, con la capacidad crear un sinfín de variables, el número de combinaciones de amenazas puede llegar a ser astronómico, aun cuando ellas po-

drían disminuirse por sus similitudes. Por su parte siempre existe la posibilidad de que un científico o matemático pueda algún día desarrollar una fórmula para medir tal situación, y entregar una respuesta lógica, mediante una ecuación que entre otros datos y factores podría contener por ejemplo, el número de planificadores estadounidenses, el número de ideas que cada uno puede tener, el mismo criterio para países opuestos o aliados, e incluir los factores de duplicación y similitud, los sistemas de armas, la voluntad política y posiblemente, el clima.

Lo que no se puede analizar en *“la Transformación”* es el costo. El tema de financiar las infinitas capacidades de fuerza e infraestructura requiere una ecuación casi imposible de desarrollar. El Departamento de Defensa estadounidense (DoD) desarrolló el sistema de logística denominado *“Justo a Tiempo”* (*“Just in Time”*) para reducir la necesidad de comprar con anticipación grandes inventarios de materiales, pero impuso el requisito a las fábricas la capacidad de producir grandes cantidades de material al tiempo que este sea requerido. Usando tal método, cualquier operación, por no decir una guerra, aumentaría la demanda para los productos necesarios, y si la fábrica no puede producir al nivel del ritmo operacional, ello aumentaría el precio, o bien habría que construir una nueva fábrica, o lo que es peor, habría que limitar el uso del producto, algo imposible en tiempo de guerra, aun para una superpotencia.

*“La Transformación”* reduciría la capacidad del concepto *“Justo a Tiempo”* a una capacidad de *“Cuando es Requerida”* (*“As it Needed”*) pero también aumentaría el número de productos requeridos para mantener vigente una composición de fuerza con la flexibilidad exigida. En este caso habría que imaginar el aumento de la capacidad de producción de un cierto número de fábricas, sin saber de antemano cuáles se verán afectadas por esta situación. Este sistema de adquisición tiene sentido solamente si se considera a *“la Transformación”* como un método para reducir el nivel de personal militar o la capacidad de reacción de la fuerza. Es dudoso que exista suficiente voluntad política para apoyar el requerimiento burocrático para implementar tal sistema de logística, especialmente durante tiempo de paz, considerando que el electorado estadounidense siempre busca reducir la capacidad militar cuando no existe una situación de guerra para defender la soberanía nacional.

La doctrina *“preventiva”* o preemptiva de *“la Transformación”*, es nueva y significa un gigantesco paso de la postura histórica de la defensa de EE.UU. que amerita una discusión mucho más profunda de la que ha ocurrido hasta ahora. Durante la Guerra Fría la doctrina de seguridad estadounidense enfatizó el hecho de que EE.UU. de A. nunca emplearía el arma nuclear como primera opción de ataque, al contrario de la política soviética que defendía el derecho de usarla como

primera opción si los líderes soviéticos lo estimaban así como parte de su defensiva estratégica de objetivos de contravalor.

“*La Transformación*” propone desarrollar una capacidad innovadora para enfrentar las nuevas amenazas antes que estas aparezcan sobre el horizonte de la seguridad nacional, y contrarrestarlas preventivamente, mediante el uso de un primer golpe si fuera necesario. Pero, ¿cuál es la diferencia entre un primer golpe y un golpe preventivo? Es posible que los autores no se hayan preocupado lo suficiente sobre este cambio de doctrina, pero al mismo tiempo consideran que este cambio trae más interrogantes, especialmente sobre cómo funcionaría el proceso de toma de decisiones nacional en tal situación. ¿Se ha discutido el cambio de una postura decididamente defensiva para obtener conclusiones lógicas en el Congreso, o entre la política y los grupos académicos? Refleja esto un cambio en la actitud general del electorado hacia la defensa nacional desde el término de la Guerra Fría? ¿Asumirá el Poder Ejecutivo poderes mayores de lo que se le han confiado durante los últimos 150 años de la historia de la república? O ¿acaso será que estamos por regresar al tiempo en el que la política del Destino Manifiesto ignoró tales legalidades y llevó al país a la llamada “Guerra del Sr. Polk” en 1846?<sup>2</sup>

“*La Transformación*” propone tomar ventaja en nuevas formas de los productos ya existentes en la comunidad de inteligencia, aunque la forma de hacerlo nunca ha sido definida. La capacidad de inteligencia y espionaje para vigilar el desarrollo de potenciales amenazas necesitaría mayores niveles de personal y tecnología de lo que hoy en día existe para garantizar que el enemigo no desarrolle escenarios o amenazas no identificadas por la matriz de “*la Transformación*”. Según Gertz, el secretario Rumsfeld, con la ventaja de más de dos décadas de experiencia en el Pentágono y en la comunidad de inteligencia, criticaba este concepto al declarar en octubre del 2006 que “*he leído tantos de esos informes de inteligencia y ninguno concuerda ... cambia de mes a mes. No me voy a comprometer en decir que concuerdo o no con algo así*” (Gertz 2006: p. A5). Esto no es un problema de tener suficiente equipo adecuado para el intercambio de información, o de mejorar el acceso a la información. Parece más bien un problema de falta de capacidad analítica de calidad –personal especializado– para procesar adecuadamente el contenido disponible en los sistemas de obtenidos en los sistemas de búsqueda, hacerlo rápido y objetivamente, y libre de cualquier influencia política.

¿Cómo se puede convencer a alguien que “*la Transformación*” es un buen proyecto cuando existe tanta discrepancia entre la retórica y la práctica?

---

2 La guerra contra México, durante la que se conquistó más de la mitad del territorio mexicano.



La guerra en Irak demuestra que las discrepancias no son ligeras. El interés nacional busca reducir el riesgo de ataques terroristas en territorio nacional; por su parte, el interés político busca reducir el riesgo de bajas en las Fuerzas Armadas porque los políticos perciben una presión social ya que creen que las bajas militares amenazan su carrera política. La estrategia militar contrainsurgentes o terroristas requiere el uso de inteligencia, combinado con fuerzas livianas, flexibles y letales. Aparentemente *“la Transformación”* buscaría mejorar el uso de inteligencia, con el empleo de fuerzas flexibles con las capacidades necesarias para perseguir y eliminar al adversario. Pero en el conflicto en Irak, el reciente seudoscándalo sobre el blindaje personal, o mejor dicho que la falta de tal, ha sido un impedimento a la efectividad operacional, como resultado de la intervención bien intencionada de los líderes políticos. La imagen en televisión de un soldado preguntándole al secretario de Defensa sobre la inadecuada cantidad de blindaje personal, combinado con el aumento de bajas en las tropas estadounidenses llevó en 2005 a la percepción que tales bajas acabarían con muchas carreras políticas. Pero el camino al infierno, como dicen, está pavimentado con buenas intenciones. Todo vehículo militar en Irak ha sido blindado, un eufemismo para la adición de más de 2.000 libras de acero y Kevlar a cada Humvee, y aún más en vehículos mayores. Con el aumento de este peso adicional automáticamente surgió la demanda para aumentar la capacidad de los sistemas de suspensión, el poder de los motores, de los turboalimentadores, mejores radiadores para reducir el calor producido por los motores repotenciados, sin mencionar la necesidad de grúas más pesadas para rescatar a los pesadísimos Humvees, cuando estos quedaran atrapados en la arena y lodo en las misiones de exploración todo terreno que se suponía no iban a ser un gran problema. Hay que recordar que el Humvee es el vehículo que reemplazó el Jeep de la Segunda Guerra Mundial, supuestamente capaz por ser liviano y potente para superar cualquier obstáculo en el campo de batalla. Pero en su esfuerzo para demostrar al público su apoyo a las tropas, el Congreso aprobó un presupuesto de emergencia para proporcionar blindaje que redujo la versatilidad del vehículo. Así, pues, se alcanzó el objetivo de proteger a las tropas, pero ¿qué pasó con el objetivo original de perseguir al enemigo?

Para colmo, pronto comenzaron a llegar informes relativos a que las fuerzas especiales y de reconocimiento no podían encontrar suficientes Humvees sin blindaje para cumplir sus misiones, y no se pueden usar los vehículos “blindados” por ser pesados y lentos. La obtención de inteligencia táctica de inmediato se redujo considerablemente, dificultando la asesoría táctica en el combate, impidiendo una buena protección a las tropas y disminuyendo la posibilidad de éxito en el combate. Las tropas estadounidenses no pueden salir de sus bases

sin blindaje pesado, y además deben transitar en convoyes con escoltas blindados. En otras palabras, la estrategia tradicional de contrainsurgencia ha sido abandonada en favor de la estrategia de ocupación defensiva, adaptando una postura defensiva estática, dejando la ventaja ofensiva de los golpes de mano al primero que acepte el riesgo de moverse con fuerzas livianas, rápidas y flexibles. Con tal postura defensiva, el ejército estadounidense nunca ganará en Irak, no obstante las mejores intenciones o planes que tenía el secretario Rumsfeld. Aparentemente “*la Transformación*” es un buen modelo teórico, pero no para usarlo en las zonas de combate.

### ***Los debates de adquisición en la marina de guerra estadounidense***

*Recomendaciones de los autores: Buques acorazados, Bases Móviles Marítimas (BMM), submarinos diesel-eléctricos*

Una preocupación importante de “*la Transformación*” ha sido la propuesta de reducciones presupuestarias en la adquisición de material bélico, en especial en los programas de nueva tecnología, como el nuevo buque destructor de la Armada, el V-22 Osprey de la Infantería de Marina, y una reducción en el número de portaaviones en la flota, todo para aumentar el número de soldados disponibles para su despliegue en Irak y Afganistán. Esta situación pone en evidencia un serio problema para las FF.AA. estadounidenses y su rol en la seguridad global. “*La Transformación*” reduciría el requisito de mano de obra para depender más en la tecnología, no obstante la evidencia de que esta lógica históricamente no ha funcionado. En realidad, las FF.AA. estadounidenses necesitan más equipo y más tropas, no menos, y por lo tanto, no hay necesidad de depender en uno o el otro.

En esta sección del estudio, los autores establecen que hay algunos sistemas bélicos y plataformas que probarían su valor si fuesen desarrollados y puestos en acción en la marina de guerra estadounidense, principalmente por el tipo de conflictos en los que EE.UU. se ha encontrado. Específicamente, los autores recomiendan: i) la reactivación de los dos buques acorazados tipo BB (battleship o acorazados) y construir nuevos; ii) diseñar y desplegar las Bases Móviles Marítimas (BMM) (también conocidas por sus siglas en inglés, MOBS); y, iii) comprar o construir submarinos diesel-eléctricos. Estas no son presentadas como las únicas o las mejores soluciones, ya que es posible que existan otros sistemas o capacidades para cumplir ciertos roles específicos en mejor forma. Estos sistemas son nombrados por varias razones, entre otras, porque ellos ilustran algunos de los principios analizados previamente en este estudio, por ejemplo, cómo “*la Transformación*” de

Rumsfeld pudiera beneficiar a las FF.AA. cuando por otra parte se predispone a la burocracia mediante el incentivo a la discusión sobre el mal uso de otros sistemas de armas.

El debate en torno a estas plataformas, también nos demuestra que un gran número de planificadores de la guerra no entienden los conceptos básicos sobre la estrategia y la táctica, confundiendo, los empleos estratégicos y tácticos de estas plataformas navales, cuando tratan de justificar el uso de plataformas estratégicas en una situación táctica, ignorando de paso, las ineficiencias que se crean por su uso inapropiado bajo estas circunstancias.

Los casos presentados, son ejemplos de cómo la *“la Transformación”* de Rumsfeld, incluía conceptos críticos para el futuro de las fuerzas militares estadounidenses, en este caso, las plataformas que aumentan la flexibilidad estructural de la marina y por lo tanto su valor para los formuladores de la política. En un nivel más elemental, los ejemplos fueron seleccionados debido al conocimiento personal del autor sobre asuntos de la marina, a pesar de que es preciso señalar que en las otras instituciones de la defensa uno podría identificar fácilmente tecnologías que bien aplicadas podrían mejorar sustancialmente el uso de sistemas en lo estratégico y táctico. Finalmente, estos ejemplos se seleccionaron porque llenan un vacío en el inventario de las Fuerzas Armadas, una brecha que no debiera existir en la unión virtual entre estrategia y estructura de la fuerza.

### **“QUE VUELVAN LOS ACORAZADOS”**

La primera recomendación de los autores es ayudar a llenar los vacíos existentes y que se pueden producir a futuro en la flota, mediante la puesta en servicio de los acorazados, a pesar que la idea detrás de esto está más relacionada con la estrategia general que con las brechas de la estructura de la fuerza.

El acorazado es una herramienta mucho más útil para la política nacional que lo que significa para un planificador naval su uso como arma estratégica o táctica. La política actual requiere la retención de dos acorazados de la clase Iowa en el inventario naval en un estatus de inactivo hasta que la marina sea capaz de reemplazar su capacidad de potencial de fuego de apoyo naval de superficie. Los acorazados desactivados “Iowa” y “Wisconsin”, son multiplicadores de fuerza que pueden estar disponibles rápidamente y son significativamente mucho más rentables que cualquier otro elemento existente. La presencia de un acorazado en cada una de las flotas del Pacífico y del Atlántico demuestra tanto un buen sentido militar como político, y no es una idea nueva. El año 2000, el secretario de la Marina

John Lehman y el antiguo miembro del staff del Consejo de Seguridad Nacional Dr. William Stearman, citaron los atributos del acorazado en la guerra contemporánea, destacando que un acorazado blindado es un multiplicador de fuerzas, con 300 metros de largo y 33 de ancho de ancho en su punto mayor, puede servir como una fuerte base adelantada para apoyar operaciones multimisión, desde incursiones de guerra no convencional en cualquier parte del mundo, hasta apoyo a sofisticadas misiones múltiples incluyendo el despliegue de armas nucleares, (Lehman y Stearman, 2000). Los acorazados portan una gran cantidad de sistemas de armas, tales como sus famosos e impresionantes cañones de 16 pulgadas, que disparan proyectiles de gran alcance del peso de un Volkswagen Beetle, como apoyo de operaciones de asalto anfibio; 20 cañones más pequeños de 5 pulgadas, misiles antibuque Harpoon; misiles crucero de largo alcance Tomahawk. Y, aún más, el acorazado es capaz de apoyar helicópteros y/o aviones no tripulados (UAV), y portar sobre 100 misiles Tomahawk.<sup>3</sup>

La gran efectividad en misiones operacionales exitosas del acorazado clase Iowa han quedado de manifiesto en su hoja de servicios, desde su empleo en una guerra convencional (II GM), una guerra no convencional con tensión nuclear (la Guerra Fría), conflictos políticos (Beirut, 1984), y tres conflictos regionales, (Corea, Vietnam y Tormenta del Desierto). El análisis de las misiones le otorgan aún mayor crédito al acorazado, cuando los historiadores especulan que sus rendimientos serían mucho mejores si se despliegan apropiadamente. De acuerdo con Novak, *“Los marines calcularon que el 80% de los 1.067 aviones estadounidenses perdidos en Vietnam podrían haber sido salvados si los acorazados hubieran luchado durante toda la guerra”* (Novak, 2005). Dicho de otra forma, gran parte del bombardeo aéreo podría haber sido reemplazado por los grandes cañones del “Mighty Mo”, apodo del buque USS “Missouri”, reduciendo el riesgo de exponer los aviones al fuego hostil del adversario. En una situación regional más actual, la artillería principal de los acorazados podrían destruir un 75% de todos los blancos militares en Corea del Norte (Lehman y Stearman, 2000).

El mantenimiento de los dos buques en reserva cuesta US\$ 250.000 anualmente, y la reactivación, que potencialmente duraría un año costaría aproximadamente US\$ 500 millones. Una completa modernización costaría alrededor de US\$ 1.5 mil millones y dos años de labor intensa (Novak, 2005). Estas cifras se comparan favorablemente con el actual plan de producir un destructor DD/DDG

---

3 *“One nine-gun 16-inch salvo equals (in terms of weight delivered) a volley from 183 155-mm artillery pieces -the equivalent of an Army artillery group”.* *“Una salva de nueve cañones de 16 pulgadas es equivalente, en términos de peso disparado, a 183 obuses de artillería de campaña de 155 mm”.* Nota del traductor.

1000, de US\$ 3.5 billones por unidad, especialmente atendiendo a la diferencia de poder de fuego entre ambos (Pine, 2006: 25). A pesar de que el concepto operacional del DD/DDG 1000 es *“llevar el combate al enemigo y proyectar el poder a la costa de forma nunca antes imaginada”*, es difícil argumentar que un acorazado no podría cumplir esta tarea en mejor forma.

Como instrumento de política externa, la simple presencia de un acorazado posicionado cerca de la costa de un potencial adversario tiene un tremendo impacto político. En 1997, los patrulleros misileros iraníes practicaron ataques simulados de alta velocidad contra un portaaviones y cruceros clase Aegis estadounidenses, *“pero la sola presencia de un buque acorazado en el Golfo Pérsico durante la guerra entre Irán e Irak los intimidó tanto que no salieron de sus puertos”* (Lehman y Stearman, 2000).

Por otra parte, se ha argumentado que el acorazado ya cumplió su vida útil, que es muy viejo y no es otra cosa que una reliquia histórica, aunque los autores sostienen que su exitoso empleo operacional –tal como se ha descrito en los párrafos precedentes– demuestra una flexibilidad única que complementa la evolución de la estrategia marítima estadounidense. El acorazado ha servido valiosamente como elemento en su función de apoyo a las fuerzas de superficie terrestres, a través de su acción directa de combate en alta mar y como elemento de disuasión. En un sentido amplio, la estrategia marítima nacional estadounidense está basada en que el uso seguro de los océanos afecta directamente a su seguridad nacional.

Viendo los eventos en el Medio Oriente, Venezuela y Corea del Norte, como ejemplos del volátil escenario estratégico, el Jefe de Operaciones Navales (CNO) de la Marina de Guerra estadounidense, establece que la marina debe ser letal, tener un despliegue adelantado y ser una *“fuerza fundamental para disuadir y prevenir agresiones, entregando además seguridad regional y estabilidad global, y lo suficientemente fuerte para disuadir o derrotar cualquier adversario”* (CNO, 2007).

La marina tiene el deber de proporcionar “capacidades únicas” en múltiples regiones, y su nueva estrategia marítima debe *“encontrar un equilibrio apropiado entre el requisito histórico de las capacidades navales tradicionales y la necesidad de confrontar directamente e influenciar el dinámico ambiente de seguridad en el siglo XXI”*, según escribe el Jefe de Operaciones Navales (CNO, 2007). La capacidad de combate de estos acorazados tanto en alta mar como en el litoral calza perfectamente con las dimensiones “únicas y tradicionales” de esta estrategia en términos de disuasión y combate.

Es cierto que el valor del acorazado en el combate convencional no es tan alto como lo era en el pasado, antes del desarrollo de sofisticados radares de control de fuego, sistemas de armas aerotransportados y armas nucleares tácticas. El buque es tan vulnerable contra las tácticas de guerra o combate convencional como contra armas nucleares, al igual que otros buques capitales, incluidos los portaaviones de alto valor. Pero han pasado más de 60 años desde la última batalla naval en que participaron estos acorazados y la Marina de Guerra estadounidense bajo esas condiciones, siendo la probabilidad de que ocurra otra similares es casi inexistente. El acorazado es una plataforma impresionante que puede cumplir un importante rol en conflictos limitados o regionales y en las conflagraciones de corta duración y de alta frecuencia que caracterizan el ambiente de amenazas en el que las Fuerzas Armadas estadounidenses han operado desde 1945.

El debate sobre los acorazados en el siglo 21 está dividido –aún los autores de este artículo no concuerdan totalmente. El Dr. Prindle, junto con la mayoría de los aficionados proacorazados, sostienen que los dos existentes deben ser usados de inmediato para solucionar un vacío en la estructura de fuerza de la Armada, como una medida temporal hasta que se desarrolle una opción mejor. Por su parte el Dr. Zackrisson tiene un punto de vista más histórico, opinando que el acorazado ha llenado una posición estratégica en las operaciones navales, no específicamente como un recurso estratégico, pero sí como una poderosa herramienta en los frecuentes conflictos donde la política emplea a las Fuerzas Armadas. La activación de dos plataformas con más de 60 años de vida es sin lugar a dudas una medida de corto plazo, solo hasta que se puedan construir nuevos buques acorazados. Sin embargo, la necesidad de contar con estas plataformas nunca desaparecerá, como tampoco deberían desaparecer los planes para construirlos.

## **LA CONSTRUCCIÓN DE BASES MÓVILES MARÍTIMAS (BMM)**

Las Bases Móviles Marítimas (BMM) constituyen un esfuerzo en la evolución del concepto de Proyección Adelantada a Proyección del Poder, en un momento en que tanto los aliados como sus conocidos y amigos se han vuelto más sensitivos a la crítica por sus relaciones con EE.UU. de N. Con las BMM no se requiere este compromiso. En otras palabras, ellas aumentan la flexibilidad para realizar operaciones conjuntas nacionales, a pesar de que sirven directamente para el despliegue estratégico de la marina hacia las costas adversarias (Mogg, 2004). Existen muchas definiciones y descripciones para las BMM, incluyendo sesudos estudios de factibilidad y tesis de maestrías sobre como usarlas, de manera que pensamos que no se requiere entrar a describirlas en este artículo, como lo señala Stuart A. Hatfield citando a Mogg (Hatfield, 2005).

Baste con imaginarse un gran aeropuerto estacionado en algún lugar en el medio del mar. En vez de rampas de despegue y aterrizaje como en cualquier aeropuerto, las BMM tienen muelles donde atracan buques para descargar material de guerra y abastecimientos. Existe una sorprendente cantidad de material escrito sobre esta tecnología conceptual, sin embargo una gran mayoría de ellos ignoran las premisas básicas sobre las que se crearon.

La idea general detrás de estas plataformas es de entregar una base adelantada desde la que se puedan montar operaciones en un ambiente global, en territorios de ultramar donde no exista ni apoyo político ni militar para una operación militar, o bien, que ella no es requerida de Estados aliados o de otros no comprometidos. Como en el caso de los acorazados, un gran porcentaje de la oposición a las BMM, proviene de deficiencias y requerimientos de orden táctico, y desde puntos de vista logísticos y financieros, normalmente dejando ver que las BMM no pueden reemplazar a los portaaviones en términos de velocidad, maniobrabilidad y flexibilidad, o reemplazar a una flota de buques de carga que pueden entregar y almacenar bastimentos de una forma más eficiente, además ellas son muy costosas y muy vulnerables.

Muchas de estas críticas no toman en cuenta que las BMM, representan un esfuerzo para desarrollar o adquirir tecnología para obtener una capacidad requerida para satisfacer las necesidades políticas, estratégicas y militares, uno de los supuestos iniciales de este trabajo. Las BMM no pueden reemplazar a los portaaviones o buques de carga ni tampoco pueden soportar un ataque nuclear táctico o defenderse por sí solas de un ataque masivo de una flota adversaria. Ellas, sin embargo, proveerán la flexibilidad de acción necesaria necesitada por la política, para enfrentar situaciones que la actual tecnología no puede entregar.

Si el Presidente Ronald Reagan hubiera tenido a su disposición una BMM en 1986, el ataque a Libia (Operación Eldorado Canyon) no hubiera sufrido la vergüenza política que le ocasionó el rechazo a su petición de permiso de sobrevuelo de Francia o España. De igual forma, una BMM le habría facilitado enormemente a la Primera Ministra Margaret Thatcher su operación de retomar las islas Falklands de Argentina en 1983, reduciendo bajas, costos y tiempo. Una BMM hubiera igualado el tiempo de 30 días de traslado a la zona de operaciones de la Armada británica. La pérdida del HMS "Atlantic Conveyor" y su capacidad como base de helicópteros de transporte, dificultó considerablemente las operaciones terrestres y puso en peligro la operación completa, algo que no hubiera ocurrido con una plataforma más grande (Mogg, 2004). Una BMM le hubiera –prácticamente– garantizado el éxito a la operación del Presidente Jimmy Carter para rescatar a los rehenes en Irán en 1979.

¿Será la construcción de esta tremenda plataforma económica, fácil o rápida? Obviamente la respuesta es no, pero la flexibilidad que le hubieran proporcionado a los mencionados Jefes de Estado superaría tales argumentos. Un argumento similar podría hacerse en relación con el desarrollo del portaaviones inmediatamente antes de la Segunda Guerra Mundial: ¿hubiera alguien comparado el valor y la flexibilidad proporcionada por el portaaviones al inmenso costo si EE.UU. no se hubiera estado preparando a toda prisa para un conflicto para mantener su soberanía? Esa misma lógica podría perfectamente aplicarse hoy a las BMM, incluso su urgencia.

Un escenario en el que las BMM podrían operar hoy día, es el conflicto en Irak y Afganistán, donde pueden proporcionar una base de operaciones independiente, evitando tener que pedir autorizaciones o subordinarse a la soberanía de otro Estado. Estando las BMM, en plena operación, los sistemas de transporte naval pueden descargar equipo o armas a la BMM sin entrar a la zona de combate, y luego ser redistribuidos de acuerdo a las necesidades que surjan mediante aviones de transporte C-17, de caza o bombarderos, o también en plataformas de superficie como por ejemplo buques anfibios y hovercrafts, dependiendo de la situación de combate que se viva.

Otro escenario posible es en la guerra contra las drogas y el narcotráfico; en ese caso una BMM podría situarse en alta mar, frente a las costas del Pacífico en Sudamérica, para servir como puerto base para aviones de vigilancia y reconocimiento, unidades de superficie, de operaciones de fuerzas especiales o de la guardia costera, de acuerdo a la situación o de los requerimientos que establezca la autoridad política en cualquier momento. De esta forma se evitarían las amenazas de algún jefe de estado regional, para cerrar bases previamente autorizadas, como podría ser el caso de Manta en Ecuador, ya que en primer lugar, no habría necesidad de negociar ningún acuerdo.

La habilidad para poner una BMM en el medio de las líneas de comunicaciones marítimas usadas por los narcotraficantes creará un elemento multiplicador de fuerzas de invaluable valor, tanto para el comandante como para la autoridad que dispuso su empleo para aplicar la política de estado norteamericana. Una opción similar de mandar un portaaviones en una misión sin el suficiente apoyo político, sucedió en 1994, cuando se ordenó un despliegue que fue cancelado casi inmediatamente debido a la presión diplomática. Citando a Hendrix *“lo importante es que la inversión de esta magnitud visualizada por los planificadores de las bases marítimas, debe incorporar todas las necesidades y aspectos de las FF.AA. estadounidenses desde su concepción inicial”*. Las BMM necesitan servir a todas las



instituciones, transportar todo el material a la zona de combate, permanecer fuera de la zona de combate y desde allí apoyar el desarrollo de las operaciones, sin riesgos (Hendrix, 2003: 61).

Las BMM apoyan el concepto de “despliegue adelantado” de la visión de la marina y representan un concepto coincidente con sus objetivos y estrategia. Las BMM servirán como base inicial para operaciones de fuerzas especiales sin introducirse en territorio soberano hostil, optimizando así la *“contribución de la marina al desarrollo de las fuerzas de operaciones especiales, enfatizando las fortalezas del poder naval para ingresar, mantener una fuerza persistente, dejando solo una pequeña huella”* (SECNAV, 2007). Las BMM son especialmente aptas para el concepto de la marina sobre alianzas marítimas globales, relacionado con el programa de la Estación para la Flota Global (GFS), desplegada cuando sea necesaria en escenarios operacionales tanto de aguas litorales como de alta mar, sin requerir la presencia de una base terrestre (CNO, 2007). Aún más, las BMM son una eficaz contramedida contra las amenazas irregulares, a las que se ha referido el Jefe de Operaciones Navales como “enemigos de cuarta generación”, y que incluye a terroristas, contrabandistas, narcotraficantes y piratas (CNO, 2007). Uno puede imaginarse la efectividad de ubicar una BMM fuera de la costa de un país africano, o cerca del Estrecho de Malaca, próximo a un lugar de alta actividad de piratería o como lo hemos mencionado anteriormente, frente a las costas de Colombia o Ecuador para servir como base de operaciones para patrullajes de interdicción tanto a flote como aéreas de la guardia costera.

## **LA ADQUISICIÓN DE SUBMARINOS DIESEL-ELÉCTRICOS**

La estrategia naval estadounidense, basada en la guerra en el litoral, ha trasladado sus operaciones desde alta mar hacia la costa, donde puede operar directamente contra un enemigo no importando sus plataformas. En otras palabras, la Armada busca cubrir toda área del combate con plataformas grandes (portaaviones y submarinos nucleares) en alta mar, plataformas medianas (destructores y fragatas) en las aguas poco profundas cerca de la costa, plataformas anfibas de asalto a las playas, y plataformas basadas en tierra con infantería de marina, todos apoyados con el bombardeo del fuego de apoyo naval y aviación naval. Esto se aparta de los tradicionales escenarios de la Guerra Fría de operaciones en alta mar, aunque pone a la marina en una posición contra plataformas y sistemas de armas que no ha enfrentado o usado desde la Segunda Guerra Mundial, específicamente submarinos diesel-eléctricos de aguas poco profundas. Estas plataformas siempre presentan problemas a las flotas de superficie por su capacidad furtiva, y porque pueden implementar ‘modos silenciosos’ para

escondese y dificultar su detección, especialmente en aguas poco profundas. Es más, su reducido costo de producción y operación presentan un problema al entrar en servicio en muchas armadas junto a sus armamentos principales, torpedos antisuperficie o antisubmarino. La autopercepción de la flota submarina estadounidense, sobre su superioridad tecnológica, considera tales plataformas como parte de la amenaza asimétrica y como tal forman parte de la matriz de “*la Transformación*” a la que las Fuerzas Armadas estadounidenses deben responder con mayor flexibilidad.

Un escenario de conflicto en el que un poder militar amenace la soberanía estadounidense no debe ser descartado totalmente para el futuro, a pesar de que realmente, durante los últimos sesenta años no se ha llegado a tal tipo de guerra, la marina ha participado en muchos conflictos menores donde la soberanía no entra en juego. Durante estas operaciones navales la preponderancia de la tecnología militar estadounidense no ha sido cuestionada, aunque tampoco se ha visto seriamente amenazada. En otras palabras, la marina ha superado a sus adversarios sin llegar al punto de un combate directo, lo que no es un argumento lo suficientemente válido para fundamentar el éxito de su capacidad de combate. Si la marina se hubiera enfrentado con un submarino diesel-eléctrico hostil, la posibilidad de perder un portaaviones, un destructor u otra plataforma era bastante alta, con poca capacidad de respuesta en su contra. La Armada británica aceptó esta lógica durante el conflicto en las Islas Falklands, y ocupó una gran cantidad de recursos buscando sin éxito los submarinos argentinos. Si estos últimos no hubieran tenido problemas técnicos en sus sistemas ofensivos, los ingleses hubieran sufrido un mayor número bajas en buques capitales y de personal de lo que en realidad ocurrió.

La marina de guerra estadounidense no ha ignorado totalmente a estos submarinos. El ejercicio anual UNITAS siempre ha incorporado un componente de guerra antisubmarina, usando las fuerzas regionales durante los últimos cuarenta años como una “flota roja” contra la cual operar y entrenar. La “flota roja” ha incluido submarinos alemanes Tipo 209 o TR-1300 de las armadas regionales, los que casi siempre usaron tácticas desarrolladas durante la Segunda Guerra Mundial para esconderse y emboscar a la flota de superficie estadounidense. En casi todos los ejercicios los submarinos demostraron su capacidad de esconderse en el fondo del mar –por lo general en un paso obligado o a la entrada de una bahía estratégica– para aparecer de improviso dentro del radio de alcance de sus torpedos y “hundir” uno o dos buques de la flota de superficie. Desafortunadamente estas lecciones aprendidas año tras año durante UNITAS, nunca pudieron vencer la visión propia de la Guerra Fría del mando naval estadounidense, concentrado

totalmente en grupos de combate de portaaviones y las operaciones disuasivas estratégicas de submarinos nucleares.

Erwin escribe que es posible que la Armada de EE.UU., después de años de ignorar a estas capaces plataformas se esté empezando a dar cuenta que es posible incorporarlas en sus planificaciones de guerra y aún más, conformar grupos de estudio para analizar la mejor forma de combatirlos. Por ahora, ha formado parte de la base del entrenamiento estadounidense, a través de una serie de ejercicios de guerra antisubmarina con naciones aliadas, como Japón, Chile, Canadá, Polonia y Noruega. Según el secretario asistente de la marina para investigación, desarrollo y adquisiciones John Young, *“40 países operan hoy en día más de 400 submarinos diesel, de los que 75% de ellos son considerados modernos”* (Erwin, 2004). El Comando de Submarinos de la Flota del Atlántico (COMSUBLANT) ha incorporado submarinos sudamericanos desde el año 2002 a una serie de ejercicios de guerra antisubmarina, para probar los sistemas estadounidenses contra submarinos diesel-eléctricos, apoyando parcialmente los proyectos de la Oficina de Investigaciones Navales para el desarrollo de estrategias y tecnología (Piggot). El Grupo de Tareas del Portaaviones USS “Ronald Reagan” también ha realizado ejercicios en situaciones de guerra enfrentando al portaaviones, sus aviones, un crucero, dos destructores y buque de abastecimiento contra cuatro submarinos tipo 209 peruanos (Thomas). Los informes de esos ejercicios, casi nunca señalan el resultado de los ejercicios, pero evidencias de carácter anecdóticas señalan el éxito indudable de la penetración de los submarinos en las defensas estadounidenses.<sup>4</sup>

La Armada estadounidense ha ignorado el uso de estos submarinos debido a la amenaza estratégica presentada por los submarinos nucleares soviéticos y el arsenal nuclear que portaban. Durante varias décadas, la marina se concentró en detectar y neutralizar las flotas soviéticas, concentrando ese esfuerzo a tal nivel ignorando por completo a las otras armadas del mundo y sus capacidades submarinas a pesar de las vulnerabilidades que ello presentaba.

El viejo dicho de “entrenar con el combate” se aplicó vigorosamente y con éxito en los ejercicios de guerra antisubmarina (ASW) entre buques de superficie y submarinos nucleares de la marina de guerra estadounidense, permitió que la marina de EE.UU. se convirtiera en la mejor cazadora de submarinos nucleares del mundo. Pero para mantener tal reputación hoy en día, además, debe enfrentar las capacidades de submarinos diesel-eléctrico de armadas de países del Tercer

---

4 Entrevistas con oficiales navales sudamericanos que prefieren mantenerse en el anonimato.

Mundo con igual intensidad. Para alcanzar esta meta, los autores de este trabajo sostienen que la Armada estadounidense debe desarrollar su propia flota de submarinos diesel-eléctricos, para reducir la dependencia de otras armadas que poseen ese tipo de submarinos.

Los submarinos diesel complementan el requerimiento de la nueva estrategia marítima de mantener capacidades navales tradicionales.

El Jefe de Operaciones Navales (CNO) resaltó que la marina *“debe ser capaz de contrarrestar las amenazas tradicionales de poderes regionales que posean robustas capacidades convencionales”* (CNO, 2007). En ese sentido, Corea del Norte e Irán son ejemplos del “volátil escenario” en el que operan estos submarinos. Aún más, tanto la flexibilidad necesaria para sostener una estrategia que combina las operaciones en aguas costeras como las de altamar, así como la necesidad de contrarrestar amenazas de potenciales adversarios, puede ser lograda exitosamente con submarinos diesel-eléctricos.

Así, una fuerza de submarinos diesel-eléctricos contribuye al enfoque estratégico de la marina, en el mejoramiento de su capacidad central, y de la visión del Jefe de Operaciones Navales de tener una marina lista para el combate, *“lo suficientemente letal para disuadir cualquier amenaza como para destruir cualquier adversario”*.

En otras palabras, la actual estructura de la fuerza de la marina, no cumple el objetivo fijado de combatir en aguas costeras. En efecto el ignorar al elemento submarino –los submarinos de aguas poco profundas– deja una gran brecha tanto en el orden de batalla como en la planificación operacional de combate.

Por todas estas razones, los submarinos diesel-eléctricos son, desde la perspectiva de los autores, parte importante del inventario de plataformas que cumplen con los parámetros del objetivo de *“la Transformación”* de proveer flexibilidad a las fuerzas militares estadounidenses. Por ello, la dependencia de flotas aliadas para experimentar tácticas y tecnologías aplicadas puede ser aceptable en el corto plazo, pero se desdibuja como política de largo plazo, y pierde completamente su propósito al no propender a tener submarinos para el combate en aguas litorales o de poca profundidad. Los submarinos diesel-eléctricos constituyen el sistema de armas ideal para combatir en ese tipo de escenario. No construirlos ni comprarlos de aliados dejan una gran brecha en el escenario de combate en el litoral, que establece la estrategia “Desde el Mar” de la marina de guerra estadounidense.

## CONCLUSIONES

### **Algo de “la Transformación” es bueno**

“La Transformación” es una complicada filosofía para diseñar una estructura de fuerzas, vinculando las amenazas con la apropiada capacidad de los medios para enfrentarlas. Desgraciadamente, su aplicación no parece haber cumplido con sus propios principios; mientras su matriz teórica es muy amplia, su implementación se basa en una visión muy específica del futuro, que parece ser una nueva versión de la mentalidad prevalente de la Guerra Fría que aún permea a los procesos de apreciación, planificación y operaciones del Pentágono. Jim Garamone nos señala en ese contexto que *“Rumsfeld dice que la Guerra contra el Terror es como la Guerra Fría no como la II GM”* (Garamone, 2006). El Departamento de Defensa justificó “la Transformación” en el contexto de que *“la historia indica que intentar amarrarse solo a ventajas existentes es solo una aproximación limitada, que frecuentemente ha probado ser un fracaso”*. Por supuesto que la historia no prueba eso, porque cualquiera puede elegir y tomar datos históricos e interpretarlos y simplemente no sacar nada en limpio, o no decir nada, un hecho que no detiene a los líderes del Pentágono en ese sentido. El nuevo programa para elaborar la estrategia de defensa fue descrita entonces, como un medio para solucionar un determinado problema de seguridad, que requiere *“fuerzas red céntricas ágiles que puedan entrar en acción desde posiciones adelantadas, ser reforzadas rápidamente con fuerzas desde otras áreas y derrotar decisiva y rápidamente a los adversarios, incorporando en el proceso las lecciones aprendidas de las operaciones recientes en los teatros de Afganistán e Irak y otros aspectos derivados de la guerra global contra el terrorismo”* (OFT, 2004: 4). Una serie de buenas palabras e intenciones, pero, ¿qué significan realmente estos conceptos? En pocas palabras significa entrenar fuerzas para usar un adecuada mezcla de material y planificación táctica, para derrotar a los enemigos de nuestra nación. El cómo hacerlo ha sido un debate centenario, siendo la última versión, el motivo de este trabajo, “la Transformación”.

Después de más de 3.000 bajas estadounidenses en Irak, la reemergencia de los talibanes en Afganistán, y la continua presencia de Osama Bin Laden, ¿podemos decir a la luz de lo que demuestran estos hechos que “la Transformación” funciona?

La intención declarada de “la Transformación” era de un esfuerzo válido y necesario para mantener la superioridad global de las Fuerzas Armadas estadounidenses, iniciativa que a pesar de que no fue bien implementada, tenía buenos

componentes que son rescatables. Aun así se mantiene el hecho que no importando quien sea la autoridad responsable, las Fuerzas Armadas estadounidenses necesitan cambiar su manera de pensar anquilosada, sobre la existencia de solo una súper potencia opositora, que los iluminó por cerca de sesenta años. El mundo ha cambiado y seguirá haciéndolo, y el ambiente de amenazas es diferente, a pesar que la misión de mantener la capacidad como súper potencia no se ha evaporado. Las Fuerzas Armadas estadounidenses aún necesitan algunos sistemas de armas y planes de batalla propios de la Guerra Fría, aunque no pueden nunca ser usados en forma apasionada, aún pueden ser útiles. Pero hay otras misiones para enfrentar otro tipo de escenario más factible de que se presente, que requieren una mezcla diferente de fuerzas.

Los parámetros de este diálogo son tan amplios como la matriz de amenazas de “*la Transformación*”. La evolución de la estrategia naval en los últimos años, del control del mar al combate en aguas litorales indica un cambio que apunta en la dirección correcta. El debate sobre plataformas navales específicas demuestra como esta rigidez mental tanto en la estrategia como en las plataformas navales ha impedido a la marina de guerra estadounidense desarrollar o adquirir plataformas para el tipo de operaciones que conduce normalmente, enfocándose más en aquellas plataformas que le permitirían ganar una confrontación catastrófica en una guerra entre súper potencias. La marina de guerra estadounidense necesita adaptar su estructura de fuerzas para enfrentar los cambios en el ambiente de amenazas, siguiendo algunas de las orientaciones que el secretario Rumsfeld propuso en su proyecto de “*la Transformación*”. Con ello, los autores de este artículo sugieren que la marina de guerra estadounidense necesita, para estos propósitos, acorazados clase Iowa, bases móviles marítimas (BMM) y submarinos diesel-eléctricos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

CNO Guidance for 2007, Focus on Execution, at: [http://www.news.navy.mil/features/CNOG\\_2007.pdf](http://www.news.navy.mil/features/CNOG_2007.pdf)

ERWIN, Sandra I. “Diesel Submarines Irritant to U.S. Navy” National Defense Industrial Association National Defense (August 2004), at [http://www.nationaldefensemagazine.org/issues/2004/Aug/Diesel\\_Submarines.htm](http://www.nationaldefensemagazine.org/issues/2004/Aug/Diesel_Submarines.htm).

GARAMONE, Jim. Security Innovator, (9 November 2006), at: <http://www.securityinnovator.com/index.php?articleID=8101&sectionID=27>.

GERTZ, Bill. "Inside the Pentagon" *The Washington Times*, 6 de octubre del 2006, p. A5.

GOLDSWORTHY, Harry E. (Major Gen., USAF). "Aircraft Development Its Role in Flexible Military Response" *Air University Review*, enero-febrero de 1969, en: <http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/aureview/1969/jan-feb/goldsworthy.html>.

GRANT, Greg. "The Vision Thing" *Government Executive*, diciembre del 2006, en: <http://proquest.umi.com>.

HALLION, Richard P., "A troubling Past: Air Force Fighter Acquisition since 1945" *Airpower Journal*, invierno 1990, en: <http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/1win90.html>

HATFIELD, Stuart A. "Sea Basing: a Way to Project Land Combat Power" Leavenworth, Kansas: School of Advanced Military Studies of the U.S. Army Command and General Staff College, 2005; Global Security webpage, at <http://www.globalsecurity.org/military/systems/ship/mob.htm>

HENDRIX II, Henry J. "Exploring Sea Basing". U.S. Naval Institute Proceedings, 129 (8, August 2003), p. 61.

LEHMAN John F., Jr. and STEARMAN, William L. "Keep the Big Guns" U.S. Naval Institute Proceedings, (January 2000).

MOGG, Paul R. "Sea Basing: Past, Present and Future" Leavenworth, Kansas: School of Advanced Military Studies of the U.S. Army Command and General Staff College, 2004

NOVAK, Robert. "Losing the Battleships" CNN.com, 6 December 2005, at: <http://www.cnn.com/2005/POLITICS/12/06/novak.marines/index.html>

Office of Force Transformation, Office of the Secretary of Defense, Elements of Defense "Transformation", octubre del 2004, p. i., en: [http://www.oft.osd.mil/library/library files/document383Elementsof "Transformation".LRpdf](http://www.oft.osd.mil/library/library%20files/document383Elementsof%20Transformation.LR.pdf).

PIGGOTT, Mark O. "South American Submarines Enhance U.S. Navy's Fleet Readiness" *Navy NewStand*, [http://news.navy.mil/search/display.asp?story\\_id=17922](http://news.navy.mil/search/display.asp?story_id=17922).

PINE, Art. "Does DD(X) Have a Future?" U.S. Naval Institute Proceedings, (September 2006), p. 25;

ROGIN, Josh. "Experts debate Rumsfeld's Transformation Legacy," FCW.COM, (13 de noviembre del 2006), en://www.fcw.com/article96797-11-13-06.

Secretary of the Navy. FY 2007 Department of the Navy Objectives, retrieved 14 February 2007 from www: [http://www.news.navy.mil/navy data/people/secnav/2007don\\_objectives.pdf](http://www.news.navy.mil/navy_data/people/secnav/2007don_objectives.pdf).

THOMAS, Robbie L. "Ronald Reagan Strike Group Fosters Relations With Peru Through SIFOREX" Navy NewStand, [http://news.navy.mil/search/display.asp?story\\_id=14170](http://news.navy.mil/search/display.asp?story_id=14170).



## LA NUEVA DIMENSIÓN DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y HEMISFÉRICA<sup>∞</sup>

DANIEL SOTO MUÑOZ\*

### RESUMEN

*Existen dos sistemas de seguridad comunitarios vigentes en las Américas –el Sistema Internacional de la ONU y el Sistema Hemisférico de la OEA–, que imponen obligaciones de diversa naturaleza a los Estados de la región. En ambos esquemas se ha generado un cambio de significado para las cuestiones de defensa y de seguridad después de la Guerra Fría, trasladándose el enfoque tradicional que apuntaba su preocupación por la preservación del Estado (la seguridad nacional), a una visión enfocada en la conservación de la vida y la dignidad humanas.*

*En el sistema internacional la noción de “seguridad humana” dio origen a la doctrina actualmente en boga de la “responsabilidad de proteger” que exige que los Estados den protección a sus ciudadanos, pero que obliga al mismo tiempo a la comunidad internacional a monitorear los abusos que ocurran en esa esfera interna, considerando incluso la posibilidad de intervención coercitiva en casos de atentados graves contra las personas.*

*En el sistema hemisférico, la nueva doctrina de la “seguridad multidimensional” propone enfrentar las amenazas tradicionales y los nuevos fenómenos delictivos transnacionales, reforzando la gobernabilidad y el estado de derecho. Los derechos humanos superan de esta manera la consideración originaria de “limitación” del ejercicio (eventualmente abusivo) del poder, y se plantean además como criterios para la formulación de políticas de seguridad destinadas a la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad. La nueva dimensión de la seguridad –humana y multidimensional– otorga a la comunidad internacional un rol activo y estratégico en la protección de los derechos humanos, en la vigencia del derecho internacional humanitario y en la aplicación del derecho internacional penal.*

---

\* Mayor de Carabineros (J). Profesor de Derecho Público. Consultor en Derechos Humanos. Magíster en Ciencias Militares (Academia de Guerra del Ejército). Actualmente se desempeña en la Academia de Ciencias Policiales de Carabineros, Chile. dansotocl@yahoo.es.

<sup>∞</sup> Fecha de Recepción: 270409

Fecha de Aceptación: 120609

**Palabras Clave:** Seguridad global, seguridad hemisférica, seguridad humana, responsabilidad de proteger, seguridad multidimensional.

## ABSTRACT

### THE NEW DIMENSION OF THE HEMISPHERIC AND INTERNATIONAL SECURITY

*Two security systems are coexisting in the Americas – The international system of the United Nations (UN) (and the hemispheric system of the OAS– both imposing obligations of different nature to the states of the region. After the Cold War era, there a was a change in the issues of security and defense, moving the traditional vision focused on the National Security (state-preservation), to a vision focused on the preservation of life and human dignity.*

*In the International system the concept of “human security” set the basis to the actual doctrine for “protection responsibility”, that force the states to give protection to their citizens, but that also forces the international community t monitor the abuses that may occur domestically, considering the possibility of coercive intervention incases of severe actions against the people.*

*In the hemispheric system, the new “multidimensional security doctrine” makes a proposal to face the traditional threats and the new transnational criminal phenomena, by reinforcing governance and the state of right. In such scenario, human rights are one step above over the original consideration of “limitation” of the exercise of power, and also set the issue as criteria for the formulation of security policies to prevent criminal acts, violence and insecurity.*

*The new dimension of security –human and multidimensional– gives the international community an active and strategic role regarding the human rights protection, forces both the international humanitarian law and the application of the international law code.*

**Key words:** Global security, hemispheric security, human security, protection responsibility, multidimensional security.

Este trabajo presenta una visión sucinta de la evolución de los instrumentos jurídicos y políticos que estructuran la seguridad global e interamericana. Respecto de la seguridad internacional se exponen los desafíos que impone a los Estados la doctrina de la “seguridad humana” y su corolario de la “responsabilidad de

proteger”. En el ámbito de la seguridad regional o “hemisférica” se presentan los alcances de la noción de la “seguridad multidimensional” y su relevancia directa en la seguridad pública y en la vigencia de los derechos humanos en Latinoamérica.

## 1. SEGURIDAD GLOBAL Y SEGURIDAD HEMISFÉRICA

Los principales esquemas de seguridad comunitarios (Hardy, 2003)<sup>1</sup> vigentes en las Américas son el sistema internacional de la Organización de Naciones Unidas (ONU), y el sistema interamericano o hemisférico creado por la Organización de Estados Americanos (OEA).

La adscripción a estos sistemas impone obligaciones de diversa naturaleza. La más importante consiste en renunciar a la posibilidad de solucionar los conflictos empleando la fuerza militar. A cambio, la sociedad internacional de Estados ofrece procedimientos diplomáticos y jurídicos que facilitan la solución pacífica de controversias y que proporcionan incluso la posibilidad de coacción como respuesta a las amenazas externas a través de alianzas defensivas (OEA) o defensas colectivas (ONU).

La preocupación por la paz y la seguridad internacional de la ONU y la OEA se enmarca dentro de un contexto político que aspira coetáneamente a tres objetivos: mantenimiento de un balance del poder internacional, fomento de la cooperación entre Estados, promoción de la democracia y respeto por los derechos humanos.<sup>2</sup>

Resulta significativo que ambas organizaciones dieran origen en el momento de su constitución<sup>3</sup> a sendos sistemas de seguridad y de protección de

---

1 No existe acuerdo en la doctrina sobre la conceptualización de las “asociaciones de seguridad interestatales”, aunque se distinguen tres tipos de esquemas: a) Seguridad Cooperativa, como mecanismo de naturaleza anticipativa destinada a prevenir el surgimiento de conflictos entre los Estados miembros (OEA, ONU); b) Seguridad Colectiva, en calidad de estructura destinada a actuar con posterioridad al conflicto y con el propósito de paliar o neutralizar sus efectos (ONU); y c) Defensa Colectiva, que delinea un esquema para defender a los miembros de una agresión externa (OTAN).

2 Preámbulo de Carta de Naciones Unidas: “*Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas...*”. Preámbulo de Carta de la Organización de Estados Americanos: “*... ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región; seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre...*”.

3 La “Declaración Universal de los Derechos Humanos” fue adoptada y proclamada por la Resolución N° 217 A (iii) de la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 y la “Declaración de los Derechos

derechos humanos.<sup>4</sup> El desarrollo de la Guerra Fría, no obstante, llevó por caminos paralelos y hasta divergentes a los sistemas de seguridad y a los sistemas de protección de los derechos humanos. La antinomia pareciera hoy morigerarse en América Latina con la transformación mundial del concepto de seguridad, el desarrollo de medidas de confianza mutua entre Estados y el fortalecimiento del estado de derecho.

#### a) **El Sistema de Seguridad Colectiva de Naciones Unidas (ONU)**

El sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas tiene su origen en la Carta fundacional del organismo, que en su artículo 2.4 establece: *“Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”*. Esta disposición constituye una prohibición jurídica de la guerra, pues veda en las relaciones internacionales la posibilidad del uso de la fuerza y la amenaza de su empleo.

La misma carta regula las excepciones que habilitan el uso de la fuerza militar: a) La legítima defensa ante una agresión, según faculta el artículo 51; y b) El uso de la fuerza de parte de las propias Naciones Unidas, en aplicación de medidas establecidas en el Capítulo VII para casos de *“amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión”*. El Capítulo VIII, por su parte, complementa al anterior e instaura la posibilidad de recurrir a *“Acuerdos Regionales”* con el mismo propósito.

Se ha sostenido que también existirían otras excepciones a la prohibición del uso de la fuerza que no se encuentran expresamente establecidas en Carta de Naciones Unidas: a) Las *“operaciones de mantenimiento de la paz”* serían una extensión dogmática del Capítulo VI y del Capítulo VII, razón por la que irónicamente algunos aluden a un inexistente *“Capítulo VI y medio”*; y b) La *“intervención humanitaria”* o *“intervención por causa de humani-*

---

y Deberes del Hombre” fue aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en la misma oportunidad en que se creó la Organización de Estados Americanos (OEA) y el “Tratado Americano de Soluciones Pacíficas”, conocido como “Pacto de Bogotá”.

4 La suscripción de una serie de instrumentos jurídicos internacionales destinados a la protección de las personas ha dado origen al “derecho internacional de los derechos humanos” y a varios sistemas de protección de los que dos tienen aplicación en las Américas y que son los denominados “Universal” (ONU) e “Interamericano” (OEA). Ambos cuentan con órganos especializados para la supervisión de los convenios y cuentan con procedimientos para conocer infracciones los derechos consagrados en esos instrumentos.

dad” como justificación de las acciones emprendidas por algunos Estados para dar protección a sus connacionales amenazados en países extraños.

## b) **El Sistema de Seguridad Regional de la Organización de Estados Americanos (OEA)**

La OEA nació en las “Conferencias Panamericanas”<sup>5</sup> promovidas por Estados Unidos a fines del siglo XIX como continuación de su política hegemónica. En la época de su constitución la “Doctrina Monroe” había dado paso a una visión “panamericanista” que facilitó la suscripción de dos instrumentos jurídicos complementarios: a) Un pacto americano de defensa mutua (el “Tratado de Río” o “Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca”, TIAR, de 1947), y b) Un tratado mediante el cual los estados americanos renunciaban al uso de la fuerza y asumían la obligación de solucionar los conflictos a través de medios pacíficos (“Pacto de Bogotá” o “Tratado Americano de Soluciones Pacíficas” de 1948).

La OEA emergió como un organismo regional subordinado a los principios y obligaciones de Naciones Unidas, en los términos que describe el Capítulo VIII de su carta constitutiva.<sup>6</sup>

Durante sesenta años la seguridad hemisférica se sostuvo sobre la base del esquema jurídico que proporcionaba conjuntamente el “Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca” (TIAR) y la “Junta Interamericana de Defensa” (JID) creada tempranamente en 1942 en plena Segunda Guerra Mundial.

En el ámbito político, el sistema interamericano se estructuró durante la Guerra Fría sobre la base del conflicto ideológico Este-Oeste y se mantuvo en la creencia que solo Estados Unidos era capaz de contrarrestar la

---

5 En 1826, Simón Bolívar convocó el Congreso de Panamá con la intención de formar una asociación de Estados Americanos que no prosperó. Las primeras “Conferencias Panamericanas” fueron promovidas en 1822 por el Presidente de Estados Unidos James Garfield y se celebraron nueve veces entre 1890 y 1948, en la que se creó la OEA, como heredera de la “Unión Panamericana” que se había creado en 1910.

6 Carta de la OEA, Artículo 1°.- inciso primero: “Los Estados americanos consagran en esta carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional”. Carta de Naciones Unidas, Artículo 52.1 y 2: “1. Ninguna disposición de esta carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos y sus actividades, sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas”.

amenaza externa comunista (Restrepo, 2004). La seguridad hemisférica fue liderada por Estados Unidos y eso significó que la gran potencia impuso sus objetivos estratégicos, excluyendo las preocupaciones de seguridad del resto del continente (Rosas, 2003).

### Cuadro 1

#### Esquema Jurídico y Político para la Seguridad Hemisférica

NATURALEZA	INSTRUMENTO	FECHA	IMPORTANCIA
<b>Jurídicos</b>	Junta Interamericana de Defensa (JID).	28.01.1942	Foro militar que identifica retos comunes. Está a cargo del Colegio Interamericano de Defensa (CID).
	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).	02.09.1947	Pacto de defensa mutua.
	Pacto de Bogotá o Pacto de Soluciones Pacíficas.	30.04.1948	Renuncia al uso de la fuerza.
	Carta de la OEA.	30.04.1948	Organización destinada a cumplir obligaciones regionales de conformidad a Carta de la ONU.
	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).	24.04.1986	Enfrenta una nueva amenaza.
	Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE).	07.06.1999	Enfrenta una nueva amenaza.
<b>Políticos</b>	Grupo de Contadora.	09.01.1983	Facilita negociaciones políticas en América Central.
	Grupo de Río.	18.12.1986	Contribuir a la solución de crisis en la región.
	Cumbre de las Américas.	09.12.1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidar la paz.</li> <li>• Aportar a la estabilización democrática.</li> <li>• Mantener un diálogo regular entre Jefes de Estado y de Gobierno.</li> </ul>
	Conferencia de Ministros de Defensa.	24.07.1995	Propone la seguridad mutua y la preservación de la democracia.
	Comisión de Seguridad Hemisférica (Consejo Permanente OEA).	09.06.1995	Formula recomendaciones sobre cooperación para la seguridad hemisférica.
	Conferencia Especial sobre Seguridad.	28.10.2003	Declaración sobre Seguridad en las Américas. Enfoque multidimensional.

Fuente: Elaboración propia.

La estructura TIAR-JID fue un fracaso. No fue capaz de prevenir guerras, no hizo frente a las amenazas externas,<sup>7</sup> ni contó con mecanismos para mitigar los devastadores efectos de los conflictos armados.

Si examinamos los diez conflictos armados más importantes ocurridos desde 1982 (desde la Guerra de las Malvinas), el sistema interamericano intervino indirectamente solo en dos oportunidades: en la Guerra del Cenepa entre Ecuador y Perú en 1995 a través de los “Países Garantes”, y en Centroamérica para solucionar los conflictos armados internos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua a través del “Grupo de Contadora” y de los “Acuerdos de Esquipulas” de 1997.

Naciones Unidas, por su parte, demostró ser más efectiva en el pos conflicto e intervino en El Salvador (las misiones de paz ONUCA<sup>8</sup> entre 1989 y 1992 y ONUSAL<sup>9</sup> entre 1991 y 1995); Guatemala (las misiones de paz ONUCA entre 1989 y 1992 y MINUGUA<sup>10</sup> en 1997); Nicaragua (la misión ONUCA entre 1989 y 1992); Haití (la misión UNMIH<sup>11</sup> entre 1992 y 1993; y posteriormente UNSMIH<sup>12</sup> entre 1996 y 1997; UNTMIH<sup>13</sup> en 1997; MIPONUH<sup>14</sup> entre 1997 y 2000; y MINUSTAH<sup>15</sup> desde el año 2004 hasta la fecha).

Tras la Guerra Fría, Estados Unidos perdió casi por completo el interés por el continente y como consecuencia se generaron diversos bloques subregionales superpuestos al sistema de seguridad interamericano (ver Cuadro 2). La noción de seguridad militar “frente al comunismo”, dio paso a un enfoque de carácter policial en alusión al narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo que permitió la creación de dos organismos especializados: la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD) en 1986 y el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) en 1999.

---

7 La Guerra de las Malvinas generó una importante controversia, pues mientras Argentina invocó el TIAR para conseguir la adhesión de las Américas ante la amenaza extracontinental, países como Estados Unidos, Colombia y Chile desestimaron su invocación considerando el carácter defensivo del instrumento. México contrariamente, al momento de su retiro del tratado en el año 2001, mencionó que el caso de las Malvinas constituía la prueba de fuego que demostraba el fracaso del TIAR.

8 ONUCA, Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica.

9 ONUSAL, Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador.

10 MINUGUA, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala.

11 UNMIH, Misión de las Naciones Unidas en Haití.

12 UNSMIH, Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití.

13 UNTMIH, Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití.

14 MIPONUH, Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití.

15 MINUSTAH, Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití.

En 1995 se creó la Comisión de Seguridad Hemisférica con el propósito de formular recomendaciones sobre cooperación para la seguridad de las américas y, en el año 2003, la Conferencia Especial sobre Seguridad, realizada en Ciudad de México dio origen a la “Declaración sobre Seguridad de las Américas” que estableció que la seguridad hemisférica tenía una naturaleza multidimensional.

## Cuadro 2

### Esquemas de Integración y Seguridad Subregional

INSTRUMENTO	FECHA	ORGANISMO	PROPÓSITO	SEGURIDAD
Acuerdo de Cartagena.	26.05.1969	Comunidad Andina de Naciones (CAN).	Desarrollo e integración regional.	Zona de Paz Andina.
Tratado de Chaguaramas.	04.07.1973	Comunidad del Caribe (CARICOM).	Mercado común.	Multilateralismo, control de armas pequeñas y anti-terrorismo.
Tratado de Cooperación Amazónica.	03.07.1978	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OCTA).	Preservación del medioambiente.	Fomento medidas de confianza mutua y de cooperación.
Protocolo de Tegucigalpa.	13.12.1991	Sistema de Integración de Centroamérica (SICA).	Integración de Centroamérica.	Fomento democracia, medidas de confianza entre Estados y fuerzas militares.
Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe.	24.07.1994	Asociación de Estados del Caribe (AEC).	Desarrollo sostenible.	Promueve acuerdos de cooperación.
Protocolo de Ouro Preto.	17.12.1994	Mercado Común del Sur (MERCOSUR).	Unión aduanera.	Plan general de cooperación recíproca para la seguridad regional.
Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica.	15.12.1995	Respalda el SICA.	Integración de Centroamérica.	Fomento democracia, medidas de confianza entre Estados y fuerzas militares.



INSTRUMENTO	FECHA	ORGANISMO	PROPÓSITO	SEGURIDAD
III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe.	12.12.2001	Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA).	Reforzar la autodeterminación y la soberanía de los pueblos.	Antítesis del “Consenso de Washington”. Seguridad energética.
Acta VI Cumbre Mecanismo de Tuxtla.	25.03.2004	Plan Puebla Panamá (PPP).	Mejor calidad de vida para el sur de México y Centroamérica.	Prevención y mitigación de desastres naturales.
Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.	04.07.2008	Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).	Diálogo político.	Intercambio de información en defensa y cooperación para seguridad ciudadana.

Fuente: Elaboración propia.

En la actualidad el sistema de seguridad interamericano o hemisférico aparece fragmentado por diversas iniciativas jurídicas y políticas de carácter “subregional”, que no solo recargan las agendas presidenciales con cumbres que no tienen vinculación entre sí (Rojas, 2007), sino que además dificultan la cohesión regional por la variedad de intereses y propuestas en juego. Solo el “Grupo de Río” reúne a la totalidad de Estados latinoamericanos y plantea la posibilidad de desarrollar cuestiones de seguridad comunes para todo el hemisferio.

El sistema de seguridad de Naciones Unidas, por su parte, si bien aparece como promotor de los intereses de las potencias que lideran el Consejo de Seguridad, es el único organismo que ofrece posibilidades concretas de cooperación en el ámbito de la seguridad y de intervención política a través de instrumentos como las misiones de paz (Soto, 2008) cuyo carácter multinacional parecen conferirle credibilidad y aceptación.

## 2. REDIMENSIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD

### a) Hacia un nuevo concepto de seguridad hemisférica

La denominada “agenda de seguridad hemisférica” cambió con el fin de la Guerra Fría y la instauración de la globalización (Rojas, 2007). El término del conflicto Este-Oeste coincidió en Centro y Sudamérica con las transi-

ciones a la democracia, la solución de los tradicionales conflictos fronterizos a través de la diplomacia y la definición de prioridades acordes a las necesidades de seguridad del tercer mundo. Nació así una nueva agenda de cooperación y coordinación políticas (Gaspar, 2003) destinada a hacer frente al impacto de la mundialización y del surgimiento de “nuevas amenazas” transnacionales.

La “Declaración sobre Seguridad de las Américas” de la Conferencia Especial sobre Seguridad de 2003, reconoció que la seguridad de los Estados del hemisferio era afectada al mismo tiempo por amenazas tradicionales y otras “no tradicionales” entre las que identificó:

- Amenazas “duras” a la seguridad: El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas.
- Amenazas de origen social: La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población que también afectan la estabilidad y la democracia.
- Amenazas provenientes de la naturaleza y la salud: Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medioambiente.
- Amenazas generadas por crimen organizado: La trata de personas.
- Amenazas provenientes de las tecnologías de la información y comunicaciones: Los ataques a la seguridad cibernética.
- Amenazas del transporte de productos peligrosos: La posibilidad de daños masivos en el caso de un accidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos.
- Amenazas por eventuales posesiones de armas de destrucción masiva en manos de particulares o terroristas.

La reformulación del concepto de la seguridad hemisférica va de la mano con la identificación de nuevas prioridades de seguridad en cada una de las subregiones (ver Cuadro 3) y el reconocimiento de nuevos factores de

inseguridad. La fragmentación de la institucionalidad regional simplificó los procesos de coordinación gubernamentales a través de reuniones interministeriales y cumbres de Jefes de Estado, que construyeron importantes bases de confianza recíproca que reveló la preocupación común por los “actores no estatales” que perjudican la seguridad de los Estados, como son las amenazas provenientes de grupos organizados (crimen organizado, terrorismo, etc.), o situaciones socioeconómicas internas y no previstas por los gobiernos (migraciones, marginalidad, conflictos sociales, etc.) igualmente aptas para causar estragos (Benítez, 2003).

### Cuadro 3

#### La seguridad pública como preocupación del hemisferio

MERCOSUR	PAÍSES ANDINOS	CENTROAMÉRICA	CARIBE
Narcotráfico.	Narcotráfico.	Narcotráfico.	Narcotráfico.
Terrorismo.	Terrorismo.	Terrorismo.	Terrorismo.
Tráfico de armas.	Pobreza y carencias sociales.	Medioambiente y desastres naturales.	Pobreza y carencias sociales.
Crimen organizado.	Guerrillas y grupos subversivos.	Crimen organizado.	Medioambiente y desastres naturales.
Medioambiente y desastres naturales.	Tráfico de armas.	Pobreza y carencias sociales.	Tráfico de armas.
Pobreza y carencias sociales.	Crimen organizado.	Tráfico de armas.	Crimen organizado.
Guerrillas y grupos subversivos.	Medio ambiente y desastres naturales.	Guerrillas y grupos subversivos.	

Fuente: Francisco Rojas Aravena. Crimen y violencia en las Américas. Disponible en: [www.thedialogue.org/PublicationFiles/Crime%20and%20Violence%20-%20Rojas.pdf](http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Crime%20and%20Violence%20-%20Rojas.pdf) -

#### b) **Hacia un nuevo concepto de seguridad global**

Desde fines del siglo XX la mayoría de los conflictos armados que ocurren en el mundo son de naturaleza intraestatal, y el porcentaje más alto de víctimas lo constituye la población civil que no participa directamente en las hostilidades. La ejemplificación es elocuente: si en la Primera Guerra Mundial de cada 10 personas muertas 9 eran combatientes, durante el conflicto que sucedió a la fragmentación de Yugoslavia la cifra se invirtió,

de manera que el resultado de las hostilidades arrojó 1 soldado muerto por cada 9 civiles (Morillas, 2007).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994 puso en la palestra la necesidad de redimensionar el concepto seguridad en su “Informe sobre Desarrollo Humano”, cuestionando la estrechez de la interpretación de la seguridad como un concepto que privilegiaba la protección del territorio y de los intereses nacionales, en desmedro del resguardo de una población muchas veces afectada por la enfermedad, el hambre y el delito.

El documento señaló:

“En definitiva, la seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas”.

El enfoque consideraba que la seguridad humana es un asunto de preocupación universal que conlleva aspectos comunes para los países ricos y pobres; que los componentes de la seguridad humana deben entenderse como interdependientes, en la medida que amenazas locales como la contaminación o el terrorismo no son acontecimientos aislados; que es más fácil velar por una prevención temprana de la seguridad que con intervenciones posteriores costosas y menos eficientes; y finalmente que la seguridad debe centrarse en el ser humano y *“en la forma como la gente vive y respira en un ambiente de conflicto o de paz”*.

La seguridad humana consiste, por lo tanto, en garantizar que la población esté libre tanto de incertidumbres y temores, como de carencias materiales básicas para la subsistencia y la vida digna.

El “Informe sobre Desarrollo Humano” distinguió siete categorías de amenazas contra la seguridad humana:

- Seguridad económica: Necesidad de contar con un empleo e ingreso básico.
- Seguridad alimentaria: Reconoce un problema en la distribución de la alimentación y propone el acceso físico y económico a los alimentos básicos.

- Seguridad de la salud: En los países pobres constituye una prioridad la prevención de las enfermedades contagiosas y parasitarias, y en los industrializados la prevención de accidentes y del cáncer.
- Seguridad ambiental: Tiene presente los procesos de degradación del medio físico.
- Seguridad personal: Tiene en cuenta la violencia física en el seno del Estado o por conflictos interestatales.
- Seguridad de la comunidad: Plantea la relevancia de la socialización y el derecho a una identidad cultural.
- Seguridad política: Asegura el respeto de los derechos humanos fundamentales.

El documento señaló que algunos problemas de la seguridad humana a escala mundial surgen porque *“las amenazas dentro de los países rebasan rápidamente sus fronteras nacionales”*. Ejemplificó las amenazas transnacionales como el deterioro del medioambiente, el tráfico de estupefacientes, la desigualdad entre países que genera fundamentalismo religioso y terrorismo, el crecimiento descontrolado de la población, etc., concluyendo que *“cuando la seguridad humana está amenazada en alguna parte, puede afectar a todo el mundo”*.

La seguridad humana consiste por tanto en librar a las personas “del miedo” y de la “necesidad”, de manera que su interpretación puede hacer énfasis en uno u otro aspecto (Morillas, 2007). Para países como Canadá y Noruega, fundadores de la Red de Seguridad Humana, el acento debe recaer en la protección de personas y comunidades víctimas de la violencia. Otros proponen que los esfuerzos se orienten para enfrentar todas las amenazas a la vida y dignidad de las personas. Así lo planteó Japón y bajo su iniciativa Naciones Unidas dio origen a la comisión sobre Seguridad Humana en el año 2001.<sup>16</sup> En el año 2003 tal comisión presentó el informe “La seguridad humana, ahora” que estableció que la seguridad de las per-

---

16 En el año 2000, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, empleó el concepto de seguridad humana en su Informe a la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas, denominado “Nosotros los pueblos. El rol de las Naciones Unidas en el Siglo XXI”. Luego en la Cumbre del Milenio se decidió crear la Comisión sobre Seguridad Humana que fue presidida por Amartya Sen y Sadako Ogato, quienes entregaron su informe en el año 2003.

sonas en todo el mundo está interrelacionada, pues la globalización puede generar desestabilización y conflictos que deben abordarse mediante un enfoque integrado.

La seguridad humana se plantea entonces como una respuesta a los desafíos del mundo actual en los que el Estado tiene un papel protagónico y donde la atención se traslada a la seguridad de la gente:

*“La seguridad humana complementa a la seguridad estatal, promueve el desarrollo humano y realza los derechos humanos. Complementa a la seguridad del Estado al centrar su foco de atención en las personas y haciendo frente a inseguridades que no han sido consideradas como amenazas para la seguridad estatal. Al contemplar este otro género de riesgos adicionales, amplía el foco de desarrollo humano más allá del concepto de “crecimiento con equidad”. El respeto a los derechos humanos constituye el núcleo de la protección de la seguridad humana”.*

La comisión examinó las esferas relacionadas con el conflicto y la pobreza en las que las expresiones de inseguridad humana son críticas y generalizadas, y concluyó sobre la necesidad de proteger a las personas en los conflictos violentos, hacer frente a la proliferación de armamento y combatir el delito; apoyar la seguridad de los migrantes, refugiados y desplazados; alentar un comercio y un mercado justos en beneficio de las personas en condición de pobreza extrema; y, finalmente, tratar de proporcionar niveles de vida mínimos en todas partes y dar prioridad a garantizar un acceso universal a la atención básica de la salud.

Completa el cuadro teórico de la seguridad humana el informe del año 2001 denominado “La responsabilidad de proteger”, elaborado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE)<sup>17</sup> a requerimiento del Secretario General de Naciones Unidas. El informe precisa que la responsabilidad primordial de proteger a los ciudadanos corresponde al Estado, pero que de forma subsidiaria se posibilita la intervención humanitaria de la sociedad internacional.

Se plantea que la responsabilidad de proteger de los Estados abarca tres responsabilidades específicas:

---

17 International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS).

- La responsabilidad de prevenir: Eliminar tanto las causas profundas como las causas directas de los conflictos internos y otras crisis provocadas por el hombre que pongan en peligro a la población.
- La responsabilidad de reaccionar: Responder a las situaciones en que la necesidad de protección humana sea imperiosa con medidas adecuadas, que pueden incluir medidas coercitivas como la imposición de sanciones y las actuaciones legales en el plano internacional y, en casos extremos, la intervención militar.
- La responsabilidad de reconstruir: Ofrecer después de una intervención militar plena asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación, eliminando las causas del daño que la intervención pretendía atajar o evitar.

La intervención internacional (a través del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas) se faculta en casos de graves daños para la población como resultado de una guerra civil, una insurrección, represión ejercida por el gobierno o el colapso de las estructuras estatales y que el Estado involucrado no quiera o no pueda evitar. En este caso, se sostiene *“la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención”*.

Los puntos fuertes del concepto de seguridad humana lo constituyen su naturaleza integradora y su foco en las personas, su carácter multidimensional, y su acento en el multilateralismo y la cooperación (Fuentes y Rojas, 2005). Los aspectos débiles son la imprecisión de su definición y su posible uso como justificación de la militarización de políticas públicas y de intervenciones humanitarias (Pérez, 2007).

Después de varias propuestas preliminares lideradas por el Secretario General de Naciones Unidas,<sup>18</sup> la doctrina de la “responsabilidad de proteger” fue aceptada a nivel global por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno efectuada en la sede de Naciones Unidas, en Nueva York, en septiembre del año 2005, y cuyas conclusiones fueron aprobadas mediante Resolución de la Asamblea General del 24 de octubre del mismo año. En

---

18 Ver documentos: Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Nueva York, 2 de diciembre de 2004 (A/59/565); Proyecto del Milenio de la ONU. Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los objetivos de desarrollo del milenio. Londres, 2005; Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos. Informe del Secretario General. Nueva York, 21 de marzo de 2005 (A/59/2005).

los párrafos 138 y 139 del documento final se materializó la “*responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad*”.<sup>19</sup>

### 3. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS

#### a) Seguridad humana y seguridad multidimensional, como definiciones integradoras e instrumentales

Una nueva dimensión de la seguridad ha sido consensuada tanto en el sistema de seguridad internacional como en el sistema de seguridad hemisférica.

En el sistema internacional de Naciones Unidas después de un amplio desarrollo doctrinal del concepto de “seguridad humana”, se convino en la Cumbre del año 2005 que la preocupación por la seguridad en el mundo debía recaer en la protección de las personas. Al año siguiente, sobre la base de ese compromiso, el Consejo de Seguridad dispuso la obligatoriedad de dar protección a la población civil en conflictos armados.<sup>20</sup> En julio de 2008 el Secretario General Ban Ki-Moon clarificó la conexión entre los conceptos de “soberanía con responsabilidad” y “responsabilidad de proteger” e indicó cómo planeaba llevarlos a la práctica.<sup>21</sup>

En el sistema de seguridad hemisférico, la Organización de Estados Americanos discutió la necesidad de ampliar el concepto de seguridad para incluir las nociones de seguridad humana y de nuevas amenazas<sup>22</sup> desde la “Declaración de Bridgetown” (Barbados, junio de 2002) en que se acu-

19 Resolución Asamblea General 60/1. Documento Final de la Cumbre Mundial. 24.10.2005. Ver documento final y seguimiento en: NACIONES UNIDAS. Cumbre mundial 2005. [en línea] <<http://www.un.org/spanish/summit2005/>> [consulta: 12 abril 2009].

20 La Resolución del Consejo de Seguridad N° 1.674 de 28.04.2006, observó que: “*los ataques dirigidos deliberadamente contra civiles y otras personas protegidas, y las violaciones sistemáticas, flagrantes y generalizadas del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos en situaciones de conflicto armado pueden constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales; y reafirma a este respecto que está dispuesto a considerar esas situaciones y, cuando proceda, a adoptar las medidas apropiadas*”.

21 GLOBAL POLICY FORUM. Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World by Ban Ki-Moon. July 15, 2008. [en línea] <<http://www.globalpolicy.org/empire/humanint/2008/0715ban.htm>> [consulta: 12 abril 2009].

22 ALVEAR, María Soledad. Ponencia de Chile en Asamblea General de OEA sobre Seguridad Hemisférica. Barbados, 3 de junio de 2002. PASOC, año 17, N° 3, julio septiembre, 2002. [en línea] <<http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART40f3f7103f5e2.pdf>> [consulta: 12 abril 2009].



ñó por primera vez el concepto de “enfoque multidimensional”<sup>23</sup> y que la “Declaración sobre Seguridad Hemisférica” confirmó. Posteriormente el concepto se institucionalizó mediante la “Declaración de Nueva León” de 2004<sup>24</sup> y la creación en el 2005 de la “Secretaría de Seguridad Multidimensional” (SSM)<sup>25</sup> en la OEA, que está destinada a coordinar los esfuerzos en la lucha “*contra las amenazas a la seguridad nacional y de los ciudadanos*”.

En aplicación de estos acuerdos, se llevó a cabo en octubre de 2008 en Ciudad de México la primera reunión de ministros en materia de seguridad pública de las Américas que concluyó con la suscripción de un importante instrumento: el “Compromiso por la seguridad pública en las Américas” que estableció expresamente la vinculación entre derechos humanos y seguridad pública:

*“La seguridad pública es deber y obligación exclusiva del Estado, fortalece el estado de derecho y tiene como fin salvaguardar la integridad y seguridad de las personas y proteger el disfrute de todos sus derechos” “...las condiciones de seguridad pública mejoran mediante el pleno respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como mediante la promoción de la educación, la salud y el desarrollo económico y social”.*<sup>26</sup>

Actualmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se encuentra elaborando un “estudio regional” sobre seguridad pública y derechos humanos, destinado a orientar a los Estados miembros de la OEA en la definición de políticas públicas para “*proteger a los habitantes del*

---

23 “Declaración de Nueva León” de la Cumbre Extraordinaria de las Américas de Monterrey del año 2004: “*Afirmando que los ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación, durante su diálogo en el trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, reconocieron que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales*”.

24 “*Reiteramos nuestro compromiso con los objetivos y propósitos contenidos en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, aprobada en la Conferencia Especial sobre Seguridad realizada en la Ciudad de México en octubre de 2003, que se basa, entre otros, en el concepto multidimensional de la seguridad, así como en el principio de que el fundamento y el propósito de la seguridad es la protección de los seres humanos*”.

25 “*La misión de la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM) es coordinar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra las amenazas a la seguridad nacional y de los ciudadanos, así como trabajar en la mitigación de los efectos perjudiciales de esas amenazas en la salud y bienestar de los ciudadanos y sociedades de los Estados miembros, y la prevención del abuso de sustancias psicoactivas, la delincuencia y la violencia; el fortalecimiento institucional; la asistencia en asuntos jurídicos y legislativos; y la promoción de la salud y la educación*”.

26 OEA. Primera reunión de ministros en materia de seguridad pública de las Américas. México D.F., 7 y 8 de octubre de 2008. [en línea] <[http://www.oas.org/seguridad\\_hemisferica/documents/rm00028s07.doc](http://www.oas.org/seguridad_hemisferica/documents/rm00028s07.doc)> [consulta: 25 abril 2009].

*hemisferio, especialmente a las víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos”.*<sup>27</sup>

El concepto de “seguridad humana” de la ONU se corresponde con el de “seguridad multidimensional” de la OEA. En ambos casos se trata de reformulaciones de las nociones tradicionales de la seguridad estatal –que hasta el momento poseían notorias influencias de la Guerra Fría– y cuyo foco de atención se traslada a la persona. Ambas visiones constituyen enfoques estratégicos susceptibles de diversas interpretaciones y que requieren la definición de políticas públicas que las implementen.

La diferencia entre ambas nociones estriba más bien en las obligaciones estratégicas que se impone a los Estados: las obligaciones de respeto de los derechos humanos son más acuciosas para los países del tercer mundo y a los países industrializados se les exige adicionalmente la tarea subsidiaria de contribuir a la protección de las poblaciones maltratadas por terceros Estados.

## **b) Estándares de derechos humanos para la seguridad internacional**

Los conceptos de seguridad humana y seguridad multidimensional, se encuentran en una relación de género y especie y en la práctica resultan conceptualizaciones complementarias. Ambas trazan estrategias que los Estados deben operacionalizar en el ámbito internacional, regional e interno.

La nueva dimensión de la seguridad posee entonces una extensión ética y otra normativa. En el plano ético promueve el respeto y la protección de las personas, y en el jurídico exige como consecuencia, la adhesión de los Estados al derecho internacional y especialmente al derecho internacional de los derechos humanos (Fuentes y Rojas, 2005). La seguridad humana es un concepto ligado al de la libertad y la dignidad humanas, dado que no es posible que el ser humano se sienta libre, si se siente inseguro (Cortés, 2003).

La redefinición del concepto de seguridad comenzó a fines de los años ochenta a partir del polémico artículo de Richard Ullmann “Redefining Security”, que criticaba la visión estatal y céntrica que hasta entonces pre-

---

27 CIDH. Comunicado de prensa (15 de marzo 2007). CIDH urge a los Estados a reflexionar sobre la importancia de la seguridad ciudadana y el respeto a los derechos humanos. [en línea] <<http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=691>> [consulta: 25 abril 2009].

dominaba en los estudios de seguridad (Sotomayor, 2007). Más tarde el concepto de “seguridad humana” sustituiría efectivamente el antiguo paradigma de la “seguridad estatal” dando origen primero a la idea de “soberanía como responsabilidad” (Etzioni, 2005) y luego a la noción de “responsabilidad de proteger”.

La “responsabilidad de proteger” conocida también como “R2P”, consiste en el compromiso que asumen los Estados de prevenir, manejar los conflictos y proteger a sus ciudadanos especialmente de las atrocidades que significan los crímenes de genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad (Deng, 2008). Como consecuencia se amplía el espectro del “*ius ad bellum*” o derecho de guerra, que es el término dado a la rama del derecho que define las razones legítimas por las que un Estado puede librar una guerra y se centra en ciertos criterios que hacen una guerra justa (Valencia, 2007).<sup>28</sup> Si bien la Carta de las Naciones Unidas prohíbe el uso de la fuerza y la amenaza de su empleo, la nueva doctrina plantea que en el evento que los Estados no sean capaces de proteger a las poblaciones vulnerables, la responsabilidad de auxilio la asume la comunidad internacional incluso empleando la fuerza militar como “*ultima ratio*”.

La “responsabilidad de proteger” fue finalmente aceptada por toda la comunidad internacional en la Cumbre de Naciones Unidas efectuada en el año 2005 y zanjó la controversia ampliamente debatida entre los partidarios del “derecho de injerencia”<sup>29</sup> en boga en los años noventa y los seguidores de la pasividad indolente que permitió genocidios como los de Ruanda (1994) y Srebrenica (1995). Resolvió que si pese a la ayuda internacional, los Estados no pueden o no quieren brindar protección a su gente, entonces la comunidad internacional es la que adquiere la responsabilidad de involucrarse.

De esta manera el derecho internacional de los derechos humanos da hoy contenido normativo a la función disuasiva del sistema de seguridad colectivo de Naciones Unidas, y refuerza la legitimidad del uso de la fuer-

---

28 El “*ius in bellum*” o Derecho Internacional Humanitario (DIH), es el derecho que se aplica en la guerra, tanto para regular la conducción de las hostilidades (usualmente denominado Derecho de La Haya), como para proteger a las víctimas del conflicto (comúnmente llamado Derecho de Ginebra).

29 Los autores Mario Bettati y Bernard Kouchner sostuvieron, a fines de los ochenta, que existía un “derecho” o “deber de injerencia” para asistir a pueblos en peligro. Bajo esta premisa se produjeron las intervenciones militares en Irak en 1991, Somalia en 1992, Ruanda en 1994, Bosnia y Herzegovina en 1994, Liberia, Sierra Leona y Albania en 1997 y Kosovo en 1999.

za para asegurar la responsabilidad penal y el castigo de los autores de crímenes que no solo afectan la paz y la seguridad internacionales, sino que afligen la vida y la dignidad de las personas de conformidad con el Estatuto de Roma.

La seguridad internacional aparece entonces vinculada a las obligaciones estatales de respetar y garantizar los derechos humanos, de sujetarse a las condiciones que establece el derecho internacional humanitario y de colaborar con la efectividad de la aplicación del derecho internacional penal.

**c) Estándares de derechos humanos para la seguridad pública**

El concepto de seguridad humana traslada la preocupación tradicional por la supervivencia del Estado, a la inquietud por la protección de la integridad de las personas. La nueva idea de seguridad engloba el concepto tradicional de seguridad nacional (estatal), de seguridad regional (hemisférica) y de seguridad global (internacional), enmarcándolas en un significado único: la seguridad humana que abarca la seguridad física de la población, la protección de la dignidad de las personas, la protección contra riesgos provenientes tanto del ser humano como de la naturaleza y la entrega de asistencia humanitaria para todos aquellos que la necesitan (Deng, 2008).

Se entiende que la responsabilidad de garantizar la seguridad humana corresponde al Estado y que en un Estado democrático de derecho, estos deberes están sujetos a ciertos estándares internacionales mínimos fijados por el derecho internacional de los derechos humanos (Soto, 2008). Las obligaciones contraídas en el ámbito internacional mediante la suscripción de estos tratados, generan un tipo de deber específico estatal cuyo objetivo consiste en dar protección a sus propios ciudadanos (Cancado, 2006).

Las obligaciones genéricas más importantes que contraen los Estados en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos consisten en las de respetar y garantizar la vigencia de tales derechos. La obligación de “respetar” exige al Estado y a sus agentes que no violen los derechos humanos establecidos en los tratados (constituye una obligación de no hacer o de inhibirse) y mediante la obligación de “garantizar” se exige el emprendimiento de acciones legislativas, judiciales y administrativas que aseguren que todas las personas estén en condiciones de ejercer sus derechos (constituye una obligación de hacer o de ejecutar). La obligación de “garantizar” que imponen los derechos humanos a los Estados, también

importa los deberes de prevenir, castigar y sancionar las infracciones que se cometan contra las personas a través de sistemas de sistemas policiales y de persecución penal eficientes.

En el nuevo esquema de seguridad hemisférica la tranquilidad de las personas se encuentra interrelacionada, de manera que una crisis que afecte a una comunidad, al mismo tiempo constituirá una crisis a la seguridad humana. En Latinoamérica los principales factores de riesgo para la seguridad humana lo constituyen la gobernabilidad, la inseguridad pública y la violencia organizada (Rojas, 2007). La seguridad pública (o ciudadana) se convierte entonces en el mayor desafío hemisférico para la seguridad humana y debe abordarse no solo con urgencia, sino con el cuidado de mantener las funciones de las fuerzas de seguridad y de defensa dentro de sus atribuciones constitucionales, sujetas al control jurisdiccional y político, y dando plena eficacia a los derechos fundamentales de las personas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en este sentido que: *“el fortalecimiento de los sistemas democráticos sobre la base del respeto de los derechos humanos puede contribuir a erradicar situaciones disfuncionales en las que se confrontan los derechos humanos individuales y la seguridad colectiva a fin de asegurar el goce y ejercicio del derecho a vivir con seguridad”*.<sup>30</sup>

#### 4. Conclusiones

Existen dos sistemas de seguridad comunitarios vigentes en las Américas: el sistema internacional de Naciones Unidas (ONU) y el sistema interamericano o hemisférico de la Organización de Estados Americanos (OEA). Ambos después de la Guerra Fría cambiaron de paradigma y ampliaron la dimensión de la seguridad, trasladando el enfoque desde la preocupación por la preservación del Estado (la seguridad nacional) a la conservación de la vida y dignidad humanas.

En el sistema internacional la noción de “seguridad humana” dio origen a la doctrina actualmente en boga de la “responsabilidad de proteger” que exige que los Estados den protección a sus ciudadanos, pero que obliga al

---

30 CATON, Santiago. Presentación en nombre del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ante la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, 17 de enero de 2008. [en línea] <[http://scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_08/CP19529T04.doc](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_08/CP19529T04.doc)> [consulta: 25 abril 2009].

mismo tiempo a la comunidad internacional a monitorear los abusos que ocurran en esa esfera interna, considerando incluso la posibilidad de intervención en casos de atentados graves contra las personas.

En el sistema hemisférico, la nueva doctrina de la “seguridad multidimensional” propone enfrentar las amenazas tradicionales y los nuevos fenómenos delictivos transnacionales, reforzando la gobernabilidad y el estado de derecho. Los derechos humanos superan de esta manera la consideración originaria de “limitación” del ejercicio (eventualmente abusivo) del poder, y se plantean además como criterios para la formulación de políticas de seguridad destinadas a la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad.

La nueva dimensión de la seguridad –humana y multidimensional– otorga a la comunidad internacional un rol activo y estratégico en la protección de los derechos humanos, en la vigencia del derecho internacional humanitario y en la aplicación del derecho internacional penal.

La nueva dimensión de la seguridad internacional y hemisférica, impone un marco conceptual, jurídico y político que demanda a los Estados la implementación de nuevas políticas públicas de seguridad y defensa en las Américas. Por una parte, obliga a fortalecer la coordinación internacional a través de los foros que proporciona el sistema de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano. De otro lado, impone la necesidad de adecuación normativa e institucional para recoger los desafíos de prevención que plantean las amenazas transnacionales. Este nuevo esquema significará por tanto una transformación valórica y profesional de todas las instituciones a cargo de la defensa, la seguridad y la justicia.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ALVEAR, María Soledad (2002). Ponencia de Chile en Asamblea General de OEA sobre Seguridad Hemisférica. Barbados, 3 de junio de 2002. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. 17 (3): 52-53, sept.

BENÍTEZ MANAUS, Raúl (2004) Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 64: 49-70, ene.

CANÇADO TRINDADE, Antonio (2006). *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI*, Santiago, Editorial Jurídica.

- CORTÉS, Carlos (2003). *Elogio de la Convivencia*. San José, Universidad para la Paz, 234 p.
- DENG, Francis y MÉNDEZ, Juan (2008). Seguridad Internacional y Derechos Humanos. En: TRABUCCO, Elia (Editora). *Derechos Humanos Hoy, Balance Internacional*. Chile, Facultad de Derecho Universidad de Chile, Centro de Derechos Humanos, pp.81-91.
- ETZIONI, Amitai. Sovereignty as Responsibility. The Institute for Communitarian Policy Studies. The George Washington University. [en línea] <<http://www.gwu.edu/~ccps/etzioni/documents/A347a-SoverigntyasResponsibility-orbis.pdf>> [consulta: 12 abril 2009].
- FUENTES, Claudia y ROJAS, Francisco (2005). *Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*. París, UNESCO, 213 p.
- GASPAR, Gabriel (2003). Desafíos y dilemas de la seguridad en América Latina en la Posguerra Fría. En: ROSAS, María Cristina (Coord.) *Cooperación y conflicto en las Américas, Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 91-147.
- HARDY Videla, D. La Seguridad Cooperativa, un modelo de seguridad estratégica en evolución [en línea]: Revista de Marina N° 6, 2003. Valparaíso, Chile. [en línea] <<http://www.revistamarina.cl/revistas/2003/6/hardy.pdf>> [consulta: 12 abril 2009].
- MORILLAS BASSEDAS, Pol (2007). Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana. Un repaso histórico. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 76: 47-58, ene.
- NIKKEN, Pedro. Estudios Básicos de Derechos Humanos, San José, Instituto Internacional de Derechos Humanos (IIDH). [en línea] <<http://www.defensoria.gob.ve/detalle.asp?sec=1407&id=884&plantilla=8>> [consulta: 13 abril 2009].
- PEREZ DE ARMIÑÓN, Karlos (2007). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 76: 56-77, ene.

- RESTREPO, César (2004). *La Nueva Seguridad Hemisférica*. Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, 189 p.
- ROJAS ARAVENA, Francisco. El rol de la defensa en materias no militares. Cooperación, coordinación y acción colectiva. En: Primera Conferencia Temática de Ministros de Defensa de las Américas (2007, Costa Rica). Consultas a la sociedad civil. [en línea]. de: <http://www.cdma2008.ca/pdf/VIIICMD-ConsultaSoCivil-CR20071%20Francisco%20Rojas3.pdf> [consulta: 10 abril 2009].
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2007). La integración regional: un proyecto político estratégico. San José de Costa Rica (III Informe del Secretario General de FLACSO).
- ROJAS ARAVENA, Francisco. Crimen y violencia en las Américas. [en línea] <<http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Crime%20and%20Violence%20-%20Rojas.pdf>> [consulta: 13 abril 2009].
- ROSAS, María Cristina (2003). Existe la seguridad hemisférica? En: ROSAS, María Cristina (Coord.) *Cooperación y conflicto en las Américas, Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 91-147.
- SOTO, Daniel (2008). Estándares internacionales de justicia criminal y reformas a la justicia militar en Chile. *Revista Académica*. 47: 145-160.
- SOTO, Daniel (2008). Desafíos para una nueva política de participación del Estado de Chile en operaciones de paz. *Revista Política y Estrategia*. 112: 75-92, dic.
- SOTOMAYOR VELÁSQUEZ, Arturo. La seguridad internacional: viejo vino en botellas nuevas. *Rev. Cienc. Polit.* 2007, vol. 27, no. 2, pp. 67-88. [en línea] <[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2007000300004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2007000300004&script=sci_arttext)> [consulta: 12 abril 2009].
- VALENCIA, Alejandro (2007). *Derecho internacional humanitario. Conceptos básicos. Infracciones en el conflicto armado colombiano*. Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 509 p.



## TENSIONES Y PARADOJAS EN EL DESEMPEÑO DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA EN CONFLICTOS INTERNOS ARMADOS<sup>∞</sup>

CARLA ALBERTI CHESTA\*  
ALEXANDER MICIĆ TÄGER\*\*

*“When two elephants fight it is the grass between them that suffers most”<sup>1</sup>*  
Proverbio africano

### RESUMEN

*El presente artículo analiza el desempeño del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en conflictos armados internos, atendiendo a la siguiente interrogante: ¿Qué factores determinan el éxito o fracaso del actuar del CICR en conflictos armados internos? El objetivo general de este artículo es identificar cómo actúa el CICR en este tipo de conflictos; en específico, se busca indagar en los factores que favorecen u obstaculizan su accionar. Como hipótesis se sostiene que las tensiones entre los principios y estructuras que guían la acción del CICR (causas endógenas), como los distintos escenarios de conflicto (causas exógenas), constituyen, en gran medida, el origen de los obstáculos que este debe enfrentar. Para ello se profundiza en las diversas facetas del accionar del CICR con sus respectivos desafíos: entrega de asistencia, y el desafío de la politización de esta y de la victimización de los actores; su actuar como mediador en los conflictos y el desafío de ser neutral e imparcial a la vez; por último, la promoción del respeto al derecho internacional humanitario, y el desafío de no perder su eficacia in situ. Estas tensiones son ejemplificadas a través de una serie de casos altamente reveladores: Haití, Colombia, Nigeria, Bosnia-Herzegovina, Afganistán y Ruanda. El artículo concluye que el éxito de la acción del CICR en conflictos armados internos, va a depender de la capacidad de esta organización de responder de manera flexible y pragmática, adaptándose a los diferentes contextos en los que asiste, manteniendo incólume la*

---

\* Cientista Política. Pontificia Universidad Católica. Chile. caalbert@uc.cl

\*\* Licenciado en Historia y Cientista Político. Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile. acmicic@uc.cl

<sup>∞</sup> Fecha de Recepción: 040908

Fecha de Aceptación: 120609

<sup>1</sup> “Cuando dos elefantes luchan, es el pasto entre ellos el que sufre más”.

*observancia de los principios que rigen a la institución. La primera parte de este artículo presenta el origen y contexto del CICR, su naturaleza, estructura, principios y funciones, así como los factores que favorecen desempeño; la segunda, desarrolla aquellos factores que lo desafían y obstaculizan.*

**Palabras clave:** *Comité Internacional de la Cruz Roja, conflictos armados internos, principios y estructuras, escenarios de conflicto, derecho internacional humanitario.*

### ABSTRACT

#### **TENSIONS AND PARADOXS IN THE ROLE THE INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS PLAYS IN INTERNAL ARMED CONFLICTS.**

*This article analyses the performance of the International Committee of the Red Cross (ICRC) in internal armed conflicts, seeking to answer the following question: what factors determine the success or failure of this performance? Thus the main goal of this article is to identify the role played by the ICRC in this type of conflicts and, particularly, what favors or jeopardizes its work. As an Hypothesis, we argue that the tensions between the principles and structures of the ICRC (endogenous causes) as well as the different armed conflict scenarios in which ICRC must work (exogenous causes), constitute the main obstacles the work of the ICRC faces. In order to verify this statement, the article addresses the different aspects of ICRC performance and its several challenges: delivery of assistance and the threat of being politically used and the victimization of the actors involved; ICRC role as a mediator in conflicts and the challenge of being simultaneously neutral and impartial; and finally, the promotion of the respect to International Humanitarian Law and the challenge of keeping effectiveness while working in situ. These enormous tensions are exemplified by a myriad of relevant cases: Haiti, Colombia, Nigeria, Bosnia-Herzegovina, Afghanistan, and Rwanda. The article concludes that the success of ICRC performance in internal armed conflicts depends on the capacity of this organization to respond flexibly and pragmatically, adapting itself to the diverse contexts in which it assists, while keeping undamaged its observance of the principles that guide the institution. The first section of this article deals with the origin and context of ICRC, its*

*nature, structure, principles, and functions as well as the factors that favor ICRC work. The second part develops those elements that jeopardize and challenge ICRC performance.*

**Key Words:** *International Committee of the Red Cross, internal armed conflicts, principles and structures, armed conflict scenarios, international humanitarian law.*

## INTRODUCCIÓN

El presente escrito analiza la competencia del Comité Internacional de la Cruz Roja en conflictos armados internos. En específico, busca responder la siguiente interrogante: ¿Qué factores determinan el éxito o fracaso de la competencia del Comité Internacional de la Cruz Roja?

En un contexto de pos Guerra Fría, donde la mayoría de los conflictos armados son más bien de naturaleza interna, asimétrica y compleja, la labor del trabajo humanitario se ve enfrentada a una serie obstáculos que determinan sus decisiones y cursos de acción. Si bien es innegable que el CICR ha desplegado un memorable trabajo de asistencia a las víctimas de los conflictos armados (tanto en el terreno, como en el desarrollo del derecho internacional humanitario), también es cierto que este sistema no está exento de crisis.

Nuestro objetivo general es identificar en qué consiste la competencia del CICR. Como objetivos específicos, por un lado buscamos indagar en aquellas circunstancias en que el CICR ha sido capaz de llevar a cabo su competencia de manera exitosa; por otro lado y, como correlato de lo anterior, también precisamos reconocer tanto aquellos factores que favorecen a la competencia del CICR, como aquellos que amenazan con reducirla a la impotencia. Somos de la opinión que, para una correcta evaluación de estas competencias, no es suficiente referirse a las acciones llevadas a cabo; además se requiere una inspección de la manera de realizarlas y del éxito que se haya obtenido.

En base a lo antes mencionado, nuestra hipótesis sostiene que son los mismos principios y estructuras que guían la acción del CICR, los que constituyen en gran parte el origen de los obstáculos que esta debe enfrentar. Este aspecto hace necesario detenerse en una descripción de los principios del CICR, dado que a partir de ellos surgen –en gran medida– las tensiones en su accionar. Asimismo, la naturaleza de los contextos en los que debe llevar a cabo su labor, constriñen la competencia del CICR. En otras palabras, el origen de dichos obstáculos proviene tanto de fuentes endógenas como exógenas. Ante los problemas y situaciones

que enfrenta el CICR, postulamos que la solución de este ha sido apostar por el pragmatismo. Todo esto en el marco de conflictos armados cuya naturaleza es eminentemente política.

Para desarrollar estos planteamientos, dividiremos el presente trabajo en dos secciones. En la primera, analizaremos el origen y contexto del CICR, así como su naturaleza, estructura, principios y funciones. Con esto tendremos nociones de las características del accionar del CICR y, por tanto, sobre cuál es la competencia de la referida organización y cómo esta se desarrolla. En esta sección desarrollaremos las diferencias entre el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Cruz Roja nacional de los Estados, cómo estas diferencias influyen en el accionar del CICR y, consecuentemente, moldean la relación entre ambas entidades.

En la segunda sección, indagando en actividades concretas del CICR en terreno, analizaremos su competencia en:

- Prodigar asistencia y los desafíos de politización de esta y de victimización de los actores.
- Actuar como mediador en la escena de los conflictos y el desafío de ser neutral e imparcial a la vez.
- Promover el respeto a los DD.HH. y al derecho internacional humanitario, y el desafío de lograr la eficacia sin por ello dejar de ser ético en el actuar.

Según criterios de representatividad geográfica y seleccionando aquellos casos más reveladores, hemos incluido en el análisis referencias a Haití, Colombia, Nigeria, Bosnia-Herzegovina, Afganistán y Ruanda.

En breve, la primera parte presentará los factores que impulsan la competencia del CICR, mientras en la segunda se desarrollará aquellos factores que desafían y obstaculizan dicha competencia.

## **I PARTE**

### **ORIGEN Y OBJETIVOS DEL CICR**

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) es la cabeza fundante del movimiento de la Cruz Roja. Nace del esfuerzo de un grupo de suizos, liderado por Henry Dunant, para ayudar a los heridos en las guerras de secesión italianas de mediados del siglo XIX. Dunant desplegó una diplomacia en los Estados europeos,

a modo de concordar en una forma de asistir y proteger a aquellas personas (Forsythe, 1977). Debido a esto, su mandato inicial se orientó a asistir a los individuos en conflictos armados, tanto a civiles como a caídos en combate o hors de combat. En la actualidad ha expandido su mandato para abarcar también a aquellos afectados por conflictos políticos, sean armados o no.

El CICR es el encargado de promover y vigilar el cumplimiento del derecho internacional humanitario (DIH), motivado por la necesidad de humanizar la guerra (Forsythe, 1977: 7). Así, dieciséis Estados reunidos en Ginebra en 1863, constituyeron el génesis del DIH y, a la vez, resolvieron la creación del CICR. Por tanto esta organización es inseparable de las normas internacionales sobre la protección a las víctimas de conflictos armados. El CICR se convirtió en un *establishment*, en la institución garante del DIH, potestad que le fue otorgada por los Estados, por lo que es considerado como una organización híbrida entre no gubernamental y gubernamental.

Por tanto, no es posible entender la labor del CICR sin interiorizarse en el DIH. Ambos son inseparables como dos caras de una misma moneda: el primero, se constituye en la mano práctica; el segundo, en la teórica. Cabe mencionar que el DIH es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra. (ICRC; 2003a)

## **ESTRUCTURA Y NATURALEZA DEL CICR**

Respecto de la naturaleza del CICR, ya se ha mencionado que corresponde a un tipo de organización internacional de raigambre híbrida conocida como GON-GO (governemental-non governmental organization), debido a que está compuesta tanto por Estados como por entes privados, lo que aumenta su influencia a nivel internacional; como bien señala Forsythe *“this is one reason why the ICRC became the establishment humanitarian organization. Its initial core role was approved by states”* (Forsythe, 2005: 169).<sup>2</sup>

En lo que respecta a este rol inicial, pese a haberse modificado en relación a los cambios en la estructura internacional, ha mantenido su énfasis prácticamente exclusivo en el *ius in Bello*. Esto se debe a que la razón de ser del CICR es

---

2 [Esta es una de las razones por las que el CICR se convirtió en la organización humanitaria por excelencia. Su rol central inicial fue aprobado por los Estados].

la protección de las víctimas de guerra, por lo que no le atañen consideraciones respecto de la justicia de las causas bélicas.

Pese a que el CICR lleva a cabo un importantísimo trabajo respecto del desarrollo y monitoreo del cumplimiento del DIH, su potencial de acción radica en el trabajo humanitario, el cual busca *“to restore some of those rights (DD.HH). when individuals are deprived of them by circumstance”* (Terry, 2002: 17),<sup>3</sup> como también el alivio *in situ* e inmediato del sufrimiento. En efecto, para lograr cumplir su mandato, muchas veces el CICR debe hacer caso omiso respecto de las cuestiones relacionadas con la guerra y la paz.

No obstante, esta metodología le ha granjeado sendas críticas a la labor del CICR; por ejemplo, autores como Forsythe señalan que *“it is difficult for the ICRC to be a fully fledged guardian for humanitarian standards if it rarely speaks out in its favour”* (Forsythe, 2005: 179).<sup>4</sup> Sin embargo, cabe mencionar que el CICR no pretende reemplazar a los gobiernos respecto de la protección de los individuos nacionales, pues son estos quienes tienen la responsabilidad primaria de resguardar el bienestar de sus ciudadanos. El Estado es quien posee el monopolio del uso de la violencia legítima con el fin de garantizar la seguridad de sus nacionales –pues esta su principal responsabilidad y es su deber cumplirla– por cuanto no es parte de la misión ni competencias del CICR suplantarle en este rol. Por el contrario, dicha organización busca complementar la labor estatal, avanzando valores liberales que dan origen a su accionar, orientado exclusivamente a la búsqueda del bienestar humano.

Por otro lado, el CICR al ser de naturaleza híbrida debe lidiar con diversas manifestaciones del campo de la política. A este respecto pueden considerarse específicamente tres tipos de “política” que inciden en su accionar. En primer lugar, se encuentra la política humanitaria, la que es promovida por el CICR, en tanto busca que los Estados acepten y cumplan el DIH por medio del lobby. En segundo lugar, está la política en términos de poder que es clásica de los Estados al buscar lograr su interés nacional. Respecto de esta el CICR actúa para minimizar su campo de ejecución, empeñándose en aparecer como neutral. No obstante lo señalado en el párrafo anterior, sí se advierten tensiones entre el CICR y los Estados pues la seguridad y resguardo de los nacionales es un área delicada para la política interna y la soberanía nacional. Así, por un lado, el CICR se aboca a prodigar asistencia

---

3 [Para restaurar algunos de esos derechos (DD.HH) cuando los individuos son privados de ellos por las circunstancias].

4 [Es difícil para el CICR ser un completo guardián de los estándares humanitarios si raramente habla en su favor].

a todas las personas en tanto miembros de la humanidad, sean o no nacionales de un Estado; por otro lado, la misión de este último es asistir primeramente a su población nacional.

Finalmente, como tercer tipo de política se encuentra la burocrática, la que, en muchas ocasiones, es generada por el accionar del CICR, en específico debido a las pugnas y competencias surgidas entre las respectivas unidades del movimiento de la Cruz Roja. Para clarificar este último punto, es necesario profundizar en la estructura organizacional del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Esta organización es una de las cabezas del movimiento de la Cruz Roja; otra está constituida por la Federación que reúne a las distintas Cruz Roja nacional. Estas, si bien requieren del reconocimiento del CICR, son independientes en su actuar, razón por la cual su lealtad primaria está orientada al Estado al que representa.

Recurrentes han sido las críticas al CICR debido a la pugna interna entre las instituciones que componen el movimiento de la Cruz Roja. Como bien señala Forsythe, *"ICRC can also be affected by bureaucratic or organizational politics stemming from competition among units of the Red Cross Movement"* (Forsythe, 2005: 179).<sup>5</sup> Esto implica que la organización se vea paralizada por la falta de unidad, lo que conlleva a que en algunas ocasiones las sociedades nacionales se opongan a la labor del CICR y, en otras, el mismo CICR las sobrepase para aplicar su mandato. En general, esta dinámica competitiva afecta el desempeño del CICR en terreno, pero mantiene –dentro de lo posible– la calidad ética del comité, en el sentido que no está dispuesto a transar sus principios ni los estatutos del derecho internacional humanitario, en casos en que las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja abracen las políticas de sus respectivos gobiernos, empañando la labor humanitaria. Cabe señalar que esta relación entre el CICR y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja corresponde a una dinámica transversal a todo el movimiento y no atañe a alguna Cruz Roja de un Estado en particular. Un análisis más específico sobre esta relación excede los objetivos e intenciones del presente artículo, el que no aborda la Cruz Roja de las naciones sino el desempeño del CICR.<sup>6</sup>

---

5 [El CICR también puede ser afectado por la burocracia o política organizacional, producida por la competencia entre las unidades del movimiento de la Cruz Roja].

6 Para mayor información acerca de este tema, ver:  
"Doctrina relativa a la cooperación del CICR con las Sociedades Nacionales" en El Comité Internacional de la Cruz Roja en Web: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/6g7nb3?opendocument>  
"¿Cuál es la relación del CICR con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja?" en El Comité Internacional de la Cruz Roja en Web: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/5tecll?opendocument>

No obstante la referida competencia entre los componentes del movimiento de la Cruz Roja, en tiempos de guerra, corresponde al CICR la tarea de dirigir la asistencia y protección de los individuos afectados por las mismas. Para ello cuenta con el apoyo tanto de las sociedades nacionales como de la Federación (Forsythe, 1977: 21).

## LOS PRINCIPIOS DEL CICR

Siete principios constituyen el norte del CICR en su actuar, los que se apoyan en la noción que toda persona tiene igual dignidad en virtud de su membresía a la humanidad. Estos principios corresponden a: unidad, voluntarismo, universalismo, humanidad, independencia, neutralidad e imparcialidad.

Según Fiona Terry, *“humanitarian principles were designed to guard against the use of humanitarian assistance to induce political or any other compliance”* (Terry, 2002: 26).<sup>7</sup> En la II Parte del presente trabajo, se analiza la aplicabilidad práctica de aquella aseveración. Si bien nobles de intención, estos principios traicionan en cierta medida la labor del CICR y desafían su competencia en terreno, toda vez que son ellos mismos el origen de muchos obstáculos y paradojas que dicha organización enfrenta. Por tanto, cada principio presentará su propio antídoto.

La unidad implica solo la existencia de una sola Cruz Roja nacional por Estado, amén de no intervenir en sus funciones ni socavar su eficacia. El problema es que tras esta fachada de unidad existen múltiples roces y descoordinación entre cada una de ellas y el CICR. Consecuentemente, *“while there is unity in the matter of one National Society per state, there is much disunity within the Movement”* (Forsythe, 2005: 162).<sup>8</sup> En la II Parte se analizan los desafíos que el CICR enfrenta ante la Cruz Roja que muchas veces promueve los intereses nacionales particulares.

El voluntarismo denota una intención humanitaria sin fines de lucro; se trata de una acción de socorro a víctimas de conflictos, no de un negocio. En razón de ello la necesidad de contar con un personal profesional altamente capacitado (so pena de caer en el fracaso) impuso la necesidad de tener funcionarios muy bien pagados.

---

7 [Los principios humanitarios fueron diseñados para velar contra el uso de la asistencia humanitaria para inducir obediencia política o de cualquier otro tipo].

8 [Mientras hay unidad en los asuntos de una sociedad nacional por Estado, hay mucha desunión dentro del movimiento].



El universalismo invoca el impulso del CICR de realizar una labor para todos y en todos los Estados. En parte esto se ha logrado, pero para muchos regímenes el CICR está proyectando valores (liberales o no) de corte occidental. Para menguar estas percepciones, la organización ha introducido algunas innovaciones como, en el caso de los países musulmanes por ejemplo, reemplazar el símbolo de la cruz por el de la media luna.

El imperativo humanitario establece la obligación de otorgar asistencia humanitaria donde sea que se necesite. Aliviar el sufrimiento humano es la primera prioridad y está por sobre todas las otras consideraciones. El argumento aquí es que todas las personas, en cuanto seres humanos, tienen el derecho a obtener asistencia humanitaria. El desafío radica, como se verá, en cómo determinar si las personas que recibirán la asistencia son realmente acreedoras de esta y la usarán para los fines indicados.

Si bien estos cuatro principios son profesados por el CICR y, cada uno a su manera, presentan también obstáculos, los principios más importantes, sensibles y problemáticos –en cuanto constituyen los medios esenciales para el objetivo central del CICR, esto es, la protección humanitaria– son los tres que siguen.

La independencia proclama que la asistencia debe darse libre de influencias políticas. Si bien el CICR obtiene fondos de los gobiernos, este no acepta que le impongan condiciones. Esto trae consigo una tensión constante, pues los gobiernos donantes tratarán activamente de influir en la acción humanitaria, para favorecer intenciones particulares (prestigio internacional, fortalecimiento de posición relativa del Estado y/o de alguna de las facciones internas, entre otras). Igualmente delicada es la relación con la Cruz Roja nacional, toda vez que estas suelen representar los intereses nacionales (en tanto brazos del Estado) antes que un espíritu humanitario internacional.

Neutralidad “*denotes a duty to refrain from taking part in hostilities or from undertaking any action that furthers the interests of one party to the conflict or compromises those of the others*” (Terry, 2002: 19).<sup>9</sup> Así, el CICR aboga por entregar asistencia solo en base a la necesidad. El primer desafío consiste en que solo las organizaciones financieramente solventes pueden darse el lujo de brindar ayuda solo en base a la necesidad; el CICR requiere de las donaciones de gobiernos que siempre mostrarán preferencia hacia una de las partes en pugna, por ello la relación es tan sensible.

---

9 [Denota un deber de abstenerse de tomar parte en las hostilidades o iniciar cualquier acción que pueda avanzar los intereses de un partido del conflicto o comprometa los de otro].

Se trata, por tanto, de evitar la politización de la protección. Esto le confiere legitimidad al CICR, beneficiando su eficiencia en terreno. *“Thus ICRC privileges the principle of neutrality as an operational tool for securing access and dialogue”* (Terry, 2002: 20).<sup>10 11</sup> El éxito de este principio en generar confianza y apoyo al CICR por parte de los grupos del conflicto, es la llave principal para acceder a las víctimas. El otro desafío que se presenta, como se verá, es si la neutralidad es moralmente aceptable cuando se asiste a acciones horribles. La neutralidad implica la igualdad legal entre opresores y víctimas. ¿Hasta qué punto puede una organización de protección humanitaria mantenerse neutral? ¿Qué se puede hacer en casos como el holocausto nazi o el genocidio en Ruanda?

Por imparcialidad se entiende que una agencia de asistencia humanitaria, a la hora de prestar sus servicios, *“makes no discrimination as to nationality, race, religious beliefs, class or political opinions”* (Roberts, 1996: 51).<sup>12</sup> Así, la ayuda se otorga a todas las víctimas que la necesiten, sin importar quiénes son. De nuevo, surgen otros problemas: ¿Cómo asegurarse que la asistencia humanitaria no sea utilizada en contra de quienes pretende asistir? ¿Qué sucede cuando los ayudados no son las víctimas o, siendo las víctimas, ellos también perpetraron crímenes? ¿Cómo evitar que la asistencia no sea utilizada para el fortalecimiento de un bando en detrimento de las demás partes? Estos dilemas, como se verá, están muy presentes en el caso ruandés.

## LAS FUNCIONES DEL CICR

El CICR tiene un rol especial que abarca amplias actividades, como mantener los principios fundamentales del movimiento, mejorar y promover el derecho internacional humanitario (del cual es garante), llevar a cabo las tareas encomendadas por los Convenios de Ginebra, el reconocimiento y admisión de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja en el Movimiento,<sup>13</sup> aceptar los mandatos de las Conferencias de la Cruz Roja Internacional, e incluso preocuparse de preparar médicos para asistir en conflictos armados. (Forsythe, 2005).

La versatilidad del *modus operandi* del CICR, denota la originalidad y el dinamismo con que dicha organización reacciona ante los desafíos presentados por

---

10 [Denota un deber de abstenerse de tomar parte en las hostilidades o iniciar cualquier acción que pueda avanzar los intereses de un partido del conflicto o comprometa los de otro].

11 [Así, el CICR privilegia el principio de neutralidad como una herramienta operacional para asegurar el acceso y el diálogo].

12 [no hace discriminación por nacionalidad, raza, creencias religiosas, clase u opiniones políticas].

13 Cabe aclarar que, si bien el CICR es el encargado de permitir la admisión y reconocimiento de la Cruz Roja nacional, una vez que éstas son parte del movimiento, actúan con completa independencia.

los casos que aborda. Esto se hace manifiesto en los distintos enfoques utilizados por el CICR, a saber: abogar por un mínimo de asistencia, adaptabilidad, asistencia directa, flexibilidad, pragmatismo, profesionalismo y confidencialidad.

Una razón por la que el CICR se ha caracterizado por ser muy eficaz en la concreción de su mandato, es que brega por conseguir solo el mínimo de protección (Forsythe, 2005: 164). Es lo que se llama humanitaria mínima, cuyo fin es hacer que las partes en disputa acepten la presencia del CICR, al no implicar cambios estructurales, sino asistencia para alcanzar el mínimo de decencia en el corto plazo. Por tanto, no se trata de una protección y asistencia sofisticada y completa; antes bien, lucha por promover un mínimo de humanidad: servicios sanitarios y de salud básicos, comida, un trato digno, entre otros (Forsythe, 2005: 165).

Asimismo, el CICR es visto como una organización con fines liberales, ya que se basa en un liberalismo social mínimo, teniendo como fin principal el bienestar del individuo. De esta manera, se refuerza la tendencia al éxito ya que al centrarse exclusivamente en lo concerniente al *jus in Bello*, utiliza todos sus esfuerzos en mejorar las condiciones de los civiles afectados, de los prisioneros en cárceles enemigas, entre otros, y no se desgasta en cuestiones relacionadas con la guerra y la paz (Forsythe, 2005: 165).

La adaptabilidad, por su parte, es la capacidad del CICR de comprender el entorno y la naturaleza del contexto y conflictos que encara. Es de suma importancia esta habilidad para entender las particularidades de las situaciones a las que la acción humanitaria se dirige. Esto es así, ya que la adaptabilidad permite, por un lado, realizar una acción más ad hoc y eficiente y, por el otro, mostrarse más cercano a las partes en pugna (no ser visto como un promotor de nociones culturales sesgadas).

El éxito de esta adaptabilidad no es posible sin el recurso a la flexibilidad. Para prodigar ayuda humanitaria, no basta con que el CICR comprenda la naturaleza de los contextos: *“Dado que interviene en una gran variedad de contextos en el mundo, el CICR debe ser sumamente flexible”* (Aesclimann, 2005: 10) Sumado a esta diversidad de escenarios, cada contexto es a su vez un todo complejo que, lejos de ser estático, está en constante evolución. Por consiguiente, se insta a evitar los dogmatismos y las políticas ortodoxas, en un ejercicio de apertura y empatía.

Adaptabilidad y flexibilidad, en conjunción, conducen a que el CICR apueste por el pragmatismo. No es posible guiarse por un grupo de criterios uniformes, a la hora de actuar en lugares de tan variada índole; las decisiones adecuadas

en un contexto determinado pueden ser nefastas cuando son aplicadas en otras situaciones.

En razón de ello el problema yace en que normalmente es difícil determinar cuáles son las medidas adecuadas para cada situación; la complejidad de los conflictos puede traducirse en la emergencia de desafíos imprevistos. Es este difícil equilibrio entre lo que se “debe hacer” y lo que se “puede hacer”, lo que se ha erigido como el mejor mecanismo para resguardar cualquier enajenación a la competencia de dicha organización en terreno.

Para obtener acceso a las víctimas y así darle sentido a su accionar, el CICR requiere del apoyo de las partes en conflicto. La existencia de una comunicación y diálogo directo con los actores pasa por proyectar una sensación de coherencia y credibilidad, apoyada en la confianza producida por la confidencialidad.

Por confidencialidad se entiende que la acción del CICR es llevada a cabo de un modo más bien discreto, en tanto cuanto la organización no emite juicios o declaraciones públicas que comprometan la posición de las partes inmersas en un determinado conflicto armado. El principal efecto que dicha práctica genera es minimizar la percepción de riesgo que los actores pudiesen sostener debido a la participación del CICR.

De esta manera, las gestiones bilaterales y confidenciales se constituyen en el principal modo de acción del CICR. Esto se debe a que *“la confidencialidad permite entablar, en una atmósfera de confianza, un diálogo franco con las autoridades, orientado a soluciones y exento del peligro de la politización a que dan lugar los debates públicos”* (CICR. 2005: 2). Lo anterior se explicita en la emisión de informes de visitas y lugares de detención, los que deben ser estrictamente confidenciales y está absolutamente prohibida su divulgación. Por tanto, la confidencialidad que despierte el CICR entre las partes será el canal de acceso que tendrá esta organización con las víctimas.

El problema de la confidencialidad consiste, por una parte, en el hecho que muchas veces las autoridades y actores son totalmente invulnerables ante los intentos del CICR de proyectar confianza, todo lo que decanta en un difícil acceso a las víctimas y prisioneros de los conflictos. Por otra parte, la naturaleza cambiante y dinámica de los contextos hace aún más complicado este asunto: las autoridades de ayer con las que dialogó el CICR no son las mismas de hoy. Consecuentemente, este desafío impone la urgencia no solo de lograr el apoyo para su labor humanitaria, sino además de mantenerlo.

En síntesis, a partir de estos párrafos es posible colegir que los desafíos que enfrenta la competencia del CICR manan de dos fuentes: una, de carácter endógena, producto de su propia lógica organizacional, estructura y principios y, otra, de tipo exógeno, presentada por los diversos contextos y conflictos en los que debe intervenir esta institución. Por ello, no es posible entender la una sin la otra, pues ambas están imbricadas en el actuar del CICR, en un proceso de acción y reacción en constante retroalimentación.

## II PARTE

En esta sección, por medio de una panorámica de las actividades concretas del CICR en terreno, analizamos las competencias y respectivos desafíos que afronta en el desempeño de su labor. En otras palabras, en este apartado desarrollamos aquellos factores que desafían y obstaculizan dichas competencias. Para ejemplificar cómo estos factores influyen en las actividades del CICR en los diversos escenarios que este enfrenta, hemos incluido en el análisis referencias a Haití, Colombia, Nigeria, Bosnia-Herzegovina, Afganistán y Ruanda.

### EL RECURSO A LA VICTIMIZACIÓN Y LA POLITIZACIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA

La competencia del CICR no pasa solo por brindar asistencia y protección a las víctimas, sino también por la forma en que esta se canaliza y por velar que la ayuda realmente llegue a quienes está destinada. Esto implica asegurarse que los beneficiarios realmente sean víctimas y requiere desplegar mecanismos de *accountability* con estas personas. Planteamos que los principales desafíos al mandato del CICR aquí son el recurso a la victimización, la manipulación de la asistencia y la politización de la misma; muchas veces, la ayuda ha contribuido a exacerbar el conflicto.

Para comprender la victimización, hay que recordar que el DIH cubre tanto la protección de los no-combatientes como las restricciones al *jus in bello*. El principio de distinción es enfático en señalar que los ataques “*sólo estarán dirigidos contra los objetivos militares*” (ICRC, 2003b). Pese a estas regulaciones, las violaciones a los DD.HH. de los civiles siguen siendo una práctica común en los conflictos.

Rechazos a la idea de proteger a los civiles en base a diversos argumentos también han causado que esta tendencia se haya mantenido por tanto tiempo. Se hace mención al hecho de que las personas solo tienen una identidad, entendida

de manera monista o primordialista, esto es, solo pertenecen a una clasificación que no puede ser transada por nada. Por ende, las personas pueden solo ser tutsis, americanos, judíos, etc., otras identidades no entran en consideración. Así, el civil es visto de forma maniquea como enemigo o aliado.

A la hora de entender por qué se debe proteger a los civiles y no-combatientes, la noción civil de Hugo Slim (the “Civilian Idea”) es clarificadora: esta noción *“requires us to allow people a fundamental and vulnerable human identity that is not determined by their immediate relationships with the politics, economies or social structure of the war”* (Slim, 2003: 483).<sup>14</sup>

Se trata, por tanto, de entender que pese a nuestras diferencias según raza, nacionalidad, credo religioso, etc., todos compartimos un sustrato común en tanto miembros de la humanidad, esto es, en tanto hombres a secas. Y es esta condición, la que implica un trato digno y humano a todos.

Son todos estos derechos y garantías hacia las víctimas de los conflictos lo que, a juicio nuestro, han hecho de la victimización un recurso útil y una herramienta eficaz, en aras de alcanzar distintos objetivos. Por ejemplo, en el caso del genocidio en Ruanda,<sup>15</sup> los líderes hutu elaboraron un discurso de victimización, donde los hutus eran presentados como reprimidos y subyugados por los tutsi: *“claims of genocide against Hutu were an important component of the victim discourse”* (Terry, 2002: 167).<sup>16</sup> De esta forma, los hutu buscaban mantener la lealtad de la población de los campos de refugiados y evitar su retorno a Ruanda, todo esto para desacreditar al régimen tutsi y para presionar por el acceso al poder.

La mayor utilidad, en términos generales, que puede brindar una victimización es la atracción de asistencia humanitaria. Los líderes de la población victimizada se benefician de la asistencia material que provee la acción humanitaria, así como también de la protección legal y de la legitimidad que aquella conlleva.

---

14 [Requiere que demos a las personas una identidad humana fundamental y vulnerable que no sea determinada por su relación inmediata con las estructuras políticas, económicas o sociales de la guerra].

15 El CICR llegó a Ruanda en 1990, pero su despliegue más intenso se efectuó a raíz del genocidio en 1994. En cien días, la etnia de los hutus cobró la vida a casi un millón de tutsis, en un infierno que combinó guerra civil con genocidio. Las actividades del CICR en Ruanda se han centrado en la rehabilitación de los sobrevivientes, en la reunión de los familiares separados durante el desastre y en la suerte de los niños que han quedado huérfanos por la misma tragedia; además, la misión dedicada a Ruanda asistió también a los hutus, quienes luego de perpetrar genocidio huyeron a Zaire y se establecieron en campos de refugiados. Para más detalle, ver ICRC. 2005. “Las gestiones del Comité Internacional de la Cruz Roja en caso de violaciones del DIH”. Revista Internacional de la Cruz Roja, N° 858. En: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/6H4L5M>, p. 2. Revisado el 5 de enero de 2008.

16 [Denuncias de genocidio contra los hutu fueron un importante componente del discurso de victimización].

Muchas veces, los líderes roban la asistencia material, manipulándola para avanzar en sus objetivos particulares. Las autoridades hutu en los campos ruandeses en Zaire utilizaron la ayuda material para fortalecerse y para recomponer el ejército y gobierno hutu. Asimismo, la asistencia material se usó para chantajear (dando o negando alimentos, por ejemplo) a la población y para controlarla. (Terry, 2002: 191) Estos campos carecieron de un carácter exclusivamente civil; es más, estos fueron santuarios militares y humanitarios. De esta forma se estaría beneficiando a las elites y, eventualmente, se estaría perjudicando a la gente que se pretendía socorrer.

La presencia de agencias humanitarias también aporta a la economía de guerra a través de visas, permisos, licencias, arriendo de infraestructura, salarios de guardias, importaciones, etc. Paralelamente, los “victimizadores” parasitan de la asistencia humanitaria en cuanto a la posibilidad de ganar legitimidad y reconocimiento. En otras palabras: “*The governments and rebels have long been aware of political credibility that accompanies aid*” (Terry, 2002: 42).<sup>17</sup>

Cuando las agencias humanitarias negocian con los distintos grupos para acceder a ciertas zonas, pueden estar de facto reconociendo la autoridad de esos grupos sobre las zonas; si las partes del conflicto participan de las actividades propagadas por estas agencias, pueden ganar prestigio internacional. Además, ante la presencia de asistencia humanitaria, una parte del conflicto, para justificar sus propios actos y negar responsabilidades en crímenes, puede explotar a su favor las denuncias públicas de las acciones hechas por las otras partes involucradas.

Junto con brindar asistencia material, las agencias otorgan protección legal a las víctimas. Así, a través de la victimización, los líderes pueden ganar ellos (pese a sus actos criminales pasados y actuales) protección e inmunidad. Estas personas se infiltran en los campos y en las *safety zones*, gozan de inmunidad legal y manipulan los suministros asistenciales para canalizar sus objetivos políticos y militares. Esto fue justamente lo que hicieron los *refugee-warriors* en los campos ruandeses en Zaire: parasitar, en todos los aspectos posibles, de la asistencia humanitaria.

Adam Roberts alude a los beneficios de la victimización que atrae a la acción humanitaria de la siguiente manera: “*An international relief presence often puts money into the hands of warlords, involves a degree of recognition of them as*

---

17 [Los gobiernos y rebeldes han estado por mucho tiempo conscientes de la credibilidad política que acompaña a la ayuda].

*'the authorities' in a particular area, and may act as a deterrent to air strikes against them"* (Roberts, 1996: 52).<sup>18</sup>

La experiencia ruandesa no pasó inadvertida al CICR. Esta institución tomó conciencia de la urgencia de velar por los destinos de la ayuda y de establecer ciertos mecanismos de *accountability*. En esta línea, los últimos años han presenciado un riguroso monitoreo, por parte del CICR, del acceso por parte de los detenidos a la asistencia y servicios médicos, de los programas de nutrición, etc. (CICR); igualmente fuerte ha sido el rol organizacional del CICR en cuanto a los proyectos que atañen directamente a los familiares sobrevivientes del genocidio. A juicio nuestro, la mejor solución del CICR en Ruanda para el control de su asistencia y el *accountability* con los destinatarios, ha sido su sólida campaña de monitoreo en todos los aspectos.

Pierre Perrin analiza los efectos de la asistencia humanitaria del CICR en cuanto a aumentar la violencia de los conflictos y, así, de prolongarlos. Lo más grave al respecto dice relación con la desviación de los recursos humanitarios para comprar armas. Para estos efectos, las víctimas y beneficiarios son agredidos directamente para robarles los recursos, o bien son presionados para que los entreguen (Perrin, 1998). Como ya se ha aludido, los *refugee-warriors* en los campos ruandeses en Zaire se fortalecieron gracias a esta táctica, con la consecuente enajenación de quienes debían salir beneficiados. La otra forma de prolongar la situación, aludida por Perrin, ocurre cuando la asistencia humanitaria es vista como un sustituto de la acción política para lograr una solución: *"La asistencia cae en una trampa: contribuye a disminuir el grado de violencia –lo que es su papel fundamental–, pero con ello reduce, ante el mundo político, la necesidad de resolver los conflictos, lo que puede contribuir a prolongarlos"* (Perrin, 1998: 8).

Muy revelador al respecto es el caso de Bosnia-Herzegovina:<sup>19</sup> la asistencia del CICR fue politizada por parte del mundo político internacional; dicho de otra manera, tras la fachada de apoyar la asistencia humanitaria, la comunidad internacional ocultó su inacción para detener el conflicto (Young, 2001: 789). Cabe advertir que

---

18 [La presencia de ayuda internacional usualmente pone mucho dinero en las manos de los señores de la guerra, involucrando un grado de reconocimiento de ellos como "las autoridades" de un área particular y puede disuadir de ataques aéreos en su contra].

19 El CICR en Bosnia se encuentra desde 1992, a raíz de la secesión de esta región de la ex Yugoslavia. El principal trabajo en esta zona se ha centrado en esclarecer los destinos de unas 13 mil personas que aún siguen desaparecidas por la guerra, además de prestar apoyo y asistencia material a los familiares de estas. Para más detalle, ver ICRC. 2005. "Las gestiones del Comité Internacional de la Cruz Roja en caso de violaciones del DIH". Revista Internacional de la Cruz Roja, N° 858. En: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/6H4L5M>, p. 2. Revisado el 5 de enero de 2008.



la situación del CICR fue más favorable que la de otras agencias, dado su carácter independiente y no gubernamental; organizaciones intergubernamentales como el ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados), tuvieron más dificultades para evitar verse influidos y perjudicados por los intereses de los Estados.

El caso de Bosnia-Herzegovina es igualmente revelador, en cuanto a los efectos negativos que puede tener la asistencia humanitaria. Aquí, pese a las intenciones detrás de la ayuda humanitaria, el impacto de esta no era visto como neutral: *“As mass population displacement was the direct objective rather than a consequence of the conflict, the efforts of UNHCR and ICRC to deliver relief which would enable people to remain in their homes were in direct opposition to the aims of the warring factions”* (Young, 2001: 789).<sup>20</sup> Esto patentó la perversidad del sistema: si las hambrunas eran un arma para detonar el éxodo de personas, la asistencia humanitaria, toda vez que combatía este mal, también era vista como un arma. La ayuda jugaría en contra de la presión para desplazar a la gente, y esta consideración desembocó en la manipulación y obstaculización de los esfuerzos humanitarios.

Sostenemos que algunos de los principios que guían el trabajo humanitario, si bien nobles, son también de gran utilidad para los líderes políticos. Al ser la proporcionalidad uno de los principios de la acción humanitaria, los líderes pronto comprendieron que a mayor victimización, mayor asistencia material y legal. De ahí que muchas veces se deseó un ataque a la población que decían defender, para atraer más acción humanitaria. Además, la neutralidad e imparcialidad de algunas agencias aseguraba a los “victimizadores” que no se emitirían condenas públicas sobre sus acciones y culpas, por lo que no existían grandes riesgos a la hora de recurrir a la victimización para solicitar la acción humanitaria.

Sea con fines de legitimidad o de protección legal, de manipulación o de robo de la asistencia material o de presión para alcanzar objetivos particulares, etc.; sea en Biafra<sup>21</sup> o en Afganistán,<sup>22</sup> en Bosnia o Ruanda, pese a las diferencias

---

20 [Como el desplazamiento masivo de población era el objetivo directo en vez de una consecuencia del conflicto, los esfuerzos de ACNUR y CICR por entregar ayuda que pudo haber permitido que la gente permaneciera en sus hogares, estaban en oposición directa con los objetivos de las facciones en pugna].

21 El CICR participó y otorgó asistencia humanitaria durante la guerra de Biafra, Nigeria (1966-1970), ocasión en la que esta región demandaba su independencia del país. En los últimos años, la labor del CICR aquí se ha centrado en la prevención de conflictos, en un esfuerzo por impedir situaciones como la recién mencionada y el manejo de los brotes esporádicos de violencia que se han presentado. Para más detalle, ver ICRC. 2005. “Las gestiones del Comité Internacional de la Cruz Roja en caso de violaciones del DIH”. Revista Internacional de la Cruz Roja, N° 858. En: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/6H4L5M>, p. 2. Revisado el 5 de enero de 2008.

22 La presencia del CICR en Afganistán se concretizó en 1986, cuando el país libraba una compleja guerra de guerrillas ante la prolongada invasión soviética. Si bien en el último tiempo esta institución ha disminuido la intensidad de sus actividades, mantiene su énfasis en la asistencia a las víctimas de minas antipersonales

y matices entre cada situación, se asiste a un denominador común: los deseos de ciertas personas por alcanzar y/o mantenerse en el poder político, a través del engaño, la manipulación y la coerción de las personas que descaradamente profesan defender. Este punto es crucial para clarificar que el Estado no es un ente unitario, menos en un escenario de conflicto armado de carácter interno. Antes bien, este se encuentra compuesto por distintas facciones en pugna, ya sea que estén en posesión de o desafíen el poder, y es con dichos grupos con los cuales el CICR debe lidiar para llevar a cabo su acción humanitaria. Por tanto, las tensiones a las que se ha hecho referencia se relacionana con el CICR y estas facciones y no con el Estado *per se*.

Con todo, es necesario destacar que la asistencia humanitaria también puede contribuir a disminuir la violencia y, por consiguiente, la duración del conflicto. Perrin señala que la asistencia del CICR ha ayudado a reducir las formas silenciosas de la violencia –el hambre, la sed y las enfermedades– así como también las formas directas, esto es, las violaciones al DIH: *“En todas las situaciones de conflicto armado, el CICR recuerda a las partes en conflicto cuáles son las responsabilidades que les corresponden, muy especialmente para con los no combatientes”* (Perrin, 1998: 7). Al respecto, en Ruanda y Nigeria el CICR ha hecho lobby para fortalecer y difundir los contenidos del DIH, tomando contacto directo con los ministerios gubernamentales, la Cruz Roja nacional, las universidades, Fuerzas Armadas, etc. (CICR). En otras palabras, el CICR tiende a favorecer la reanudación del diálogo entre las partes e influye en las negociaciones para el cese de las hostilidades.

Por lo tanto, la ayuda humanitaria sí puede impactar en el desarrollo de los conflictos. Ante los desafíos de politización de la asistencia y de victimización, el CICR ha aprendido lecciones: ha puesto más cuidado en un análisis riguroso de las necesidades de la gente, teniendo en consideración el contexto socioeconómico y cultural (de esta forma, la asistencia es más específica y se reduce a lo estrictamente necesario para evitar externalidades); asimismo, el CICR, consciente de la urgencia de difundir el respeto al DIH para mermar los conflictos, ha desplegado una intensa actividad diplomático al respecto entre los Estados. Respecto a esto último, la condición no gubernamental del CICR contribuyó a que este fuese visto como un mediador más legítimo.

---

y en los programas por limpiar al país de aquellas minas sin estallar (que han hecho de Afganistán un país abundante en discapacitados). Para más detalle, ver ICRC. 2005. “Las gestiones del Comité Internacional de la Cruz Roja en caso de violaciones del DIH”. Revista Internacional de la Cruz Roja, N° 858. En: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/6H4L5M>, p. 2. Revisado el 5 de enero de 2008.

Estos esfuerzos del CICR en reducir los efectos nocivos del conflicto sobre las víctimas son tanto más cruciales cuando se abocan a combatir los desafíos de la politización y del recurso a la victimización. El CICR tiene claro que, como bien dice un proverbio africano, “*when two elephants fight it is the grass between them that suffers most*” (Slim, 2003: 494).<sup>23</sup>

## NEUTRALIDAD E IMPARCIALIDAD: PRINCIPIOS EN TENSIÓN

La principal competencia del CICR en los conflictos armados es prodigar asistencia humanitaria a las víctimas afectadas por estos de manera imparcial. En los conflictos internacionales los Estados que han ratificado los instrumentos jurídicos pertinentes –en este caso las Convenciones de Ginebra y los Protocolos Adicionales– se ven en la obligación de permitir la visita del CICR a los detenidos y prisioneros de guerra. No obstante, en los conflictos de carácter interno, a diferencia de los anteriores, no existe jurisdicción de la organización para llevar a cabo dichas actividades, por lo que para poder asistir a las víctimas de guerra deben entablar negociaciones y acuerdos, aun cuando puedan ser provisorios y limitados (Kellenberger, 2004). De esta manera, el CICR debe llevar a cabo estas estrategias sin comprometer uno de sus principios fundamentales: la neutralidad.

La neutralidad insta, dentro de lo posible, a respetar la soberanía de los Estados. El CICR prodiga asistencia humanitaria sin abrazar ninguna de las causas en pugna y sin la intención de suplantar las responsabilidades y roles de los Estados. En palabras de Terry “*humanitarian assistance is necessary only once governments or combatants have been unwilling or unable to shoulder their respective responsibilities*” (Terry, 2002: 17).<sup>24</sup> Los gobiernos, como tales, no son neutrales. Si se diera el caso que una agencia, no siendo neutral, compartiera los intereses de un gobierno que se niega a asistir a una parte de su población, entonces esta gente quedaría desprotegida. Así, cuando son neutrales, las agencias humanitarias vigilan que los gobiernos cumplan con la protección y asistencia a todos por igual, llevando a cabo prácticas de monitoreo para asegurar la llegada efectiva de la ayuda.

Sin embargo, la entrega de asistencia imparcial puede –de hecho lo hace– entrar en tensiones con el principio de neutralidad. Como bien se mencionó con antelación, el CICR, con el objeto de acceder a las víctimas de los conflictos inter-

---

23 [Cuando dos elefantes luchan, es el pasto entre ellos el que más sufre].

24 [La asistencia humanitaria es necesaria solo una vez que los gobiernos o los combatientes no han tenido la voluntad o han sido incapaces de cargar con sus respectivas responsabilidades].

nos, debe negociar con las partes y obtener su aprobación para proceder a realizar sus actividades. El problema que se suscita es que en dichas situaciones de violencia, la medida práctica de la neutralidad está dada por la percepción de los líderes locales (Terry, 2002: 17) quienes se muestran reticentes a que el bando contrario reciba asistencia. Así, aunque el CICR sostenga el principio de neutralidad, es muy difícil parecerlo frente a los externos toda vez que se está asistiendo a la población que más sufre, ya que se entendería como una alineación con el bando que presente peores condiciones.

Esto se puede ver claramente en los casos de Bosnia-Herzegovina y Ruanda. En el primero, ya que los más afectados, los bosnios, percibieron la ayuda humanitaria como poco neutral, ya que se entregaba asistencia a todos los afectados por dicho conflicto, siguiendo el principio de imparcialidad. Un claro ejemplo de lo anterior es que en relación a los campos de refugiados: *“To bosnian serbs, these safe areas were not humanitarian enclaves, but strategic zones of the Bosnian Muslims, and in July 1995 Serb forces overran two of them, Srebrenica and Zepa”* (Terry, 2002: 31).<sup>25</sup> Su visión de la situación era *“o están con ellos, o están con nosotros”*.

En el segundo caso, Ruanda, la ayuda humanitaria entregada a los refugiados tutsis en Zaire, sirvió para reforzar a los *warrior-refugees* de origen hutu que se entremezclaron con los civiles, logrando rearmarse y reformularse (Terry, 2002: 17).

La neutralidad, si ha de evitar una postura tendenciosa y si ha de considerar la soberanía de los Estados, implica pedir autorización a todas las partes del conflicto a la hora de intervenir. Esto fue lo que hizo el CICR en Colombia.<sup>26</sup> Al pedir autorización a todas las partes, el CICR logró dar una imagen neutral y, así, ganarse la confianza de los grupos y lograr contacto directo con las víctimas. El problema de pedir autorización, empero, es que esta se puede ver como un reconocimiento de la legitimidad y autoridad de un determinado grupo y, así, los otros grupos pueden sentir que se está beneficiando a uno por sobre los demás.

---

25 [Para los bosnios-serbios, estas áreas de resguardo no eran enclaves humanitarios, sino que zonas estratégicas de los bosnios musulmanes, y en julio de 1995 las fuerzas serbias atacaron dos de ellas, Srebrenica y Zepa].

26 En Colombia, el ICRC se ha desempeñado desde 1969. Dada la agudeza y complejidad del conflicto armado interno, y de los distintos actores insurgentes involucrados, la ayuda se ha enfocado en la protección a los no combatientes, en el acceso a las personas detenidas por los grupos armados de oposición y en la ayuda y colaboración con las Fuerzas Armadas del país. Esto es especialmente importante, si se tiene en consideración que el conflicto armado de Colombia es actualmente el único de gran escala en América Latina. Para más detalle, ver ICRC. 2005. “Las gestiones del Comité Internacional de la Cruz Roja en caso de violaciones del DIH”. Revista Internacional de la Cruz Roja, N° 858. En: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/6H4L5M>, p. 2. Revisado el 5 de enero de 2008.

En el caso particular de Colombia, los procesos de negociación para lograr el consentimiento de los actores armados fue en extremo complejo. Lo anterior estriba en el grado de desintegración de la violencia que se asiste en este conflicto; esto implica que los acuerdos con las partes no pueden establecerse a nivel de las principales autoridades, en tanto los actores armados se hallan fraccionados en numerosos frentes, comandado cada cual con una autoridad con la que corresponde iniciar las conversaciones. En consecuencia, la búsqueda de consentimiento que realizó el CICR en Colombia se desarrolló a un micro nivel, lo que contribuyó a dificultar la apariencia de neutralidad de la organización, al enfrentarse con centenares de grupúsculos que cuestionaban la no alineación partidaria del Comité. Como agravante, al no realizar condenas públicas, para el CICR fue difícil convencer a las autodefensas (AUC) que no condenar a FARC ni al ELN, no implicaba estar del lado de ellos, así como tampoco implicaba estar contra el AUC. Mas con el tiempo, estos grupos reconocieron la postura neutral del CICR (Gassmann, 2001: 87).

Tomar contacto con la AUC, considerada por muchos como un grupo terrorista, le valió al CICR duras críticas por parte de defensores de DD.HH. Sin embargo, en una zona donde hay traficantes de drogas, terroristas, gente con acciones ilegales, etc., ¿Cómo señalar qué grupo es peor? ¿Con qué criterio se debe decidir a quién contactar?

El caso de Colombia, asimismo, permite patentizar otra de las competencias del CICR en los conflictos armados internos que puede caer en esta tensión entre imparcialidad y neutralidad; nos referimos al papel de esta organización en tanto mediador entre los actores involucrados.

Los procesos de mediación, para ser exitosos, requieren de ciertas condiciones como las siguientes: que los actores estén claramente definidos, que la acción sea inmediata, tener acceso a conocimiento técnico e información, y actuar en colaboración con los diversos actores locales. El CICR cuenta con muchos atributos que la constituyen en una organización con gran potencial para mediar de manera neutral en los conflictos armados. Esto se ha evidenciado en casos como los mencionados en párrafos anteriores, en los que, además, ha ampliado su competencia ya que paralelo a ser un intermediario, difunde valores como la tolerancia y la no violencia, coordina las actividades de otros actores y prodiga información neutral; todo lo cual genera consecuencias a más largo plazo que la sola mediación o entrega de asistencia humanitaria (Jenatsch, 1998).

Seguir una política de ayuda imparcial puede conducir a tensiones con la percepción de neutralidad toda vez que esta implique apoyar las prácticas del

gobierno en cuestión. Un ejemplo claro de esta situación se encuentra en un caso que provocó muchas críticas al CICR en su labor en la ex Yugoslavia, ya que en el intento de asistir a los desplazados, les ayudaron a evacuar el territorio, fortaleciendo la política bosnia de limpieza étnica. No obstante, el CICR se ha defendido de dichas acusaciones dejando en claro que su competencia primordial en los conflictos armados es la de proteger a los no combatientes insertos en estos.

Por esta razón, la única manera que se concibió para salvar las vidas de los afectados fue ayudar a la evacuación de las personas que corrían peligro. El CICR no fue directamente acusado de complicidad con el gobierno serbio pues, como atenuante, su enfoque se centraba en la movilización de individuos y no de comunidades; pese a esto, para el final de la guerra, había ayudado al escape de 5.000 individuos, principalmente, desde Banja Luka a Croacia (Young, 2001: 799).

Finalmente, el CICR, para desarrollar su mandato de modo más eficaz, debe relacionarse con la Cruz Roja nacional. Esto ha conducido a asociaciones operacionales en las cuales muchas veces se ha criticado al comité debido a que las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja, usualmente son un brazo del gobierno local y, por ende, responden a los proyectos y principios de estos –sus principales donadores–, por lo que se pone en riesgo su imagen de neutralidad.

Debido a esto, es parte de las competencias del Comité en los conflictos internos armados, el asegurarse que las diferentes acciones de la Cruz Roja nacional tengan los recursos suficientes para hacer frente a las presiones gubernamentales, a fin de tener interlocutores confiables con las partes en disputa y para asegurar que la ayuda humanitaria llegue efectivamente a sus destinos finales. Ejemplo claro de lo anterior, lo constituye nuevamente la guerra en la ex Yugoslavia, pues aquí las sociedades nacionales se mostraron interesadas en apoyar a la Federación de Bosnia-Herzegovina, así como también en involucrarse en proyectos consistentes con los objetivos de quienes los financiaban, antes que con las prioridades humanitarias del momento. Como consecuencia, miembros del CICR consideraron a estas organizaciones como poco independientes y, por tanto, se mostraron reticentes a trabajar con ellas, lo que perjudicó mucho la labor del comité en terreno (Krähenbühl, 1998).

De lo expuesto en estos párrafos, es posible colegir que el CICR, con el fin de prodigar asistencia humanitaria en términos imparciales, muchas veces debe sacrificar su imagen de neutralidad. Empero, cabe destacar que esta organización realiza grandes esfuerzos por mantenerse fuera de alineaciones partidarias, pese a lo que –debido a que en este escrito se alude a la competencia del comité en

conflictos internos armados—, por la diversidad de actores inmersos y por el principio de soberanía, debe contar con el consentimiento de los involucrados, para lo cual debe establecer alianzas y negociaciones, que pueden poner en riesgo la percepción de neutralidad que se tiene del CICR. Por su parte, la labor que desempeña como mediador e interlocutor la desarrolla de modo íntegramente neutral, evitando, actuar en nombre de algún bando en particular.

Lo importante que es este principio para el CICR lo patentizan los ejemplos presentados con antelación, llegando al extremo de rehusar la protección militar para evitar determinadas asociaciones, como sucedió en la ex Yugoslavia al negarse sus miembros a ser escoltados por los cascos azules de Naciones Unidas, poniendo en riesgo sus vidas y la entrega de la asistencia humanitaria en aras de mantenerse neutrales (Young, 2001: 801-802).

## ÉTICA Y EFICACIA: LAS DIRECTRICES DEL CICR

La competencia del Comité Internacional de la Cruz Roja está guiada, en terreno, por dos lineamientos específicos: ser eficaz en la entrega de asistencia humanitaria y mantenerse a la altura de los principios de la organización, vale decir, ser éticos.

El mandato y competencia del CICR en los conflictos internos armados se encuentra restringido exclusivamente a lo que sucede en los conflictos, esto es, al *ius in bello*. Por tanto, muchas veces ha sido blanco de críticas por quienes, como Forsythe, señalan que *“it is difficult for the ICRC to be a fully fledged guardian for humanitarian standards if it rarely speaks out in its favour”* (Forsythe, 2005: 179).<sup>27</sup>

De hecho, este punto en particular, que pone en cuestión el desempeño ético del Comité Internacional de la Cruz Roja, incitó a un grupo a escindirse del movimiento y crear Médicos sin Fronteras. Como sostiene Terry, este último *“rejects the necessity of discretion, considering that informing the public of the causes of suffering is part of its responsibility, rather than a last resort”* (Terry, 2002: 21).<sup>28</sup> No obstante, el CICR recurre a esta estrategia en aras de asegurar dos de sus principios centrales: la neutralidad e imparcialidad. De hecho, en todos los años de historia del CICR, no se ha asistido a un desvío intencionado de estos principios, lo que se evidencia en el éxito de su labor en los conflictos armados. Un ejemplo

---

27 [Es difícil que el ICRC sea un guardián primordial y genuino de los estándares humanitarios si escasamente habla claro a favor de estos].

28 [Rechaza la necesidad de discreción, al considerar que informar al público acerca de las causas del sufrimiento es parte de su responsabilidad, en vez que un último recurso].

de lo recién mencionado es el caso de la labor del CICR en Colombia donde, para lograr ser eficaz en la aplicación de su mandato, ha debido conjugar el pragmatismo con el respeto a los principios recién mencionados.

En el primer caso, porque –como se ha descrito en párrafos anteriores– ha debido negociar con las partes en conflicto: el gobierno, las guerrillas y las autodefensas, para mejorar tanto la situación de los civiles, como la aplicación del derecho internacional humanitario. En el segundo, porque “*ICRC has continued its policy of discreet and confidential persuasion*” (Gassmann, 2001: 75),<sup>29</sup> lo que ha llevado a una labor muy exitosa y eficaz.

El CICR, como bien se ha señalado, peca de exceso de discreción respecto de la defensa del DIH y de informar las atrocidades que ocurren en los lugares en los que asiste. Respecto de este punto, es menester profundizar sobre la tarea del CICR en los conflictos internos armados, en relación a la difusión del DIH y a la entrega de información sobre las condiciones de las víctimas por medio de declaraciones públicas y reportes.

Gracias a la actividad realizada en la asistencia humanitaria, el CICR cuenta con mucha información respecto de los escenarios en los que se establece; por ello, el uso discreto de estos datos, cristalizado en cuidadosos y escasos llamamientos públicos, le ha dado al comité un alto grado de credibilidad. Esto radica, a su vez, en que la organización debe hacer un cálculo de los potenciales beneficios que una declaración de estas características puede tener para las víctimas de los conflictos armados, su principal preocupación.

De esta manera, en línea con el pragmatismo del CICR, se quebranta la norma de confidencialidad y discreción –en cualquier caso, con denuncias mucho más moderadas que otras organizaciones– toda vez que se sopesa que, con dicha estrategia se estará beneficiando a los no combatientes afectados por las situaciones de violencia o, en ocasiones en las que el diálogo confidencial con las partes directamente involucradas no haya puesto fin a las violaciones del DIH.

Por esta razón, el CICR no es confidencial en todos los casos; por ejemplo, en el conflicto en Bosnia-Herzegovina fue particularmente locuaz respecto de las patentes inobservancias al DIH (Young, 2001: 804). En 1992 hace un llamamiento público a las partes en disputa en el que denunció la detención y el trato inhumano a civiles inocentes, a la vez que convocó al cumplimiento de las normas de dere-

---

29 [El ICRC ha continuado con su política de persuasión discreta y confidencial].



cho internacional. Nuevamente, en 1995 manifestó públicamente las prácticas de los grupos beligerantes que tenían sumida a la población en trágicas condiciones (Kellenberger, 2004).

Debido a que el CICR trabaja en base a las características de los determinados contextos en los que se ve inmerso, la decisión del comité sobre si corresponde denunciar o mantener la confidencialidad va a depender mucho de la configuración de cada conflicto. Contrario al ejemplo anterior, es debido a que el CICR ha asegurado discreción respecto de lo que sucede, comprometiéndose a no emitir declaraciones públicas, que puede asistir a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Gracias a la aceptación del gobierno, ahora el CICR tiene acceso ilimitado a las víctimas, con lo que puede prevenir desapariciones y malos tratos, en especial a los prisioneros de los diversos grupos armados (Gassmann, 2001: 71).

Más aún, el CICR firmó un memorándum en 1996 con el gobierno, en el que se le facultaba para acceder libremente a todos los afectados y llevar a cabo sus funciones de reunir familias, reportar desaparecidos y buscar su paradero. Para desempeñar dichas funciones también debió comprometerse con los grupos armados para que, en sus reportes, no se detallasen nombres o locaciones a fin de resguardar sus identidades y ubicaciones (Gassmann, 2001: 74).

Este fenómeno también ocurre en las actividades que realiza el CICR en la visita a los prisioneros de los conflictos que se hallan en las cárceles. Ejemplo de ello, es el caso de Haití;<sup>30</sup> aquí el CICR pudo entrar para entregar ayuda material y monitorear el cumplimiento de las normas del DIH, a cambio de asegurar el completo silencio de todo cuanto ocurriese al interior de dichos lugares (Kellenberger, 2004).

En síntesis, el CICR debe hacer evaluaciones previas antes de realizar declaraciones públicas; así, el éxito de esta competencia en los conflictos internos estribará en las características de cada escenario en específico. Al respecto cabe mencionar que los llamamientos públicos son la alternativa a la confidencialidad, toda vez que recurriendo a esta no se vean mejoras en la evolución de los conflic-

---

30 La presencia del ICRC en Haití se remonta a 1990; desde entonces, el país ha protagonizado una serie de intervenciones de seguridad colectiva, en respuesta a la inestabilidad y caos que constituyen la tónica del Haití pos Guerra Fría. Especialmente destacable ha sido la función del ICRC en fortalecer la Cruz Roja haitiana y en brindar asistencia técnica y material. Para más detalle, ver ICRC. 2005. "Las gestiones del Comité Internacional de la Cruz Roja en caso de violaciones del DIH". Revista Internacional de la Cruz Roja, N° 858. En: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/6H4L5M>, p. 2. Revisado el 5 de enero de 2008.

tos armados. Muchas veces, estas aparecen como una necesidad urgente debido a las situaciones de crisis extrema a las que se enfrenta la población inocente; claro ejemplo de aquello es el caso del genocidio en Ruanda: el CICR hizo una denuncia a la comunidad internacional, catalogándolo con términos como “matanza sistemática”, “el exterminio de una gran parte de la población civil”, pese a lo que no se provocó el efecto esperado (ICRC, 2005)

No obstante, el Comité debe saber conjugar estos dos lineamientos de su competencia en terreno, debido a que usualmente, alcanzar uno puede ser contraproducente con la implantación del otro. De esta manera, el CICR debe evaluar cada caso y, a partir de eso, sopesar la pertinencia de su proceder; esto es de suma importancia pues como se ha mencionado, un exceso del comité en tanto promotor del DIH en público, en explícita violación al principio de discrecionalidad, puede ser favorable para objetivos sociopolíticos a más largo plazo, pero a la vez, puede significar enormes retrocesos e incluso el bloqueo de su principal actividad en los conflictos internos armados: aliviar el sufrimiento inmediato a las víctimas del combate.

## CONCLUSIÓN

Al inicio de este artículo se sostuvo que la competencia del CICR en los conflictos internos armados se ve afectada tanto por factores endógenos como exógenos. Como ha podido observarse, esta aseveración parece comprobarse. Internamente, los siete principios que guían el accionar del CICR en la práctica muchas veces pueden entrar en tensiones, en particular en lo que respecta a la neutralidad e imparcialidad, provocando una merma en la efectividad de la organización para llevar a cabo su mandato. De la misma manera, esto permea las relaciones entre el comité y el resto de las partes que conforman el movimiento de la Cruz Roja.

Por otro lado, lo que parece constreñir externamente al CICR –el contexto en el que se desempeña– requiere de un análisis de cada caso para evaluar los factores que pueden obstaculizar o favorecer su competencia en terreno. Esto, dada la gran variedad de escenarios en los que se involucra la institución, se presenta como fundamental para efectuar su labor humanitaria.

Para lograr llevar a cabo de manera efectiva el imperativo humanitario, esto es, entregar ayuda a quien lo necesite, el CICR ha desarrollado una estrategia basada en el pragmatismo y la adaptabilidad. Conjugando ambos enfoques, la organización ha sido capaz en sus más de cien años de existencia de, por una

parte, soslayar las tensiones existentes entre sus principios y, por otra, responder de la mejor forma a cada caso atendiendo a las necesidades específicas que se presenten.

Lo anterior se patentiza en una larga serie de actividades que desempeña el CICR, las que se pueden dividir –grosso modo– en tres campos: in situ, mediación, y promoción y difusión del DIH. El primer tipo aborda actividades tales como entrega de alimentos, restauración de servicios básicos y sanitarios, agua potable, entre otros, cuyo fin tiende a aliviar las condiciones de vida de los afectados por un conflicto armado en el corto plazo. La competencia del comité en este ámbito, como se ha podido observar a lo largo de este escrito, es transversal a su involucramiento en todos los conflictos.

El segundo tipo, implica que el CICR actúa, en tanto ente neutral, como un tercer partido entre los actores involucrados, que le permite llevar a cabo negociaciones entre estos y proponer salidas pacíficas, orientadas a la resolución de las controversias. Esto fue probable evidenciarlo en el caso de Colombia, donde el comité, gracias a su alta credibilidad, realizó labores de intermediario neutral entre las partes.

Finalmente, en lo que concierne a la tercera función del CICR, es posible vincularla con la obligación de confidencialidad de la organización; si bien el CICR puede promover el DIH se ve imposibilitado de denunciar públicamente las violaciones e inobservancias a este, a efecto de tener acceso a todas las víctimas de los conflictos que, de lo contrario, podría ser bloqueado por alguno de los actores involucrados. No obstante, esto no es incompatible con la difusión del DIH, tarea que realiza por medio de un fuerte trabajo de socialización y educación, no sólo a los grupos armados, sino a toda la población.

Para desarrollar estas tres funciones recién descritas, el comité primeramente –debido a que en el presente artículo se analiza su competencia en conflictos internos– debe obtener la aprobación y consentimiento de todas las partes inmersas. Para lograrlo, es necesario un profundo trabajo diplomático y de lobby. Asimismo, debe tener siempre en consideración que dichas competencias deben ser consistentes con sus dos principios cardinales: neutralidad e imparcialidad; esto implica que la asistencia sea entregada sin distinciones de ningún tipo y que paralelamente la organización sea percibida como libre de alineaciones partidarias, durante todo el proceso.

En el afán llevar a cabo su mandato adhiriéndose cabalmente al aspecto valórico que rige a la organización, esto es, a sus principios, el CICR se ve inmerso

en una situación delicada y contrastante con la realidad de Estados sumergidos en complejos conflictos internos. Por un lado, como se ha analizado, debido a esta adherencia a sus principios, el CICR ha visto mermada su eficacia en prodigar asistencia humanitaria. Por el otro, en el intento de llevar a cabo su labor humanitaria lo más exitosamente posible, esta institución ha debido reducir su dogmatismo respecto de los valores que la guían. Sin embargo y como se ha sostenido, el CICR ha visto en el acercamiento pragmático a cada caso la solución a estos problemas.

Si bien este pragmatismo ha convertido al CICR en una de las organizaciones humanitarias más exitosas y le ha permitido erigirse en el garante del DIH, también es cierto que esto no le ha sido posible soslayar la tensión entre sus principios y la realidad de los Estados. Y es este aspecto el que nos remite a la pregunta que dio inicio a este artículo: ¿Qué factores determinan el éxito o fracaso de la competencia del Comité Internacional de la Cruz Roja? Hemos sostenido que dichos factores son de naturaleza endógena y exógena. Los factores endógenos corresponden a los principios del CICR, mientras los exógenos aluden a la realidad de Estados afectados por conflictos internos armados. Es posible concluir que el desempeño del CICR no solo se ve obstaculizado por ambos tipos de factores de modo separado, sino además por la interacción entre ellos. Es la constante tensión entre el intento del CICR por mantenerse fiel a sus principios, mientras busca prodigar asistencia en contextos tan complejos y diversos lo que presenta el mayor desafío a la competencia de esta organización.

En suma, es posible colegir que el éxito o fracaso de la competencia del CICR en conflictos internos armados, va a depender de la capacidad de esta organización de responder de manera flexible y pragmática, adaptándose a los diferentes contextos en los que asiste, a la vez que mantiene incólume la observancia de los principios que rigen a la institución.

De este estudio se pueden desprender diversas lecciones para la realidad chilena. Sin embargo, es necesario aclarar que el CICR no ha desplegado su labor en Chile pues nuestro país no se encuentra afectado por algún conflicto armado interno (el conflicto mapuche no califica como tal). En Chile, antes bien, están presente la Cruz Roja nacional, que ayudan a brindar distintos tipos de asistencia, según las realidades de los países en particular. Una de las consecuencias más importantes de este artículo es su utilidad pragmática, al entregar un mapa de ruta que indica cómo actuar y a qué mecanismos recurrir en caso de un conflicto armado en Chile. Asimismo, sirve de precedente para saber qué errores no repetir y cómo lograr un mejor desempeño de la organización. No obstante, es importante

señalar que, como se ha visto en este artículo, la labor del CICR no está exenta de dificultades y tensiones, tanto endógenas como exógenas, por lo que su presencia no debe ser entendida como un medio para obtener la solución definitiva a un determinado conflicto. De esta manera, nuestro estudio presenta una visión objetiva de la labor del CICR, con sus aspectos positivos y sus complicaciones, lo que puede servir de guía no solo a Chile, sino a cualquier país de América Latina.

## REFERENCIAS

AESCHLIMANN, Alain (2005). “La protección de los detenidos: la acción del CICR tras las rejas”. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N° 857.

BIGLER, Roland (1997). “Difusión del derecho internacional humanitario en Colombia” en *Revista Internacional de la Cruz Roja*. N° 142 en <http://www.cicr.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/5tdkp2?opendocument>

BROWN, Michael (1996). *The International Dimensions of Internal Conflict*. Cambridge: MIT Press.

BUGNION, François (2003). *The International Committee of the Red Cross and the Protection of War Victims*. Washington: Macmillan Publishers Limited.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR), en web: <http://www.icrc.org>

DACCORD, Yves (2005). “La comunicación del CICR: obtener apoyo para la acción humanitaria”. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N° 860.

FORSYTHE, David (1977). *Humanitarian Politics: The International Committee of the Red Cross*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

FORSYTHE, David (2005). *The Humanitarians: The International Committee of the Red Cross*. Cambridge: Cambridge University Press.

GASSER, Hans-Peter (2003). “El DIH y la protección de las víctimas de la guerra”. IHL: Breve Introducción al DIH. En: [http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/iwpList2/Humanitarian\\_law:IHL\\_in\\_brief?OpenDocument](http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/iwpList2/Humanitarian_law:IHL_in_brief?OpenDocument)

GASSMANN, Pierre (2001). “Persuading Belligerents to Comply with International Norms”. En: *Civilians in War*, ed. Simon Chesterman. Boulder, CO.: Lynne Rienner Publishers.

- JENATSCH, Thomas (1998). "El CICR, mediador humanitario en el conflicto colombiano: Posibilidades y límites" en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N° 146. En <http://www.cicr.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/5tdlpt?opendocument>.
- KALDOR, Mary (1999). *New and Old Wars*. Cambridge Polity Press.
- KALYVAS, Stathis (2001). "New and Old Civil Wars: Valid Distinctions?" *World Politics* 54.
- KEEN, David (1998). "The Economic Functions of Violence in Civil Wars". *Adelphi Paper Series*. Oxford: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies.
- KELLENBERGER, Jacob (2004). "Acción humanitaria: ¿hablar o callar?" en *Revista Internacional de la Cruz Roja* N° 855. En <http://www.cicr.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/66kjsd?opendocument>
- KRÄHENBÜHL, Pierre (1998). "Cooperación entre el CICR y las Sociedades Nacionales en Bosnia-Herzegovina: ampliación de la respuesta de la Cruz Roja. En *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N° 146. En <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDLPY>
- MINEAR, Larry (2005). *The Humanitarian Enterprise*. Bloomfield CT: Kumarian Press.
- MÜNKLER, Harfried (2003). "The wars of the 21st Century". *International Review of The Red Cross* 85.
- PERRIN, Pierre (1998). "Efectos de la ayuda humanitaria sobre la evolución de los conflictos". *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N° 14.
- ROBERTS, Adam (1996). *Humanitarian Action in War*. Oxford: Oxford University Press.
- RUBIN, Barnett (2000). "Afghanistan: The last Cold War Conflict, the first Post-Cold War Conflict". En: NAFZIGER et.al., *War, Hunger and Displacement: the Origins of Humanitarian Emergencies*. Eds: Way
- ICRC (2005). "Las gestiones del Comité Internacional de la Cruz Roja en caso de violaciones del DIH". *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N° 858.

ICRC (2003a). “¿Qué es el derecho internacional humanitario?”. IHL: Breve Introducción al DIH [http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/iwpList2/Humanitarian\\_law:IHL\\_in\\_brief?OpenDocument](http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/iwpList2/Humanitarian_law:IHL_in_brief?OpenDocument)

ICRC (2003b). “¿Cuáles son las normas fundamentales del DIH?”. IHL: Breve Introducción al DIH. En: [http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/iwpList2/Humanitarian\\_law:IHL\\_in\\_brief?OpenDocument](http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/iwpList2/Humanitarian_law:IHL_in_brief?OpenDocument)

SLIM, Hugo (2003) “Why protect civilians? Innocence, Immunity and Enmity in War”. *International Affairs* 79.

TERRY, Fiona (2002). *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*. Ithaca: Cornell University Press.

VAN EVRA, Stephen (1994). “Hypothesis on nationalism and war”. *International Security* 18.

YOUNG, Kirsten (2001). “UNHCR and ICRC in the former Yugoslavia: Bosnia-Herzegovina”. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N° 843. En [http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/57JREH/\\$File/781\\_806\\_Young.pdf](http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/57JREH/$File/781_806_Young.pdf)

---

## COLOMBIA, LAS FARC Y LA LEGÍTIMA DEFENSA<sup>∞</sup>

VICENTE TORRIJOS RIVERA\*

### RESUMEN

*Este documento analiza la figura de la legítima defensa, la posición colombiana sobre el derecho a la legítima defensa en el marco de la lucha contra el terrorismo, la percepción regional del argumento colombiano de la legítima defensa y la articulación de la posición colombiana con las tendencias recientes de la política internacional.*

**Palabras clave:** Legítima defensa, terrorismo, política colombiana de seguridad y defensa, percepción de seguridad, relaciones internacionales en el área andina.

### ABSTRACT

#### COLOMBIA, FARC AND THE RIGHT OF SELF-DEFENCE

*This document analyses the figure of the right of self-defense, the colombian position about this right in the struggle against terrorism, the regional perception of the colombian argument of right of self-defense and the articulation of the colombian position with the recent trends of the international policy.*

**Key Words:** Right of self-defense, terrorism, colombian policy of security and defense, security perception, international relations in the Andean area.

#### TEORÍA Y PRÁCTICA DEL CONCEPTO DE LEGÍTIMA DEFENSA

La adopción de la Carta de Naciones Unidas en 1945 supuso no solo la conformación de una organización internacional de fines generales y alcance universal como nunca antes había existido en la historia, sino el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva, orientado a evitar el estallido de una nueva guerra general como las que sucedieron en la primera mitad del siglo XX.

---

\* Doctor en Relaciones Internacionales. Magíster en Estudios Políticos. Posgraduado en Altos Estudios Internacionales. Profesor Titular de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad del Rosario, de Bogotá, Colombia. [tutoriascontorrijos@yahoo.com](mailto:tutoriascontorrijos@yahoo.com)

<sup>∞</sup> Fecha de Recepción: 200409

Fecha de Aceptación: 120609



Este sistema de seguridad colectiva se basa en normas que en derecho internacional se denominan *ius cogens*, es decir, normas obligatorias de derecho internacional común y necesario, que obligan a todos los Estados, sin que sea necesario su expreso consentimiento para ello.

Estas normas reafirman la igualdad soberana de los Estados, el principio de no intervención en los asuntos internos, el cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales, la solución pacífica de controversias, y la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, y se encuentran formalmente consagradas en el Art. 2 de la Carta de San Francisco, que reza así:

*“Artículo 2: Para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 1, la organización y sus miembros procederán de acuerdo con los siguientes principios:*

- 1. La organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros.*
- 2. Los miembros de la organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta carta.*
- 3. Los miembros de la organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.*
- 4. Los miembros de la organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de Naciones Unidas.*
- 5. Los miembros de la organización prestaron a esta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva.*
- 6. La organización hará que los Estados que no son miembros de Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.*

7. *Ninguna disposición de esta carta autorizará a Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”.*

En razón de ello, y como se desprende del mismo artículo 2, estas reglas no son absolutas, sino relativas. Uno de los casos en que ese carácter relativo es especialmente palmario, es el de la legítima defensa, individual o colectiva, tal como se reconoce en el artículo 51 del mismo instrumento:

*“Artículo 51: Ninguna disposición de esta carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del consejo conforme a la presente carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.*

De todo lo anterior se desprende, como consecuencia, el carácter relativo de la soberanía: esta no constituye un parapeto absoluto, sino que está subordinada al cumplimiento de las obligaciones de los Estados y al primado de la paz y la seguridad internacionales (Hendrickson R., 1999).

### **La ampliación del concepto de legítima defensa**

La aparición de nuevas amenazas a la seguridad y la transformación de otras como consecuencia, por ejemplo, del proceso de globalización contemporánea, han llevado a ampliar el concepto de legítima defensa reconocido en el artículo 51, y al reconocimiento de excepciones al principio general de prohibición del uso de la fuerza y de no injerencia en los asuntos internos.

Por un lado, se ha reconocido que la legítima defensa tiene una dimensión preventiva: no debe esperar un Estado a ser objeto efectivo de un ataque para defenderse, sino que puede prevenir ese ataque cuando quiera que plausiblemente existen pruebas de la inminencia del mismo.

Más aún, se supone el reconocimiento de una dimensión anticipatoria. Y aunque esta doctrina está por ahora en proceso de formación, sin duda está dejando una impronta duradera en la manera de concebir la legítima defensa, en especial cuando se trata de amenazas asimétricas e irregulares (Franck T., 2001).

Por el otro, se admite que en tanto que la soberanía no puede ser patente de corso para el incumplimiento de obligaciones internacionales, hay ocasiones en las que esta cede ante los requerimientos de la seguridad y la paz internacionales y la protección de los derechos humanos (la llamada “responsabilidad de proteger”).

Casos como el de Zimbabue o Burma, aunque no han conducido a una intervención ordenada por el Consejo de Seguridad, han suscitado un enorme debate ya no entorno al derecho de injerencia, sino al deber de intervenir por razones humanitarias.

### **La extraterritorialidad**

Aunque jurídicamente las medidas extraterritoriales puedan ser cuestionables (Falk R., 2003) en la práctica han sido empleadas muchas veces por Estados que ven amenazada su seguridad, y por lo tanto reclaman su derecho a defenderse, especialmente ante eventuales ataques o actividades hostiles ejecutadas no por terceros Estados sino por actores subestatales. Tal ha sido el caso de Turquía en el Kurdistán iraquí, de Israel en el Líbano, entre otros.

El argumento principal empleado en estos eventos es la renuencia o la incapacidad del Estado huésped para neutralizar tales actividades. Por lo tanto, un discurso en contra de la extraterritorialidad solo sería viable y justificable si lograra proponer mecanismos eficaces y confiables de cooperación que hagan innecesario el recurso a este tipo de operaciones que, en caso de producirse (como la ‘Operación Fénix’ del Ejército colombiano en Ecuador que en marzo del 2008 dio de baja a Raúl Reyes, líder de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC), suscitan naturalmente reacciones opuestas, pues entrañan, innegablemente, un cuestionamiento de la soberanía territorial, aunque no un atentado ni a la integridad del territorio (pues no tienen fines de ocupación o de invasión) ni a la autonomía política del Estado huésped (pues se trazan contra las agrupaciones armadas ilegales que utilizan ese territorio como plataforma para emprender ataques inminente, y hasta no inminentes, sobre el Estado afectado).

Si bien la regla general en el derecho internacional es la proscripción del uso de fuerza, esta tiene excepciones.

La legítima defensa es una de ellas, y debe entenderse que comprende no solo la respuesta ante un ataque militar de origen estatal, sino también de origen no estatal (con o sin el apoyo del Estado huésped).

Asimismo, la legítima defensa opera en una dimensión preventiva frente a ataques inminentes (preventive), e incluso anticipatoria (preemption), frente a ataques latentes o no inminentes.

De ahí que ante amenazas de este tipo no haya sido raro el empleo de operaciones extraterritoriales, que si bien presuponen una violación a la integridad territorial, no comprometen las responsabilidades del Estado que las ejecuta en el marco del artículo 2 de la Carta de San Francisco, pues no tienen fines invasivos o de anexión territorial, ni buscan el derrocamiento del gobierno, sino la neutralización de la capacidad ofensiva y perturbadora de actores irregulares que buscan ampararse más allá de la frontera del Estado contra el que planean y desarrollan sus actividades.

Las acciones unilaterales se pueden evitar en la medida en que exista un clima de cooperación eficaz y confianza entre los Estados. Al respecto, la legítima defensa es un derecho irrenunciable, aunque las operaciones de este tipo, sobre todo si tienen naturaleza extraterritorial, suscitarán siempre la reacción adversa del Estado huésped (en cuyo territorio debe intervenirse). Es por eso que, en cualquier caso, siempre van acompañadas de un intenso despliegue diplomático, y de una batería suficiente de pruebas y de argumentos que dan base fáctica a la invocación jurídico-política de semejante recurso.

## **LEGÍTIMA DEFENSA: LA POSICIÓN COLOMBIANA**

El debate sobre el alcance y condiciones en que los Estados deben ejercer su derecho a la legítima defensa ha adquirido una especial actualidad y dinamismo luego de la intervención militar norteamericana contra el régimen de Saddam Hussein en Iraq en marzo de 2003.

A fin de cuentas, y luego del fracaso de los esfuerzos norteamericanos en el Consejo de Seguridad de la ONU para obtener un mandato que autorizara el uso de la fuerza contra Iraq por su reticencia a permitir el trabajo de los inspectores designados por esa organización para determinar la existencia de armas de destrucción masiva, el gobierno del presidente Bush y la coalición que lideró para tales efectos, invocaron una “noción ampliada” de la legítima defensa (conocida hoy, coloquialmente, como doctrina Bush), según la cual esta opera incluso con carácter anticipatorio (Franck T., 2003).

Esta noción ampliada no ha tenido acogida plena ni en el mundo diplomático ni en el ámbito académico. Sin embargo, de cara a las nuevas amenazas, de naturaleza transnacional y subestatal (irregular), es muy probable que en el futuro sea invocada cada vez con mayor frecuencia (Guiora N., 2008).

Cuando fue forzoso que Colombia efectuara un operativo militar contra un campamento de las FARC instalado a pocos kilómetros del límite binacional, en territorio ecuatoriano, el gobierno colombiano invocó su derecho a la legítima defensa.

A fin de cuentas, esa organización armada ilegal, responsable además de variadas y reiteradas acciones terroristas, empleaba ese campamento como santuario desde que uno de los miembros del secretariado, Raúl Reyes, participaba activamente en la dirección, orientación y preparación de agresiones contra el Estado colombiano y contra la población civil.

Si bien en un sentido clásico la legítima defensa se ha entendido como un derecho de reacción frente a una agresión por parte de otro Estado, resulta perfectamente aplicable cuando se trata de una amenaza actual y presente proveniente de un grupo subestatal que, pretendiendo parapetarse en la extraterritorialidad, opera inicualemente desde el otro lado de la frontera para mantenerse al amparo de la respuesta legítima de un Estado que debe garantizar la vida, honra y bienes de sus asociados.

### **La legitimidad de la Operación Fénix**

En consecuencia, una operación como la lanzada por las fuerzas militares colombianas contra ese campamento podría considerarse plenamente legítima.

Por un lado, se trata de un blanco militar: había en el campamento individuos armados, material de guerra, y la actividad que allí se desarrollaba tenía relación directa con las hostilidades.

Por el otro, respetó el principio de proporcionalidad: los daños colaterales –si acaso los hubo– habrían sido inferiores a la ganancia militar obtenida.

Y adicionalmente, se aplicó el principio de distinción, pues se trataba de un campamento dedicado exclusivamente al amparo de un grupo de combatientes pertenecientes a las FARC: el vínculo de los civiles que presuntamente en condición de tales se encontraban allí, con esa organización, no ha podido ser justificado plenamente por ellos.

Más aún, el uso extraterritorial de la fuerza al cual se vio obligada Colombia, respetó las normas del artículo 2.4 de la Carta de San Francisco (de la OEA):

*“4. Los miembros de la organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de Naciones Unidas”.*

En la Operación Fénix, en efecto, la fuerza no fue usada ni contra la integridad territorial ni contra la independencia política de Ecuador. No tuvo propósitos invasivos ni de ocupación territorial, ni pretendió la alteración o sustitución de su régimen político o la injerencia en sus asuntos internos.

A lo cual cabe añadir que el propósito de la operación era plenamente compatible con los propósitos de Naciones Unidas, y se amparaba en la resolución 1373/2001 del Consejo de Seguridad de la Organización, en cuya virtud se decidió que todos los Estados *“Adopten las medidas necesarias para prevenir la comisión de actos de terrorismo”*.

### **La posición de Colombia: combinar instrumentos para la lucha contra el terrorismo**

Basado en esa experiencia, Colombia ha reclamado vehementemente su derecho a la legítima defensa.

Ello no significa que se arrogue el derecho de intervenir militarmente en cualquier circunstancia.

Significa que no descarta esa alternativa, como última opción, cuando se cumplan plenamente las condiciones factuales y normativas de legitimidad del uso del derecho a la legítima defensa, porque Colombia ha mantenido siempre una posición decidida de lucha contra el terrorismo, en todas sus formas y manifestaciones, siempre en el marco de la legalidad internacional.

Es cierto que la Operación Fénix supuso la violación de la impenetrabilidad territorial ecuatoriana. Por esta razón, Colombia presentó de manera inmediata sus disculpas al gobierno ecuatoriano. Y aunque en algunos contextos políticos pudiese parecer repudiable, se produjo de manera excepcional y en circunstancias que la hacían forzosa. De ahí, precisamente, que la misma Organización de Estados Americanos, OEA, se haya abstenido de condenar a Colombia.

Ahora bien, la afirmación del derecho irrenunciable a la legítima defensa no significa descartar, ni siquiera subordinar a este derecho, la búsqueda de herramientas y marcos de cooperación que, basados en la confianza, la transparencia y la eficacia permitan una gestión coordinada y binacional de la amenaza que –tal como lo reconoció también la OEA en su momento– encarnan los grupos armados ilegales.

Por el contrario, la experiencia de la Operación Fénix demuestra la necesidad de fortalecer los instrumentos existentes, e implementar otros nuevos –como lo acordaron en marzo del 2009 Colombia y Brasil– para monitorear y neutralizar la actividad de los grupos armados ilegales y sus actividades terroristas.

Se trata, en definitiva, de combinar una batería de instrumentos, incluso disuasorios, y en todo caso coincidentes con el compromiso de no permitir la existencia de santuarios ni parapetos de los que pueda beneficiarse el terrorismo (Nabati M., 2003).

## **LEGÍTIMA DEFENSA: EL ENTORNO REGIONAL**

Si en términos de seguridad interna la Operación Fénix supuso para Colombia uno de los mayores éxitos en su lucha por restablecer la seguridad democrática y neutralizar a las organizaciones armadas ilegales, generó, por otro lado, una de las mayores crisis en sus relaciones internacionales en la historia reciente.

Pero por otro lado, tuvo un importantísimo efecto disuasorio que no puede ser subestimado. Ese efecto disuasorio tiene que ver tanto con las organizaciones armadas ilegales que buscan constituir santuarios en la zona de frontera y allende de ella, como con los propios gobiernos de los Estados fronterizos cuya actitud frente a la actividad de estas organizaciones ha sido cuando menos negligente y en ocasiones sospechosamente relajada.

Más aún, vista retrospectivamente, y luego de los acuerdos alcanzados recientemente con Perú y Brasil, también sirvió para apuntalar la cooperación con algunos de los Estados fronterizos e impulsar la dinámica de la lucha conjunta contra esta amenaza, que si bien puede no constituir una prioridad para ellos en el mismo grado en que lo es para Colombia, sí puede comprometer su capacidad de lucha contra otras amenazas (narcotráfico, tráfico de armas, entre otros), y sobre todo, comprometer su proyección y su imagen internacional en caso de no asumir un rol proactivo en su contención.

De tal manera que, como consecuencia de la Operación Fénix y de la aplicación ampliada de la legítima defensa invocada por Colombia como justificación para su ejecución, se acabó configurando a la postre dos entornos regionales para Colombia: un entorno de crisis/oposición (Ecuador + Venezuela), y otro de colaboración/apuntalamiento (Brasil + Perú).

### **La reacción ecuatoriana y el oportunismo venezolano**

El gobierno colombiano mantuvo bajo el máximo secreto el desarrollo de la operación. Había argumentos suficientemente razonables para sospechar que, de haberle dado una divulgación siquiera diplomática, esta habría comprometido, de entrada, el éxito de la misma.

Quizá por ese mismo celo no se tomaron previsiones ni se diseñó un protocolo sobre el manejo que debería dársele a los hechos tan pronto se hubieran consumado: una lección que es deseable que la diplomacia colombiana haya aprendido, pues la verdad es que el manejo que se le dio a la dimensión internacional de la operación, en el escenario posterior, fue por decir lo menos realmente precario.

El caso es que Quito no fue enterado jamás de la operación sino hasta cuando esta fue un hecho cumplido, y pasó rápidamente del pasmo a la indignación, quizá acicateado por el gobierno venezolano que, en lugar de contener y aplacar la tensión, la elevó hasta niveles críticos, interviniendo como si fuera parte ofendida y disponiendo la movilización (solo parcialmente posible, por demás, y parcialmente ejecutada) de “10 batallones de tanques”, ordenada públicamente por el presidente Chávez a su atónito ministro de Defensa durante la emisión de su programa televisivo ‘Aló, Presidente’ horas después de los acontecimientos.

De inmediato Ecuador desplegó una intensa acción diplomática destinada a presentar lo ocurrido como una agresión por parte de Colombia. Rompió relaciones diplomáticas con Bogotá, y en ello fue rápidamente secundado por Nicaragua y Venezuela (con quienes posteriormente fueron restablecidas). El tema fue elevado hasta la reunión del Grupo de Río (que debía tener lugar pocos días después), en donde la crisis se redujo, sin ser plenamente resuelta.

La posterior intervención de la OEA concluyó sin la normalización de las relaciones bilaterales, pero a la larga dio la razón a Colombia: la organización no “condenó” la operación, sino que simplemente la “repudió”, lo que era previsible y encaja además con el hecho de que, justificada o no, había supuesto una violación a la soberanía territorial ecuatoriana y por lo tanto, contrariaba uno de los puntales



históricos de las relaciones internacionales en América Latina: la marcada 'soberanolatría' de los Estados de la región, y su percepción de que todo acotamiento o relativización de ese principio constituye una amenaza existente.

Por otro lado, la OEA reafirmó la obligación y el compromiso de todos los Estados en la lucha contra las organizaciones armadas ilegales (si bien no hizo una referencia expresa a las FARC y el terrorismo).

A fin de cuentas, Venezuela acabó morigerando su posición y se hizo consciente de los escasos réditos que le produjo su intento de hacer aparecer al Estado colombiano como una amenaza regional. Las relaciones con Caracas han asumido un cariz cada vez más pragmático, y aunque persistan algunos intercambios retóricos (algunos ciertamente injerencistas por parte de funcionarios venezolanos), el gobierno de Chávez ha tenido que reconducirse y admitir que asumir una posición de confrontación con Colombia compromete, más que impulsa, sus propias aspiraciones de liderazgo regional.

Con Ecuador, en cambio, la crisis ha persistido, y muy probablemente persistirá mientras el presidente Rafael Correa permanezca en el poder. La "agresión colombiana" se ha convertido en parte permanente de su discurso para exacerbar el nacionalismo, y deriva algunos réditos políticos de ella que, sin embargo, no compensan el hecho de que, en términos prácticos, haya tenido que asumir una posición más proactiva en la lucha contra las actividades ilegales en la frontera que se han traducido en más de un hecho concreto que, no por ser esencialmente simbólico (más que significativo) debe ser desdeñado.

Por otro lado, el desvelamiento de los nexos –en apariencia solo personales– de algunos funcionarios del gobierno ecuatoriano con las FARC, ha restado credibilidad a los argumentos de Correa y lo ha obligado a defenderse y a justificarse en el orden interno. Y algunas de sus reacciones han sido realmente desafortunadas, como cuando afirmó que "*En Ecuador no es delito ser amigo de las FARC*", una declaración que aumentó el grado de suspicacia sobre la conducta de su gobierno frente al terrorismo, y elevó las tensiones políticas tanto en su propio país como, desde luego, en el entorno regional.

A pesar de los costos diplomáticos en que incurrió Colombia a nivel regional, como consecuencia de la Operación Fénix en aplicación de una doctrina ampliada de la legítima defensa, los resultados al cabo de un año son más positivos que negativos. No solo se ha logrado obligar al presidente Chávez a una relativa moderación, mientras se administra con criterio pragmático la rela-

ción binacional en temas de la mayor importancia (especialmente el comercial). Adicionalmente, la cooperación con Brasil y Perú se ha incrementado (Travallo G., 2000).

Las FARC saben que la frontera no es un parapeto garantizado, aunque lo seguirán aprovechando tanto como puedan, sabedoras de que muy difícilmente una operación como la Fénix se repetiría (en territorio venezolano, por ejemplo). Entre tanto, Colombia ha ganado argumentos para exigir la cooperación: la Operación Fénix es resultado de la falta de esa cooperación, y se haría innecesaria si ella fuese mayor y más eficaz.

Todo esto a pesar de la actitud recalcitrante del gobierno ecuatoriano, frente a la cual, lo único que parece manejar el gobierno colombiano es una combinación de paciencia-y-firmeza al mismo tiempo, tratando de mejorar el clima relacional sin que eso signifique, claro está, renunciar a la legítima defensa (Slaughter A-M., 2005).

## **LEGÍTIMA DEFENSA: EL ENTORNO MUNDIAL**

Resulta apenas lógico que un sistema internacional basado en el principio de igualdad soberana de los Estados, de inviolabilidad de las fronteras, y de proscripción del uso de la fuerza por fuera del marco del sistema de seguridad colectivo existente (esto es, la Organización de Naciones Unidas), el tema de la ampliación de los alcances del derecho legítima defensa individual y colectiva suscite la mayor controversia.

En efecto, muchos Estados consideran que una interpretación ampliada de ese derecho, reconocido en el Art. 51 de la Carta de San Francisco, supondría una amenaza latente para la soberanía, no solo la suya propia, sino más en general, como principio rector de las relaciones internacionales (Baker M., 1987).

Más aún, otros Estados (y tomadores de decisiones, o trazadores de políticas) consideran que esa interpretación ampliada de la legítima defensa (anticipatoria y preventiva) podría llevar a que cada Estado, actuando como árbitro unilateral de su propia seguridad, interviniera permanentemente en asuntos internos de otros Estados, incrementando la anarquía y la posibilidad de nuevos conflictos.

Eso los lleva a preferir y propugnar por una interpretación restrictiva de la legítima defensa, con argumentos que no dejan de tener una enorme capacidad persuasiva.

Sin embargo, el debate sobre el alcance de la legítima defensa no carece de asidero en el hecho real e incontestable de que, en un mundo globalizado y transnacionalizado, nuevas amenazas ponen en riesgo la seguridad de los Estados, y más aún, la seguridad y la paz internacionales.

Estas amenazas, especialmente las de carácter asimétrico, como el terrorismo, exigen respuestas proporcionales y suponen la reformulación de algunos principios clásicos: no solo el de la legítima defensa (restringida), sino el principio mismo de la soberanía.

La verdad es que, en la práctica, los Estados se han reservado el derecho a esa interpretación ampliada. No solo Estados Unidos con ocasión del régimen de Saddam Hussein en Iraq, sino también Turquía e Israel, así como Rusia, han ejecutado operaciones extraterritoriales de carácter preventivo.

Ello no ha supuesto un incremento en la conflictividad internacional, ni un desbordamiento de la guerra, ni ha puesto en entredicho el marco general de la seguridad colectiva –articulado alrededor de las competencias que la Carta de San Francisco le asigna al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas–.

### **Implicaciones para Colombia**

Por lo anterior, la posición de Colombia en su lucha contra las actividades terroristas de organizaciones como las FARC, que se prevalecen de las fronteras para asegurarse parapetos y santuarios desde los cuales operar impunemente, no constituye una anomalía.

Lo que ha sucedido durante el último año es que Colombia ha decidido encarar, abiertamente, un hecho que venía produciéndose desde mucho tiempo atrás, y ante el cual, por la razón que fuera, se echaba de menos la cooperación de los Estados vecinos, que tienen la tendencia a subestimar –por decir lo menos– este fenómeno.

La mencionada Operación Fénix constituye, por lo tanto, un punto de quiebre, y ha reportado para Colombia importantes réditos disuasorios. No solo en relación con la actividad transfronteriza de las organizaciones armadas ilegales –que seguirán intentando aprovechar los santuarios fronterizos, a despecho de la nefasta experiencia de marzo del año pasado–, sino especialmente para los Estados fronterizos que, mal que bien, han tenido que asumir posiciones más claras en relación con los esfuerzos que realizan contra estas

organizaciones, con independencia de que reconozcan o no, expresamente, su carácter terrorista.

### **La necesidad de articulación**

Sin embargo, para capitalizar al máximo el contundente impacto de lo ocurrido, Colombia parece inclinada a persistir en su posición de reservarse una interpretación ampliada de la legítima defensa, siempre y cuando ello no implique comprometer ni la independencia ni la integridad territorial de ningún Estado, ni la integridad física de los nacionales de ese Estado que no se encuentren directamente involucrados con las actividades de las organizaciones armadas ilegales que operan contra Colombia y los colombianos desde el otro lado de la frontera.

En tal sentido, Colombia se muestra cada vez más interesada en ligar a esa reserva su insistencia en que niveles más óptimos y eficaces de cooperación son la mejor garantía de que el recurso a la legítima defensa será innecesario (Lupu Y., 2006).

Entre tanto, el gobierno colombiano deja ver su empeño por articular su posición en un marco global más amplio. A pesar del cambio de retórica en materia antiterrorista, por ejemplo, Estados Unidos bajo la nueva administración no han renunciado (ni denunciado) el precedente sentado por la doctrina Bush, y en eso hay una perfecta continuidad entre ese gobierno y el de Obama, quien, además, confirmó en el Departamento de Defensa al secretario Robert Gates.

Por eso, y con el fin de reforzar su posición en materia de lucha contra el terrorismo como una responsabilidad global, Colombia ha activado sus canales, tanto de diplomacia clásica, como de diplomacia de defensa, para intensificar sus enlaces con otros actores en escenarios y en dimensiones globales tales como:

- La IV Flota de EE.UU. en el Caribe.
- Las Fuerzas Armadas norteamericanas, y otros operadores de seguridad de ese país, en el campo no solo de la lucha contra el terrorismo sino en el de la lucha contra las drogas, poniendo a su disposición los recursos existentes en el territorio nacional con el fin de compensar la pérdida de la base de Manta en Ecuador.
- Y por último, las actividades de la OTAN, en Afganistán, de cara a una eventual intensificación de los vínculos del país con esa organización, ya sea en la condición de 'miembros asociados' o 'preferentes', lo que tendría además un efecto disuasorio adicional frente a potenciales agresiones externas.

## CONCLUSIONES

Como se ha señalado, el principio de la legítima defensa está atravesando un proceso de resignificación y reconfiguración a nivel internacional, relacionado especialmente con la aparición y consolidación de nuevas amenazas de carácter esencialmente asimétrico que se prevalecen de la existencia de territorios desgobernados y santuarios, especialmente en las áreas de frontera, para planear y organizar sus actividades (Stromseth J., 2003).

Frente a esta realidad, la posición sentada por Colombia ha sido manejada de tal forma que parece por lo menos plausible, en tanto que el gobierno se esfuerza por hacerla sostenible con un discurso que tiende a insistir en la necesidad de actuar multilateralmente, con eficacia y transparencia, para contener la actividad criminal y armada transnacional.

En pocas palabras, Colombia parece cada vez más comprometida y atraída por la idea de fomentar la cooperación en materia de seguridad haciéndola compatible, en caso necesario, con la aplicación de la legítima defensa ampliada a escala global, lo que le exige intensificar progresivamente sus alianzas con algunos socios estratégicos y reforzar su capacidad disuasiva, ya no solo frente a la amenaza interna que las organizaciones armadas ilegales encarnan, sino frente a potenciales agresores externos, porque si algo explica la persistencia, mutación y hasta el robustecimiento de una organización armada ilegal como las FARC, es, precisamente, el apoyo (tácito o expreso) que ellas buscan afanosamente de gobiernos del vecindario y más allá, y de organizaciones no gubernamentales (tanto internas como externas) que simpatizan activamente con su causa revolucionaria.

En tal sentido, una de las tareas que podría aparecer como prioritaria en la agenda del nuevo Consejo Sudamericano de Defensa bien podría ser, precisamente, la de estudiar y calcular los alcances del concepto, siempre con el propósito de consolidar la convivencia pacífica y perfeccionar la lucha contra las amenazas asimétricas.

A propósito, una tarea de esta magnitud y de tan alta sensibilidad en el mapa regional de la seguridad y la defensa podría verse liderada por un país como Chile, que ha venido impulsando las reflexiones sobre la naturaleza y dimensiones que puede tener el consejo como punto de encuentro multilateral en América del Sur.

En cualquier caso, los países del hemisferio tienen esta asignatura pendiente, cuya resolución depende en buena medida de lo claro que tengan los

gobiernos cuán cerca o lejos se encuentran (ideológica y funcionalmente) de las amenazas asimétricas, o sea, de los grupos terroristas que, como las FARC, el ELN y otras bandas emergentes asociadas al crimen organizado, afectan el funcionamiento de las democracias y distancian a los pueblos. Pueblos que, de manera tan lamentable como inevitable, reemplazan progresivamente sus lazos históricos de hermandad por imágenes del enemigo que entorpecen el entendimiento, la cooperación, el comercio intrarregional y las relaciones diplomáticas.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAKER M. (1987). 'Terrorism and the Inherent Right of Self-Defence: A Call to Amend Article 51 of the United Nations Charter', *Houston Journal International Law*, Vol. 10, N° 1, 25-49.
- FALK R. (2003). 'What Future for the UN Charter System of War Prevention?', *American Journal of International Law*, Vol. 97, N° 3, 590-610.
- FRANCK T. (2001). 'When, If Ever, May States Deploy Military Force Without Prior Security Council Authorization?', *Washington University Journal of Law and Policy*, Vol. 5, 51-71.
- FRANCK T. (2003). 'What Happens Now ? The United Nations After Iraq', *American Journal of International Law*, Vol. 97, N° 3, 607-619.
- GUIORA N. (2008). 'Anticipatory Self-Defence and International Law-A Re-Evaluation', *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 13, N°1, 303-332.
- HENDRICKSON R. (1999). 'Article 51 and the Clinton Presidency: Military Strikes U.N. Charter', Boston University, *International Law Journal*, Vol. 19, N° 2, 207-215.
- LUPU Y. (2006) 'Gaps and Power: Assessing Reform of the U.N. Charter', *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 24, N° 3, 881-897.
- NABATI M. (2003). 'International Law at a Crossroads: Self-Defence, Global Terrorism, and Pre-emption: A Call to Rethink the Self-Defence Normative Framework', *Transnational Law & Contemporary Problems*, Vol. 13, N° 2, 771-784.
- SLAUGHTER A-M. (2005). 'Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform', *American Journal of International Law*, Vol. 97, N° 3, 619-625.

STROMSETH J. (2003). 'Law and Force after Iraq: A Transitional Moment', *American Journal of International Law*, Vol. 97, N° 3, 628-637.

TRAVAGLIO G. (2000). 'Terrorism, International Law, and the Use of Military Force', *Wisconsin International Law Journal*, Vol. 18, N° 2, 145-157.

---

## LA ORGANIZACIÓN DE AL QAEDA: ANTES Y DESPUÉS DEL 11-S. DE UNA ESTRUCTURA JERARQUIZADA A UNA EN RED<sup>∞</sup>

GEMA SÁNCHEZ MEDERO\*

### RESUMEN

*Al Qaeda, además de representar una gran amenaza para la sociedad, muestra una de las más interesantes formas de organización. De ahí que en este artículo nos hayamos centrado en el estudio de su estructura organizativa y cómo ha evolucionado esta, marcando con el atentado del 11 de septiembre a las Torres Gemelas como ella ha evolucionado estructuralmente.*

**Palabras clave:** *Al Qaeda, yihad, terrorismo, redes sociales, organización jerárquica y organización en red.*

### ABSTRACT

#### THE AL QAEDA ORGANIZATION; BEFORE AND AFTER 9/ 11. FORM A HIERARCHICAL TO A NET CENTERED STRUCTURE

*Al Qaeda, besides of representing itself as one of the bigger threats to society, is one of the most interesting forms of organization. Hence, in this article we have opted for the study of its organizational structure and how it has evolved, setting the 9/11 attempt to the WTC as a milestone to show the evolving change of Al Qaeda' structure.*

**Key words:** *Al Qaeda, jihad, terrorism, social networks, hierarchy and networks.*

Una de las claves de éxito de Al Qaeda, a la hora de sobrevivir y extender su capacidad de influencia y actuación, ha sido su habilidad para adaptarse a su entorno cambiante, mostrando en cada momento aquel perfil que mejor pueda maximizar la consecución de sus objetivos, al tiempo que se protege de aquellas acciones encaminadas a erradicarla (Torres Soriano, 2007: 113). De ahí que sus máximos dirigentes, Osama Bin Laden y Ayman al Zawahiri, hayan logrado sobre-

---

\* Profesora Titular Interina del Depto de Ciencia Política y de la Administración II y Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. España. gsmedero@cps.ucm.es

<sup>∞</sup> Fecha de Recepción: 160309

Fecha de Aceptación: 120609



vivir a la persecución a las que están siendo sometidos, convirtiéndose en mitos para la insurgencia islamista radical, y consiguiendo que Al Qaeda se haya transformando en esa organización que no solo ha logrado realizar cientos de atentados sino que ha sido la inspiradora de una buena parte de los que se han producido en el mundo. Así, el grupo liderado por Bin Laden es hoy la punta de lanza de un movimiento yihadista global, descentralizado y estructurado en redes multidimensionales, que gira en torno a tres ejes operativos: Al Qaeda y su infraestructura global de células locales y agentes individuales; los grupos terroristas afiliados, que mantienen una cierta independencia operativa, aunque reciben el apoyo espiritual e incluso material de la organización; y, finalmente, los grupos yihadistas de base, cuyos miembros no pertenecen formalmente a la estructura jerárquica de la organización, pero aceptan los objetivos estratégicos del movimiento yihadista global (Stemman, 2007: 64), es decir, estamos hablando de una red global resistente y capaz de regenerarse continuamente.

Por ello algunos autores y especialistas han llegado a sostener que su origen y desarrollo ha albergado un continuo peregrinar evolutivo. Y de ahí que en este artículo nos hayamos centrado en analizar la evolución organizativa que ha tenido Al Qaeda, por ello, vamos a diferenciar entre la organización que disponía antes y después del 11 de septiembre de 2001. Principalmente porque desde esa fecha, las guerras y las formas de combatir convencionales han dejado de ser relevantes. Ahora más que nunca vuelve a tomar relevancia la llamada “guerra asimétrica” o guerra entre lo infinitamente poderoso y lo infinitamente débil desde una óptica convencional, con lo que, el espectro del conflicto armado se ha ampliado a dimensiones que van más allá de la puramente militar.<sup>1</sup> Para hacer frente a esta nueva forma de guerra es necesario que se produzca un cambio en las antiguas estructuras jerárquicas, y los primeros que han sabido adaptarse a las nuevas circunstancias han sido los grupos terroristas que han apostado por una estructura en red. Que, sin duda, se *“puede afirmar que son la nueva forma organizacional del siglo XXI”* (Williams, 2004). Es más, se podría decir que las organizaciones terroristas han tomado la guerra en red como el nuevo modelo bélico multifrontal, aunque

---

1 Las características de la guerra son: a) uso de técnicas que no se corresponden a las convencionales y limitan su efectividad; b) el oponente puede tener una base no nacional o transnacional, lo que dificulta su identificación y su localización; c) el terreno donde se libra la batalla es elegido por el adversario asimétrico, explotando las áreas que pueden ser más vulnerables; d) siempre se busca la sorpresa en el ataque; e) sus acciones deben tener un alto impacto con un mínimo coste, obteniendo un efecto superior a la inversión militar efectuada; f) su estructura suele caracterizarse por tener una dirección centralizada que es complementada por unas unidades operativas descentralizadas y autónomas, lo que les permite estar presentes en todos lados; g) operan fuera de los límites marcados por el derecho internacional; h) procuran golpes directos que pongan en duda la seguridad de los Estados porque los aspectos psicológicos son fundamentales; i) ensanchan el campo de batalla al hacer partícipe a la población civil; j) sus acciones deben tener la máxima repercusión mediática, y k) los conflictos que inician suelen tener una duración prolongada en el tiempo.

no solo es una forma de estructura propia de los grupos terroristas sino también de cualquier organización social.

## ¿CÓMO NACE AL QAEDA?

El origen de Al Qaeda podemos encontrarlo en la guerra contra la invasión soviética de Afganistán durante la década de los ochenta. Y a pesar de lo que la gente pueda pensar, la figura clave para su surgimiento no fue Osama Bin Laden sino su mentor Abdullah Azzam quien, al igual que otros partidarios de la yihad armada vieron en el enfrentamiento con el Ejército ruso una obligación religiosa de lucha contra los enemigos del islam (Torres Soriano, 2007: 106). Ya que fue él quien puso en marcha la Maktab al-Khadamat (MAK) o la Oficina de Servicios, que venía a ser una especie de fundación que se dedicaba a captar aportes económicos y voluntarios para ayudar a los hermanos afganos en su lucha contra los ocupantes soviéticos. Apenas iniciado su proyecto, Azzam consiguió la colaboración de Bin Laden y de Wa'el Julaidan, además recibió el apoyo de la monarquía saudí y del ISI, y del servicio de inteligencia de Pakistán (De la Corte Ibáñez y Jordán, 2007: 117). Al poco tiempo de ser creada, la "oficina de servicios" abrió delegaciones en otras muchas ciudades y países, incluyendo una sede en Brooklyn y otras 29 oficinas más en suelo estadounidense (Gunaratna, 2004). En consecuencia, las actividades relacionadas con la MAK acabaron dando lugar a una extensísima red internacional de conexiones que ponían en contacto a los combatientes no afganos islamistas y terroristas de todo el planeta y numerosas mezquitas, centros islámicos y patrocinadores privados de la yihad (De la Corte Ibáñez y Jordán, 2007: 117). Una red de la que Al Qaeda sacaría gran provecho, y que a la larga sería su embrión.

Pero la muerte de Azzam precipitó el declive definitivo de la MAK, hecho que fue aprovechado por Bin Laden para utilizar su infraestructura y redes sociales<sup>2</sup> para hacer crecer su propia organización, Al Qaeda.<sup>3</sup> Proyecto, por cierto, al que también se unió Wa'el Julaidan, convirtiéndose en uno de los miembros de

---

2 Es más, son muchos los que dicen que el atentado de cochebomba que acabó con la vida de Azzam fue organizado por el propio Bin Laden o, por lo menos, así lo afirma un miembro de Al Qaeda que tras ser arrestado aseguró que fue Bin Laden quien ordenó aquella muerte, aunque no existen pruebas que realmente lo confirmen.

3 La palabra Al Qaeda procede de la raíz árabe *qaf-ayn-dal*. Aunque dicho término no fue utilizado abiertamente por Bin Laden hasta después de los atentados de 2001, pero la primera vez que se empleó esta expresión fue en un artículo que Azzam publicó en 1987 para describir cuál era el destino que debía aguardar a los voluntarios de la campaña afgana cuando esta llegará a su fin (Bourke, 2004: 26). Como se decía en ese artículo, cualquier ideología requiere de una vanguardia dispuesta a sacrificarse para su realización y los muyahidines árabes de Afganistán podrían constituir esa vanguardia, la firme base (al-Qaida al-Saliba) sobre la que cimentar el proyecto de unificar la umma (De la Corte Ibáñez y Jordán, 2007: 118).

alto nivel que participaron en su dirección.<sup>4</sup> De esta forma, Bin Laden comenzó a tejer una red transnacional más parecida a una estructura informal de alianzas que a una organización jerárquica (Torres Soriano, 2007: 107) pero, sin embargo, logró algo que era impensable: la unión de todos los grupos que luchaban por objetivos similares. Luego vendría la guerra de Irak, que supondría un momento clave para la historia de Al Qaeda, ya que Bin Laden interpretó el desligue de fuerzas occidentales como una profanación de la tierra santa. Así, tras romper con el régimen saudí viajó de Pakistán a Afganistán<sup>5</sup> y de ahí a Sudán para apoyar al responsable del Frente Nacional Islámico. Allí, las tres tareas más importantes que desarrolló fueron una intensa actividad económica, la creación de una nueva infraestructura de campos de entrenamiento para yihadistas de todo el mundo y el desarrollo de nuevas alianzas internacionales con grupos islamistas radicales (De la Corte Ibáñez y Jordán, 2007: 123). Y gracias a ello, Al Qaeda, su organización, pudo seguir creciendo lo que le permitió empezar a implicarse en diversas campañas y acciones violentas en diferentes partes del mundo, y lo que es más importante, fue capaz de superar sus limitaciones como fuerza guerrillera y empezó adquirir capacidad terrorista.

Después de la experiencia de Sudán, Bin Laden se trasladó en Afganistán, allí fue recogido por el régimen talibán y, gracias a ello, Al Qaeda pudo seguir desarrollando su política de alianzas transversales con grupos terroristas y guerrilleros. Esto hizo que durante estos años Bin Laden consiguiera aglutinar un selecto grupo de asesores que detentarían una cierta capacidad de mando y que ayudaron a jerarquizar la estructura de la organización (Merlos, 2006).<sup>6</sup> Así, la organización pasó a estar integrada por un núcleo o staff central conectado a varias “familias” o *clusters*, respectivamente integrados por individuos árabes, norteafricanos y asiáticos (De la Corte Ibáñez y Jordán, 2007: 137). Por su parte, cada una de esas familias abrieron nuevos canales de comunicación con un número indeterminado de organizaciones terroristas asociadas (Sageman, 2004). Con lo que la organización continuó extendiéndose y ampliándose y, por tanto, logró su consolidación. No obstante, la historia de Al Qaeda se puede situar en un antes y después del 11 de

---

4 Otros hombres relevantes de esta etapa fueron: Ramzi Yousef y Khalid Sheik Mohamed.

5 El propósito de viajar a Afganistán fue conspirar para derrocar a la primera ministra paquistaní Benazir Bhutto.

6 Los principales fueron Ayman-al-Zawahiri, responsable de las cuestiones ideológicas; el ex policía egipcio Mohamed Atef, que asumiría el mando militar; Saif al-Adel, se encargaba de las labores relacionadas con la seguridad de los miembros más significativos de Al Qaeda; Zain al-Abidin Mohamed Hussein (Abu Zubaydah), que ya había trabajado para la MAK reclutando voluntarios y que también ejercería como director de reclutamiento de Al Qaeda; Suleiman Abu Gaiz, dedicado a las labores de comunicación y propaganda. Por debajo de estos quedarían, por ejemplo, Mohamed Saleh, ocupado de las obras públicas; Abdullah Rajab, responsable de relaciones exteriores; y Abu Mohamed al-Masri, que estaba al frente de los campos de entrenamiento (De la Corte Ibáñez y Jordán, 2007: 135-136).

septiembre de 2001. Los atentados de ese día cumplieron con todos los requisitos: golpear el corazón del territorio enemigo y provocar un gran impacto psicológico por el carácter inesperado, simultáneo, suicida y espectacular de los ataques (Torres Soriano, 2007: 112).

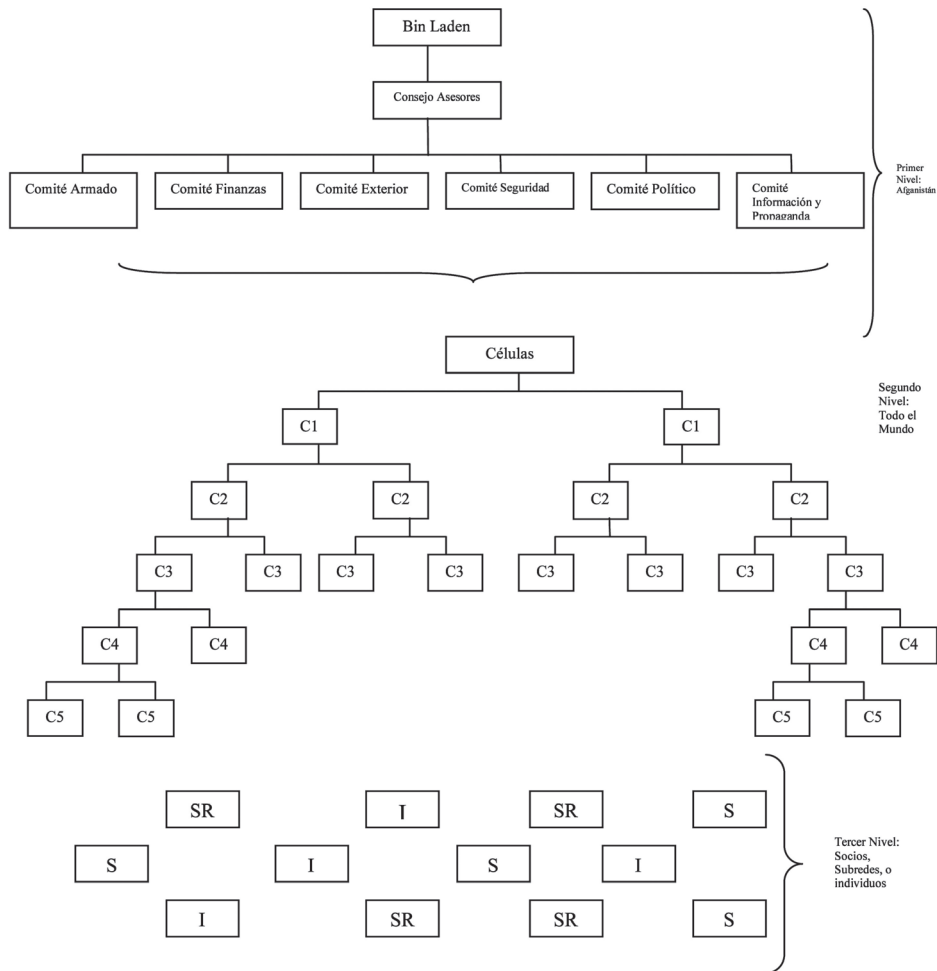
## **AL QAEDA “ORGANIZACIÓN” ANTES DEL 11-S**

Una de las principales peculiaridades de Al Qaeda es su estructura. En esta primera etapa, la composición de Al Qaeda era la de una organización que se dividía, se agrupaba y se coordinaba para alcanzar los objetivos que se había marcado, por tanto, se trataba de una organización que había sido pensada y construida para crear las condiciones necesarias que garantizaran la conquista de las metas fijadas por la cúpula dirigente. Así, se puede decir que en el escenario previo al 11-S la estructura de la organización liderada por Osama Bin Laden estaba, más o menos, basada en un modelo preferentemente jerarquizado, piramidal y vertical, en el que regía una división y un reparto de operaciones muy estricto, una coordinación de funciones a distintos niveles y un alto nivel de especialización de cada uno de sus miembros (Merlos, 2008: 144).

Según este diagrama al frente de la organización se encuentra Bin Laden. En un escalón más abajo se sitúa el Consejo de Asesores, que era el organismo donde se toman las decisiones más importantes, y por ese motivo, formaban parte de él los dirigentes más capacitados y expertos de la organización. Su función principal era la de dirigir el rumbo de la organización y la de supervisar las acciones que llevaban a cabo los distintos departamentos que operaban justo debajo de él. Este sistema departamental se encontraba vertebrado por: a) el Comité Político/Religioso, encargado de emitir fatuas para dirigir, orientar o justificar los atentados y condicionar la estrategia que debería seguir la organización; b) el Comité Armado, responsable de proponer los objetivos, diseñar los planes, dar el apoyo a las operaciones y gestionar los campamentos de entrenamiento, entrenar a los terroristas, adquirir armamento y reclutar a nuevos miembros; c) el Comité de Finanzas que tenía encomendada la función de controlar los fondos económicos y los presupuestos de la organización; d) el Comité Exterior que adquiriría armas, explosivos y equipamiento técnico y coordinaba la posible cooperación con otros grupos terroristas; e) el Comité de Seguridad, el garante de garantizar la seguridad del núcleo de operaciones; y f) el Comité de Información y Propaganda que poseía competencias sobre la difusión ideológica con el fin de acentuar la cohesión interna, potenciar la moral y las motivaciones de las células, garantizar la captación de nuevos miembros y encontrar el apoyo de la población a su acción.

**Diagrama 1**

**Estructura organizativa de Al Qaeda antes del 11-S**



Además, de esta jerarquía dependía toda una red de células terroristas repartidas por todo el mundo y las fuerzas de guerrillas que combatían en aquellos lugares donde el Islam estuviera acosado. Así, estas células estaban presentes en varias decenas de países y realizaban funciones de propaganda, apoyo, recaudación de fondos, preparación de atentados y ejecución de los mismos, y su organización interna estaba diseñada de modo que las conexiones entre los miembros fueran reducidas, por lo que gozaban de una gran autonomía (Jordán, 2004). Aunque para realizar atentados de importancia debían obtener la aprobación del núcleo central, que además en todo momento debía estar informado durante la preparación y la ejecución de los mismos, o por lo menos, así sucedió en los ata-

ques de las embajadas estadounidenses en Kenia, Tanzania, etc. Por tanto, estamos hablando de una organización altamente centralizada en el nivel estratégico y descentralizada en lo táctico.

En el tercer nivel, podemos encontrar a los socios de Al Qaeda, las subredes o los individuos aislados. Los primeros suelen ser una red de grupos yihadistas asociados que en la mayor parte de los casos actuaban solo a escala regional, normalmente de manera independiente, y en la mayoría de los casos poseían una estructura propia y jerarquizada, semejante a la de los otros grupos terroristas laicos. Su colaboración con Al Qaeda se ha visto reforzada y favorecida o impulsada por las experiencias resultantes de los conflictos armados en Afganistán, Chechenia, Bosnia o Irak, los contactos de la MAK, los vínculos de amistad con Bin Laden, o el paso por los campos de entrenamiento de Sudán o Afganistán, etc. Este tipo de relación entre unas y otras organizaciones se ha mantenido tanto en los escalones superiores como en los inferiores, pero sin la supervisión directa de los responsables de los niveles estratégicos y los operacionales de cada organización, ya que las comunicaciones clandestinas entre los escalones superiores y la base eran complicadas (De la Corté Ibáñez y Jordán, 2007), y por tanto, las decisiones quedaban en manos de los líderes del nivel táctico. En cuanto a las subredes o individuos aislados, es decir, que sin poseer vínculos directos con los miembros de los dos niveles anteriores, o de tenerlos, estos tienen una escasa solidez, ya que se consideran subjetivamente llamados a realizar su particular contribución a la yihad global. Queremos decir que se trata de musulmanes que deciden “coger el testigo” lanzado de forma pública y abierta por los ideólogos de la red terrorista, y deciden organizarse y actuar en consecuencia a través de sabotajes o recaudación de dinero (Torres Soriano, 2007: 117). En cualquier caso, este nivel es de gran importancia para la organización, como lo demuestran los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid o el del 7 de junio de Londres, los que respondieron en gran parte a este nivel organizativo (Torres Soriano, 2007: 118).

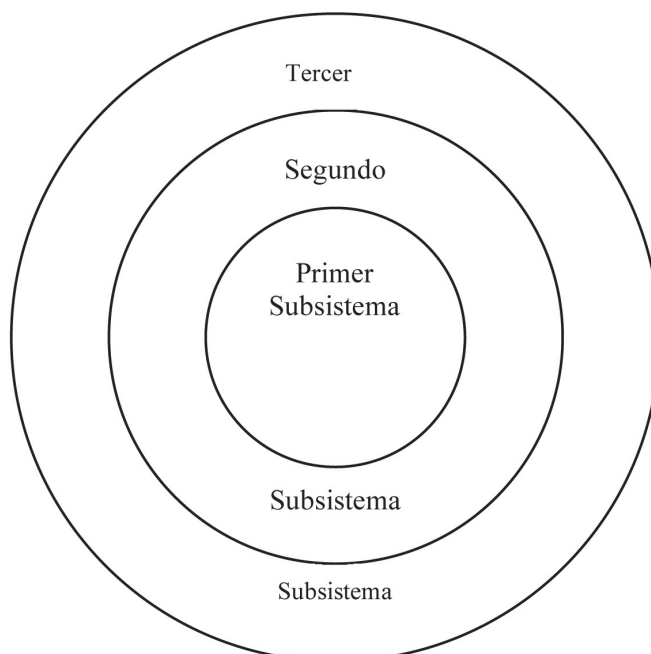
En definitiva, podemos decir que Al Qaeda anterior al 11-S podría definirse como un grupo de individuos expresamente creados para alcanzar unos objetivos y metas explícitamente expuestas, y que posee las siguientes características: a) una cierta división de tareas y funciones que implican variaciones respecto el nivel de autoridad y responsabilidad de las personas que desempeñan cada una de esas tareas y funciones; b) un conjunto de normas formalizadas y explícitas que permitían coordinar y supervisar las autoridades de cada una de las organizaciones (Francisco y Alcover, 2003); c) un alto grado de especialización; d) un grupo dirigente con alta formación; y e) una red de organizaciones vinculadas a la organización afgana.

## AL QAEDA “ORGANIZACIÓN” DESPUÉS DEL 11-S

El inicio, en octubre de 2001, de las operaciones militares en contra de la infraestructura de Al Qaeda en Afganistán obligó a la organización a reestructurarse e iniciar un proceso de desintegración que poco a poco ha derivado en el nacimiento y el crecimiento de un entramado yihadista global conformado por grupos e individuos con más o menos independencia operativa, que comparten unos principios y una normativa, unos objetivos y un profundo sentimiento panislámico y antioccidental (Merlos, 2008: 153). Por tanto, se puede decir que la estructura de la organización se ha descentralizado con varios núcleos de planificación que operan de manera autónoma y que no dependen del permanente contacto con sus líderes. Así, Al Qaeda de después del 11-S deja de caracterizarse por su centralidad y especialización, y pasa a ser una organización que se conforma en función de tres subsistemas, es decir, se ha configurado como un actor compuesto por un sistema más amplio y complejo, donde existen unidades operativas compartimentalizadas más o menos autónomas y donde se requiere un esfuerzo mínimo para dirigir, gestionar y sincronizar la funcionalidad operativa de cada una de las células (Flershman, 2005).

### Diagrama 2

#### Estructura organizativa de Al Qaeda después del 11-S



El primer subsistema está compuesto por los cuadros medios y los altos responsables de la organización matriz de Al Qaeda, es decir, los principales responsables del original sistema de comité que todavía no han sido abatidos o capturados tras los atentados del 11-S. Por tanto, está claro que la organización deja a un lado el anterior sistema departamental y piramidal para pasar a tener un núcleo de poder mucho más difuso y disperso, donde el liderazgo y las responsabilidades no están claramente determinadas. En el segundo subsistema se inscriben las organizaciones y los grupos que hasta el 11-S mantuvieron relaciones estrechas con la cúpula árabe-afgana de Al Qaeda y, desde el 23 de febrero de 1998, con las entidades asociadas al Frente Islámico Mundial contra los judíos y los cruzados (Merlos, 2008: 155). Pero, además, en este segundo nivel podemos encontrar las células yihadistas conformadas por especialistas formados en Afganistán, Bosnia o Chechenia que pueden actuar en cualquier momento y en cualquier lugar, y que se encuentran conectadas directamente a la Comisión de Atentados, pero también a aquellos terroristas que poseyendo una experiencia de combate variable que se hayan vinculados directamente a misiones de movilización, reclutamiento y propaganda. Y por último, el tercer subsistema en el que se sitúan los terroristas que sin tener una vinculación directa con la organización están dispuestos a aportar su grano de arena a la causa para ingresar en los entramados yihadistas, es decir, se trata de personas que apenas tienen formación y cuentan con recursos muy limitados, pero que, sin embargo, gozan de un extraordinario potencial porque son difíciles de identificar o de conectar con la causa yihadista y, además, son los que más arriesgan en sus proyectos. Aunque adolecen de ciertas debilidades, como la escasa profesionalidad de sus miembros, la necesidad de interactuar con su entorno social, etc.

Por tanto, podemos decir que Al Qaeda pos 11-S se caracteriza por su estructura en red, que no debe confundirse con la simple organización en células porque esta no implica necesariamente a la primera. La estructura en red suele estar compuesta por organizaciones dispersas, pequeños grupos e individuos que se comunican, se coordinan y dirigen sus campañas de manera interconectada, a menudo sin un mando central concreto (Arquilla y Ronfeldt, 2003: 36). De ahí que Arquilla y Ronfeldt distinguen entre tres tipos básicos de estructura en red: 1) Cadena: las organizaciones, personas, mercancías e información se mueve a lo largo de la línea separada por diferentes nodos que interconectan toda la línea; 2) Estrella: existe un nodo, que puede ser uno o varios actores, que actúa como centro no jerárquico, comunicado y coordinado a los otros nodos de la red; y 3) Multicanal: en este caso todos los nodos y los actores que conforman estos en la red están conectados entre sí. Y cada uno de estos modelos resulta adecuado para condiciones o propósitos determinados, y todos ellos pueden darse entre los adver-



sarios relacionados con la guerra en red, es decir, la cadena en las operaciones de contrabando, el eje en el núcleo de organizaciones terroristas o criminales, el modelo multicanal entre grupos militantes muy interconectados y descentralizados (Arquilla y Ronfeldt, 2003: 39), y además, también es posible encontrar híbridos de los tres modelos.

En todo caso la estructura en red se compone de nodos y enlaces entre ellos, teniendo en cuenta que muchos de esos nodos son también redes pues, por ejemplo, “Yema’á Islamiyya” es también una red de células que se extiende por gran parte de Asia-Pacífico (Jordán, 2004). No obstante, estos nodos se encuentran comunicados entre sí (aunque no todos con todos), de forma que la jerarquía se diluye y la información y las decisiones tienen límites menos estrechos (Merlos, 2008). La importancia de estos nodos dependerá de la cantidad de vínculos que mantienen con otros componentes de la red. Por tanto, esta estructura proporciona una centralidad estratégica y una descentralización táctica, que eso sí es posible gracias a las nuevas tecnologías de la comunicación. De ahí que las ventajas que aporte esta organización es que son más difíciles de detectar y de decapitar, porque no cuentan con un centro preciso pero sí con una mayor redundancia. Esto quiere decir que las funciones de los nodos destruidos son asumidas por otras células de la organización, y las conexiones dañadas, reconstruidas a través de rutas alternativas (Jordán, 2004). Aunque no las hace invulnerables porque la desaparición de la cabeza podría ocasionar el colapso de la organización, sí las hace más resistentes que las jerarquías clásicas porque evoluciona y responde a las amenazas del entorno, al mismo tiempo, que consigue retroalimentarse. No olvidemos que una estructura en red tiene capacidad de moverse a través de las fronteras, contar con un conocimiento compartimentalizado y proteger muy bien el núcleo de la organización, tener un alto nivel de flexibilidad en términos de estrategia y estructura interna, y realizar una compleja serie de acciones operativas, de financiación y coordinación.

Por tanto, podríamos decir que uno de los aspectos más destacables de este tipo de estructura es su gran flexibilidad y su capacidad de adaptarse con gran rapidez a los cambios. Este aspecto es destacable porque una de las percepciones a las que se tiene que hacer frente constantemente es a la de estar luchando contra un enemigo, que sin importar cuántas veces se desmantele su estructura, se capturen o den de baja a sus líderes, siempre se regenera para continuar con sus actividades (Forigua, 2006: 327). Además, procesan la información con más celeridad; no dependen de un centro único para responder a las necesidades que se plantean, la destrucción de un nodo no implica más que sus funciones sean ejercidas por otro; sus integrantes son, en ocasiones, fruto de coaliciones tempo-

rales, células semiautónomas, grupos terroristas independientes; establecen lazos de cooperación con otras organizaciones; no existen procedimientos formales de reclutamiento, designación o promoción interna, si no que dependen de un sentimiento de pertenencia a una misma comunidad de intereses e identidad; etc. En cualquier caso, gracias a esta reorganización, el grupo terrorista Al Qaeda no solo ha logrado sobrevivir sino que además ha ampliado su apoyo social y ha conseguido incrementar la percepción de amenaza y de alerta continua a la que se encuentran sometidos los ciudadanos. Así, como podemos comprobar, esta estructura le ha proporcionado más ventajas que desventajas, y sin lugar a dudas, gracias a ella la organización terrorista se ha transformado en una estructura descentralizada y reticular, que nos permite aventurar el éxito de Al Qaeda en su empeño por protagonizar una guerra prolongada hacia occidente.

## **CONCLUSIÓN**

Al Qaeda se ha transformado, como hemos podido observar en los últimos años, mostrando una gran resistencia y una sobresaliente capacidad de adaptación. Y eso que un gran número de sus miembros más destacados han sido detenidos o abatidos, sin embargo, la organización no parece haberse resentido, sino más bien todo lo contrario, se ha reforzado y consolidado. Esta organización terrorista cuenta con células, agentes y colaboradores por medio mundo y, por tanto, su capacidad de acción en estos momentos es todavía mayor. Principalmente porque desde que perdió su santuario afgano la organización ha tenido que reestructurarse, reubicarse, fomentar las relaciones con otros grupos y organizaciones afines, e impulsar la creación y el desarrollo de grupúsculos o células independientes. De esta manera, tanto Al Qaeda como sus extensiones territoriales, como los grupos y organizaciones afines, o los grupúsculos y células locales independientes, han logrado formar un grupo heterogéneo pero con un definido entramado internacional (Reinares, 2008).

Este funcionamiento en red permite a Al Qaeda desarrollar un nuevo paradigma bélico, permitiéndole golpear varios objetivos con fuerzas desplegadas desde múltiples frentes en una operación que se ha dado en llamar 'enjambamiento' por la similitud que tiene con la conducta de agrupamiento que observan determinados insectos, y que ocurre *"cuando unidades dispersas de una red de pequeñas fuerzas (y tal vez algunas grandes) convergen sobre un blanco desde múltiples direcciones"*. Las redes del enjambre confluyen de manera amorfa, rápida y discreta sobre su objetivo y se dispersan y desaparecen de nuevo, preparadas para un nuevo ataque (Arquilla y Ronfeldt, 2003: 42-43). Esta nueva doctrina de guerra en red que muchos autores atribuyen a Al Qaeda, se materializa en *"ataques esporádicos re-*

*pentinos realizados por diferentes nodos de su red, en lugares desperdigados en el tiempo y en el espacio, con la ventaja que le proporciona llevar la iniciativa”* (Arquilla y Ronfeldt, 2003: 384). Por tanto, el enjambre no funciona de modo piramidal, no tiene un centro motriz discernible, el liderato está difuminado en el conjunto disforme y puede inducir a pensar que no existen la organización ni una estrategia formal (Labévière, 2004: 333). Sin embargo, no es así, sino que es una forma de organización distinta, que permite al grupo adaptarse y adecuarse a su entorno, con lo que, no solo logra sobrevivir sino que le hace más indetectable, y por lo tanto, más eficaz para conseguir sus objetivos. No es una organización compacta, sino que como estamos diciendo se encuentra estructurada por un entramado global de grupos terroristas y células que actúan bajo el paraguas de Al Qaeda.

Además, este sistema de red les está permitiendo extenderse y estar presente en todas las partes del planeta. En este sentido se podría decir que las autoridades norteamericanas han llegado a ubicar miembros de este grupo terrorista en 26 estados de la Unión Americana. Y es que Latinoamérica es un lugar seguro para los grupos terroristas, dado su escaso control migratorio. Es más, ya no cabe duda, que existe cierta conexión entre Al Qaeda y la FARC, incluso con las maras centroamericanas. En Chile, por ejemplo, es de todos sabido que existe un buen número de células durmientes en su frontera norte. Además, la cercanía que ciertos países latinoamericanos tienen respecto a EE.UU., hace que se estén convirtiendo en posibles futuros objetivos de este grupo terrorista.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ARQUILLA, J y RONFELDT, D. (1997). “The advent of netwar”, en Arquilla, J. y Ronfeldt, D. *In Athena’s Camp. Preparing for conflict in the information age*. Santa Monica: Rand.
- ARQUILLA, J y RONFELDT, D. (2003). *Redes y guerras en red. El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*. Barcelona: Alianza Editorial.
- BOURKE, J. (2004). *Al Qaida. La verdadera historia del islamismo radical*. RBA Barcelona: Editores.
- DE LA CORTE IBÁÑEZ y JORDÁN, J. (2007). *La yihad terrorista*. Madrid: Editorial Síntesis.
- ESCOBAR STEMMANN, J. J. (2007). “La nueva Al Qaeda”, en *Política Exterior*, septiembre/octubre, N° 118, pp. 63-77.

- FLERSHMAN, C. (2005). "The Business of terror: Conceptualizing terrorist organizations vs Cellular Business", en *Analysis of the Center for Defense Information*, may 23.
- FORIGUA ROJAS, E. (2006). "Las nuevas guerras: Un enfoque desde las estructuras de las organizaciones", en *Pap. Política Bogotá*, vol. 11, N° 1, enero-junio, pp. 305-352.
- FRANCISCO Y ALCOVER, C. (2003). *Introducción a la psicología de las organizaciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- GUIDÈRE, M. y MORGAN, N. (2007). *Manual de Reclutamiento. Al Qaeda*. Barcelona: Editorial Base.
- GUNARATNA, R. (2002). *Inside Al Qaida. Global Network of Terror*. Nueva York: Columbia University Press.
- JORDÁN, J. (2004). *Profetas del miedo. Aproximación al terrorismo islamista*. Pamplona: GUNSA.
- JORDÁN, J. y CALVO, J. L. (2005). *El nuevo rostro de la guerra*. Pamplona: Ediciones de la Universidad de Navarra.
- JORDÁN, J.; MAÑAS, F. y TRUJILLO, H. (2006). "Perfil sociocomportamental y estructura organizativa de la militancia yihadista en España. Análisis de las redes de Abu Dahdah y el 11-M", en *Inteligencia y Seguridad. Revista de Análisis y Prospectiva*, N° 1, diciembre, pp. 79-111.
- MERLOS, A. (2006). *Al Qaida. Raíces y metas del terror*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- MERLOS, A. (2008). *La evolución estructural de Al Qaeda. Ventajas operativas y desafíos para el contraterrorismo*. Universidad Complutense de Madrid: Tesis Doctoral. No publicada.
- REINARES, F. y ELORZA, A. (2004). *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*. Madrid: Temas de hoy.
- REINARES, F. (2008). "El terrorismo global: un fenómeno polimorfo", en *ARI*, N° 84.

RODRÍGUEZ, J. A. “La red terrorista del 11-M”, en la *REIS*, N° 107, pp. 155-179.

SAGEMAN, M. (2004). *Understanding Terror Networks*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

TORRES SORIANO, M. R. (2007). La dimensión propagandística del terrorismo yihadista global. Universidad de Granada: Tesis Doctoral.

VILLAMARÍN PULIDO, L. A. (2005). *Conexión Al Qaeda. Del islamismo radical al terrorismo nuclear*. Barcelona: Nowtlius.

WILLIAMS: (2004). III Seminario internacional de terrorismo: Redes financieras y operacionales. Colombia: Bogotá.

LABÉVIÈRE, R. (2004). *La trastienda del terror*. Gutenberg: Galaxia.

---

## GUERRA EN EL PASHTUNISTÁN: REFLEXIONES SOBRE LA (IN)UTILIDAD DEL CONCEPTO DE ESTADO EN EL ASIA CENTRAL<sup>∞</sup>

LUIS LEANDRO SCHENONI\*

### RESUMEN

*Vivimos inexorablemente en los inicios de una etapa de la historia que promete conjugar el malestar de una crisis económica mundial con los costos internacionales de una enorme crisis inacabada en el Medio Oriente y Asia Central. Las acciones de Estados Unidos y otras potencias occidentales en Irak y Afganistán demostraron enormes errores a la hora de comprender las causas del conflicto, y en este sentido, nada parece haber mejorado. Quizá lo más espeluznante de estas crisis paralelas sea la gigantesca incertidumbre con que se están manejando y la enorme falta de originalidad política y académica para proveer de respuestas que a su vez puedan dar lugar a estrategias alternativas.*

*Este breve artículo intentará colaborar con este proceso de redefinición de los términos en los que los occidentales estudiamos el mundo y en base al que actuamos. Después de probar que la noción occidental de Estado es inherente a las relaciones internacionales, se analizará la utilidad del concepto para comprender algunos fenómenos actuales de conflicto en el Asia Central. La guerra que Estados Unidos sostiene en la región desde hace años es un conflicto con diversos grupos étnicos, tribales y religiosos regionales, y por lo tanto no debe ser concebida como una guerra contra Afganistán, sino contra parte de la población de Afganistán y de Pakistán que involucra a ambos países en diferentes niveles y bajo el marco territorial del Pashtunistán –lo que la estrategia norteamericana rebautizó el AfPak–.*

*Como veremos, no solo el conflicto trasciende las fronteras afganas sino que ni Afganistán ni Pakistán cumplen con muchas de las características mínimas de lo que en occidente interpretamos*

---

\* Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad Católica Argentina. Director de la revista *Ágora Internacional*, Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina (ANU-AR). Argentina. [llschenoni@anu-ar.org](mailto:llschenoni@anu-ar.org)

<sup>∞</sup> Fecha de Recepción: 020309  
Fecha de Aceptación: 120609

*por Estado. En base a este conflicto particular cuestionaremos la utilidad del concepto de Estado para muchos de los análisis que las relaciones internacionales realizan sobre esta región y dilucidaremos algunas de las más notables consecuencias de pensar este conflicto más allá del esquema tradicional.*

**Palabras clave:** *Afganistán, Pakistán, teoría de las relaciones internacionales, Pashtunistán.*

## ABSTRACT

### WAR IN PASHTUNISTAN: REFLECTIONS ON THE FLAWNESS OF THE CONCEPT OF STATE IN CENTRAL ASIA

*We are relentlessly living in the initial phases of an historical era that promises to fuse the uneasiness of a global economic crisis with the international costs of a big unfinished crisis in the Middle East and Central Asia.*

*The US and other western powers' actions in Iraq and Afghanistan showed big mistakes when they came to understand the conflict's causes, and in that sense nothing seems to have change. Perhaps the scariest side of these parallel crisis is the big uncertainty in which they are being conducted and the lack of political and academic novelty to come up with answers needed to set up alternative strategies.*

*This article, seeks to collaborate with this redefinition process in the terms that the western culture study the world and act thereafter. After we prove that the western notion of "state" is inherent to the international relations, we will analyze the value of the concept in order to understand some current phenomena of conflicts in Central Asia. The war US is waging in the region for several years is a conflict fought against a myriad of ethnics, tribal and religious regional groups, hence can not be conceived as a war against Afghanistan, but against to a portion of the population of Afghanistan and Pakistan, involved in different levels and under the territorial framework of the Pashtunistan –what the american strategy renamed the AfPak–.*

*As we will see, the conflict not only goes beyond the afghan borders, but also, not Afghanistan, neither Pakistan have the minimal characteristics of what in western culture is known as state. Taking this particular conflict as an example, we will question the usefulness of the concept of state for many of the analysis the International*

*Relations theory, makes about this region and we will take some of the most important consequences of thinking this conflict beyond the traditional method.*

**Key words:** *Afghanistan, Pakistan, International Relations Theory, Pashtunistan.*

## INTRODUCCIÓN

Vivimos inexorablemente en los inicios de una etapa de la historia que promete conjugar el malestar de una crisis económica mundial con los costos internacionales de una enorme crisis inacabada en el Medio Oriente y Asia Central. Las acciones de Estados Unidos y otras potencias occidentales en esta última región han demostrado enormes errores de concepto en su forma de atacar la amenaza del talibán durante los últimos años y en este sentido nada parece haber mejorado.

Este breve artículo intentará colaborar con un necesario proceso de redefinición de los términos en los que la academia occidental estudia la política internacional del Asia Central y en base a los que actúa; como también se analizará la utilidad del concepto de Estado para comprender algunos fenómenos actuales de las relaciones internacionales. Argumentaremos que la guerra que Estados Unidos sostiene en la región desde hace años no es en contra de una facción afgana refugiada tras la frontera pakistaní, sino que es, más ampliamente, un conflicto con variados grupos de identidad pashtuna y sunnita que no pueden concebirse delimitados por fronteras, partidos o clases. Por lo tanto, esta rivalidad no debe ser entendida como una lucha contra el talibán en Afganistán, sino contra un sector importante de la población afgana y pakistaní que involucra a ambos países en diferentes niveles y bajo el marco territorial del Pashtunistán. Argüiremos, asimismo, que no basta con concebir a este conflicto como una disputa regional, sino que será necesario desglosar la concepción occidental de Estado para percibir con claridad la estrechísima interrelación entre las políticas domésticas e internacionales de los actores involucrados.

Como veremos, no solo el conflicto armado trasciende sin dificultades las tácitas fronteras afganas, sino que ni Afganistán ni Pakistán cumplen o cumplieron históricamente con muchas de las características mínimas de lo que en occidente interpretamos por Estado. En base a este conflicto particular cuestionaremos la utilidad del concepto de Estado para muchos de los análisis que las relaciones internacionales realizan sobre esta región y dilucidaremos algunas de las más notables consecuencias de pensar este conflicto más allá de este esquema tradicional.



## EL ESTADO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Las relaciones internacionales, como disciplina académica, ha sido arena de amplísimos debates en torno a sus fundamentos teóricos, herramientas metodológicas y dominio empírico. La frondosidad de esta literatura ha encontrado un fértil terreno en la juventud de la disciplina y dado lugar a muy diversas posturas que se rivalizan aun en torno a asuntos como la posibilidad de cooperación en el sistema internacional, las condiciones sistémicas necesarias para dicha cooperación, el rol de las organizaciones intergubernamentales y transnacionales, las implicancias de la distribución del poder y las instituciones domésticas para la estabilidad internacional, solo por nombrar algunos temas destacados entre un sinfín de debates vigentes.

Sin embargo, inamovible frente a cualquier ofensa teórica se yergue la figura del Estado. Ya sea por su importancia epistemológica para las relaciones internacionales –pues es difícil refutar que los Estados y sus interrelaciones constituyan su objeto y *raison d'être*–, ya sea por la enorme influencia que la historiografía occidental moderna y contemporánea –y consecuentemente la institución política del Estado Nación– ha tenido como base de contrastación empírica de la disciplina; pocos se han atrevido a cuestionar su centralidad.

En el *mainstream* teórico actual, el realismo y el liberalismo coinciden a su manera con la centralidad del Estado como axioma de la política internacional. El realismo tiene desde ya la posición más clara en su tradicional postulado de que el Estado se comporta en el sistema internacional como una “caja negra” que, aunque obviamente contiene procesos domésticos, solo debe ser juzgado en virtud de sus *outputs* internacionales (Waltz, 1992). Pero el liberalismo en sus más distintas corrientes no deja de tomar el supuesto del Estado como algo fundamental a la hora de determinar su dominio empírico. Aunque los teóricos liberales enfatizan más que los realistas la importancia de los procesos domésticos (Putnam, 1988), el rol de otros agentes y la existencia de múltiples canales de interacción (Keohane y Nye, 1998: 42), las dinámicas del sistema político (Russett, 1993) o el rol de las instituciones internacionales (Axelrod y Keohane, 1985), la base y objeto de todos estos análisis sigue siendo el Estado en tanto condicionado por instituciones y acompañado por otros agentes menores. Es decir, que en el debate teórico realista-liberal no es la centralidad del Estado lo que se encuentra bajo cuestionamiento sino el alcance de dicha centralidad.

Pero el mayor problema quizá no sea que las teorías medulares de la disciplina adopten este supuesto, sino más bien el hecho de que ni siquiera las teorías críticas se animen a hacerlo.

En el extremo marxista no estadocéntrico, la unicidad del Estado es cuestionada –tal como es cuestionada por el liberalismo–, pero la presencia de fuerzas sociales e intereses de clase que lo condicionan y traspasan, no amenaza su rol central en el diseño de la política exterior ni su importancia como pivote entre las realidades domésticas y el orden internacional (Cox, 1981). Incluso las teorías constructivistas, que enfatizan la temporalidad y maleabilidad de las instituciones políticas, no dejan de tomar al Estado como sujeto de las relaciones internacionales en tanto posee un rol determinado y una percepción propia del sistema y de sus pares (Wendt, 1999).

Esta evidencia nos lleva a preguntarnos qué tan importante es el Estado en las relaciones internacionales o más aún ¿Puede haber relaciones internacionales sin Estado? Si aceptamos que ya griegos y persas, romanos y cartagineses o genoveses y bizantinos eran sujetos de la política internacional, entonces quizá debamos aceptar que otras instituciones políticas pueden ser objeto de nuestro estudio.

Pero el problema se vuelve más acuciante cuando nos damos cuenta de que aún el día de hoy vastas regiones del planeta escapan a las características mínimas del Estado. ¿Pueden las relaciones internacionales encarar efectivamente el estudio de aquellas regiones donde el Estado no es la institución política predominante? La respuesta quizá sea afirmativa si el polvo de más de cinco siglos puede sacudirse del imaginario occidental para permitirnos ver con mayor claridad.

## LOS ELEMENTOS AUSENTES DEL ESTADO EN PAKISTÁN Y AFGANISTÁN

El Estado, tal como es considerado en la sociología política, constituye la institución política dominante de la Europa moderna y contemporánea. Entendiéndolo así, Max Weber legó a la posteridad una de las más utilizadas enumeraciones de sus elementos constituyentes, definición que mantiene su relevancia desde hace más de un siglo. Según el Maquiavelo alemán, el Estado puede definirse como un *“Instituto político de actividad continua, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga una cierta pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente”* (Weber, 1944: 85).<sup>1</sup>

---

1 También describe Weber al Estado como un *“Orden jurídico y administrativo cuyos preceptos pueden cambiarse. Por dicho orden, es por el cual se orienta la actividad del cuadro administrativo, a su vez regulada por preceptos instituidos y el cual pretende tener validez no solo frente a los miembros de la asociación, sino también respecto a toda acción ejecutada en el territorio dominado por este”* (Weber, 1944: 92). Está claro que la definición weberiana –y menos aún la que a partir de su obra construimos en este trabajo– no es íntegramente recogida por todos los teóricos de las relaciones internacionales. Sin embargo, el análisis de la mayor cantidad de componentes característicos de lo que los occidentales interpretamos por Estado, servirá aquí a los efectos de ilustrar la radical diferencia que persiste a este respecto entre la región del Asia Central y Europa o América.

De esta primera aproximación a la definición weberiana y sus implicancias podemos desprender algunas características esenciales de este tipo ideal: i) es una institución que trasciende a los individuos o grupos que la componen y que ii) se caracteriza por ser específicamente política (Weber, 2002); iii) pretende ejercer la violencia de forma monopólica con algún éxito y por lo tanto iv) imparte la legislación, v) administra la justicia y vi) centraliza la política exterior. Además, a diferencia de otras instituciones políticas anteriores a él, vii) no solo se fundamenta en una realidad social sino también –y fundamentalmente– territorial.

El último punto es de especial importancia dado que la base territorial del Estado ha relegado en occidente la relación social e interpersonal que la política tuvo en etapas anteriores de nuestra historia. A pesar de esta característica distintiva, el Estado no carece de una sólida base social que en el occidente contemporáneo tomó la forma de diversas nacionalidades. En este sentido podríamos consentir que otra de las características del Estado es viii) identificar a la mayor parte de su población como una nación.

Detenernos en este punto a reflexionar sobre nuestra percepción del Estado en torno a estos ocho supuestos es esencial para comprender la aplicabilidad de los conceptos desarrollados por las relaciones internacionales. Hemos revisado que prácticamente la totalidad del pensamiento teórico de la disciplina da por supuesta la importancia y centralidad del Estado, lo que es lógico para interpretar la realidad occidental contemporánea sobre cuya historia se ha pensado extensamente, pero no es automáticamente aplicable a otras regiones del globo donde la existencia nominal de un Estado apenas alcanza a conseguir alguna de las características del Estado tal y como es concebido por el pensamiento occidental.

Desde ya este malentendido intelectual tiene sus repercusiones en la formulación de política exterior de los países occidentales hacia aquellas regiones donde la presencia del Estado es mínima, como es el caso del actual conflicto armado en Afganistán y parte de Pakistán –que en adelante llamaremos la Guerra en el Pashtunistán–. A continuación argumentaremos que prácticamente ninguno de los ocho puntos que anteriormente hemos definido como característicos de la presencia del Estado puede identificarse en la historia reciente de estos dos países.

## **EL ESTADO, LA CONCIENCIA DE TERRITORIALIDAD Y EL CONTROL EFECTIVO DEL TERRITORIO**

La región que hoy abarca Afganistán y Pakistán está mayormente caracterizada por su aridez y caótica orografía, y ha sido desde siempre uno de los lugares

más inhóspitos del globo. A excepción de la región del Sindh –al sur de Pakistán– solo algunas tribus nómadas y pequeñas poblaciones sedentarias localizadas en unos cuantos oasis habitaron esas tierras. De hecho, el Asia Central en general desde tiempos ancestrales no ha sido más que una desértica vía de comunicación entre oriente y occidente.

Esta característica inicial ha impedido la identificación de la población con un territorio determinado y relajado las leyes de propiedad mientras la economía pastoril favoreció el constante desplazamiento humano.<sup>2</sup> Esta mentalidad y cultura milenarias impiden el arraigamiento de alguna conciencia de territorialidad en la población. Los vínculos políticos no atan a los líderes tribales a un suelo determinado, sino a otros dirigentes y en última instancia a aquel elegido por una convención de líderes tribales –la Logia Jirga– para encarnar el liderazgo étnico-nacional. Pero esta cadena de lealtades, especialmente en las numerosas tribus nómadas, poco tiene que ver con la posesión o el gobierno del territorio.

De hecho la base territorial del Estado –entendida como el gobierno efectivo de la totalidad de un territorio delimitado por fronteras controladas y claramente demarcadas– fue un concepto impuesto durante la época colonial a ciertos estratos sociales y élites políticas de estos pueblos. Mientras que Afganistán permaneció como uno de los pocos territorios nunca colonizados del Asia Central y sus habitantes se beneficiaron de la laxa administración británica en la India y la escasa presencia rusa en el Turquestán, los problemas solo fueron esporádicos; pero los grandes conflictos no tardaron en asomar en cuanto las potencias se interesaron en asegurar sus fronteras –con un concepto muy diferente de aquel que las culturas locales tenían de ellas–. Las guerras anglo-afganas se cuentan entre las consecuencias más recordadas de esta etapa.

Posteriormente, el mundo de la descolonización y la segunda posguerra se caracterizó por la exportación masiva de los conceptos occidentales de organización política a Asia y África. En este contexto Afganistán debió enfrentar las inconveniencias de la creación del Estado independiente de Pakistán, un país débil que había quedado en posesión de gran parte de las tierras habitadas legendariamente por los pashtunes<sup>3</sup> del otro lado de la Línea Durand.<sup>4</sup>

---

2 Los ghilzai, unas de las tribus pashtunas más importantes de la región cruzan año tras año la frontera entre Afganistán y Pakistán en busca de mejores pasturas y cobijo durante el invierno.

3 Etnia mayoritaria de Afganistán. La etimología del gentilicio “afgano” indica que el nombre del actual país deriva de la denominación que los chinos tenían para los pashtunes.

4 La política británica en los últimos años del imperio también había colaborado a acentuar las diferencias en torno al problema fronterizo. Gran Bretaña había impedido a las tribus de la región (desde 1901 la North West Frontier Province) participar de la apertura democrática de los dominios a partir de 1919 y cuando en 1947 se

La convivencia entre los dos Estados comenzó de forma muy ríspida, mientras Afganistán optó por no dar su reconocimiento al nuevo Estado islámico y votar en contra de su admisión en Naciones Unidas, Pakistán contestó cerrando sus fronteras a los comerciantes que se dirigían a Kabul, causando gravísimos perjuicios económicos a su aislado vecino. Aunque algunos intentos de acercamiento terminaron por asegurar el reconocimiento afgano de Pakistán en 1948, no más de un año después aviones pakistaníes bombardearon algunos asentamientos en el lado afgano de la Línea Durand con la intención de reducir a grupos secesionistas. Afganistán respondió a esta agresión llamando a una Loya Jirga que determinó la necesidad de contestar estos ataques y no reconocer la frontera establecida entre ambos Estados. Levantamientos tribales en la North West Frontier Province<sup>5</sup> (NWFP) causaron algún problema a las autoridades locales y las fundadas sospechas de colaboracionismo por parte de otros pashtunes del lado afgano de la frontera terminaron por provocar la retirada de ambos embajadores. Aunque las relaciones diplomáticas fueron pronto reestablecidas, el asunto del Pashtunistán ya estaba implantado y volvería a las primeras planas con el asesinato del premier pakistaní Liaquat Ali Khan, en 1952, a manos de un extremista pashtún.<sup>6</sup>

Aunque estas disputas territoriales pasarían a segundo plano durante las décadas siguientes, el surgimiento de un liderazgo de tinte nacionalista a través del golpe de estado de Mohamed Daud, en 1973, acarrió un resurgimiento de las tensiones bilaterales con Pakistán. Los acontecimientos llevarían una vez más al retiro de delegaciones y al cierre de fronteras, especialmente perjudicial para Afganistán.

El asunto del Pashtunistán involucra a la totalidad de la frontera oriental afgana, el límite internacional más extenso que Afganistán comparte con alguno de sus vecinos.<sup>7</sup> De más está decir que los controles fronterizos en esta zona di-

---

produjeron elecciones para la opción por pertenecer a la India o Pakistán, la Loya Jirga de las tribus locales no tuvieron posibilidad de optar por reunirse con Afganistán.

5 Provincia pakistaní de mayoría pashtuna en el límite con Afganistán.

6 El episodio se combinaría con la llegada del líder nacionalista Mohammad Daud al cargo de Primer Ministro, lo que llevaría a un resurgimiento de las tensiones bilaterales con Pakistán en torno al tema del pashtunistán. De hecho, desde sus primeros días en el gobierno Daud se había propuesto revisar la cuestión y comenzó a ejercer alguna influencia sobre los ahora más calmos líderes tribales –especialmente de la tribu Ghilzai– a través de la propaganda y sobornos para que provocaran nuevos desórdenes en la NWFP. La situación empeoró cuando el gobierno pakistaní decidió dar por tierra con el espíritu federalista de la Constitución y unificar a todas las provincias de Pakistán Occidental –entre ellas la NWFP–. Este acontecimiento provocó duras protestas de los jefes tribales que perdían así gran parte de su autonomía y se manifestó en la toma de la embajada pakistaní en Kabul.

7 Otras disputas territoriales como la subsanada con Irán en 1934 fueron en su momento producto de conflictos centenarios y la presencia de etnias como la hazara, que hablan farsi y son de culto chiíta no dejan de ser un problema latente. Similarmente tayicos, turkmenos y uzbekos son mayoritarios en muchas de las poblaciones del norte del país. Pero la disputa por el Pashtunistán todavía no ha sido resuelta y es sin dudas el problema territorial más acuciante de Afganistán.

fácilmente puedan controlar algo. La descentralización administrativa afgana hace recaer gran parte de la responsabilidad en las mismas tribus nómadas que cruzan esta frontera constantemente y poco puede hacerse –ya sea por cuestiones presupuestarias o políticas– para incrementar la presencia militar fronteriza.

El problema fronterizo no es propiamente de Afganistán, sino que abarca también la frontera oriental de su vecino Pakistán. Desde los días de su independencia este país ha tenido graves dificultades para controlar sus fronteras.

Cuando la India y Pakistán se independizaron por separado del Raj,<sup>8</sup> musulmanes e hindúes creyeron que obtendrían un futuro más promisorio en un Estado de su confesión religiosa y decidieron marchar hacia un nuevo hogar. Más de diez millones de personas cruzaron en ambos sentidos la frontera occidental que poco a poco se fue convirtiendo en escenario de las más cruentas escenas de violencia.<sup>9</sup>

Las fuerzas de seguridad fronterizas –Panjab Boundary Forces– de cincuenta mil efectivos fueron ampliamente superadas por los refugiados que traspasaban desesperadamente las fronteras. En medio del caos ni la administración británica –desligándose de toda responsabilidad– ni los nuevos gobiernos pudieron hacer mucho.

Este primer episodio de impotencia se repetiría, aunque con menor intensidad, muchas veces más. Pakistán había nacido sin las fuerzas suficientes siquiera para controlar sus fronteras; tanto aquella que lo une a la India<sup>10</sup> como su extensa frontera con Afganistán.

---

8 Nombre que los indios dieron al poder imperial británico.

9 Fundamentalistas islámicos, hindúes ortodoxos y sijs, todos indignados por las muchas injusticias de la partición de la India Británica y agitados por líderes resentidos comenzaron a enfrentarse entre ellos y a hostigar a los pacíficos inmigrantes. Millones fueron despojados de las pocas pertenencias que pudieron llevar consigo, un número indeterminado de mujeres fueron raptadas y cientos de miles de personas murieron en los enfrentamientos. Los relatos cuentan que trenes llenos de cadáveres cruzaban en los dos sentidos con carteles que dictaban “regalo de la India” o “regalo de Pakistán” mientras que miles de familias destruidas detenían su marcha para vengar a sus seres queridos. Frente a esta situación, más y más familias comenzaron a considerar la necesidad de refugiarse en otro territorio lo que, sumado a las deportaciones en masa, aumentó notablemente el caudal de desplazados.

10 El conflicto derivado de la partición de la India Británica en dos estados independientes trajo aparejado otro conflicto fronterizo en Cachemira, donde también el desplazamiento poblacional ha sido vehículo de infiltraciones y motivo de enfrentamientos armados. Aun hoy gran parte de la complejidad para resolver esta situación es atribuible a las costumbres nómadas de los musulmanes del norte de Pakistán, muchos de ellos pashtunes apoyados por Islamabad, que extreman la porosidad de las fronteras. En 1947 milicianos de este tipo alcanzaron Shrinagar –capital del principado de Cachemira– atacando una central hidroeléctrica y provocando un apagón general que hizo entrar en pánico a la población prácticamente sitiada. Los acontecimientos obligaron al maharajá a huir pidiendo apoyo al Ejército indio, cuya intervención provocó la primera guerra Indo-Pakistaní.

Como si esta debilidad inicial no bastara, debido a muchos conflictos contra secesionistas pashtunes y beluchos, la administración pakistaní ha venido retirándose de determinadas regiones, otorgándoles una mayor autonomía –en algunos casos casi absoluta– y un subsidio permanente con el objeto de detener un activismo político que llegó al paroxismo en los 70.

Tanto en el lado afgano como pakistaní, las poblaciones nómadas y pastoriles, la porosidad de las fronteras y las persistentes disputas limítrofes ponen en serio cuestionamiento la existencia de una característica tan indispensable para el Estado como es su base territorial.

## **OTRAS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL ESTADO: EL CONTROL EFECTIVO DE LA LEGISLACIÓN, LA JUSTICIA, LA SEGURIDAD Y LA POLÍTICA EXTERIOR**

Afganistán y Pakistán también tienen una larga historia de impotencia a la hora de monopolizar la coacción en un único actor que pueda erigirse como gobierno.

En el caso afgano, los ejemplos abundan durante sus últimos doscientos años de historia que se caracterizan por una intermitente guerra civil interrumpida por cortos períodos dictatoriales o intervenciones externas que solo fueron el preludio de una nueva –y acaso mayor– desintegración.

La guerra civil afgana que siguió a la retirada soviética es un claro ejemplo de esta situación. Cuando el régimen comunista colapsó, Masoud, líder muyahideen<sup>11</sup> de origen tayico, se encontró dispuesto a movilizar sus fuerzas hacia Kabul. En marzo de 1992 la vital ciudad norteña de Mazar-i-Sharif había caído ante la coalición compuesta por las fuerzas de Masoud y las de las milicias uzbekas del general Dostam. Esto dejó el camino libre hacia la capital. Después de la victoria, Masoud requirió el consenso de los líderes partidarios en Peshawar –campamento que permanecía en el territorio de Pakistán como centro político del muyahideen– para acordar la forma de gobierno y la coalición gobernante que sucedería al régimen comunista.

---

En 1965, tras la derrota de la India en su conflicto con China, Pakistán pretendió aprovechar su ventaja circunstancial para tomar los territorios bajo reclamo. La cúpula de Islamabad decidió operar en dos planos. En la frontera se infiltrarían guerrillas tribales para debilitar la línea de control. Una vez dadas las condiciones, se realizaría un avance relámpago del ejército declarando rápidamente el alto el fuego y pidiendo a la comunidad internacional la pronta realización de un plebiscito como condición de retirada. La ejecución del plan llevaría a la segunda guerra Indo-Pakistaní.

Durante la tercera guerra Indo-Pakistaní en 1971 y en episodios más recientes, la infiltración de milicias tribales pashtunas continuó siendo una constante de la estrategia pakistaní.

11 En árabe “guerreros sagrados”. Nombre que adquirió fama en occidente para nombrar a los rebeldes islámicos que lucharon contra la invasión soviética.

Pero no todos los líderes de la resistencia estaban de acuerdo con el liderazgo de Masoud. Hekmatyar, líder pashtún más cercano a Islamabad dio por tierra con un acuerdo alcanzado en abril por otros líderes y comenzó algunos intentos por alcanzar Kabul.

Este cisma entre pashtunes y no pashtunes –tayicos, uzbekos, hazaras, etc.– acentuado por la división entre sunnitas y chiítas, ortodoxos y heterodoxos, sumado a las divisiones entre las elites afganas, y al apoyo cruzado a estos grupos por parte de Irán, Rusia, Estados Unidos, India y Pakistán, dificultaban el desenlace del conflicto. Todas estas divisiones se expresaban en un sinfín de particiones territoriales donde cada *warlord* establecía su ley.<sup>12</sup>

El escaso control y la desintegración de la capacidad de coacción del Estado fertilizó el terreno para el surgimiento de un economía paralela afgana que levantaba cabeza con la floreciente producción de heroína lo que comenzó a irritar a algunos Estados de occidente afectados por el problema del narcotráfico y la drogadicción.

Aun después del férreo centralismo del período talibán y el apoyo norteamericano al proceso de Bonn tras la invasión, está claro que los líderes tribales y militares controlan los hilos de la política nacional muy descentralizadamente.

Pakistán no presenta mejores credenciales. Su historia de conflictos étnicos acarreó desde las más disimuladas hasta las más célebres guerras civiles de la región y apenas puede decirse que el gobierno haya podido monopolizar la violencia sin recurrir voluntaria, o compulsivamente, a la brutal intervención del ejército.

Sin duda los bengalíes de Pakistán Oriental –hoy ciudadanos del Estado independiente de Bangladesh– fueron protagonistas de una célebre guerra civil, devenida en conflicto interestatal.

La crisis comenzó cuando el partido secesionista local de Bengala, la Liga Awami, amenazó la hegemonía muhajir<sup>13</sup> en el parlamento pakistaní. La negativa

---

12 Las fuerzas de seguridad comandadas desde Kabul solo controlaban unos pocos distritos urbanos. Aunque esta situación ya existía en el período comunista debido a la enorme rebelión rural, había empeorado notablemente desde la desintegración del ejército regular de Afganistán en 1992 fortaleciendo aun más a los liderazgos regionales, muchos de los que se beneficiaban de sus contactos con el crimen organizado y no estaban interesados en reconstruir un Estado centralizado.

13 Literalmente “inmigrante”. Los muhajires son los descendientes de los padres de la independencia de Pakistán –muchos de ellos miembros de la Liga Musulmana– que después de 1947 se trasladaron a su nuevo hogar ocupando los puestos de mayor importancia en el partido, la administración y el ejército. Están mayoritaria-



de Pakistán Occidental a reconocer la victoria electoral del partido local desató una serie de manifestaciones que desembocaron indefectiblemente en la violencia. Tras unas breves e infructíferas negociaciones, en Dacca, el gobierno central decidió intervenir militarmente la región y apresar a Mujib, líder del partido y la rebelión. El suceso dio pie a enfrentamientos entre bengalíes y propakistaníes que comenzaron a impacientar a las autoridades del gobierno de Islamabad. En marzo de 1971 el Ejército pakistaní atacó a los rebeldes bengalíes generalizando la violencia sistemática contra estudiantes, intelectuales y trabajadores. Se produjo durante esos días un verdadero genocidio del pueblo bengalí que no tardó en circular por la prensa mundial.

Paralelamente a este paroxismo de las tensiones políticas en Pakistán Oriental, Indira Gandhi salía victoriosa de los comicios en la India y dejaba las preocupaciones electorales para mirar con mayor interés lo que sucedía en la región. Ante la aparición de millones de refugiados que comenzaron a cruzar la frontera en busca de ayuda, la India decidió tomar cartas en el asunto y apoyar abiertamente a los bengalíes, quienes a su vez instalaron en Calcuta el gobierno de Bangladesh en el exilio. Para abrir la asistencia india a los refugiados incluirá como servicio especial el entrenamiento de grupos guerrilleros que colaborarían con las Mukti Bahini –Fuerzas de Liberación– que por iniciativa bengalí ya operaban del otro lado de la frontera. El conflicto armado era inevitable. Inmediatamente después de la tercera Guerra Indo-Pakistaní, Bangladesh surgía como un Estado independiente.

El ejemplo bengalí despertaría las ansias autonomistas de muchas otras etnias minoritarias del país. Se iniciaba un nuevo –y efímero– período democrático y en este contexto de libertad que se había estrenado con la mutilación del Estado pakistaní, el Beluchistán pasaría a ser la región de las primeras planas. La situación en esta región empeoraría más allá de los límites del juego político, desatando una ola de violencia étnica que dividió a la población en pashtunes –mayoritarios en la vecina NWFP– y beluchos. Los enfrentamientos tribales llegaron a ameritar la intervención del ejército que, sin embargo, nada pudo hacer para pacificar la región.<sup>14</sup>

---

mente asentados en el norte y se posicionan como clase políticamente privilegiada frente a los comerciantes del Sindh –o sindhis–, quienes fueron relegados del poder a pesar de haber hecho del sur el territorio más próspero del país y ser los mayores contribuyentes a las arcas del Estado.

- 14 La tensión en el Beluchistán iría creciendo y se sumaría a otras divisiones políticas del país que llevaron a que el entonces Primer Ministro Bhutto decretara la prohibición del alcohol, los clubes nocturnos y, finalmente, la imposición de la ley sharia en su desesperación por recuperar el orden perdido. Este camino de la represión implicó el aumento de las fuerzas de seguridad en servicio y llevó al jefe de Estado Mayor, el general Zia ul-Haq, a tener en sus manos el futuro político de Pakistán, oportunidad que manejó para su propio beneficio. En julio de 1977 Zia decreta la ley marcial y se nombra administrador de la misma. En 1979 la Corte Suprema levantará cargos contra Zulfikar A. Bhutto y Zia sería nombrado Presidente. Para finalizar la crisis desatada en Beluchistán, Zia propuso una amnistía a quienes depusieran las armas y retiró las tropas de la región. Una vez finalizado el conflicto, gran porción del presupuesto pakistaní se destinó a obras públicas en esta región durante muchos años con el objeto de darle una mayor prosperidad económica y así evitar nuevos levantamientos.

El período de dictadura militar liderado por el general Zia logró restaurar el orden en el país de alguna manera, pero la alianza con los muyahideen afganos que este militar supo cultivar abrió las puertas a la desintegración del Estado que se viviría durante el siguiente intermezzo democrático. Entre los más graves problemas que debieron enfrentar los efímeros e inestables gobiernos democráticos de la década de 1990, se encontró el del creciente crimen favorecido por la circulación de armas ligeras como los rifles Kalashnikov (AK-47) de utilización regular durante la guerra en Afganistán y que ahora se conseguían en el mercado negro local. A la creciente criminalidad se sumó una violencia sectaria de dimensiones espeluznantes que enfrentaba a pakistaníes por diferencias religiosas, étnicas, regionales y demás. El más importante de estos enfrentamientos fue el que se dio entre sindhis –del sur; por lo general laicos, republicanos y de lengua urdu- y muhajires –del norte; por lo general fanáticos islámicos, partidarios de un gobierno militar y de lengua árabe–, aunque también se registraron muchos enfrentamientos entre sunnitas y la minoría chiíta de Pakistán. Las fuerzas de seguridad, cuando no estaban involucradas, poco podían hacer para detener estas masacres.

En lo que respecta a la formulación de la política exterior, Pakistán es también un caso paradigmático de cómo algunos gobiernos pueden perder fácilmente su control en manos de otras instituciones religiosas o militares.<sup>15</sup>

---

15 En 1984 surgió entre la India y Pakistán una disputa territorial por las alturas del Himalaya cachemir, en el glaciar de Siachen que se sitúa a seis mil metros sobre el nivel del mar, dando pretexto a lo que sería el enfrentamiento militar de más altura en la historia. El Ejército de la India desplegó inmediatamente la Operación Meghdoot y venció en aquella oportunidad.

Tres años más tarde, la realización de ejercicios militares indios en la misma región provocó un ataque organizado por las fuerzas de élite pakistaníes –entonces comandadas por Pervez Musharraf– que llevó a una escalada que culminaría con las declaraciones públicas de Qadeer Khan, máximo responsable del plan nuclear pakistaní, refiriéndose a los grandes avances que su país había logrado en la materia y a la posibilidad de que Pakistán utilizara esta tecnología para su defensa. Pacificada la región del glaciar el tema nuclear no dejaría de preocupar a las autoridades indias desde entonces. Tanto las acciones militares en la frontera como las declaraciones de los funcionarios, lejos parecen estar de la intención del general Zia, Jefe de Estado y principal responsable de la política exterior y las Fuerzas Armadas del país.

Este precedente de insubordinación colaboró para crear el clima de permanente tensión que llegaría a su paroxismo con los ensayos nucleares pakistaníes de 1998. Un año más tarde, un nuevo episodio probaría que las jerarquías pakistaníes seguían tan endebladas como una década atrás.

En la primavera de 1999, como era ya costumbre con el derretimiento de la nieve que bloquea los pasos del Himalaya hacia el sur, cientos de militantes islámicos cruzaron la frontera hacia el valle de Cachemira. Pero este año los yihadistas, según la India acompañados por fuerzas regulares pakistaníes, tomarían control de la cordillera de Kargil, al borde de la ruta que a través de Ladakh une a Cachemira con el resto de la India, controlando y teniendo a tiro de fusil la totalidad del tráfico civil y militar. La orden había sido dada nuevamente por Musharraf aunque la ofensiva nunca fue ordenada por el entonces Presidente Sharif. La clase política pakistaní, en lugar de castigar la imprudencia del militar –que por cierto terminó en una nueva derrota para los musulmanes–, lo premió dándole un indispensable apoyo al golpe de Estado que en ese mismo año lo llevaría al poder.

## LA ESPECIFICIDAD DE LA RELACIÓN POLÍTICA

En todo Estado, el poder político se diferencia claramente del poder religioso y sus esferas se encuentran claramente separadas. En occidente, el proceso tuvo su desarrollo en largo y doloroso parto secularizador de las guerras de religión. Sin embargo, en Afganistán y Pakistán, como en muchas otras sociedades en todo el mundo, el límite no es tan claro, los ámbitos se superponen habitualmente y resistentes fuerzas sociales impiden una evolución en sentido contrario.

En el Afganistán de principios de siglo ya las iniciativas reformistas del rey Amanullah (1919-1929) incluyeron una reforma de los códigos civil y penal que incluían la prohibición del matrimonio entre niños, los permisos especiales para tener más de una esposa, y quitaba jurisdicción a los mullahs sobre muchos de los asuntos de derecho de familia que solían resolver los líderes religiosos. Pero esa temprana intención secularizadora tendría muy limitada vigencia temporal y espacial.

La unión de la religión y la política se da en dos planos separados y paralelos. En primer lugar, y desde hace siglos, las instituciones políticas y jurídicas incluyen en sus códigos y estructuras nociones y textos de la revelación y la teología islámicas. Tal es el caso de la sharia, tantas veces impuesta y depuesta en los códigos jurídicos de estos dos países; como también en el de los mullahs que hasta el día de hoy ejercen las funciones de un juez local en numerosas aldeas y sobre populosas tribus.

En segundo lugar, la influencia del clero islámico puede evidenciarse en un nivel cultural, en la piel de los afganos y pakistaníes que difícilmente dejan de teñir al poder terreno de atributos divinos. Tal es el caso de la noción de yihad, tan inentendible para el occidental moderno como la noción medieval de *cruxata*, pero tan llena de significado para estas sociedades.

Un claro ejemplo del efecto político que estas nociones culturales pueden tener es el surgimiento de los muyahideen, quienes encarnaban más bien una lucha religiosa contra el infiel soviético antes que una lucha nacional por la independencia.<sup>16</sup>

---

16 La URSS y los beneficiarios afganos de la invasión lucharon la guerra relativamente solos, pero los aliados de los muyahideen fueron muchos y también cimentaron su alianza en vínculos religiosos. Por un lado, Pakistán, aliado de los insurgentes sunnitas, estaba interesado por sacar beneficios de la situación afgana desde antes de la invasión y aprovechó las circunstancias para incrementar exponencialmente la cantidad de madrassas y campos de entrenamiento terrorista en Peshawar, en los que se adoctrinaba y entrenaba milicias rebeldes afganas que en un futuro también podrían servir para su conflicto personal con la India por Cachemira. Pakistán actuaba las veces de intermediario entre los Estados sunnitas interesados en la victoria islámica –Arabia Saudita principalmente– quienes a su vez colaboraban financieramente con la causa.

Un episodio más concreto y gráfico puede tomarse de los levantamientos que en 1973 intentaron impedir el surgimiento de un poder secular y no tradicional con el golpe de Estado de Daud que terminó con la monarquía en Afganistán. El levantamiento contra el recién asumido gobierno tuvo un cariz claramente religioso e incluyó como protagonista a gran parte de la juventud rural en su afán por proteger las creencias del islam del nuevo régimen ateo, las veces reacio a la tradición y demasiado cercano al herético Moscú.<sup>17</sup>

En 1978, con motivo de la caída de Daud y el ascenso del Partido Democrático y Popular de Afganistán –comunista y prosoviético– al poder, amenazando las tradiciones y la religión locales, los grupos del clero y los líderes tribales que encontraban la base de su poder en las estructuras tradicionales reaccionaron dividiendo sus zonas de influencia en todo el país que pronto se sumió en una profunda anarquía. Entre otras cosas, esta situación tuvo mucho que ver con la invasión soviética de un año más tarde.

La victoria militar y capacidad del talibán para terminar con la anarquía de la guerra civil a mediados de los años noventa, también debe contarse como un ejemplo de la importancia cultural de la religión en combinación con una cruel política represiva. Después de décadas de desorden, en Kabul y otros centros urbanos se comenzaron a aplicar antiquísimas prácticas para el castigo a los delincuentes y rebeldes, tales como el azote público, la lapidación de mujeres, las ejecuciones sumarias públicas y la amputación de miembros. Los nuevos decretos reflejaron la más estricta aplicación de una concepción ortodoxa de la ley sharia. Proliferaron medidas autoritarias, entre ellas la estipulación de una longitud exacta para la barba, la publicación de una lista de nombres permitidos, la expulsión de todas las mujeres de las escuelas y la reclusión de todas ellas en su hogar, donde debían trabajar con las ventanas ennegrecidas para no poder ser vistas. Todas estas medidas claramente fundamentadas en conceptos religiosos contribuyeron sustancialmente a terminar con la anarquía en el país.

Esta unión entre religión y política no puede decirse menos propia de la historia pakistaní. Un ejemplo más benévolo de la fusión entre estos dos órdenes fueron los logros de Mahatma Gandhi durante la independencia. Mientras en

---

Del otro lado, el renovado Irán aprovechó la situación para instalar en el norte del país campamentos similares en Meshad aunque menores en extensión y cantidad de reclutas. Irán emprendió esta tarea solo y en el contexto de su guerra con Irak, por lo que únicamente pudo ayudar modestamente a las minorías chiítas de Afganistán como la etnia hazara. Como se ve, la religión también determinó las alianzas durante esta guerra.

17 Bajo el liderazgo de dos mullahs, el levantamiento no representaba una amenaza seria al ejército, con lo cual los enfrentamientos no fueron en absoluto prolongados y los jóvenes fueron rápidamente reducidos, pero aquello bastó para restarle a Daud el apoyo de las masas y obligarlo a emplear mayores niveles de represión.

la frontera occidental indios y musulmanes morían en terribles enfrentamientos y los desórdenes comenzaron a amenazar la paz, el líder político y espiritual del movimiento nacionalista indio organizó una huelga de hambre y multitudinarias oraciones en las que musulmanes e hindúes rezaron en las calles de Calcuta por sus hermanos en peligro.<sup>18</sup>

En el nivel institucional, el rol del islam en el nuevo Estado acarrió largas discusiones entre quienes querían mantener a la religión separada de las estructuras modernas del Estado y quienes veían conveniente hacer de ésta uno de los pilares de la política y la sociedad. En Pakistán, a diferencia de muchos otros Estados musulmanes que surgen con la descolonización, el islamismo se mantuvo siempre fuertemente arraigado a la política, y los partidos de los ulemas<sup>19</sup> –muy importantes en esta primera etapa– nunca dejaron de tener un peso considerable. El islam tenía un gran potencial para conformar una identidad nacional frente a los hindúes, lo que no escapó a los ojos de los líderes. Aunque la constitución inicial del Estado adoptaría una postura secular que se mantendrá por décadas,<sup>20</sup> nunca dejó de establecer la oficialidad de la religión musulmana incluyendo ciertas interpretaciones de la sharia en el derecho pakistaní y propendiendo al islamismo en el discurso.

Los ejemplos de la influencia religiosa en la historia posterior de Pakistán abundan.<sup>21</sup> Esta simbiosis permanente entre los órdenes religioso y político llegó a un máximo de unión con el golpe de Estado del general Zia en 1979, quien convirtió a la religión en uno de los pilares de su gobierno. Sin embargo, y a diferencia de su par iraní Jomeini, no pretendía utilizarla para subvertir el orden establecido, sino para legitimarlo mediante la inclusión de la burguesía piadosa y los religiosos a un sistema que seguiría estando bajo el control de los grupos militares y administrativos de siempre.

Paralelamente, la invasión soviética de Afganistán fue un verdadero golpe de suerte para la recién estrenada dictadura militar que comenzó a recibir grandes fondos de Estados Unidos<sup>22</sup> y de Arabia Saudita con el objeto de sol-

---

18 Aun después del la guerra y cuando el porvenir de la relación entre los nuevos Estados no parecía muy promisorio, la muerte de Gandhi, a manos de un extremista hindú, realizó el milagro de calmar las aguas y disponer a los pueblos de ambos lados de la frontera a mirar hacia el futuro.

19 Estudiantes de la ley coránica o sharia.

20 La única excepción durante estos primeros años es la Constitución de 1956, de menos de dos años de duración, que convertía a Pakistán en un Estado confesional bajo el nombre oficial de República Islámica de Pakistán.

21 La pérdida de Bangladesh, solo por poner un ejemplo, fue vista por el pueblo pakistaní y por la comunidad islámica toda como una derrota de dimensiones similares a la que en 1967 les había infligido Israel, más como una derrota religiosa que política.

22 Resulta paradójico que los norteamericanos decretaran paralelamente el cese de toda ayuda económica a Pakistán con motivo de su renuencia a firmar el TNP y el acelerado desarrollo de su plan nuclear, por lo que los fondos debieron enviarse clandestinamente a través de la CIA u otros países árabes.

ventar a las guerrillas mujahideen de la resistencia afgana. El dinero que entraba a través de la poderosa Inter Services Intelligence (ISI) serviría para generar empleo y solventar los gastos de la administración, el ejército y los grupos yihadistas. Motivos religiosos daban crédito político y financiaban al gobierno de Pakistán.

Pero este nuevo rol tuvo, a su vez, consecuencias muy negativas para los pakistaníes desde el momento en que la burocracia y los militares fueron tomando contacto y relacionándose con grupos extremistas islámicos hasta incorporarlos a una verdadera red de vínculos informales que aún hoy mantienen con el gobierno. Como consecuencia la región de la NWFP y el norte del país se convirtieron súbitamente en terrenos fértiles para el establecimiento de campos de entrenamiento terrorista y madrassas –escuelas religiosas, frecuentemente utilizadas para el adoctrinamiento de fundamentalistas–.<sup>23</sup>

A su vez, un estrecho vínculo fue creándose entre el clero islámico de los mullahs –encargados de las mezquitas y de los oficios religiosos aunque muchas veces de evidente convivencia con el terrorismo– y las diferentes capas del ejército.

Durante el período democrático posterior, la alianza que se había conformado entre el clero islámico y los militares puso en una difícil situación a los gobiernos a la hora de lidiar con las demandas de los grupos islámicos, quienes a su vez pudieron participar activamente en la arena política a través de partidos como la Jamaat-i-Islamí.

---

23 Es común el malentendido provocado por el discurso intencionalmente sesgado y la falta de información que llevan a pensar en la existencia de una clara separación entre partido político, grupo extremista islámico y grupo terrorista o guerrillero, así como al desconocimiento de la gran variedad de grupos extremistas islámicos que existen. Ilustraremos dos casos:

El Jamaat-i-Islamí, partido político pakistaní de clara tendencia proislámica ha sido desde el surgimiento del Estado de Pakistán uno de los partidos de ulemas más activos e influyentes, especialmente durante los gobiernos militares. Tiene una estructura jerárquica, sus líderes suelen ser reconocidos intelectuales e intentan mantener una estricta evaluación de los miembros así como un estrecho contacto con la prensa para la difusión de sus ideas. Este partido tiene un gran peso en la política regional de la NWFP y rinde tributo a terroristas como Zarqawi, paralelamente sus redes alcanzan a más de cien países del mundo desde donde se les provee de fondos, personal e información. Claramente el Jamaat-i-Islamí es uno de los grupos que más fomenta el terrorismo en la región (y fuera de ella en Bosnia y Chechenia), pero como se ve, su posición política y social es mucho más compleja.

Otro caso es el del Tablighi Jamaat, que no responde en absoluto a las características de un partido político. Concebido como un grupo evangelizador (fundamentalista islámico para el discurso occidental) y casi absolutamente desjerarquizado, lucha por la liberación del individuo a través del Corán. Se concibe como apolítico aunque esta posición intelectual no parece haberle impedido ser uno de los principales grupos islámicos que aportaron para constituir la Harakat ul-Mujahideen (grupo terrorista para la lucha contra el invasor soviético en Afganistán). Muy diferente al Jamaat-i-Islamí comparte sin embargo su condición de grupo terrorista.

## EL ESTADO COMO INSTITUCIÓN

Otra de las características fundamentales del Estado es ser una institución en un sentido que implica, entre otras cosas, la independencia de sus estructuras de aquellas personas que encarnan el gobierno en un momento determinado. También en este punto la historia de nuestros dos países escapa al ideal occidental. En Afganistán y Pakistán, los cambios de líderes suponen casi indefectiblemente un cambio en las más relevantes instituciones políticas –que en muchos casos se tradujo en reformas constitucionales– y por lo tanto pone en vilo la existencia real del Estado.

Tras vencer a los británicos y una vez asegurada la independencia de Afganistán, Amanullah dictó una Constitución para el país asegurando la igualdad de derechos y la libertad para los afganos, construyó una nueva capital –Dar al-Amen u “Hogar de la Paz”– y dejó el tradicional título de emir para declararse Rey de Afganistán. Amanullah continuó con el creciente proceso de apertura y modernización de la educación y las costumbres del país irritando a los conservadores quienes no dudaron en propiciar su derrocamiento por un golpe de Estado.

Rara vez un líder afgano pudo legar alguna institución que lo sucediera sin amenazar los intereses tradicionales y fracasar por ello en su intento. Quizá el rey Nadir (1929-1933) puede contarse entre los pocos que aplicando una delicadísima ingeniería política terminó por reunificar al país bajo el poder de Kabul y supo, al menos, mantener la fidelidad o la aquiescencia de los líderes tribales.

Otras veces la voluntad del soberano fue doblegada por los intereses tradicionales. El intento de Zahir (1933-1973) por dotar a Afganistán de una Constitución liberal llevó a una reforma constitucional que se realizó en el seno de una Loya Jirga electa con un rango de representación verdaderamente amplio y similarmente las primeras elecciones parlamentarias gozaron de los mejores comentarios por parte de los observadores occidentales. Aunque el intento liberalizador comenzó generando las mejores expectativas, muy pronto las tensiones entre el rey y el parlamento llevaron a que Zahir decidiera prohibir a los partidos políticos y el parlamento se constituyó en nada más que en una fiel representación de la distribución geográfica del poder tradicional en Afganistán.

Aun aquellos líderes más convencidos de la necesidad de generar instituciones estables fueron vencidos por la naturaleza personal de la política afgana.

Incluso el modernizador Daud, quien abolió los títulos de nobleza, fue presa de su prestigio político que a medida que crecía lo convertía en un nuevo sardar.<sup>24</sup>

Pakistán tuvo alguna suerte en heredar cierta tradición institucional de la Corona británica. La administración imperial dejaba un Indian Civil Service que funcionaba como uno de los más complejos y modernos aparatos burocráticos del mundo. En Pakistán la burocracia civil heredó el poder político y la eficiencia de antaño, aunque los avatares políticos terminarán por ligarla íntimamente al ejército más que a ningún partido democrático. En adelante la historia de las instituciones pakistaníes puede fácilmente representarse como una de degeneración y corrupción.

Hacia fines de la primera década de independencia, el débil parlamentarismo pakistaní sufrió numerosos intentos de perpetuación en el poder por parte de funcionarios corruptos, situación que, sumadas al déficit crónico de la balanza de pagos, la inflación, la evasión impositiva, el desempleo y la aparición de organizaciones paramilitares llevaron al golpe de Estado del general Ayub Khan en 1958.

Con su figura política fortalecida por los logros económicos, Ayub Khan era el primer líder pakistaní con la oportunidad de realizar reformas sustanciales. En 1960 trasladó la capital a la ciudad norteña de Islamabad con la intención de equiparar el desarrollo económico regional. Aprovechando también la coyuntura, terminó con una importante reforma agraria y dos años más tarde reformó la Constitución adoptando una forma de presidencialismo basado en asambleas locales. Aunque la intención de Ayub Khan era mantener las credenciales democráticas de su gobierno, el estilo autoritario que con él se inaugura dará lugar a una interminable sucesión de gobiernos militares y períodos democráticos a lo largo de toda la historia de Pakistán, tragedia que la vecina India nunca conoció.

## **NO HAY ESTADO SIN NACIÓN**

Otra de las ineludibles características reconocibles del Estado es la de identificarse con su sociedad en el marco del concepto de nación, lo que en la historiografía occidental ha llamado oportunamente el surgimiento del Estado Nación, uno de los acontecimientos políticos más relevantes de la modernidad.

El hilo de esta reflexión nos lleva a una pregunta central ¿Existe acaso una nación afgana o pakistaní? La dificultad de contestar esta inquisición nos invita in-

---

24 Inclusive Daud, quien abolió los títulos nobiliarios, era concebido la cabeza del clan Mohammedzai. El título de sardar es asimilable al de un príncipe dinástico.



defectiblemente a rastrear los orígenes de estos dos pueblos y determinar cuándo adquirieron sus identidades actuales. De existir acaso una nación afgana o pakistaní, estas no solo tienen una historia de menos de cien años, sino que debieron mucho de su identidad a la voluntad y prácticas de los imperios coloniales. La juventud de esta identidad, sumada a las incontables divisiones intestinas de carácter étnico, religioso y tribal hace atractivo concluir que tampoco en este sentido estas sociedades alcanzan a conformar una identidad común en el sentido que el pensamiento occidental se refiere a los Estados nacionales.

Puede decirse con bastante certeza que el surgimiento de Afganistán –y por lo tanto de una identidad nacional afgana superadora de sus múltiples etnias y tribus– fue mayormente producto de la colisión de los intereses británicos y rusos en el Asia Central.<sup>25</sup>

A pesar de este contexto de tensión geopolítica, no debemos quitar al líder pashtun Muhammad el crédito de haber separado por las armas al actual Afganistán de los dominios persas. Los británicos vieron inicialmente a la escisión de los pashtunes como un debilitamiento del imperio persa –un aliado estratégico de la Corona– que desfavorecía en interés británico de contar con un potencial capaz de resistir el avance de los rusos hacia la India. De hecho, esta secesión podía permitir a los rusos cruzar el Hindu Kush sin necesidad de molestar a los iraníes.

Auckland, a la sazón gobernador de la India Británica, participaba de esta visión y principalmente por este motivo no respondió a los pedidos de ayuda de Mohammad en su lucha contra los sijs y otras etnias. De hecho, la débil situación del líder pashtún debió convencerle más de que Gran Bretaña debía favorecer la unidad persa. Con esta intención el gobernador redactó el Manifiesto de Simla, documento que aseguraba que la seguridad y el bienestar de la India Británica requerían de un aliado fuerte en la frontera occidental. A fines de 1838 las tropas expedicionarias británicas partieron con el objeto de derrocar a Mohammad y conseguir la unificación del Imperio persa. Las victorias iniciales fueron rápidas y las ciudades principales cayeron una a una mientras que el sha Shuja era entronado en Kabul.

---

25 Ya en el siglo XVIII el impresionante avance ruso hacia la región había causado lógicos resquemores en algunos comerciantes y aristócratas británicos, aunque la nueva realidad geopolítica de la región no se haría evidente para los hacedores de política exterior hasta bien entradas las guerras napoleónicas, en especial cuando el zar Alejandro I y Napoleón discuten en Tilsit la posibilidad de una invasión rusa a la India Británica.

Algunos seguidores leales de Mohammad lograron hacerle escapar hacia el kanato de Bujara, claramente en la zona de influencia del zar. Mientras tanto, los pashtunes se levantaron incesantemente contra Shuja, quien no pudo prescindir jamás de las fuerzas de seguridad británicas. Por los derechos que creían correspondientes a su prolongada presencia en el país, los británicos comenzaron a tener severas diferencias con los persas y a recortar los subsidios mientras que Shuja fracasaba una y otra vez en su intento por conciliar los intereses de las tribus de Afganistán.

Para 1842 ya muchos soldados británicos habían muerto en combate y varios oficiales habían muerto tras intentar sobornar a los líderes tribales revolucionados. La tribu pashtuna de los ghilzai, aprovechando la creciente debilidad de los invasores, desató una enorme ofensiva que tiene su episodio más recordado en la retirada británica hacia Jalalabad, donde más de 15.000 expedicionarios fueron masacrados o hechos prisioneros. Poco después Shuja era asesinado.

Después de esta primera guerra anglo-afgana –también conocida como “la locura de Auckland”– los británicos habían aprendido la lección de no involucrarse en los asuntos políticos de estos territorios. Sin embargo, no dejaron impune la ofensa a la Corona y realizaron una violenta incursión para escarmentar a los pashtunes arrasando con la ciudad de Kabul y retirándose luego a sus dominios.

El detonante para un nuevo conflicto nuevamente fue la amenaza rusa. Para 1878 Rusia había aclarado su posición en los asuntos europeos tras la resolución diplomática de la guerra ruso-turca en el Congreso de Berlín y se disponía a consolidarse en Asia Central. En ese mismo año una misión diplomática rusa logró establecerse en Kabul y los británicos no tardaron en enviar sus quejas y despachar una misión que fue detenida en la frontera y dio la excusa necesaria para invadir por segunda vez el país.

La segunda guerra anglo-afgana es el nombre que recibe la ocupación británica del país durante dos años –hasta julio de 1880– en la que, como en la primera experiencia, los expedicionarios lograron ocupar una gran porción del norte de Afganistán pero nunca pudieron aplacar el levantamiento de las tribus lo que finalmente hizo inevitable su retirada.

Luego de pactar la sucesión con los británicos en retirada, el emir Abdur Rahman se convirtió en soberano de Kabul por la elección de las tribus y la fuerza de sus armas. Desde entonces la dinastía de Mohammed –la mohammedzai– gobernará Afganistán durante casi un siglo hasta el golpe de Estado de Daud.

Mientras Kabul estaba ocupada en restaurar su dominio político sobre el país, los rusos avanzaron hasta el norte de Herat, lo que incentivó al Foreign Office a buscar una solución pactada con el zar en la que Afganistán sería un amortiguador geopolítico entre ambos imperios. El peso de la guerra civil recayó entonces por completo en Rahman y el país se sumió en una lucha entre etnias, tribus y familias que tenía como objetivo el dominio de los más importantes centros urbanos.

Inmediatamente los británicos se dedicaron a establecer un límite definitivo para Afganistán. Con este propósito una Comisión Conjunta Ruso-Británica para la delimitación de las fronteras afganas estableció la frontera norte del país en 1887 y Gran Bretaña fijó unilateralmente la frontera oriental en la impopular Línea Durand en 1893 para separar los dominios afganos de la India Británica.

Las muchas etnias y tribus que adquirieron cierta identidad en su lucha contra los británicos y fueron encorsetadas en este Estado tapón pasaron a llamarse afganos, término que etimológicamente deriva de la palabra pashtun pero en su nuevo sentido intentaba denominar y acaso crear una nueva nación de cientos de identidades diferentes en ese país inventado por otros. Cien años más tarde tenemos elementos para sospechar que fue un intento fallido.

La idea de una nación pakistaní es más joven aún. De hecho, hasta bien entrado el siglo XX, los musulmanes de la India Británica habían luchado y generado un movimiento político e intelectual de liberación bastante unido, con lo que la partición en un Estado musulmán y uno hindú no parecía una alternativa para la descolonización.

La célebre Rebelión de los Cipayos (1857), una reacción unánime de los indios –musulmanes e hindúes– frente al dominio extranjero que había dilapidado su manufactura local, llenado sus ciudades de propaganda cultural y religiosa de occidente, confiscado sus tierras y gravado excesivamente productos de primera necesidad, es un ejemplo de esta armonía política entre las comunidades.<sup>26</sup>

La tensa división de la India Británica en musulmanes e hindúes pudo ser en todo caso producto de las enseñanzas que los británicos sacaron de este episodio. La Corona supo aprender de los errores y el nuevo régimen colonial combinaría un complejo federalismo con un alto grado de desarrollo legislativo y burocrático.

---

26 El episodio se desata por el rumor de que los cartuchos de los nuevos fusiles Enfield destinados a las fuerzas de seguridad estaban untados en grasa de cerdo o vaca. En esos tiempos los cartuchos debían desgarrarse con la boca, lo que resultó en una ignominiosa afrenta a las creencias religiosas musulmanas e hindúes que prohíben respectivamente la ingesta de esos alimentos.

Hindúes y musulmanes tendrían una mayor participación en la administración y recibirían una educación británica, pero sus diferencias culturales serían explotadas al máximo bajo una inteligente aplicación del *divide e impera*.

El camino del nacionalismo hindú es sinuoso y difícil de reconstruir, pero podemos señalar con cierta seguridad que el activismo de los sectores nacionalistas tiene un claro punto de inflexión con la partición de Bengala en 1905. Esta medida británica, que tenía por objeto reducir la población de los distritos administrativos, fue fuertemente rechazada por los hindúes que veían en ella una afrenta a la *Vánde Mátaram*.<sup>27</sup> La medida beneficiaba a los musulmanes, quienes recibían una Bengala Oriental de mayoría islámica. Después de grandes manifestaciones el hecho popularizó la causa nacional hindú, hasta entonces compartida por unos cuantos intelectuales y políticos.

Un año más tarde los musulmanes indios formaron la Liga Musulmana y exigieron para las elecciones venideras listas separadas y ponderación de sus escaños. En 1909 los británicos aceptan los reclamos de la Liga Musulmana. La división social que había estado siempre latente entre hindúes e islámicos se trasladaba ahora al terreno de lo político en lo que puede considerarse como el primer paso hacia el futuro Estado de Pakistán (Bianco, 2000: 17).

Posteriormente, el apoyo musulmán al Raj se irá debilitando a medida que este intente reconciliarse con los hindúes. A pesar del traslado de la capital del imperio de Calcuta a Delhi –antigua capital islámica–, los musulmanes se alistaron cada vez más en movimientos independentistas indios. La situación se vio agravada cuando Gran Bretaña declaró la guerra a Turquía, cuyo sultán llamó al pueblo musulmán a la *yihad*.

En 1937 la vigencia de una nueva Constitución para la India Británica llevó a las primeras elecciones democráticas en el subcontinente con el objeto de conformar un parlamento. Los partidos políticos, hasta entonces meros representantes de las nuevas tendencias de la opinión pública y los intelectuales, pasarán súbitamente al centro del escenario político. En las elecciones el Partido del Congreso se consolidó como el partido mayoritario mientras que la Liga Musulmana salió victoriosa en la Bengala Oriental y en el Panjab. A pesar de haber obtenido el gobierno, el Partido del Congreso no desistió de sus planes independentistas

---

27 En hindi “Madre Bengala”, nombre inspirado en una novela nacionalista del siglo XIX. Tras los acontecimientos de 1905 una canción de igual denominación se difundió en esos días al estilo de una marsellesa india. Hoy es considerada himno nacional junto con el *Jana Gana Mana* –“La Mente de Toda la Gente”–.

y supo conjugar –no sin dificultades– la difícil tarea de gobernar y ser opositor al régimen.

En los años que anteceden a la Segunda Guerra Mundial, el Partido del Congreso fue acusado repetidas veces de adoptar una postura hinduista y de desproteger a las minorías, en especial a los musulmanes, quienes comenzaron a radicalizar su posición.

Muhammad Alí Jinnah, líder de la Liga Musulmana, incluyó en el programa de su partido –que hasta entonces no cuestionaba la integridad del territorio indio– la “teoría de las dos naciones” desarrollada tiempo atrás por el juez islámico Iqbal y que fundamentaba la necesidad de un Estado independiente con mayoría musulmana.<sup>28</sup> Asimismo, aprovechando la resistencia hindú a los británicos en los primeros años de la guerra, convirtió a los musulmanes en el primer aliado de estos últimos en el subcontinente y logró que se concediera a la liga el derecho de veto –hasta entonces monopolizado por el Congreso– en las futuras decisiones acerca de la independencia de la India.

Terminada la guerra, el camino a la independencia estaba asegurado. La India contaba con un ejército numeroso y cargado de unos ideales nacionalistas que habían llegado a su máxima expresión. Para entonces, la hipótesis de una partición de la India en un Estado musulmán y otro hindú no era aún considerada probable.

En este clima se celebraron las últimas elecciones de la India Británica en las que la larga proscripción del Congreso se hizo notar en la mengua de sus votos. Una coalición con la liga parecía la vía más segura para formar un gobierno estable, pero Jinnah vio en la confrontación el camino más propicio para que la moción de un Estado islámico se tuviese en consideración y, consecuentemente, propuso a los musulmanes manifestarse por sus derechos como minoría.

Lo que inicialmente se planificó como una manifestación pacífica terminó provocando una masacre de hindúes. En Calcuta los muertos fueron varios miles y el gobierno local de la liga se vio directamente involucrado. En otras provincias los sucesos tomaron el mismo tenor y la violenta respuesta hindú no se hizo esperar.

---

28 La postura de Muhammad Iqbal no era la más extrema entre los nacionalistas musulmanes; las ideas de Saiyid Ahmed Khan fundamentaban ya en el siglo XIX la idea de una patria islámica negando la existencia de una civilización hindú en el subcontinente por las profundas divisiones religiosas, étnicas y de casta que dividen a la mayoría de la población no musulmana. Sin embargo, estas teorías no tuvieron gran repercusión hasta que Muhammad Alí Jinnah (líder de la liga desde 1934) las incluye en la plataforma del partido en 1940.

Los nefastos episodios de lo que pasó a la historia como el Direct Action Day, dieron a entender que una India unida sería imposible de gobernar. Finalmente el propio Congreso, apresurado por lograr la independencia, aceptó la propuesta del virrey Mountbatten que proponía la creación de un Estado independiente de Pakistán<sup>29</sup> con capital en el puerto de Karachi. La independencia de la India y Pakistán fue fijada para mediados de agosto de 1947.

Aunque sería falaz aseverar que hindúes y musulmanes convivieron pacíficamente antes de la llegada de los ingleses, no es errado concluir que el dominio británico acentuó las diferencias existentes entre estas comunidades.

Lo que es ineludible es que la nación pakistaní fue el producto de negociaciones políticas acontecidas hace poco más de medio siglo y aún hoy encuentra menos identidad en su conjunto que en sus divisiones regionales y étnicas que enfrentan a sindhis y muhajires, beluchos, pashtunes y sijs en interminables y violentas luchas por el poder nacional y local.

### **ALGUNOS INDICADORES MÁS DE LA AUSENCIA DEL ESTADO: EL TERRORISMO Y EL CRIMEN TRANSNACIONAL ORGANIZADO**

El terrorismo, así como otros fenómenos genéricamente identificados como “nuevas amenazas” –particularmente las distintas variantes del crimen transnacional organizado–, encuentran terreno fértil en estas regiones del globo donde el Estado no existe. Las fronteras débiles, la superposición de jurisdicciones y confusión administrativa, el escaso control del territorio y las luchas intestinas entre tribus, etnias o grupos políticos son una ayuda indispensable y conforman un contexto ideal para estas actividades.

Quizás el error más garrafal de la reacción norteamericana y de sus aliados tras el 11-S haya sido el malinterpretar la naturaleza de estas amenazas y particularmente del terrorismo. Existe una idea subyacente, casi inconsciente, en la estrategia militar norteamericana que interpreta al terrorismo como una derivación de la guerra asimétrica y, por lo tanto, como un instrumento de los Estados pequeños para combatir la unipolaridad norteamericana; en realidad el terrorismo solo puede existir allí donde no hay Estado.

---

29 Del urdu “tierra de los puros” surgida en los círculos universitarios cercanos a la liga se habría transformado en el nombre más popular para el nuevo Estado desde la década de 1930. Otros prefieren ligar su procedencia a un acrónimo que hace referencia a los territorios que conformarían al nuevo Estado: P (por el Panjab), A (por la NWFP o Afghania), K (por Cachemira o Kashmir) y S (por el Sindh).

Seguramente una de las razones que explica el espectacular rol que jugó el terrorismo en Afganistán es la larga crisis e inestabilidad política en que se encontraba sumido el país desde hacía décadas. La coyuntural alianza entre el talibán y Al Qaeda no es más que la unión entre dos grupos que sacaron provecho de dicha desintegración aunque esta asociación solo pudo prosperar en el contexto de guerra civil en que Afganistán aún se encontraba. De haber logrado la unidad y el efectivo control del territorio, muy posiblemente el talibán hubiese tendido a monopolizar las decisiones de política exterior, seguridad y defensa y por lo tanto la alianza con el grupo terrorista hubiese perdido peso.

Pero para el 2001 Al Qaeda era aún una pieza fundamental para mantener el orden interno y vencer a las fuerzas rebeldes en retirada. Para ese entonces los norteamericanos hacía tiempo que presionaban al régimen del talibán para terminar con su apoyo al terrorismo y, en especial, para que entregaran a Osama Bin Laden, líder de Al Qaeda y sospechoso de ser el responsable de los actos terroristas más importantes dirigidos contra occidente. Después de los atentados a las embajadas en Kenia y Tanzania la diplomacia norteamericana intentó utilizar a sus tradicionales aliados saudíes y pakistaníes para convencer al talibán de la imperiosa necesidad de entregar al líder terrorista. El ministro de relaciones exteriores de Afganistán, Mullah Muttawakkil, dejó en claro por entonces los fundamentos de la negativa: *“Nunca entregaremos a Osama Bin Laden, y no lo forzaremos a salir. Quedará libre desafiando a América (...) no lo entregaremos a una nación infiel”*. (Crenshaw, 2003: 328).

Después del 11-S no hubo mucho que pensar a la hora de identificar al culpable. Los cómplices, empezando por el mulá Omar, fueron llamados por última vez a cooperar.

Luego de la respuesta negativa a las peticiones de Bush –específicamente las de entregar a Bin Laden y a los demás líderes políticos de Al Qaeda y desmantelar los campamentos terroristas en el país– los norteamericanos comenzaron a planificar la invasión.

Inicialmente esta operación en contra de Afganistán fue concebida como un apoyo a la acorralada Alianza del Norte –ultimo resabio de los grupos muyahideen no pashtunes destronados– para que avanzara sobre Kabul. Como si hubiese sabido que la ofensiva norteamericana tomaría esta forma, Al Qaeda había perpetrado un atentado contra Masud unos días antes del ataque al World Trade Center, dejando descabezado al movimiento. El grupo terrorista también era un fuerte aliado del talibán en el frente interno.

En Pakistán la existencia del terrorismo no debe menos a la ausencia del Estado. De hecho, las regiones con mayor actividad terrorista –la NWFP y la Cachemira pakistaní– coinciden con las áreas de menor presencia institucional y mayor nomadismo.

Cuando hablamos del terrorismo en Cachemira, nos referimos a que este se efectúa en la Cachemira india que es perpetrado por agentes locales y extranjeros abastecidos en bases ubicadas mayormente en las afueras de Gilgit, en la Cachemira pakistaní. No todos los grupos terroristas son iguales ni responden a mismos intereses, aunque la gran mayoría es de ideología proislámica y propakistaní, de lo que se deriva que el JKLF –partido autonomista cachemir– no tiene vínculos tan estrechos con el terrorismo como los que tienen el Jamaat-i-Islamí y un sector importante del Ejército y el clero pakistaní.

El terrorismo cachemir opera mediante el reclutamiento de jóvenes mayormente de áreas rurales que desertan de la escuela o cuyas familias se encuentran en situaciones de precariedad económica. A estos agentes locales se suman terroristas extranjeros que por lo general tienen un pasado criminal y son infiltrados desde Pakistán con la promesa de que después de servir a la causa de la yihad serán indultados. Ambos operan conjuntamente, se comunican a través de códigos por medio de internet y cuentan con la complicidad de muchos comerciantes, religiosos y transportistas locales que facilitan sus tareas, informan sobre los movimientos de las fuerzas de seguridad y les brindan refugio. Tres cuartos de los fondos que permiten su accionar provienen de la ISI pakistaní, agencia que colabora activamente con estos grupos. Resulta interesante, y contrario a la imagen que uno puede figurarse de la actividad terrorista en la región, que únicamente un décimo de sus ataques está dirigido a propiedades públicas, y de las bajas humanas por ellos provocadas, nueve décimos pertenecen a la población musulmana (Jamwal, 2003).

Aunque el financiamiento secreto de Pakistán a estos grupos pudiera sugerir el apoyo del Estado a sus actividades, la dinámica es totalmente contraria, ya que estos han causado más de un dolor de cabeza a las autoridades pakistaníes pues no solo actúan según su parecer y en concordancia con instituciones que desafían constantemente la autoridad del gobierno –como las capas medias del ejército y algunos partidos islámicos–, sino que también obligan a los políticos a financiar su supervivencia bajo amenaza de revertir el objetivo de sus actividades hacia la política nacional.

Claro está que el terrorismo es uno de los mayores problemas que enfrenta la débil democracia Pakistaní en estos turbulentos meses de reestreno.



## **A MANERA DE EPÍLOGO: VIENDO EL CONFLICTO SIN LAS ANTEOJERAS DEL ESTADO**

El terrorismo y el crimen transnacional organizado son solo algunas de las realidades que podemos interpretar mejor dejando de lado la forzada aplicación que el concepto de Estado tiene en estos países tan desintegrados. Si pudiéramos por un momento ver al Asia Central como un extenso territorio sin fronteras ni instituciones para concentrarnos en la dinámica y los actores del conflicto, estas son algunas reflexiones que deberían ocupar la mente de los planificadores de política exterior:

La primera cuestión es territorial y responde a la siguiente pregunta ¿Existe realmente una guerra en Afganistán contra una insurgencia armada apoyada por elementos situados en Pakistán? Esta primera interpretación generalmente aceptada y subyacente en la estrategia norteamericana oculta realidades evidentes del conflicto: a) la mayor parte del territorio afgano fue rápidamente controlado, excepto por algunas regiones de mayoría pashtuna en el sur y la frontera con Pakistán; b) las únicas regiones de Pakistán involucrada son la NWFP y el Beluchistán –las mismas regiones que se involucraron directamente en la yihad afgana contra los soviéticos– y, por lo tanto, c) la guerra se está peleando en el Pashtunistán, un territorio claramente identificable si eliminamos la fantasía de la Línea Durand que divide a los dos países.

La segunda cuestión se refiere a los actores y responde a la siguiente pregunta ¿Existen realmente dos gobiernos que puedan procesar y conciliar las demandas internas y las presiones externas? Esta segunda interpretación generalmente aceptada impide notar algunas verdades que saltan a la luz: a) el gobierno es a nivel nacional solo un actor más cuya legitimidad y permanencia en el poder depende de la conformidad de otros grupos políticamente equivalentes –las tribus, los militares, el clero, los partidos y las sociedades islámicas, etc.– y, por lo tanto, b) las negociaciones deben realizarse con la mayor cantidad de actores involucrados posible en ambos países. Negociar solo con Kabul o Islamabad únicamente llevará a que la situación del gobierno se haga progresivamente insostenible, lo que podría acarrear el fracaso de la democracia en cualquiera de los dos Estados e incluso a un cambio en la naturaleza del conflicto.

La primera de estas cuestiones, a saber, *“que el conflicto trasciende el escenario afgano y se ha regionalizado”*, parece haber sido comprendida por Washington a la luz de las estrategias adoptadas durante los últimos meses;

la segunda: *“que al no existir las bases fundamentales del Estado, el gobierno deja de ser el decisor central para ser solo un actor más”* no parece haber sido comprendida.

Bajo su actual concepción del conflicto, Estados Unidos corre el peligro de entender por región al conjunto de dos Estados lindantes –esto es lo que ha hecho el Pentágono hasta el momento y la falacia evidente tras el término “AfPak”–, sin prestar atención a una región que existe a pesar del Estado y solo puede ser concebida prescindiendo de este concepto: la región del Pashtunistán donde está confinado el núcleo de este conflicto.

Fuera del Pashtunistán, tampoco es prudente tratar con Afganistán o Pakistán como si estos fuesen Estados europeos. Los norteamericanos continúan presionando al gobierno democrático pakistaní para que controle efectivamente la NWFP y el Beluchistán sin reparar en la delicada ingeniería que permite a Zardari mantener su puesto de Primer Ministro ni en el respaldo que indirectamente otorgan al políticamente peligroso Ejército de Pakistán. En Afganistán la política de reconocer a Karsai como único interlocutor válido continúa, y las condiciones de una amnistía dificultan la posibilidad de llegar a un acuerdo. Interpretar el conflicto en el sentido que propone este artículo no supone únicamente aceptar su regionalización, sino también valorar a los diversos actores en su justa medida e indagar en cómo combinar sus intereses.

Claro está que esta interpretación supone relegar algunas nociones profundamente arraigadas en el pensamiento político occidental y por lo tanto difiere de los preceptos en que se basan importantes disciplinas como el derecho internacional y las relaciones internacionales. Sin embargo, día a día se hace más evidente que la solución requerirá trabajar en ambos planos, el doméstico y el internacional, sin dejar que la ficción del Estado enceguezca a quienes formulan las políticas para resolver el primer y más largo conflicto del siglo XXI.

La lección no debe sentirse lejos de la realidad de una América Latina que vive en la periferia política e intelectual de occidente y padece sus mismos problemas. En el futuro estas u otras guerras demandarán el accionar de los ejércitos de nuestra región dentro y fuera de ella. Cuando ese momento llegue, hombres innovadores serán necesarios para librarnos del lastre del pasado y diseñar estrategias acordes a los tiempos que corren. Aquellos hombres deberán estar atentos a los acontecimientos en el Pashtunistán, donde hoy se dirime el futuro de una superpotencia y se diseña la forma que la guerra tendrá en el siglo XXI.

## BIBLIOGRAFÍA

AXELROD, R. y KEOHANE, R. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, Vol. 38, N° 1, 226-254.

BAHADUR, Kalim (2006). Regional Implications of the Rise of Islamic Fundamentalism in Pakistan, *Strategic Analysis*, Vol. 30, N° 1, pp. 7-29.

BIANCO, Lucien (2000). *Asia Contemporánea*, Siglo XXI, Buenos Aires.

COX, R. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory, *Millennium - Journal of International Studies*, N° 10, pp. 126-155

CRENSHAW, M. (2003). Coercive Diplomacy and the Response to Terrorism, En: Art R. & Cronin, M. (eds.), *The United States and Coercive Diplomacy*, Washington DC, Uniter States Institute of Peace Press.

DUPREE, L. (1978). *Afghanistan*, Princeton University Press, New Jersey.

HASAN, K. (1962). Pakistan-Afghanistan Relations, *Asian Survey*, Vol. 2, N° 7, pp. 14-24.

JAFFRELOT, Christophe (2004). *A History of Pakistan and Its Origins*, Anthem Press, London.

JAMWAL, N. S. (2003). Terrorists' modus operandi in Jammu and Kashmir, *Strategic Analysis*, Vol. 27, N° 3, pp. 382-403.

KASSENOVA, N. (2002). Guerra Contra el Terrorismo: una visión desde Asia Central, *Educere*, Vol. 5, N° 16, pp. 447-449.

KEOHANE, R. y NYE, J. (1998). *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

KEPEL, Gilles (2001). *La Yihad: expansión y declive del islamismo*, Ediciones Península, Barcelona.

LAMB, Alastair (1994). *Birth of a Tragedy. Kahsmir 1947*, Oxford University Press, London.

- MUKERJEE, D. (1975). Afghanistan under Daud: Relations with Neighbouring States, *Asian Survey*, Vol. 15, N° 4, pp. 301-312.
- RASHID, A. (2002). *Yihad: El auge del islamismo en Asia Central*, Ed. Península, Barcelona.
- RASHID, Tahmina (2006). Radical Islamic movements: gender construction in Jamaat-i-Islami and Tabligh-i-Jamaat in Pakistan, *Strategic Analysis*, Vol. 30, N° 2, pp. 354-363.
- PUTNAM, Robert D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, *International Organization*, Vol. 42, N° 3, pp. 427-460.
- RUSSETT, Bruce (1993). *Grasping the Democratic Peace*. Princeton University Press. New Jersey.
- SUHRKE, A. (1990). Afghanistan: Retribalization of the war, I, Vol. 27, N° 3, pp. 241-246.
- WALTZ, K. (1992). *Teoría de la Política Internacional*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- WEBER, M. (1944). *Economía y Sociedad*, F.C.E., México DF.
- WEBER, M. (2002). *El político y el científico*, AC Editores, Buenos Aires.
- WENDT, A. (1999). *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, London.





# DOCUMENTOS



## CONDUCCIÓN DE LA DEFENSA\*

Permítanme iniciar mis palabras señalando que es un orgullo para mí volver a esta Escuela Militar, donde estuve bien joven, como Ministro de Defensa Nacional. Voy a proceder a leer este documento, porque se ha dado la feliz coincidencia de que estemos hoy día de aniversario de este ministerio de largas tradiciones.

Hace más de siete décadas, el 8 de julio de 1932, se promulgó la Ley 243 que estableció la existencia del Ministerio de Defensa Nacional.

Surgía así una entidad que, después de haber nacido en 1814 y transitado en la historia con diversas denominaciones y esquemas orgánicos, unificó en una sola Secretaría de Estado a las subsecretarías de Guerra y de Marina -sobre la base de los ministerios homónimos existentes hasta entonces-, con la Subsecretaría de Aviación creada en 1930.

Más tarde, el 28 de octubre de 1947, producto de las prácticas del propio Ministerio y algunas experiencias derivadas de la recién concluida II Guerra Mundial, se puso en vigencia el Reglamento Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, cuyo contenido solo sería modificado en 1976 para incorporar a Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones como parte de las instituciones dependientes de esta Secretaría de Estado.

Cabe señalar que, dentro de los organismos dependientes establecidos en el Reglamento de 1947, se consideró al Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, hoy Estado Mayor de la Defensa Nacional, en tanto instancia asesora y coordinadora del Ministro de Defensa Nacional en materias de carácter militar.

Sin embargo, es relevante destacar que, ya desde los inicios de la vida independiente de nuestro país, el diseño estatal contempló la existencia de una clara y específica función de resguardo de los nacientes intereses nacionales respecto de amenazas y riesgos externos -particularmente el propio interés de la emancipación- y una herramienta institucional de gobierno para el ejercicio de dicha función por parte del Jefe del Estado.

La naturaleza de esta función es lo que convierte a la defensa en una de las funciones primarias e intransferibles del Estado y es para su ejercicio que el

---

\* Clase Magistral del Ministro de Defensa Nacional, Sr. Francisco Vidal Salinas, con motivo del 195º Aniversario del Ministerio de Defensa Nacional, dictada en la Escuela Militar del "Libertador Bernardo O'Higgins", con fecha 13 de marzo de 2009.



Ministerio, con sus organismos propios e instituciones dependientes, existe y que sus funcionarios, civiles y militares, profesionales, técnicos y administrativos, trabajan.

Esto es lo que celebramos al cumplirse 195 años desde la creación de la Secretaría de Guerra en 1814, durante el gobierno del Director Supremo don Francisco de la Lastra. Una fecha que, en esta oportunidad, hemos querido recordar unificando nuestra conmemoración con el inicio del año lectivo de las academias y escuelas de las instituciones de la defensa.

Bueno es preguntarse, entonces, ¿cómo nos encuentra este nuevo aniversario ministerial?

En tal sentido, lo primero es señalar que el proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa está ya en su segundo trámite constitucional en el Senado de la República y fue aprobado por la Cámara de Diputados.

Durante el primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, que culminó con la aprobación del proyecto, las Asociaciones de Funcionarios del Ministerio, de las subsecretarías y de la Dirección Administrativa tuvieron un relevante papel, tanto por sus aportes en el debate en comisiones, como por su concurrencia a las instancias de votación.

Esa actitud de compromiso con los intereses del Ministerio demostró claramente la visión e interés del personal respecto del esfuerzo modernizador que está llevando a cabo esta Secretaría de Estado.

Esa conducta constituye, además, una evidente demostración del modo cooperativo en que todos quienes trabajan en el Ministerio han asumido el esfuerzo por transformarlo y dotarlo de su primera ley orgánica.

Por lo mismo, no puede sino hacerse un explícito reconocimiento al personal y organismos que se desempeñan bajo la dirección del Ministro de Defensa, y en forma muy especial a los dirigentes de las Asociaciones de Funcionarios.

Señoras y señores:

Fundado en su organización, y sostenido por sus funcionarios, civiles y militares, el Ministerio ha sido capaz de asumir tareas complejas y tareas nuevas.

También se ha constituido en el puente de las iniciativas gubernamentales destinadas a consolidar la confianza entre las organizaciones militares y la sociedad civil.

Conscientes de la importancia para el país de facilitar esa fluida relación, el Ministerio ha abierto espacios de integración de las instituciones militares y de orden público no solo, como es lógico, en áreas de decisión política donde se definen materias de su competencia, sino también en aquellas que, derivado de su responsabilidad social corporativa, hace necesario disponer de su opinión y entregarles misiones en apoyo de la sociedad que en nada desvirtúan su función principal.

Al contrario, se trata de misiones que constituyen oportunidades efectivas para compartir vivencias solidarias con el pueblo al que las instituciones se deben.

## **UN SISTEMA DE DEFENSA EN FORMA: ¿QUÉ ES?**

Señores alumnos y profesores de los institutos de la Defensa:

El año pasado, con ocasión de esta misma ceremonia de inauguración del año lectivo, se les expuso el contenido de la agenda ministerial en función de un objetivo preciso descrito como la construcción de un sistema de defensa.

La convicción que sustenta nuestro esfuerzo es que la actual institucionalidad del sector, particularmente la estructura orgánica del Ministerio, pero no solo ella, es insuficiente para dar adecuada respuesta –con eficiencia en el uso de los recursos y eficacia en el logro de sus objetivos– a las demandas que surgen de la protección de los intereses nacionales frente a los riesgos externos.

Esa convicción no es aislada o parcial: desde perspectivas complementarias, pero no contradictorias, la compartimos todos los actores del sector defensa.

Tampoco es arbitraria o sin fundamento: la constatamos al enfrentar tareas crecientemente complejas, como por ejemplo, las que componen la agenda de la cooperación internacional en el campo de la defensa, y que asumimos básicamente con las mismas capacidades humanas y orgánicas que teníamos hace 20 años, momento del fin de la Guerra Fría.

No obstante, nuestros desafíos han cambiado. Permítanme mencionar solo un ejemplo.

La ley promulgada el año 2008 que regula la salida de tropas chilenas al exterior contempla especialmente normas relativas a operaciones de paz bajo mandato de las Naciones Unidas.

Sin embargo, también norma el envío expedito de tropas chilenas al exterior frente a tres situaciones singulares: una, corresponde al auxilio de fuerzas chilenas que, participando en una operación de paz de las Naciones Unidas, requieran ser rescatadas y repatriadas; la otra se refiere al rescate de nacionales chilenos que se encuentren en una zona de conflicto armado con peligro inminente para sus vidas y, la última, cuando el Consejo de Seguridad de la ONU ha solicitado con urgencia el despliegue de fuerzas a una zona de conflicto armado con el objeto de impedir grave daño a la población civil.

Hacer eficiente tales normas, es decir, la facultad presidencial de disponer de tropas para responder a dichas misiones, no es solo cuestión de contar con un instrumento militar apropiado. Se requiere disponer de un sistema de defensa donde todas las piezas funcionen convergentemente: las encargadas de considerarlas en la planificación de la defensa; las que deben concebir las capacidades necesarias de adquirir o de mantener, las que deben generar los proyectos de inversión correspondientes; las que deben evaluarlos y aquellas que asignan los recursos financieros y los gastan; las que fijen los objetivos políticos y militares, junto a aquellas que permitan gestionar los aspectos no militares que las operaciones de paz supongan y las que ligen el sector con las distintas instancias estatales involucradas.

Por eso, y las demás necesidades de cambio que requiere la defensa, concebimos nuestra agenda como un esfuerzo de reforma global.

Indudablemente, se ha avanzado en este camino. Un elemento que ha facilitado enormemente este avance ha sido la integración de las instituciones uniformadas a los equipos gubernamentales y/o a las instancias de trabajo establecidas entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional en el curso del proceso legislativo, donde sus razonadas opiniones y la rigurosidad de sus aportes se hacen necesarias.

Este tratamiento participativo en temas tan sensibles constituye una prueba clara del crédito depositado por la conducción política en los cuerpos armados de la República y, recíprocamente, de sus mandos o direcciones hacia las autoridades del Ejecutivo.

No podemos, por lo tanto, sino felicitarnos por el nivel de concierto que hoy existe en el sector, materializado en un ambiente de plena confianza y amplio

respeto, con el propósito de actuar en bien de la seguridad nacional en sus dos dimensiones: interna y externa.

En este contexto, hemos conseguido incorporar, mediante normas legales aprobadas por unanimidad en el Congreso Nacional, una serie de innovaciones institucionales favorables para el mejor desenvolvimiento de la defensa nacional. Aquí se encuentran normas que cubren un espectro amplio de asuntos, desde las plantas profesionales hasta la ley que ya mencioné sobre salida de tropas chilenas al exterior, militares o policiales, para participar en operaciones internacionales de paz. También deben mencionarse los cambios introducidos en la Constitución Política de la República el año 2005, específicamente en materias de defensa y seguridad.

Esta reforma constitucional, además de refrendar la clara posición pública de nuestro país en cuanto al modo de enfrentar las exigencias de la seguridad nacional, estableció que Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones pasen a depender del Ministerio responsable de la seguridad pública. Si bien los cambios efectivos no se han materializado, es necesario considerar que, en un plazo razonable, así sucederá y estas dos respetadas instituciones dejarán el Ministerio de la Defensa Nacional.

Lo anterior significará ordenar la organización estatal para cumplir adecuadamente sus funciones primarias de seguridad, de relaciones exteriores y de defensa cuando se trate de resguardar el interés de Chile en una esfera internacional de aristas cada vez más interdependientes.

En un sistema bien configurado es requisito que cada una de sus unidades constituyentes tenga una estructura delimitada, una función clara y una posición precisa en relación con las demás en el entorno, porque es solo a partir de estas condiciones que se las puede agrupar en subsistemas, vincularlas cooperativamente y, en definitiva, integrarlas en un sistema más amplio; en este caso, el Estado.

## **LEY DEL MINISTERIO: UNA PIEZA CLAVE DEL SISTEMA**

En ese contexto, el proyecto de ley para modernizar nuestro Ministerio es una pieza central del esfuerzo por modernizar la defensa nacional –particularmente la configuración política de la defensa, la estructura de la gestión de proyectos y gastos de inversión asociados y la conducción de la defensa– en la perspectiva de la meta a la que queremos llegar: implantar un sistema de defensa en forma.

Es decir, un sistema que, por una parte, considere los espacios de conducción política y estratégica, el proceso de resolución y los niveles de decisión,

la formulación de objetivos y el desarrollo de capacidades para alcanzarlos; pero que, por otra parte, los integre y articule para que formen un todo unitario, capaz de evitar trastornos orgánicos al momento de enfrentar una crisis internacional o una guerra externa, garantizando así que podamos superar con éxito la primera o, de no ser posible asegurar la paz, lograr la victoria en la guerra.

Es un diagnóstico compartido en la comunidad de defensa de nuestro país que la actual estructura orgánica de nuestra defensa no permite articular adecuadamente la conducción de esta.

El propio Instituto Libertad considera que “la conducción política de la defensa, para lograr su cometido, requiere contar, en primer lugar, con una posición de jerarquía real; en segundo lugar, con una capacidad material y jurídica de decisión, y en tercero, con una estructura capaz de soportar las responsabilidades del sector. En todos estos espacios nuestro actual Ministerio muestra falencias significativas”.

De acuerdo con este diagnóstico –que por lo demás es el que nosotros mismos hicimos al elaborar el proyecto de ley–, lo que se pretende es disponer de una institucionalidad sectorial que permita a las autoridades civiles y a los mandos militares adoptar las soluciones necesarias frente a las amenazas que pongan en peligro la seguridad externa de nuestro país.

Se trata de contar con un sistema de defensa capaz de hacer un continuo proceso de análisis que facilite la toma de decisiones en los distintos niveles de conducción de la defensa y mantener actualizada la planificación que de tales decisiones, contemplando escenarios probables, definiendo objetivos posibles y estimando costos a los que habrá de asignarse recursos.

En el nivel político superior, este proceso de análisis debe conducir a resoluciones políticas, que deberán plasmarse en acciones ejecutadas mediante el empleo de las herramientas que todo Estado dispone para abordar la seguridad exterior: el esfuerzo diplomático y el uso de los medios de la defensa en el marco de lo estratégico.

Sin duda, el empleo de esta segunda herramienta, que corresponde a la función de defensa, no puede concebirse de manera aislada ni autónoma de la primera. La política exterior la orienta y el esfuerzo diplomático consecuente se manifiesta en cualquier escenario donde la defensa sea llamada a actuar, según la decisión política adoptada.

De aquí que uno de los aspectos significativos de la estructura sistémica que se pretende establecer se fundamenta en la forma y continuidad de un proceso de decisiones que garantice soluciones apropiadas y posibles para nuestra particular realidad; soluciones que, en el caso de la defensa nacional, son generadas en los siguientes niveles de decisión:

- Un nivel donde el o la Presidenta de la República –autoridad responsable de la conducción política del Estado–, asesorado por los organismos pertinentes y en función de las capacidades disponibles, define los objetivos políticos del país y las formas de alcanzarlos. Y, dentro de estos, aquellos que apuntan a garantizar la seguridad externa.
- Otro nivel donde, en el caso que alguno de los objetivos políticos de la seguridad externa requieran de la fuerza militar para su consecución, el o la Presidenta de la República resuelve, ahora con la integración de la pertinente asesoría estratégica al proceso de decisiones, las formas de acción respectivas.

En ese contexto, el proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa propone un modelo en el que la conducción de la defensa corresponde a una atribución exclusiva del Presidente de la República, quien dispone de la totalidad de los recursos nacionales, privados o públicos, para establecer las soluciones del caso y, en consecuencia, los objetivos políticos por alcanzar, junto con la aprobación de la planificación respectiva.

Cuando la solución de una amenaza hace necesario prever o considerar el empleo disuasivo o coercitivo de la fuerza militar, las decisiones del Jefe del Estado dan paso a los objetivos y planes correspondientes; dentro de ellos, los que incumben a las Fuerzas Armadas en su conjunto y a las fuerzas asignadas a las operaciones.

Finalmente, a partir de esas decisiones, el proceso ingresa al terreno de lo estratégico, donde el mando y la asesoría respectiva deberán establecer los objetivos de ese nivel, las formas de acción para conseguirlos y los medios necesarios que lo permitan.

No obstante, hay controversia sobre el umbral donde termina lo político y comienza lo estratégico. O sobre cómo debe concebirse cada ámbito: si como compartimentos estancos, donde los militares no entran en la esfera política y los

políticos no invaden la esfera de lo estratégico, o bien como esferas donde lo político y lo estratégico se compenetran.

Una concepción estanca o hermética topa con la realidad, donde ambos ámbitos se funden. No es que en la realidad ellos se confundan, ya que son distintos, sino que se compenetran hasta el punto de que un autor como John Keegan, tal vez el mejor historiador militar británico, se declara dudoso de la existencia de una estrategia pura.

A la vez, el politólogo norteamericano Eliot Cohen muestra, en su estudio sobre el Mando Supremo, el activo, y por lo demás normal, involucramiento del liderazgo político en la conducción de la guerra y de las campañas de la guerra.

Pero una mirada más flexible de las esferas de la política y de la estrategia, y por lo mismo más real, no es la que recoge la estructura superior de la defensa vigente.

En Chile se ha acuñado el concepto del nivel político-estratégico de decisión y de conducción. Esta es una forma de salvar las dificultades que nos impone nuestra concepción de los ámbitos político y estratégico como compartimentos estancos; pero tal vez no sea la fórmula más idónea.

Dentro de la esfera de lo estratégico existe, sin embargo, como bien conoce la mayoría de ustedes, el ámbito o nivel de la conducción estratégica de las fuerzas militares asignadas a las operaciones. Esto es ya una esfera propiamente militar.

Es interesante el resultado que muestra el análisis comparado hecho en nuestro Ministerio para ilustrar las soluciones incorporadas al proyecto de ley que lo moderniza. Allí quedó demostrado que, entre los ocho países estudiados por el Ministerio para evaluar los niveles de conducción de la defensa, la regla general es que la conducción estratégica de las fuerzas asignadas a las operaciones está entregada a un mando militar, de carácter unipersonal, aunque las soluciones orgánicas en que este mando está inserto sean propias de cada país.

Otra conclusión nítida es que, existiendo una clara definición de quién es el responsable de esa función, todos los esquemas orgánicos tienen costos de ajuste para enfrentar un escenario de conflicto externo y que los esquemas más simples –y, por lo mismo, con los menores costos de ajuste– no son necesariamente los más efectivos en términos militares.

---

Para responder a la naturaleza de esos problemas, la defensa nacional requiere ser dotada de una ley marco que permita dar los siguientes pasos:

- Primero, modificar la estructura superior de la defensa para simplificarla en órganos y funciones, y organizarla claramente sobre la base del principio de la preeminencia del liderazgo civil encarnado en el Presidente de la República y en su ministro colaborador en el sector de la defensa.
- Segundo, disponer de un espacio institucional, estructuralmente bien situado en el Ministerio y organizado como Subsecretaría de Defensa, donde se generen las políticas y los planes que materialicen la función de defensa y se produzca la reflexión necesaria para sostenerlas.
- Directamente relacionada con este espacio institucional, y para contribuir a la tarea de reflexión tan necesaria, pero también tan ausente en el esquema institucional de nuestro Estado, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos deberá tener un papel relevante.
- Tercero, disponer de un espacio institucional, organizado como Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, que concentre el conjunto de responsabilidades administrativas en relación con las instituciones armadas y sus respectivas plantas de personal. Pero, sobre todo, donde se canalicen, gestionen y controlen los recursos financieros asignados a los proyectos de inversión aprobados, particularmente –aunque no únicamente– aquellos que tengan que ver con el desarrollo de la fuerza.
- Cuarto, disponer de un espacio institucional, organizado como Estado Mayor Conjunto, donde se materialice una concepción conjunta del empleo de la fuerza en una doctrina de acción permanente; donde se entregue asesoría al mando militar encargado de estas tareas en la paz y de su aplicación en el conflicto, cuando el liderazgo político de la nación así lo determine.
- Quinto, dotar al sistema de defensa de una cadena de mando que, originándose en el Presidente de la República, permita un flujo armónico de las decisiones adoptadas y un ejercicio del mando regulado desde el escalón político hasta la conducción estratégica de las fuerzas asignadas a las operaciones.



- Sexto, consolidar a la Junta de Comandantes en Jefe como espacio de asesoría al Ministro de Defensa donde cada rama pueda exponer la visión institucional y su opinión en los asuntos comunes de las tres, así como en las materias relacionadas con el desarrollo de la fuerza y con su empleo, tanto en situaciones de crisis internacional como de guerra externa.

En síntesis, deseamos encaminarnos a una organización que no solo supere las deficiencias de la actual, sino que dé lugar a formas de conducción de nuestra defensa en que las facultades de las distintas autoridades estatales y sectoriales, así como las funciones de cada uno de los organismos involucrados, efectivamente obedezcan a los requerimientos de un enfoque sistémico.

## **CONDUCCIÓN DE LA DEFENSA: SU DOCTRINA**

Quiero detenerme ahora en un aspecto crucial de la transformación que pretendemos. Me refiero a la formulación de la doctrina de conducción de nuestra defensa nacional.

Más allá de constituir un imperativo para lograr el funcionamiento eficiente del sistema, esta doctrina debe integrar un conjunto de principios que oriente, de manera precisa y clara, los esfuerzos de todos los actores involucrados, desde la autoridad política responsable de la seguridad externa del país hasta las fuerzas que llevan a cabo las campañas y las operaciones.

Sé que no es una tarea fácil. Pero tenemos el pleno convencimiento de que el país dispone de las capacidades para cumplirla adecuadamente.

Frente a ese desafío, mi responsabilidad como Ministro de Defensa Nacional será entregar las orientaciones a tener en cuenta para este trabajo.

Por consiguiente, a continuación detallaré las indicaciones que me parecen pertinentes:

1. En cuanto a la conducción de la defensa: Debe considerarse que es una función eminentemente política, puesto que la solución de conflictos –y, dentro de ellos, los de carácter externo– es, en cualquier régimen de gobierno, una atribución privativa de quien ejerce la jefatura del Estado.

En efecto, la siguiente concepción de la Ministra de Defensa Nacional, Michelle Bachelet, expuesta en septiembre de 2004 en la ANEPE, así

lo demuestra: “El gobierno y la administración del Estado es de responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo (...) Este marco institucional tiene varias consecuencias. En primer lugar, sanciona el principio de subordinación y plantea, a la vez, la necesidad de que el Ejecutivo tenga –en materia de defensa– una efectiva capacidad para conducir la política de defensa y la política militar. Pero no riñe con la teoría política democrática el que civiles y militares se integren para entregar elementos de juicio a quien corresponde decidir y, por lo tanto, conducir”.

En este escenario de decisiones en cuanto al empleo de recursos para garantizar los objetivos que se establezcan en materia de seguridad externa, quien ejerza la jefatura del Estado dispone, dentro de aquellos recursos, del empleo coercitivo de la fuerza como mecanismo extremo para resolver situaciones de conflicto externo.

De ocurrir así, la Constitución Política de la República establece que esa autoridad debe “asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas”, es decir, una función que, a juicio del ex Presidente Patricio Aylwin, ha sido “la tradicional en la historia constitucional chilena”.

Ahora bien, la conducción de la defensa suele asociarse –más aún limitarse– a la conducción de la guerra.

Sin embargo, esa es una concepción errada, estrecha, porque el empleo de la fuerza militar corresponde a uno de los mecanismos al que los Estados recurren para resolver o intervenir en conflictos internacionales.

Por lo mismo, la doctrina que se proponga debe incorporar como elemento base lo ya establecido en el Libro de la Defensa Nacional del año 2002, en el sentido de que “la conducción de la defensa es el proceso mediante el cual se adoptan las decisiones para guiar y dirigir la defensa del país”. Un proceso que “fluye por un conducto regulado y sistemático desde el nivel de decisión más alto del Estado (...) hasta el nivel estratégico o propiamente militar”.

La idea es que estos conceptos, que forman parte de nuestra política de defensa, sean llevados al plano de la ejecución doctrinaria, lo que a la fecha no ha ocurrido.

Disponer de la ley orgánica del Ministerio nos permitirá llenar este vacío, al generarse los espacios institucionales que describí anteriormente.

2. Respecto de las decisiones del conductor político: La organización actual de nuestra defensa, establecida en los años 60 del siglo pasado, contempla un nivel de conducción político-estratégico donde se situarían las decisiones del Presidente de la República dirigidas a prever, evitar o resolver situaciones de seguridad externa mediante el empleo de la fuerza militar.

En realidad, no existe un nivel de conducción así entendido. El Jefe del Estado siempre adopta decisiones políticas y, ante situaciones como la descrita, puede requerir, ciertamente, de elementos de juicio generados desde la esfera de lo estratégico.

Parece más adecuado a esta forma “ambiental” de entender el nivel político-estratégico la siguiente perspectiva, y me permito citar aquí nuevamente la concepción de la ex ministra Bachelet: “(...) la intuición señala que lo político-estratégico se trata de un encuentro entre la política –representada por civiles– y la estrategia –representada por militares– para integrar las perspectivas que les son propias a cada estamento. Una suerte de síntesis que, se entiende también intuitivamente, constituye un ejercicio de integración civil-militar (...) El antiguo debate sobre la correcta relación entre política y estrategia -el poder y la fuerza- se resuelve en la síntesis político-estratégica, donde la política fija los fines del esfuerzo nacional frente a un conflicto y la estrategia aporta el modo de emplear las distintas fuerzas del país -incluida la fuerza militar”.

En consecuencia, es conveniente analizar esta definición orgánica a fin de, primero, establecer si efectivamente, según las modernas doctrinas de dirección de la crisis internacional y la guerra externa, corresponde o no la existencia de un nivel de conducción tan específico, o bien solo debe formar parte de una de las dimensiones al interior del nivel político. Y, segundo, de acuerdo con lo que se determine como solución, construir la posición doctrinaria respectiva.

Esta preocupación, por lo demás, no es nueva. De ello dan cuenta las discusiones o planteamientos académicos de los últimos años donde se ha expuesto la necesidad de actualizar los procesos de conducción de la defensa.

Diseñados hace casi medio siglo, en una época donde solamente se concebía la paz y la guerra como escenarios sucesivos de un conflicto internacional, tales procesos no consideran entre esos escenarios, tal como nuestra propia historia nos enseña, los episodios o períodos de crisis internacional como la expresión del conflicto con mayor probabilidad de ocurrencia.

A la fecha, no existen normas legales y reglamentarias que permitan enfrentar ese tipo de condición. Es decir, el ordenamiento jurídico chileno reconoce como situación de conflicto externo, de modo explícito, solo a la guerra externa, no obstante que el concepto de crisis corresponde a una elaboración doctrinaria de uso habitual en el lenguaje moderno de las relaciones internacionales y de la defensa, ya considerada en nuestros dos libros de la Defensa Nacional.

Para resolver este vacío, es necesario explicitar normativamente el concepto de crisis. De hecho, se lo ha incorporado al proyecto de ley orgánica del Ministerio como parte de las innovaciones doctrinarias en que se fundamenta la modernización de nuestra defensa, proposición que, reitero, apunta a la existencia de un sistema de defensa en forma, capaz de garantizar plenamente la acción del Estado en materias de seguridad externa.

3. Respecto de la conducción estratégica de las fuerzas asignadas a las operaciones: Es importante tener en cuenta que esta es de carácter eminentemente militar y el mando y la organización de tales fuerzas serán los previstos en la planificación secundaria de la defensa nacional. Esto permite dar a los medios la necesaria flexibilidad organizativa que las distintas situaciones demanden y contar, al mismo tiempo, con un claro instrumento por el cual se establezca la estructura de tales fuerzas.

En la organización de la defensa propuesta en el proyecto de ley orgánica del Ministerio de Defensa esta carencia estructural se soluciona, como ya señalara, mediante la figura del Jefe de Estado Mayor Conjunto, autoridad que participará activamente en la concepción de empleo de las fuerzas asignadas a las operaciones y, entre otras tareas, será plenamente responsable de su entrenamiento conjunto.

De este modo, y durante la paz, el Jefe del Estado Mayor Conjunto no ejerce mando sobre tales fuerzas. Sin embargo, durante situaciones de

crisis internacional o guerra externa, el Jefe del Estado Mayor Conjunto tendrá la responsabilidad de conducirlos.

Por tanto, mandarlas, si así lo dispone el Jefe del Estado.

Aún más, en el modelo estratégico diseñado cobra importancia doctrinaria la existencia de dos líneas de conducción de las fuerzas militares: una dirigida al desarrollo de la fuerza, función que queda entregada de manera exclusiva y permanente de los Comandantes en Jefe de las respectivas instituciones, y, otra, de preparación y empleo de las fuerzas asignadas a las operaciones, que correspondería a una función circunstancial del Jefe de Estado Mayor Conjunto en caso de crisis o guerra externa.

En este diseño, en consecuencia, no existe la posibilidad de una contienda de mando en la cúpula de la jerarquía militar.

Es preciso insistir que con esta figura y funciones del Jefe del Estado Mayor Conjunto no se pretende la designación de un nuevo Comandante en Jefe, incluso si esa autoridad pudiera contar con un grado jerárquico similar a los mandos superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

En efecto, los Comandantes en Jefe seguirán ejerciendo el mando de sus respectivas instituciones con el objeto de mantener operacionales los medios terrestres, navales y aéreos que requiere la defensa del país, incluidos aquellos que, según la planificación, se encuentren asignados a las operaciones. Por su parte, el Jefe del Estado Mayor Conjunto ejercerá la conducción estratégica y tomará el mando de dichas fuerzas solo cuando el Jefe del Estado disponga la activación de la planificación de la defensa nacional.

Nótese que el modelo diseñado de conducción estratégica militar no se limita a la conducción de las fuerzas asignadas a las operaciones, sino que cubre el ciclo completo de planificación y preparación y empleo de esos medios, esencialmente en su dimensión conjunta.

Este modelo dejará atrás las debilidades orgánicas experimentadas en otros momentos de nuestra historia y garantizará el empleo eficiente de la fuerza militar dentro del sistema de defensa, minimizando o acotando costos de ajuste.

La innovación de la figura del Jefe del Estado Mayor Conjunto respeta y asimila peculiaridades nacionales, como la existencia de los Comandantes en Jefe, y encuentra sus antecedentes en los circunstanciales generales en jefe nombrados para conducir las fuerzas militares en las confrontaciones bélicas del siglo XIX, figura establecida en las Ordenanzas Generales del Ejército de ese período.

Del mismo modo, la designación de una autoridad para dirigir el empleo conjunto de fuerzas puede ser comparada con los ministros en campaña o con la disposición que confiere la responsabilidad de poner en ejecución los acuerdos referidos a las fuerzas conjuntas al Presidente de la Junta de Comandantes en Jefe.

Por consiguiente, lo que se pretende es perfeccionar, de manera realista y racional, la estructura estratégica de la defensa del país con soluciones asociadas a nuestra particular realidad, mediante la puesta en vigencia, entre otras medidas que modernizarán el sector, de un modelo de conducción estratégica eminentemente chileno, definido luego de un prolongado proceso de discusión que contó con el significativo aporte de las Fuerzas Armadas.

Distinguidas autoridades e invitados, profesores y alumnos:

Nos encontramos frente a una tarea de proporciones que habrá que asumir en un futuro próximo como parte esencial de la agenda del Ministerio.

La tarea consistirá en proponer los principios en que debe sustentarse el modelo de conducción de la defensa, sin perjuicio de aquellos principios que correspondan establecer para permitir la adecuada integración de las fuerzas terrestres, navales y aéreas, en tanto órganos de la misma naturaleza, a la maniobra estratégica concebida dentro del sistema de defensa nacional.

En buena medida, esta labor habrá avanzado con el proceso de elaboración de Libro de la Defensa Nacional 2010, documento de Estado donde podrán incorporarse sugerencias sobre esta materia.

En este sentido, la nueva versión del Libro de la Defensa podrá interpretarse como un aporte al esfuerzo doctrinario hecho por los dos anteriores.

En una mirada en perspectiva, se constata que el Libro de 1997 estableció el terreno conceptual básico en el que civiles y militares pudieran interactuar

profesionalmente; y el del año 2002 profundizó el universo conceptual de la defensa y lo organizó nítidamente en torno a la noción de Política de Defensa.

La tercera versión pretende profundizar en la política de desarrollo de la fuerza, mostrando, primero, la situación de nuestra defensa al año 2010 a partir de los nuevos conceptos producidos desde el año 2002, las nuevas políticas formuladas o implementadas, los nuevos procesos puestos en práctica y las nuevas estructuras diseñadas o materializadas; y, segundo, elaborar y probar instrumentos metodológicos que permitan prefigurar escenarios en el horizonte del año 2020 útiles para la planificación de capacidades.

Las líneas de trabajo montadas están produciendo interesantes insumos para la redacción del Libro de la Defensa Nacional 2010 y avizoramos que habrá una serie de aspectos o disyuntivas sobre las que habremos de pronunciarnos que no alcanzarán a ser incorporados en este documento. Tanto los contenidos que se logren producir y que se aprueben para su publicación, como aquellas disyuntivas pendientes de resolución, deberán servir de referente para la tarea de proponer las líneas de contenido de la doctrina de conducción estratégica militar.

En consecuencia, nuestras tareas programáticas serán, en primer lugar, sacar adelante la ley de modernización del Ministerio y todo lo que ella implica; segundo, culminar exitosamente la elaboración del Libro de la Defensa Nacional 2010, y, tercero, abordar la compleja tarea de elaborar la doctrina de defensa nacional cuando el sector se encuentre en condiciones de abordarla.

Todo esto se hará con la forma de trabajo que sé que es propia de este Ministerio, cartera en que me ha correspondido subrogar a su titular desde el año 2003 en varias oportunidades.

Gracias a este estilo de trabajo mancomunado, compenetrado, entre civiles y militares, se ha podido alcanzar un nivel de concierto en este sector que no es solo provechoso para la defensa, sino para la propia unidad del país y la formulación, implementación y promoción de políticas de Estado en el ámbito de la seguridad nacional y en la contribución a la paz y estabilidad internacionales.

Quiero finalizar mis palabras expresando a todos quienes se desempeñan en el sector defensa, civiles y uniformados, particularmente a quienes trabajan en el Ministerio de Defensa y a quienes enseñan o aprenden en las academias de nuestra defensa y del ámbito de la seguridad pública, los sentimientos de gratitud de la Presidenta de la República y de su gobierno por el sacrificio, el esfuerzo y la

dedicación demostrados para permitir el buen cumplimiento de las funciones que les competen.

Dentro de esos sentimientos, creo justo reconocer, en particular, la meritoria gestión de mi antecesor, José Goñi, quien condujo al Ministerio de Defensa Nacional en un período especialmente prolífico en iniciativas y cambios, consolidando así la puesta en marcha de un efectivo proceso de reforma de esta Secretaría de Estado, impulsando con fuerza y promoviendo con entusiasmo la mayor parte de las materias que les acabo de exponer.

Quiero decirles además que tenemos la orientación estratégica definida por la Jefa de Estado; la conducción de este Ministerio bajo mi persona en el último año de gestión de la Presidenta Bachelet, estará orientada por dos principios: Uno, la Política de Defensa es una política de Estado. Dos, el trabajo con las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad debe representar a todos y todas las chilenas.

Esa va a ser la línea de conducción de este ministro, porque como lo dije ayer y lo reitero hoy día delante de ustedes y de los mandos, uno como civil se siente orgulloso de poder trabajar con las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad que, a su vez, son las instituciones más prestigiadas, más confiables y más creíbles de la sociedad chilena. Por lo menos para mí, y sin duda para la Presidenta, que vivió esta experiencia, es un orgullo.

Finalmente, quisiera desearles a los alumnos de los institutos aquí presentes el mayor de los éxitos en este año de estudios. Doy por inaugurado el año lectivo de los institutos y escuelas del sector defensa nacional.

Muchas gracias







# RECENSIÓN DE LIBRO

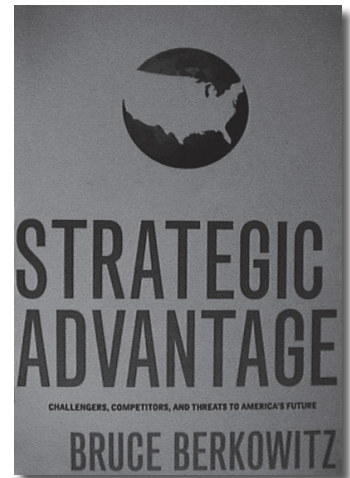


## VENTAJA ESTRATÉGICA\*

CRISTIÁN FAUNDES SÁNCHEZ\*\*

La publicación de este libro se justifica en ausencia de un concepto organizador que sea único e integrador para definir una estrategia de seguridad nacional en Estados Unidos. En el trasfondo se encuentra la añoranza de aquellos que vivieron los tiempos de la Estrategia de la Contención que guiaba la política de la súper potencia para enfrentar una amenaza principal localizada en un actor internacional único: la Unión Soviética.

A casi veinte años del fin de la Guerra Fría, EE.UU. ha sido incapaz de desarrollar una estrategia equivalente a aquella que promulga el Presidente Truman en diciembre de 1950. Dando cuenta de la complejidad del entorno internacional actual, la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, difundida en marzo de 2006 por el Presidente Bush, considera nueve tareas esenciales que oscilan desde la defensa a las aspiraciones de dignidad humana, hasta el fortalecimiento de las alianzas para derrotar al terrorismo global y trabajar para prevenir ataques en contra del país y sus aliados. En este contexto, el libro de Berkowitz constituye una propuesta concreta para alimentar el debate que continúa al día de hoy en miras a definir un concepto único e integrador que permita organizar en forma eficiente la seguridad nacional estadounidense.



Es pertinente constatar que el texto se dirige a quienes observan la política internacional desde Washington D.C., sin embargo corresponde destacar la utilidad de los datos y los análisis que nos entrega el autor respecto del entorno internacional, así como su propuesta estratégica que decanta de la estructuración lógica de la información. Pero en especial, respecto de la conceptualización del poder nacional y las visiones respecto del auge y caída de las naciones.

\* "Strategic Advantage". Bruce Berkowitz. Editorial Georgetown University Press. 2008 Washington D.C. 287 Páginas.

\*\* Investigador Academia de Guerra del Ejército. Magíster en Ciencias Militares, mención Conflicto y Negociación Internacional por la Academia de Guerra del Ejército. Candidato a Magíster en Seguridad y Defensa, mención Política de Defensa por ANEPE. Periodista, Licenciado en Información Social por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Egresado del Curso Avanzado de Política de Defensa y del programa Estrategia y Política de Defensa del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS). cgfaundes@gmail.com

Pero a la vez, es particularmente interesante la lectura del estudio desde la realidad chilena en cuanto nos obliga a cuestionarnos respecto de nuestra propia gran estrategia, en especial el mecanismo estructurado para su formulación (la *Apreciación Global Político-Estratégica*) y su incidencia en la "Política". Del mismo modo nos sirve entender la naturaleza de las actuales amenazas internacionales, las restricciones del entorno y las tendencias del sistema internacional, así como las opciones de Estados Unidos.

Volviendo a la esencia del texto de Berkowitz, el autor adelanta que la ausencia actual de un concepto organizador único para la formulación estratégica se mantendrá en el tiempo, al respecto comenta que es más probable que enfrentemos un mundo con varias tramas de conflicto, todas desarrollándose o desarrollándose simultáneamente, con un flujo continuo e interminable de diversas amenazas que usualmente estarán desconectadas. A lo anterior, se suma el surgimiento de adversarios como Al Qaeda, China y Rusia.

En una visión comparada, la estrategia de Reagan en la Guerra Fría era muy simple: "We win, they lose" (nosotros ganamos, ellos pierden). Berkowitz aclara que hoy en día es difícil especificar quienes son ellos, existen demasiados adversarios potenciales. También ha cambiado la naturaleza de ganar, pocos de los adversarios de hoy en día son propensos a colapsar como la Unión Soviética. De hecho, difícilmente algunos son adversarios en el sentido tradicional del término.

En consecuencia, el autor propone que EE.UU. se prepare para enfrentar una diversidad de problemas que requerirán aproximaciones específicas. En este contexto, el autor asume que la seguridad nacional en ese país será algo que se tendrá que administrar de acuerdo con las necesidades de adaptación a la constante emergencia de amenazas de carácter urgente, las que serán delineadas, a juicio del autor, por las tendencias actuales en cinco ámbitos: tecnológico, militar, económico, político y demográfico.

En este contexto, Berkowitz identifica la necesidad de construir una gran estrategia que permita enfrentar esta complejidad y estructurar una organización que pueda llevarla a cabo en función de dos desafíos: 1.- La preparación para enfrentar un entorno en el que las amenazas pueden emerger súbitamente y cambiar su naturaleza. Que constituye una problemática inmediata de corto plazo. 2.- Cómo mantener el posicionamiento respecto de los competidores geopolíticos y retener la influencia política, económica y cultural que caracteriza a EE.UU. en el último siglo. Este constituye el problema a largo plazo.

El supuesto básico del autor es que la potencia norteamericana parece tener las de perder en el juego de política internacional, particularmente porque la situación de poder actual de la nación se ve enfrentada al acelerado crecimiento de países que se modernizan, como China e India entre otros, que tienen una base mayor en cuanto a población y un territorio de tamaño equivalente, lo que implica que cuando alcancen todo su potencial podrían ser más poderosos e influyentes que EE.UU.

A propósito de esta apreciación y luego de un pormenorizado estudio del poder nacional, es que el autor exhibe su mayor aporte conceptual al identificar una variable crítica para asegurar el predominio del poder norteamericano en el futuro próximo: la naturaleza del poder. En este contexto, el autor se pregunta si es que Estados Unidos podría prevalecer en su sitio por medio de la modificación de las reglas del sistema internacional, alterando lo que significa ser un poder mundial.

Lamentablemente Berkowitz no profundiza más en este tema, pero haciendo una revisión de la historia reciente para este comentario, se aprecia que esta transformación ya la ha efectuado EE.UU. en dos ocasiones previas: la incorporación del desarrollo industrial en la base del poder nacional en el período de la Segunda Guerra Mundial y la generación de un lenguaje digital que permite la aceleración y automatización de los procesos dando forma a la Era de la Información a fines de la Guerra Fría.

Ampliando un poco la mirada a partir de este comentario, es pertinente destacar el cambio en las reglas que está provocando China con la aplicación de un pragmatismo amoral en función de la generación de poder (que en esencia consiste en el retorno de Maquiavelo y una serie de predecesores de la antigüedad). Sin muchos aspavientos, Pekín avanza en forma pausada, pero consistente hacia un predominio económico, garantizándose el suministro de recursos esenciales para su desarrollo desde diferentes puntos del planeta, por ahora, con el cuidado de evitar una confrontación siquiera indirecta con EE.UU., aprovechando en específico los espacios vacíos que ha dejado la diplomacia de Washington D.C. en razón de visiones morales. De este modo se configura una competencia económica, en que el más fuerte se ve obligado a favorecer a un rival del que depende en términos económicos, no por casualidad, sino que sencillamente porque China ha desarrollado una interdependencia a su favor.

Con todo, el autor observa que la dinámica del entorno internacional exige que Estados Unidos se concentre en sus fortalezas y mantenga su ventaja estraté-

gica, concepto que Berkowitz define como la habilidad de una nación para controlar los hechos o al menos influir en su curso, con el objeto de que las situaciones se desenvuelvan a favor propio. Todo ello en función del supuesto que ganar significa predominar.

He aquí el punto débil del texto, y probablemente también de la diplomacia norteamericana, cuyo interés supera el ámbito nacional en miras a tener injerencia planetaria (más que cualquier otra nación) y definir la agenda de los asuntos globales. Todo ello en base al supuesto que mover al mundo en dirección favorable a la libertad, democracia, paz y prosperidad evitará que sucedan eventos que perjudiquen a Estados Unidos. Pero justamente la insistencia por ejercer este predominio provoca oposiciones de distinta índole a la política exterior estadounidense, sencillamente porque las culturas tienen preceptos morales acorde con sus tradiciones, básicamente porque no existe una realidad única. En este contexto vale preguntarse si será posible la convivencia del mundo musulmán con el occidental y si el sistema totalitario chino logrará imponerse gracias a la interdependencia económica.

Mención aparte merece la propuesta de Berkowitz de repensar la seguridad nacional en el eje riesgo versus agilidad. El diagnóstico del escenario efectuado por el autor indica que el gobierno estadounidense requiere de agilidad para poder reenfocar sus recursos a fin de contrarrestar la flexibilidad de actores no gubernamentales y la naturaleza cambiante de las amenazas, más aún considerando que con cada administración de gobierno los procesos se hacen más lentos.

En este punto se observa que la burocracia se ha centrado en reducir los riesgos aumentando el tiempo de los procesos, afectando la velocidad. Con ello, Berkowitz instaura la noción de costo en la aversión al riesgo. Sostiene que la necesidad de agilizar los procesos justifica la reestructuración del gobierno. En el fondo se trata de devolver la capacidad de reacción a una burocracia gigante, que tiende al inmovilismo. Sin embargo, a juicio del autor del presente comentario, este esfuerzo sería insuficiente para contrarrestar la flexibilidad de estructuras más pequeñas que emplean tácticas asimétricas para explotar las vulnerabilidades del adversario y esquivar sus fortalezas.

Finalmente, se trata de un texto que trata una temática contingente, de manera informada, con un razonamiento lógico, aunque a partir de algunos supuestos discutibles. El escrito constituye una propuesta válida y con ello da que pensar. Se agradece su lenguaje simple y directo, casi periodístico.



**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, extrapolarlo un análisis prospectivo hacia el Bicentenario.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



**Libro** : N° 20  
**Título** : El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos  
**Autor** : Cristián Faundes Sánchez  
**Páginas** : 370  
**Año de Edición** : 2008

El autor se aproxima a las relaciones bilaterales de Chile con Argentina, Bolivia y Perú desde uno de los temas más contingentes del último tiempo: el agua dulce. Somete a escrutinio la posibilidad que la escasez de recursos hídricos se constituya en un factor de conflictos entre Chile y los países vecinos. Para responder a la pregunta que guía esta investigación, analiza la pertinencia de los enfoques teóricos que visualizan al agua como factor de disputas, así como también los instrumentos para el análisis de antagonismos por recursos naturales.

En la búsqueda de una respuesta, el investigador se sumerge en la historia de diferendos bilaterales por el vital elemento, así como en los acuerdos tendientes a la gestión de los recursos hídricos compartidos. En términos generales, revisa también la capacidad institucional interna de cada país y la política exterior vinculante de Chile con cada uno de ellos, con el fin de identificar las posibilidades de resolución pacífica de controversias.

Finalmente, sintetiza los resultados en una matriz de evaluación de potencialidad de conflictos por el agua, creada especialmente por el autor como una contribución a las ciencias sociales y a los estudios por la paz.

## A NUESTROS LECTORES Y COLABORADORES

### Presentación de escritos

1. Los trabajos que se presenten para ser publicados en nuestra revista deben ser: *originales, inéditos y exclusivos*, debiendo ser remitidos al Director de la Revista “Política y Estrategia”, ya sea mediante correo o vía email indicado al final de esta inserción.
2. Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, serán de su exclusiva responsabilidad, y no representan necesariamente el pensamiento de la Academia.
3. Con el objeto de lograr una mayor eficiencia y precisión en la publicación de los trabajos que se reciben, es conveniente que sus autores consideren las siguientes pautas:
  - Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 30 páginas, espacio simple, escritos en sistema Word, letra tamaño Arial N° 12, adjuntando el CD correspondiente.
  - Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, solo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el escrito para una mejor comprensión de los lectores, se recomienda no usar imágenes o gráficos bajados de internet porque su baja resolución impide una óptima impresión final. Los gráficos deben estar dibujados o diseñados en computación o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con tinta negra.
  - 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.

### Citas y referencias bibliográficas

1. Para las citas y reseñas 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.
2. Los autores deben incluir palabras clave para facilitar que los artículos sean localizados en los motores de búsqueda de internet. Por ejemplo: “La misión de las Fuerzas Armadas en el combate del terrorismo yihadista”. Palabras clave: Yihadismo, terrorismo, conflictos asimétricos.
  3. Las palabras clave, al igual que el título, deben venir en español e inglés.
  4. Adjuntar resumen (abstract) del tema, en español y en inglés, de una extensión máxima de 15 líneas.
  5. Como norma general, en las conclusiones de los trabajos deberá dejarse establecido o explicitar las lecciones que de la situación planteada se puedan aplicar al caso chileno o a nivel regional, cuando corresponda.
  6. Adjuntar breve currículum, principalmente institución de trabajo, país, dirección de contacto (e-mail o dirección postal), títulos y grados académicos, además teléfono para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores.

### **Selección de los trabajos**

1. Cada artículo es sometido a revisión de un cuerpo de consejeros tanto nacionales como extranjeros de reconocida experiencia en cada uno de los temas que la

revista aborda. Sus respectivos informes son remitidos al Consejo Editorial, cuyos integrantes deciden la publicación o no de los trabajos. Los escritos que no sean aprobados por el consejo de la revista serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición.

También el consejo podrá formular observaciones para que los artículos sean revisados y se ajusten a la política editorial de la revista.

2. El sumario de la revista podrá ser consultado en la página web de la ANEPE (<http://www.anepe.cl>), donde se incluirá un resumen del contenido de cada uno de los artículos.
3. Para cualquier información sírvase contactarse al correo electrónico [publicac@anepe.cl](mailto:publicac@anepe.cl)

# ANEPE

**Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago**

**Teléfono: (56-2) 5981000**

**Fax: (56-2) 5981043**

**Página Web: [www.anepe.cl](http://www.anepe.cl)**

**Correos Electrónicos: [publicac@anepe.cl](mailto:publicac@anepe.cl)**

**[anepe@anepe.cl](mailto:anepe@anepe.cl)**