



POLÍTICA Y ESTRATEGIA

Santiago de Chile, 2001

- ✓ *L*A AGENDA DE DEFENSA.
SEÑOR MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL
- ✓ *D*ESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA ARMADA.
SEÑOR COMANDANTE EN JEFE DE LA ARMADA
- ✓ *E*L GOBIERNO LIMITADO Y SUS REFORMAS EN LA
CONSTITUCIÓN DE CHILE
- ✓ *S*EGURIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS
- ✓ *E*L PROCESO DE RECONCILIACIÓN DE LA SOCIEDAD
NACIONAL DESPUÉS DE LA GUERRA CIVIL DE 1891
- ✓ *L*A PERSISTENTE VIGENCIA DEL ENFOQUE REALISTA EN EL
ESTUDIO DE LA SEGURIDAD NACIONAL, EN LAS RELACIONES
INTERNACIONALES DE LA POSGUERRA FRÍA
- ✓ *E*L CONFLICTO INTERNO DE COLOMBIA
- ✓ *L*A INTERVENCIÓN HUMANITARIA
- ✓ *F*UNDAMENTOS ECONÓMICOS DE LA ECONOMÍA DE DEFENSA
- ✓ *E*L ROL PROFESIONAL DE LAS FFAA. ¿DE QUOI S'AGIT-IL?

Política y Estrategia



Nº 83

SANTIAGO, CHILE, ENERO - ABRIL 2001

Publicación de la

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

REVISTA “POLÍTICA Y ESTRATEGIA”



ISSN-0716-7415

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

Contraalmirante Jorge Huerta Dunsmore

Vocales

Rodrigo Atria Benaprés	Manuel Concha Martínez
Arturo Contreras Polgatti	Enzo Di Nocera García
Humberto Julio Reyes	Francisco Le Dantec Gallardo
Gustavo Urzúa Lira	Renato Valenzuela Ugarte
Julio Von Chrismar Escuti	

DIRECTOR RESPONSABLE DE LAS PUBLICACIONES OFICIALES DEL INSTITUTO

Coronel (Av.) Enzo Di Nocera García

DIRECCIÓN DE LA REVISTA

Director

Contraalmirante Renato Valenzuela Ugarte

Editor

Coronel (E) Julio Von Chrismar Escuti

Secretario

E.C. Iván Rojas Coromer

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos “ANEPE” es una Institución de Educación Superior reconocida por el Estado, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional.

Tiene como misión acrecentar en el país, a través de la investigación, la docencia y la extensión académica, los niveles de conocimiento y comprensión de las materias propias de la Seguridad y Defensa Nacional, considerando su interacción con el desarrollo nacional.

Sus características de Instituto formador y de perfeccionamiento, la variedad y niveles de los cursos que imparte, la rigurosa selección de su

cuerpo académico y el amplio ámbito de procedencia de los profesionales que integran sus cursos, perfilan a la Academia como un centro natural de encuentro civil y militar en el país.

En sus fructíferos 25 años de vida, el Instituto ha graduado más de dos mil alumnos que hoy se desempeñan en la Administración Pública, en los servicios del Estado, en las Instituciones de la Defensa Nacional, en los municipios, en el área privada, en los partidos políticos y en otros ámbitos del quehacer nacional y extranjero.

Lo anterior permite a la Academia un amplio accionar en el país y en el exterior en materias de difusión del pensamiento y de los principios y normas que rigen los aspectos de la Seguridad y Defensa de Chile; materias que son el principal contenido intelectual de su revista “**Política y Estrategia**”, órgano de difusión oficial y de enlace con sus graduados y con la comunidad académica y militar en el país y en el mundo.

Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican son de su exclusiva responsabilidad, por lo tanto no representan, necesariamente, la doctrina y/o pensamiento de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

La revista “**Política y Estrategia**” brinda sus páginas a los académicos, profesionales universitarios, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas chilenas y extranjeras, estudiosos de los temas relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional y los altos niveles de la política y estrategia, invitándolos a colaborar en la misión de difundir estos importantes temas a través de sus páginas.

Los interesados en participar con publicaciones en la revista pueden hacerlo conforme a las indicaciones que se detallan en “**A NUESTROS LECTORES Y COLABORADORES**”.

ANEPE.

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia
Teléfono: (56-2) 2315021 anexos 33-63
Fax: (56-2) 3352208
Página Web: www.anepe.cl
Correo electrónico: anepe@anepe.cl
publicac@anepe.cl
editor@anepe.cl

IMPRESIÓN: INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR

A NUESTROS LECTORES Y COLABORADORES

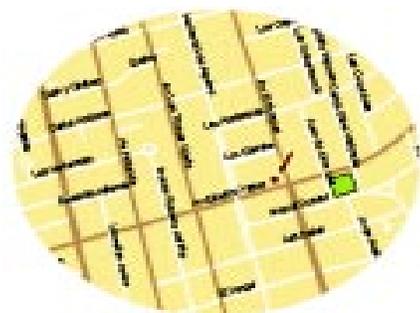
1. La Revista "Política y Estrategia" ofrece sus páginas a los académicos, profesionales universitarios, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas, chilenas o extranjeras estudiosos de los temas relacionados con la seguridad nacional y la defensa nacional y los altos niveles de la política y estrategia, invitándolos a colaborar en la difusión de estos importantes temas a través de esta publicación oficial de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
2. Nuestra Academia tiene como función, en el ámbito de sus actividades de extensión, "difundir, de una manera amplia y participativa, las materias de seguridad y defensa nacional desde sus distintas perspectivas". Dentro de esa línea general, que sirve de eje orientador a nuestra publicación, están comprendidos todos los temas que tienen relación con la seguridad y defensa nacional, privilegiándose aquellos vinculados con las siguientes ciencias y disciplinas que se investigan y/o enseñan en las aulas del Instituto:

Ciencia Política, Relaciones Internacionales, Geopolítica, Seguridad Nacional, Economía, Economía de Defensa, Políticas Económicas, Tecnología de Defensa, Evaluación de Proyectos, Administración de Proyectos, Teoría Administrativa, Gestión Estratégica Empresarial, Desarrollo Social, Administración Pública, Planificación Estratégica, Inteligencia Político-Estratégica, Política de Defensa, Política Militar y Logística.

3. Los trabajos o artículos que se remitan para ser publicados en nuestra Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos. La exclusividad durará un año desde su publicación, salvo autorización expresa de la Dirección de la Revista, para acortar este plazo.
4. Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, serán de su exclusiva responsabilidad.
5. Con el objeto de lograr una mayor eficiencia y precisión en la publicación de los trabajos que se reciben, es conveniente que sus autores consideren las siguientes pautas:
 - Escritos a máquina, e idealmente en computador (sistema Word, letra Arial tamaño N° 12), adjuntando el diskette correspondiente.
 - Original en tamaño carta, con una extensión, en lo posible, de no más de 20 páginas, doble espacio; y de 30 páginas, en caso de estudios más amplios que incluyan, dentro de este límite, algunos anexos.
 - Los gráficos deben ser también tamaño carta y estar dibujados o diseñados en computadora o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con

tinta negra. Todos los gráficos, mapas y fotografías que incluya el autor deben ser publicables (sin restricciones de derechos de autor ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Fronteras y Límites del Estado).

- Señalar a pie de página las citas textuales y las referencias, como asimismo la bibliografía consultada (al final del trabajo).
 - Adjuntar un breve resumen (abstract) del tema, de una extensión máxima de media página tamaño carta.
 - Adjuntar fotografía personal, a color, tamaño carné y un breve currículum del autor (principalmente con sus títulos y grados académicos), además de sus datos de dirección, casilla postal, correo electrónico o teléfono, para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores que remiten artículos.
6. Los autores de trabajos publicados en nuestra revista recibirán como compensación material 3 ejemplares de la revista en que se publique su trabajo.
 7. Los trabajos que, por alguna razón, no sean aprobados por el Consejo Editorial de nuestra revista, serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición.
 8. Los escritos deberán ser remitidos al Director de la Revista **“Política y Estrategia”**.



Eliodoro Yáñez 2760

SUMARIO

	Página
★ <i>La Agenda de Defensa</i> _____ <i>Sr. M.D.N. Mario Fernández Baeza</i>	9
★ <i>Desarrollo Institucional de la Armada</i> _____ <i>Almirante Sr. Jorge Patricio Arancibia Reyes</i>	25
★ <i>El gobierno limitado y sus reformas en la Constitución de Chile</i> _____ <i>Sr. José Luis Cea Egaña</i>	37
★ <i>Seguridad y políticas públicas</i> _____ <i>Sr. Patricio Tudela Poblete</i>	51
★ <i>El proceso de reconciliación de la sociedad nacional después de la Guerra Civil de 1891</i> _____ <i>Sr. José Luis Díaz Gallardo</i>	65
★ <i>La persistente vigencia del enfoque realista en el estudio de la Seguridad Nacional en las relaciones internacionales de la posguerra fría</i> _____ <i>Sr. Luis V. Pérez Gil</i>	73
★ <i>El conflicto interno de Colombia</i> _____ <i>CA. Sr. Renato Valenzuela Ugarte</i>	91
★ <i>La intervención humanitaria</i> _____ <i>Sr. Cristián Garay Vera</i>	110
★ <i>Fundamentos económicos de la economía de defensa</i> _____ <i>BGL. Sr. Manuel Concha Martínez</i>	130
★ <i>El rol profesional de las FF.AA. De quoi s'agit-il?</i> _____ <i>CRL. Sr. Eduardo Aldunate Herman</i>	146
★ <i>Comentario del libro "Aléxandros" El hijo del sueño</i> _____ <i>BGL. Sr. Manuel Concha Martínez</i>	159
★ <i>Acontecer Académico</i> _____	165
★ <i>Círculo de Graduados</i> _____	171

LA AGENDA DE DEFENSA* INAUGURACIÓN DEL AÑO ACADÉMICO DE LAS FF.AA.

MARIO FERNÁNDEZ BAEZA
Ministro de Defensa Nacional

Hace un año, con ocasión de inaugurar mi gestión como Ministro de Defensa, señalé que esta ceremonia se había transformado en una importante instancia para exponer, ante los altos mandos institucionales y los estudiantes de las academias de Guerra y Politécnicas, tanto la política ministerial como las convicciones en que ella se funda.

En consecuencia, presentaré ante ustedes la agenda que hemos venido desarrollando desde el inicio del gobierno del Presidente Lagos y las prioridades para el 2001 en el contexto de nuestra primera misión constitucional, la defensa de la patria, razón de ser de las Fuerzas Armadas y, por lo tanto, obligación básica del Ministerio del que ellas dependen.

La misión de la defensa es el fundamento de nuestro quehacer como Ministerio y como Fuerzas Armadas. Constituye mi deber sectorial como Ministro dentro del Gobierno y el deber profesional de las Fuerzas Armadas dentro del Estado. Ambos, el Ministro y las Fuerzas Armadas, deben dar cuenta ante todos los chilenos del cumplimiento de este deber jurídico y moral. A la tarea de la defensa nos debemos, a pesar del contexto en el que actuamos y del impacto que en



nosotros producen tanto la historia y las controversias sobre su tratamiento, como las dificultades y frustraciones que enfrentamos en tales afanes.

Vamos a dedicarnos a nuestras tareas sectoriales y profesionales. Con ello, asumo las expresiones de los tres Comandantes en Jefe en orden a concentrarse en sus misiones estrictamente profesionales, después del histórico esfuerzo que han desplegado durante este año para contribuir a la

* Clase Magistral del señor Ministro de Defensa Nacional don Mario Fernández Baeza, en la inauguración del año académico de las Academias de Guerra y Politécnicas de las FF.AA., dictada el 14 de marzo de 2001 en el Edificio Diego Portales.

reconciliación entre los chilenos con justicia y dignidad.

En este mismo lugar, y ante la misma audiencia, hace un año apelé a enfrentar el drama de nuestra historia reciente con la verdad y la justicia. Yo sabía que este desafío significaba una pesada carga para los Comandantes en Jefe y las instituciones a su cargo. Deberían enfrentar incomprendiones, cumpliendo con lealtades y deberes, y conduciendo a sus subordinados con disciplina y sabiduría.

Después de un año difícil, quiero expresar aquí, solemnemente, mi profundo agradecimiento a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas de Chile. He sido testigo del coraje, la dignidad y lucidez con que han afrontado esta tarea histórica y, por ello, tan difícil de entender en medio de los acontecimientos.

Ustedes, señores Comandantes en Jefe, han dado en el último año un paso gigantesco en el proceso de engrandecimiento de Chile en que estamos empeñados; un paso gigantesco para la unidad del país; un paso gigantesco para vuestras instituciones; y, también, ciertamente, un paso gigantesco para las tareas ministeriales de la defensa que debemos acometer.

Lo que hemos hecho en este sector no puede ser empañado por la mezquindad ni la crítica fácil de corto plazo. No se puede ocultar el sol con la mano ni confundir a la gente con artilugios.

Lo que nos propusimos hace un año en este lugar lo cumplimos y tal

logro se lo debemos a la integridad y el honor de los Comandantes en Jefe, con quienes me honro de haber trabajado durante esta etapa.

Decíamos que hay una actividad profesional, específica y única de las instituciones de la defensa a la que éstas, por decisión de la nación, por misión constitucional y por deber moral, tienen que dedicarse. En cumplimiento de esta tarea básica, para la cual existen desde el nacimiento de la patria, las Fuerzas Armadas siempre han buscado perfeccionar sus capacidades materiales, profesionales y humanas, y lo han hecho según el dictado de un cuerpo de orientaciones éticas y profesionales tempranamente plasmado en el desarrollo de cada rama en lo que se conoce como doctrinas institucionales, a cuya constante actualización sus jefes institucionales se han referido en diversas exposiciones durante el año.

De la búsqueda del perfeccionamiento profesional de sus hombres es una muestra este mismo acto académico-militar, cuando damos inicio a un nuevo año de preparación para los oficiales en sus respectivos institutos, cada uno de ellos reconocido internacionalmente por la exigencia de sus planes de estudios y la calidad de los profesionales que forman.

Del deseo de satisfacer los estándares de capacidad técnica que exige la defensa moderna de un territorio con las peculiaridades del nuestro, y en consonancia con los desafíos de un país con muchas demandas sociales aún por satisfacer, son prueba los esfuerzos que las

instituciones hacen por ajustar sus aspiraciones de equipamiento a tales realidades y por generar los ahorros institucionales que alivien la carga financiera del Estado.

Es en función del mejor cumplimiento de la tarea específica para la que las instituciones de la defensa existen, que las necesidades de continuo ajuste a las demandas de una realidad compleja y dinámica requieren de su expresión en una agenda de trabajo programada en plazos, objetivos y prioridades. Ya en marzo del año pasado puse en conocimiento de Su Excelencia el Presidente de la República las grandes metas que, según sus directrices, me proponía alcanzar en mi gestión como Ministro de Defensa en el corto plazo, durante el mandato del gobierno y para el final del mismo.

Hay, por tanto, una agenda propia de la defensa que sacar adelante y es ella el tema al que hoy quiero referirme en detalle. Primero, porque es propio de la función pública en democracia el dar cuenta de lo que se ha hecho y de lo que resta por hacer; segundo, porque es necesario que la ciudadanía comparta nuestra convicción de que un ambiente de transparencia democrática debe conjugarse con el requisito de debatir y trabajar los temas profesionales de la defensa con seriedad y altura de miras, sin hacer de ellos un terreno para la obtención de éxitos mezquinos o parciales; y, finalmente, porque las decisiones adoptadas por las Fuerzas Armadas para despejar el peso del pasado deben también ser juzgadas a la luz de sus anhelos por cumplir las tareas profesionales que les han sido asignadas por la nación, en el marco

del esfuerzo que el conjunto del país hace por acceder a grados más altos de desarrollo en todos los ámbitos.

Como dije en otra ocasión, tenemos desafíos importantes que enfrentar y no es el menor de ellos el reto de hacer comprender a la sociedad que la defensa del país constituye un quehacer que, por su misma naturaleza, está al margen de las visiones particulares sobre la historia y sus protagonistas.

Es por todo lo anterior, entonces, que considero la inauguración de este Año Académico de las academias de Guerra y Politécnicas de las Fuerzas Armadas como un inmejorable momento para abordar la agenda de la defensa, resumir los compromisos que asumimos en el 2000 y explicar, en función de ellos, lo que estamos haciendo por dar a Chile grados razonables de seguridad y perpetuar la paz en que hemos vivido y en que deseamos que viva nuestra descendencia.

LA AGENDA DE LA DEFENSA

Hace un año, junto con describir los objetivos trazados en los períodos inmediatamente precedentes al actual, presenté un catálogo de tareas que debíamos afrontar con políticas y propuestas específicas durante el año 2000. Quisiera concentrar mi exposición en cuatro tareas cuya ejecución se encuentra ya muy avanzada, y en dos cuyo tratamiento iniciaremos prontamente:

1. La modernización del Servicio Militar Obligatorio.

2. La política de adquisiciones.
3. La modernización presupuestaria del sector.
4. La dimensión internacional de la defensa.
5. El Libro de la Defensa Nacional.
6. La Ley Orgánica del Ministerio de Defensa.

1. La modernización del SMO

Durante los cien años de vigencia del Servicio Militar Obligatorio, aún vigente en Chile, nuestra sociedad ha experimentado frecuentes y significativos cambios, a los que este servicio ha debido adaptarse periódicamente. Nuevas realidades sociales, económicas y culturales, así como las necesidades propias de la defensa de Chile -que corresponde a una tarea de todos- y el contexto de un siglo que se inicia con inéditos desafíos asociados, aconsejaron hacer un esfuerzo para modernizar el Servicio Militar Obligatorio.

Respondiendo a esta necesidad, el año pasado se realizó un foro nacional, con una amplia participación de organizaciones ciudadanas interesadas en el tema y de las instituciones de la defensa, que permitió allegar importantes opiniones y observaciones al trabajo de diseñar un conjunto de medidas que renovarían profundamente el servicio militar.

No todas las aspiraciones de todos los participantes pudieron ser satisfechas, puesto que muchas eran convergentes, pero algunas de ellas resulta-

ban contradictorias. Sin embargo, se trabajó en la búsqueda de una fórmula que permitiera expresar un común denominador entre las posiciones exhibidas en el foro, dándose así forma a la propuesta de modernización aprobada por S.E. el Presidente de la República en septiembre del año 2000.

En los meses siguientes se transformó esa propuesta en un Plan de Acción gubernamental para modernizar el Servicio Militar Obligatorio, el cual fue también aprobado en diciembre último.

Esto nos permite estar en condiciones de iniciar los diferentes trabajos y proyectos programados para un período de cinco años, de modo que el conjunto de reformas esté en pleno funcionamiento a partir del año 2005. La tarea es larga y compleja, toda vez que en ella participan los más diversos organismos del Estado, de diferente naturaleza y jerarquía. Ya están cursadas las disposiciones para que el proceso se inicie este año, lapso en el cual todos los organismos involucrados tienen misiones específicas que cumplir. En general, en el curso del año 2001 se pretende acabar el diseño de detalle de los distintos aspectos a modernizar y adoptar las medidas necesarias para su implementación, incluidos los correspondientes ejercicios de comprobación y simulación.

El Plan de Acción considera que las medidas fundamentales de modernización entren en vigor el próximo año, de manera que el contingente de conscriptos que debe acuartelarse en el 2003 sea masivamente voluntario, haya pasado a conformar el registro militar sin

pasar previamente por la inscripción obligatoria en los cantones, sino por el solo hecho de nacer en Chile o ser chileno, y reciba una retribución monetaria notoriamente mejorada en relación con la actual.

Entre los años 2002 y 2004 deberá aprobarse el cambio de las normas legales que falten e implementarse el resto de las nuevas medidas, incluso las que resulten de la paulatina ampliación de la conscripción a mujeres voluntarias. Finalmente, al año 2005 se espera estar en condiciones de que la modernización haya culminado, considerando que para entonces estarán en pleno funcionamiento los diversos incentivos a la voluntariedad diseñados y una retribución mensual que haya podido situarse en los niveles que se desea.

En lo que hace a las remuneraciones de los soldados conscriptos, elemento decisivo para el éxito de la modernización, las alternativas diseñadas están ya en conocimiento del Ministerio de Hacienda, el que está abocado a su estudio. Del mismo modo, las tareas correspondientes al primer semestre de este año están en marcha en cada una de las reparticiones públicas a las que se asignó misiones en el mencionado Plan de Acción.

Para los efectos de coordinación y seguimiento del conjunto de las tareas en desarrollo, he designado un equipo especial de trabajo responsable de que ellas culminen satisfactoriamente dentro de los plazos establecidos. Ya hay actividades avanzadas y próximamente se firmarán acuerdos de convenios

educacionales entre el Ejército, la Fuerza Aérea y el Ministerio de Educación, así como un convenio entre el Servicio de Registro Civil e Identificación con la Dirección General de Movilización Nacional para automatizar el proceso de inscripción en los registros militares de los jóvenes que cumplen 18 años, evitando así la concurrencia a los cantones de reclutamiento.

Con todo esto se espera lograr un Servicio Militar cuya principal característica sea la de aunar las necesidades de la defensa con voluntariedad, capacitación orientada hacia una mayor igualdad de oportunidades para todos los jóvenes en la vida civil y transparencia en todo el proceso.

2. La política de adquisiciones

Chile es un país con vocación de paz, cuya política de defensa es intrínsecamente defensiva y disuasiva.

Nuestros programas de adquisiciones tienen por objeto reemplazar sistemas obsoletos, situarnos en el nivel tecnológico que el mundo moderno requiere y racionalizar el uso de los recursos que el país asigna a nuestras tareas.

Toda crítica y debate es bienvenido en una sociedad democrática como la nuestra. Pero igualmente es legítimo responder a las observaciones y formular nuestros planteamientos.

Rechazamos como ligera la acusación de promover una carrera armamentista en la región con el inicio de nuestros proyectos de adquisición.

Tal aseveración no tiene base empírica ni política, dada la envergadura de las adquisiciones y la transparencia con que han sido ejecutadas. No tienen asidero por el contexto vecinal en que nos encontramos, con excelentes relaciones no sólo políticas y económicas, sino castrenses. No tienen asidero por el rumbo de inserción que Chile ha tomado en el mundo globalizado en que vivimos.

Desde esta perspectiva podemos declararnos y satisfacernos de haber avanzado decisivamente en este año en los proyectos Tridente y Bicentenario, de la Armada y la Fuerza Aérea, respectivamente.

Después de haber concluido la fase preliminar en noviembre de 1999, la Armada se abocó al anteproyecto definitivo para la construcción de fragatas que vendrían a reemplazar las unidades de superficie oceánicas, cuya obsolescencia tendrá lugar en la próxima década. Junto con una serie de ventajas operativas y estratégicas, este proyecto significa un salto histórico en el nivel profesional de nuestra Marina y en las capacidades instaladas de nuestra industria naval, con todo el impacto consecuente para el desarrollo nacional. Esperamos que las negociaciones con la contraparte alemana concluyan en unos meses, de tal modo que el contrato de esta significativa operación sea suscrito antes de que el Almirante Arancibia, gestor de este proyecto, termine con su mando en noviembre próximo.

Por otra parte, hemos iniciado las negociaciones con la empresa Lockheed Martin y con las autoridades respecti-

vas de Estados Unidos de América para la adquisición de diez aviones F-16. Dada la controversia pública que ha despertado este proyecto, quisiera ser muy enfático en responder por la seriedad, profesionalismo y transparencia con que lo hemos llevado a cabo.

La Fuerza Aérea definió los parámetros para un nuevo avión de combate capaz de enfrentar los estándares tecnológicos con un horizonte no menor a 20 años. Esta problemática obligó a que el proceso de selección cumpliera con requisitos de interoperabilidad, como también bajo costo de operación, acorde con el presupuesto de la institución y capaz de llenar la brecha tecnológica que los actuales sistemas van a generar en el corto plazo, al tener que ser retirados del servicio por completar su vida útil.

Tras varios años de una exhaustiva evaluación, un grupo técnico altamente competente, analizó cuatro sistemas que cumplieran con los requisitos establecidos anteriormente. La Fuerza Aérea, en su oportunidad, presentó el estudio realizado a Su Excelencia el Presidente de la República y al Ministro que habla, incorporando la recomendación técnica institucional, con el fin de que el Ejecutivo definiera las variables que estimara conveniente para la decisión final.

Este proceso a través del tiempo se caracterizó por su transparencia, reflejada en las exposiciones y análisis permanentes que se hicieron en el Parlamento, en diferentes oportunidades, junto con exposiciones ante académicos y medios de comunicación, con el objeto de mantener informada a

la opinión pública nacional de los avances en estas materias.

El Presidente de la República, a fines del año 2000, se manifestó conforme con la recomendación de la Fuerza Aérea de Chile y autorizó la iniciación de negociaciones con la empresa Lockheed Martin para adquirir el avión F-16. Consecuente con este mandato presidencial, la Fuerza Aérea inició el proceso de negociación para la adquisición del nuevo sistema de armas.

Este avión ha sido seleccionado por muchas otras fuerzas aéreas del mundo, lo que indica su efectividad, confiabilidad y soporte en el tiempo, satisfaciendo plenamente los requerimientos del país.

Los sistemas adicionales que se están considerando a bordo de esta aeronave han sido estudiados para ser compatibles con los actuales sistemas de mando y control, armamento en uso y en desarrollo a nivel nacional, que cumple con los objetivos de defensa de Chile. Para la materialización de esta adquisición, tanto el proceso de evaluación como el de negociación fue, y está siendo llevado a cabo por una institución técnicamente competente para lograr nuestro objetivo.

Junto con lo anterior, la negociación en Estados Unidos incluye la aprobación, por parte del Congreso de ese país, de la venta de los aviones. Este proceso, más que complicarnos, nos permitirá agregar otro factor de transparencia y de seriedad a la negociación, que esperamos concluir con la firma del contrato a fines del presente año.

En el Ejército, la renovación de material blindado ya se había producido a partir de 1997, por lo que los esfuerzos institucionales en este ámbito se han concentrado en la operación de esas unidades, incorporando los sistemas y equipos que apoyan su funcionamiento.

3. La modernización presupuestaria del sector

Durante la exposición que hice ante similar auditorio el año pasado, me referí a la necesidad de revisar el sistema presupuestario del sector. Este enunciado programático engloba todos aquellos temas que constituyen la asignación de recursos para la defensa y su adecuado uso en la operación diaria: la adquisición de sistemas de armas, el pago de las remuneraciones y pensiones, la atención médica y de bienestar del personal, y todas las demás necesidades de las instituciones del sector para cumplir con las misiones que la ley les entrega.

En el cuadro del esfuerzo realizado por Chile con otros Estados, particularmente los de su entorno vecinal, para disminuir el peso de los antagonismos históricos y en una situación interna con grandes necesidades sociales que enfrentar, es difícil obtener recursos adicionales para la defensa. Resulta urgente, por lo tanto, mejorar todo lo relativo al adecuado uso de los recursos, los que serán siempre escasos para las necesidades del sector, a fin de sacar el mejor provecho de los montos que el país asigna a su defensa.

El sistema presupuestario incluye, además del volumen de recursos

financieros a asignar, todo aquello que se relaciona con la forma en que estos recursos se asignan y se utilizan, es decir, con procedimientos legales, reglamentarios y de uso corriente, que determinan el volumen de los recursos a utilizar, el destino que ellos tendrán, la forma en que se gastarán y los procedimientos de relación con los proveedores.

Durante el año pasado avanzamos en dos aspectos que nos parecen cruciales para hacer la asignación y la administración de recursos más clara y así disponer de herramientas que nos permitan medir adecuadamente el esfuerzo económico que se está realizando en el sector.

Lo primero fue determinar en forma transparente cuánto gastamos en defensa. Para esto no es suficiente publicar cifras, sino que, además, ellas deben interpretar la realidad calculada mediante una metodología clara, aceptada internacionalmente y que refleje, para las realidades de nuestros países, los esfuerzos económicos efectivamente hechos por todos los chilenos para financiar nuestra defensa.

Con ese propósito, en conjunto con Argentina, solicitamos a la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, CEPAL, el desarrollo de una metodología que permitiera determinar con precisión el gasto de cada país en defensa. Esta iniciativa tiene efectos políticos y económicos evidentes, por tratarse de un esfuerzo conjunto que coadyuva significativamente al fortalecimiento de la confianza mutua y por constituir la metodología un aporte concreto a toda la región. Significa

decirle a la comunidad internacional: "Estos son nuestros gastos en defensa, claramente presentados y analizados, sin duplicaciones e incluyendo todo lo que corresponde, con cálculos hechos mediante una metodología adecuada y reconocida por la comunidad económica internacional". En el plano interno, la iniciativa permitirá entregar a todos los sectores del país datos claros, que serán de importancia al momento de asignar los recursos públicos entre todas las necesidades del país.

Un segundo esfuerzo ha sido establecer mecanismos abiertos y transparentes para la adquisición de nuestros principales sistemas de defensa, estableciendo las responsabilidades en cada nivel de decisión, sea técnico, estratégico, económico o político. Esto tiene efectos que van más allá de una licitación honesta y transparente, pues significa estar en condiciones de obtener lo más adecuado a cambio de nuestros recursos; asimismo, garantiza que cada estamento entregue la mejor resolución al nivel que le corresponda, a la vez que muestra a la comunidad internacional, y particularmente a nuestros vecinos, hacia dónde se dirigen nuestros esfuerzos, mejorando nuestra imagen y facilitando la inserción de Chile en la comunidad financiera internacional. En síntesis, ello refuerza la imagen de un país eficiente y honesto.

Este es un camino ya iniciado, pero que falta por recorrer en su parte más compleja, porque si bien tenemos herramientas importantes que nos permiten mejorar la asignación y uso de recursos, aún debemos avanzar en medidas legales, reglamenta-

rias y de uso corriente para, como sector defensa, llevar esa mejoría a su nivel óptimo.

4. La dimensión internacional de la defensa

Como consecuencia del proceso de integración bilateral y subregional, así como de la participación de Chile en operaciones de paz bajo mandato de la ONU y de nuestra participación en foros internacionales de defensa -como las Conferencias de Ministros de Defensa Americanos, que se celebran desde 1996- es cada vez más evidente la necesidad de estrechar la relación y coordinación de las políticas de Defensa y de Exterior. En este contexto, la contribución académica resulta importante, en especial la que pueda desarrollarse entre la Academia Diplomática y la ANEPE, a través de seminarios y convenios que permitan unificar criterios a partir de un marco político-estratégico explicitado por el Supremo Gobierno.

Operaciones de Paz

En el ámbito de las operaciones de paz, adquiere especial relevancia la participación de Chile en operaciones de paz. Como se sabe, Chile tiene una larga trayectoria en este tipo de actividades dentro del marco de las Naciones Unidas, así como también en el marco institucional de la región. Nuestra contribución a la paz mundial se ha materializado en El Chaco, la frontera entre India y Pakistán, el Medio Oriente, el Golfo Pérsico, la Cordillera del Cóndor, Centroamérica, Kampuchea, Bosnia-Herzegovina y Timor Oriental.

Sin embargo, hasta 1996, nuestra participación se había centrado especialmente en misiones de observación, pero a partir de ese año se inscribió explícitamente, a través de la formulación de una política al respecto, dentro del marco del Capítulo VI de la Carta de la ONU, es decir, restringida sólo a operaciones apuntadas a mantener la paz en zonas de conflicto donde ella hubiere sido acordada entre las partes beligerantes.

A raíz de la experiencia adquirida, y en virtud de los más amplios compromisos de Chile en el ámbito internacional, a fines de 1998 se promulgó la ley que faculta al Estado chileno para participar en otros tipos de operaciones de paz, ampliando su cobertura hacia operaciones próximas al Capítulo VII, es decir, actuaciones en operaciones de imposición de la paz a una o todas las partes beligerantes. Ello trae consigo ventajas y riesgos, pero hasta el momento los hemos asumido de un modo más que satisfactorio, tal como lo ha demostrado la participación de fuerzas chilenas en difíciles escenarios internacionales, específicamente la brigada de Aviación del Ejército como parte de las fuerzas que mantienen la paz en Timor Oriental.

La presencia del pabellón nacional en esas lejanas tierras, además de constituir un acto lleno de simbolismo, supone el reto de mantener la operabilidad de la fuerza, constituyendo un verdadero y complejo ejercicio logístico y de apoyo de personal. Es gracias a la capacidad profesional alcanzada, en este caso, por el Ejército, que un conjunto de soldados chilenos, con todos sus equipos, pueden perma-

necer lejos del país en un alto grado de alistamiento operacional. Envío desde aquí mi profundo reconocimiento a todos ellos y felicito a sus mandos por el cumplimiento de una misión que alivia el dolor de otros pueblos y que enaltece el nombre de Chile entre las naciones del mundo.

En la medida en que la voluntad de la autoridad política del Estado es incrementar paulatinamente nuestra participación en operaciones de paz, que al implicar riesgos serios para nuestros soldados deben ser cuidadosamente analizadas, se ha decidido crear este año un Centro de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz. Esta iniciativa nos permitirá contar con un centro que imparta la instrucción y el entrenamiento necesarios para nuestras fuerzas, abierto a futuro a fuerzas de otros países dentro de un marco de cooperación militar. Complementariamente, también será necesario que en los institutos docentes castrenses y policiales se integren materias específicas que sirvan de base común al personal militar para su eventual participación en este tipo de operaciones, conocidas también como operaciones militares que no son guerra.

La tarea está en marcha. Todos debemos ser partícipes ahora en esta nueva forma de empleo de nuestros medios militares, lo que permite proyectar una imagen positiva de nuestro país al resto de la comunidad de naciones.

Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas

Chile ha participado en las diferentes Conferencias de Ministros de

Defensa de las Américas desde la primera, celebrada en Williamsburg, Estados Unidos, el año 1995. En estas citas se abordan temas que, en una forma u otra, inciden en el ambiente político-estratégico del continente americano y sirven como un elemento orientador de las relaciones internacionales entre nuestros países, así como entre sus respectivas fuerzas armadas.

Temas como las Medidas sobre transparencia y confianza militar, el mejoramiento de la Seguridad y Cooperación en Defensa y el papel de las Fuerzas Armadas en democracia en el siglo XXI, aparecidos ya en 1995, constituyen un marco conceptual de referencia permanente para nuestro trabajo.

También se han abordado materias que ayudan a perfilar a las diversas fuerzas armadas dentro de un ambiente internacional donde han surgido nuevos problemas, distintos de las amenazas tradicionales que representan un grado variable de dificultad para cada Estado americano, pero que obligan al análisis de la cooperación continental con vistas a enfrentarlos de la forma más adecuada.

La evaluación del actual Sistema de Seguridad Hemisférico, para buscar su perfeccionamiento y el análisis de la Confianza Mutua en el continente americano han tenido presencia continua en estas conferencias. En fin, tampoco han quedado fuera asuntos como el fortalecimiento de las relaciones entre civiles y militares, los vínculos entre defensa y desarrollo y las posibilidades de cooperación regional ante situaciones de catástrofes naturales.

Como se ve, se trata de un foro que ha venido adquiriendo consistencia y relevancia, y cuya quinta versión se realizará en Chile el próximo año 2002. Esto significa un compromiso de envergadura tanto para el país, como para sus Fuerzas Armadas, pero a la vez la inusual oportunidad de asumir un liderazgo en materias de políticas de defensa. La responsabilidad de organizar una discusión amplia sobre temas de interés general y materias de particular significación para nosotros nos exige trabajar con suficiente antelación, por lo que ya está configurado, y en plena actividad, el equipo a cargo del tema. Será, sin duda, una instancia única para estrechar la relación civil-militar y la cooperación institucional entre nuestra cartera y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

5. El libro de la Defensa Nacional

Como es de público conocimiento, la primera versión del Libro de la Defensa Nacional, publicada en 1997, se hizo con el propósito de disponer de un documento que, conteniendo lineamientos centrales de nuestra política de defensa, estuviera vigente durante cinco años.

El rico debate que se sostuvo para elaborarlo congregó, en 1996, a un grupo de oficiales en representación de cada una de las instituciones armadas y a un conjunto de actores civiles que cubrían una amplia gama de posiciones políticas, teóricas y doctrinarias. La idea fue producir, por primera vez en la historia de nuestro país, un intercambio de puntos de vista entre profesionales y expertos en diversas disciplinas, vinculados con asuntos afines a la

defensa, para establecer consensos básicos en materias características de esta función de Estado y hacerlos explícitos, es decir, conocidos tanto por la opinión pública interna como internacional.

Al establecer este período no se quiso insinuar que todo su contenido, y en particular los fundamentos que sirvieron para inspirarlo, deberían someterse a su completa revisión, partiendo desde cero, para cualquier nueva versión que se deseara hacer. No cabe duda de que hay cuestiones que tienen una proyección mayor a cinco años de vigencia y, por tanto, no puede sujetárselas a examen en un período tan breve. Sin embargo, un horizonte temporal de cinco años parecía un tiempo suficiente para que los positivos efectos de un documento de esta naturaleza se asentaran, y un tiempo necesario para hacerse cargo de la evolución que previsiblemente sufrirían los distintos escenarios considerados, así como del desarrollo de diversos aspectos de la Defensa en ese período.

No se nos escapó entonces, tal como es manifiesto en diversas partes de su contenido, que en el propósito de explicitar la política de defensa el libro debía responder a dos desafíos básicos, a lo menos: por una parte, considerar que la política de defensa se basa en principios y objetivos de carácter más permanente, es decir, que se requería combinar fundamentos con elementos que, por ser propios de una política pública, eran susceptibles de mayor fluidez; y, por otra parte, hacerse cargo de un proceso de cambios de alcance mundial generado a partir del

fin de la Guerra Fría y la consecuente serie de ajustes en los conceptos, planes, fuerzas e instituciones de las potencias directamente involucradas en ese escenario. En este sentido, el libro actual tiene la virtud de haber hallado fórmulas adecuadas para abordar la tensión entre términos aparentemente antinómicos como globalización y Estado-nación, o integración y conflicto. Se trata, en síntesis, de un documento que refleja, quizás con cierta cautela, los efectos sobre nuestro país de la transición que en el plano global y regional se comenzó a vivir en diversos ámbitos de las relaciones establecidas durante décadas por los distintos Estados.

En los últimos cinco años, estos cambios han generado nuevas realidades, con distinto grado de cristalización: hay procesos aparentemente decantados, otros en plena evolución y otros, en fin, en los inicios de su desarrollo.

Por ejemplo, la fragmentación de antiguos Estados en otros nuevos, más pequeños, que afectó particularmente, pero no únicamente, a Europa oriental y meridional, parece estar entrando en su última fase. Para sólo mencionar lugares donde Chile está presente integrando fuerzas de paz internacionales, puede decirse que en el caso de los Balcanes queda una situación inestable en Kosovo y se insinúan dificultades adicionales en Macedonia, relacionadas también con la situación de la étnia albanesa y sus aspiraciones, pero el proceso generalizado de fragmentación en esa parte de Europa parece haber perdido fuerza. A su vez, en el caso de Timor Oriental, el momento más duro y complejo del

surgimiento de un nuevo Estado tras el plebiscito que consagró la independencia de ese territorio respecto de Indonesia también parece haber superado su cenit.

En el plano económico, el proceso de transformación de las economías planificadas de Rusia y China en economías de mercado ha seguido cursos dispares en cada caso, pero continúa en plena evolución, anunciando lo que ya se describe como la multipolaridad económica del mundo, con poderosos centros o polos de poder en Europa, Asia oriental, con China incluida, y Estados Unidos, con la perspectiva de configuración de un mercado continental de más de 500 millones de habitantes en la próxima década.

En fin, el antiguo esquema Westphaliano de Estados-nación se enfrenta a cada vez más complejos fenómenos supranacionales y al surgimiento de regímenes internacionales que lo tensan. Dentro de nuestra propia región, las presiones por cambiar patrones de discriminación asociados al mestizaje, que desde años recientes aquejan a las sociedades latinoamericanas, se suman a procesos ya en evolución relacionados con los desafíos que nuestros países enfrentan para avanzar hacia mayores grados de integración.

Como se ve, la dinámica de todos estos procesos no se ha detenido en estos últimos cinco años, sino que ha continuado, aunque, eso sí, con dispar ritmo de marcha. Lo cierto, en todo caso, es que ella nos obliga a convocar de nuevo este año a

profesionales y expertos en defensa para constatar nuevas realidades, evaluar las políticas con que respondemos a ellas y consignar en un nuevo documento los cambios que se requiera introducir.

A la luz de todo lo anterior, el horizonte establecido en 1997 para publicar un segundo Libro de la Defensa en el año 2002 escapa a un mero compromiso formal para transformarse en una tarea sustantiva. Como dije, el objetivo será elaborar un libro que exprese los ajustes que necesiten nuestras orientaciones y, por de pronto, dar cuenta de los cambios ya hechos o decididos en este período. La firma de la Convención de Ottawa sobre minas antipersonal, la ampliación de nuestra política de participación en operaciones de paz, donde hemos pasado a actuar según mandatos que no se ciñen estrictamente a las puras condiciones del mantenimiento de la paz, o el proceso de modernización del Servicio Militar Obligatorio, que se inició el año pasado, son tres buenos ejemplos de materias que requieren ser actualizadas en una nueva versión del libro.

Fundado en el hecho de que la publicación de un documento de esta naturaleza necesita de un arduo trabajo previo, es que resolví fijar, entre los objetivos del Ministerio de Defensa Nacional para este año 2001, el inicio de su elaboración. En esta perspectiva, se ha previsto realizar en los próximos días un seminario preparatorio a bordo del transporte "Águiles" de la Armada Nacional. Esto permitirá a los participantes dedicarse de manera exclusiva, y en condiciones que promueven la

concentración y la confianza entre ellos, a debatir los temas que compondrán la agenda del encuentro.

6. La Ley Orgánica del Ministerio de Defensa

Un segundo macro-objetivo en la agenda ministerial de este año es la elaboración de un proyecto de Ley Orgánica del Ministerio de Defensa. Esta aspiración, que desde 1994 ha pasado por varias etapas, responde al interés de llenar un vacío legislativo que atenta contra la función de un Ministerio de Defensa moderno y en forma para enfrentar los desafíos actuales y futuros del sector.

En el curso de los años, el Estado logró organizar la función defensa, proveer recursos para su financiamiento y orientar las misiones de sus órganos de ejecución según las necesidades de protección del país. La existencia de paz por un período superior a un siglo muestra que, desde el punto de vista de su objetivo esencial, esa organización, en conjunto con las demás capacidades del país, ha sido efectiva. Sin embargo, tenemos el deber de preguntarnos si lo seguirá siendo en el futuro para enfrentar las dificultades que nos depara el siglo que recién comienza.

Si bien las principales normas de organización y funciones del Ministerio están contenidas en el Decreto Supremo (G) 244, de abril de 1976, la estructura básica de esta cartera de Estado se remonta al año 1947. Es decir, permitió cubrir de manera razonablemente adecuada la totalidad de la Guerra Fría, aunque se haya tratado de

un período caracterizado por la inercia de la contenida rivalidad entre dos superpotencias más que por el dinamismo de una situación libre de las ataduras de la ideología y de las zonas de influencia.

Naturalmente, el Ministerio de Defensa ha evolucionado en el tiempo adaptándose a nuevas necesidades. Sin embargo, un diagnóstico preciso de nuestra actual estructura nos revelará que la adaptación ya no es suficiente para solventar carencias y dar más eficacia a nuestros recursos humanos y materiales. Por esta vía caminaremos hacia continuas reformas ad hoc que no harían más que obstaculizar una gestión racional del sector.

Como lo describí antes, el mundo de hoy es distinto y el tipo de preguntas con las que debemos evaluar nuestra organización ministerial tiene que ver con las características del órgano político de conducción de la defensa en un escenario regional de creciente interdependencia, masificación de complejas tecnologías y aparición de nuevos problemas, todo lo cual incide en la lógica de los antagonismos históricos entre los países americanos.

Sólo por mencionar dos ejemplos, hoy, más que nunca, la conducción de la defensa exige obtener el máximo rendimiento de los recursos que la sociedad nos entrega e integrar adecuadamente los componentes políticos y militares.

El primer aspecto se relaciona con la adopción de economías de escala, la eliminación de funciones duplicadas

y, en general, con la racionalización de recursos humanos y materiales.

El segundo aspecto alude a la falta de una estructura adecuada que facilite la interacción orgánica entre civiles y militares para abordar conjuntamente los problemas de seguridad y defensa en el ámbito ministerial. Esto se debe en parte a la carencia de personal civil de procedencia política y técnica que pueda incorporarse a funciones ministeriales y, también en parte, a la organización castrense que históricamente se ha dado a tales funciones. Por lo demás, disponer de personal civil idóneo requiere de una política de formación de civiles, cuya responsabilidad debe recaer en el Estado a través de un sistema que coordine mejor las capacidades públicas y privadas.

Todas estas cuestiones forman parte del conjunto de materias que demandan la modernización del funcionamiento de esta cartera de Estado. Para ello se ha constituido en el seno del Ministerio un equipo de trabajo que ha avanzado en el diagnóstico de sus virtudes y falencias para encaminarse este año hacia la elaboración de un proyecto de ley que adecue la gestión ministerial a las exigencias de hoy y de mañana.

Estimados alumnos de las Academias:

En el año 2010, cuando Chile cumpla 200 años como República independiente, ustedes tendrán en vuestras manos las instituciones de la Defensa Nacional. Ustedes serán responsables de unidades, bases, servicios, escuelas, academias y agregadurías. Desde hoy hasta ese

momento serán partícipes del esfuerzo nacional que hacemos para llegar al bicentenario con un país desarrollado, democrático, moderno.

Ustedes tienen derecho, como todos los chilenos de vuestra generación y de los que les siguen, a vivir en ese Chile, reencontrado, en paz con su

historia, y comprometido y unido con su porvenir.

Ese Chile, nuestro Chile, merece todos los sacrificios.

En eso estamos, para allá vamos.

Muchas gracias.

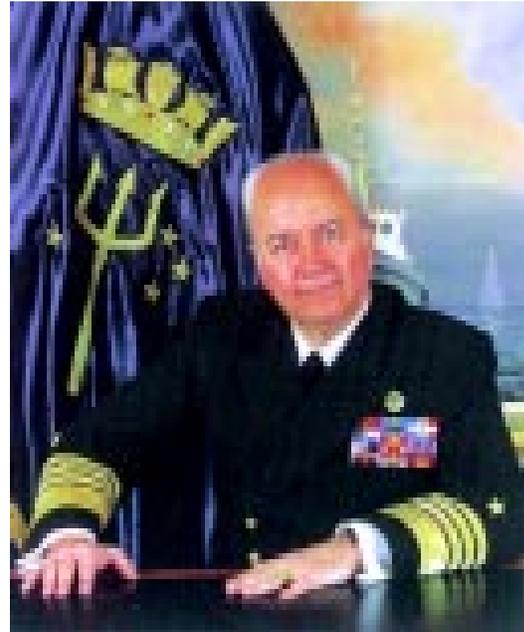
DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA ARMADA* INAUGURACIÓN DEL AÑO ACADÉMICO DE LA ANEPE

JORGE PATRICIO ARANCIBIA REYES
Almirante
Comandante en Jefe de la Armada

Señor Ministro de Defensa Nacional, Excelentísimo Señor Embajador de Turquía, Honorables Senadores de la República, Señores Subsecretarios, Señores Representantes de los Comandantes en Jefe del Ejército, Fuerza Aérea y Carabineros de Chile, Señor Representante del Señor Director General de Investigaciones de Chile, Señores Oficiales Generales de las Fuerzas Armadas, Señores Oficiales Superiores, Directores de Centros Académicos, Señores Académicos, señoras y señores.

Deseo agradecer en primer término la presencia de ustedes esta mañana en esta Academia. Es, para el Comandante en Jefe de la Armada que les habla, un desafío el expresar y exponer los pensamientos de su Institución frente a tan distinguido auditorio, en esta Conferencia Inaugural del año académico que ustedes están por comenzar.

Para iniciar mi presentación, quiero hacer una mención especial a un pequeño libro que leí este fin de semana y que me regaló un muy apreciado amigo mío. El libro tiene un nombre que a ustedes les puede llamar la atención: “¿Quién se ha llevado mi queso?”. Es un cuento en el cual se habla de dos ratoncitos y de dos hombrecitos, que son más o menos del



mismo tamaño; el queso que ellos buscan, puede ser un objetivo cualquiera de cualquier persona, y en ese cuento se habla de la actitud y la reacción de los ratoncitos que trabajan en equipo y de los hombrecitos que también trabajan en equipo. Cómo unos y otros van percibiendo el cambio, ambos grupos encuentran una mina de queso y empiezan a disfrutarla plenamente, pero unos van analizando permanentemente el entorno para ver cómo la mina va evolucionando y los otros se dedican a consolidar la posición a completar sus análisis y a asentarse en sus proximidades para obtener el máximo beneficio y la

* Conferencia dictada en la ceremonia de inauguración del año académico de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), el día 19 de marzo de 2001.

máxima explotación; pasa el tiempo y la mina se empieza a agotar, situación que los ratoncitos van percibiendo en su inspección diaria, en tanto los hombrecitos, que estaban empeñados en su tarea, no se dan cuenta de ese cambio; cuando se produce el agotamiento de la mina, los ratones ya estaban preparados para emigrar de ese sector y, a través de un laberinto, buscando nuevas alternativas de alimentación y lo hacen rápidamente, porque el instinto es de respuesta inmediata; los hombrecitos en cambio, inician una profunda discusión de: ¿cuáles serían los motivos por los cuales se agotó el queso?, ¿cuáles serían los factores?, ¿cuáles serían las expectativas? e inician un largo proceso de debate y análisis, y después de mucho tiempo, no logran llegar a ningún acuerdo por lo que deciden separarse, uno inicia, igual que los ratoncitos, la búsqueda de nuevas fuentes hasta que lo logra, y el otro decididamente no es capaz de moverse.

En este breve relato hemos presentado a ustedes tres respuestas diferentes, situación que conduce a una serie de análisis frente a la percepción del cambio y la habilidad para enfrentarla. Yo se los recomiendo sin ninguna reserva; parece un cuento de niños, pero es una lección magistral para todo tiempo, incluido el presente.

Con esa introducción, porque yo no venía a hablarles ni de ratoncitos ni de hombrecitos, es que voy a entrar en materia, y a hablarles de algo que personalmente me apasiona, “la Armada de Chile”, una Institución profesional, que existe para la defensa de la Patria.

Lo primero que debiéramos destacar es la expresión: “Institución Profesional”. La Armada de Chile tiene en este momento aproximadamente 26 mil hombres en sus filas y solo un contingente promedio de 2 mil conscriptos, por lo tanto, la expresión “profesional”, más allá de la actitud con que pueda actuar, está asentada en la calidad, preparación y especialización de nuestro personal.

La Armada es integrante de las Fuerzas Armadas y junto a ellas, y a Carabineros de Chile, garantiza el orden institucional de la República. Aquí hay un tema que ciertamente no está ni ha estado ajeno al debate nacional: el tema de la “Garantía del Orden Institucional”. Yo quisiera aprovechar esta excelente oportunidad para precisar la visión que tenemos de este compromiso de ser garantes de la institucionalidad, compromiso que es, tan potente, como el juramento que hacemos cuando somos investidos como Oficiales, oportunidad en que juramos respetar la Constitución y las leyes, normas que constituyen los elementos fundamentales del orden institucional de la República.

¿Qué mayor compromiso con ese orden institucional que el que quien detenta el monopolio de la fuerza, se comprometa a este respeto espiritual, como una norma que oriente todo su accionar?

No cabe duda de que la exclusión de otros sectores frente a la garantía institucional es algo que, ciertamente, debe herir algunas sensibilidades, y por eso es absolutamente comprensible el planteamiento que no sólo las

Fuerzas Armadas tienen esta responsabilidad, sino que es algo que realmente debiera llegar a los más amplios sectores de la ciudadanía, pero en el mismo orden de cosas, no hay duda de que las Fuerzas Armadas, por las mismas características que les mencioné anteriormente, han tenido, tienen y seguirán teniendo un rol fundamental en este sentido.

La Armada es la expresión del Estado de Chile en el mar, pero como normalmente opera más allá del horizonte, no es percibida por la opinión pública en la enorme y compleja dimensión de su accionar, en el conocimiento de la gente, es más bien una institución algo romántica, con características muy especiales, apreciadas en general por la sociedad, pero no conocidas a fondo en la esencia de su quehacer.

Operamos en el mar y desde el mar, un inmenso escenario, y en él, somos expresión del país en el ámbito internacional, en el amplio campo de la autoridad marítima nacional. Es un enorme accionar, una tremenda responsabilidad, en un gigantesco escenario que, lamentablemente, no se percibe a simple vista.

Finalmente, la Armada es un instrumento de la política de defensa y de la política exterior del Estado, es decir, es uno de los vectores que el Estado tiene para hacerse presente en el orden internacional, donde lo estime pertinente.

En el ámbito operativo, nuestro esfuerzo apunta a dotar al país de un poderío marítimo efectivo y eficiente,

que resguarde los intereses nacionales en cualquier parte donde éstos se vean afectados. El poderío marítimo, que es una expresión más amplia que el poder naval, término que con mayor frecuencia se usa, se sustenta en dos grandes pilares: por un lado la fuerza, que le da respaldo al derecho, y por otro, los intereses marítimos, que guardan relación con el desarrollo nacional y que son el origen y el punto de atención y foco de la Fuerza Naval. Así, los intereses marítimos, el desarrollo, el comercio y todo el tipo de acciones que alrededor de éstos se generen, son los que respaldan el accionar de la fuerza en resguardo de esto mismo, y ese capital es el que se llama los intereses marítimos del país.

Este es, en términos generales, el fundamento conceptual del accionar de la Armada, lo que hace y hacia dónde orienta sus objetivos.

Esta conceptualización de la Armada nos genera tres áreas de misión: la primera de ellas guarda relación con la defensa territorial; la segunda, con la vigilancia y control de los espacios acuáticos, y la tercera, con la protección del interés nacional y su compromiso con el desarrollo nacional.

Hablemos de la primera de ellas: la de defensa territorial. Esta es ciertamente, la función primaria de las Fuerzas Armadas y desde luego de nuestra Institución, como parte de ellas. Es la función primaria, la más importante, la básica, aun cuando pueda no llegar a ser en un momento determinado la de más común ocurrencia, pero es indudablemente la que tiene el mayor peso específico.

He leído y escuchado comentarios de algunos sectores que en cierta medida han visto afectado su concepto del rol que corresponde jugar al Estado - Nación, en un mundo que camina a la globalización y la integración de las economías y pareciera que para estos analistas, este sujeto, el Estado, que de hecho, en ciertos aspectos, ha perdido potestades, está llamado a jugar un rol distinto al que le ha correspondido hasta este momento.

En ese sentido, quisiera precisar que el territorio como base y asiento físico del Estado - Nación, continúa siendo consustancial a éste y decirlo frente a ustedes parece casi una ofensa, pero como hay ideas que vuelan con aires de modernidad y que pueden llamar a confusión, he estimado oportuno ratificarlo esta mañana. El territorio es esencial al Estado y a la nación. Es el elemento físico, en el cual estas dos concepciones se apoyan y se sustentan. No existe Estado sin territorio en el cual ejerza sus potestades. El Estado es el sujeto de la integración; los actores son los agentes económicos que se movilizan de un sector a otro, pero es el Estado donde estos agentes económicos llegan, el que impone las normas, las medidas de aduana, las medidas impositivas, las medidas legales, las medidas de contribuciones, etc. y eso lo lleva a ser el verdadero actor de la integración. Los sujetos son los que se mueven de acuerdo a las posibilidades que el mercado abra.

Consecuente con lo anterior, yo quisiera llevarlos nuevamente a rescatar la idea de que el Estado va a seguir siendo un actor fundamental en el

quehacer internacional y que esta permanencia del Estado - Nación, y ciertamente, de su territorio, le será vital para su sustento.

En esta defensa territorial, el accionar de las FF.AA. obedece esencialmente a una actividad conjunta y mi Institución participa con toda intensidad en el desarrollo, en la capacitación, en la profundización y en la complementación de esa actividad conjunta en todos sus ámbitos.

Otro escenario y otra actividad que enfrenta la Institución es la actividad marítima. Yo aquí voy a cansarlos un poco con algunas cifras, porque me interesa particularmente que ustedes sean capaces de visualizar aquello que no se ve. En la actividad marítima, la Armada tiene que ver con el manejo, control, administración, vigilancia, proyección, prospección e investigación de los espacios acuáticos de jurisdicción nacional, todo lo cual conduce a una serie de actividades de alto interés nacional. La primera de ellas que podría mencionar, es la pesca y la acuicultura.

En la pesca, en Chile tenemos una captura anual de 6.600 millones de toneladas lo que produce 1.090 millones de dólares por exportaciones; esta actividad nos demanda un control, por parte nuestra, de 38.000 lanchas que se dedican a la extracción de peces y otros productos del mar y 547 buques pesqueros de tamaño mediano; a todos los cuales hay que vigilar en sus zarpes, en su recalada, en su seguridad y en sus rescates, lo que es noticia permanente en los medios de comunicación.

En acuicultura, en cambio, tenemos una producción de 395 mil toneladas, es decir, mucho menor que la anterior, hasta el momento; y el ingreso por concepto de acuicultura está llegando a la cifra de 1.020 millones de dólares. Aquí hay un fenómeno importante, la captura de peces representa un esfuerzo y una cifra gigantesca de extracción, que produce 1.090 millones; en tanto, la acuicultura, que es una cifra aproximadamente la quinta parte de la anterior, produce aproximadamente el mismo resultado, sin depredar y con un esfuerzo sustentable y en franco crecimiento.

En otro ámbito en que la Marina tiene un accionar definitivo en este tema de la actividad marítima, es en el movimiento portuario; nosotros tenemos aproximadamente 12.573 recaladas de unidades mayores y 50.300 recaladas de un registro bruto bajo 50 toneladas. Controlamos en general 92.570 personas que participan en esta actividad.

Pienso que esta oportunidad es buena para hablarles de un fenómeno que, ciertamente, parece de otro tiempo: me voy a referir a la piratería. En la última reunión de la Convención del Mar, donde se hacen los análisis respecto al avance de estas materias, se comprobó y se estableció en un informe de la comisión, que durante el año 1999 habían ocurrido 320 casos de piratería; los casos ocurridos a octubre del 2000 van en 288; es decir, no es una cifra que vaya en descenso. Se trata de piratería en el mar, en la cual se asaltan los buques y se roban la carga y en otros casos se asaltan y se roban el buque completo; le cambian

la fachada -porque hay países donde esto se puede hacer- lo modifican levemente y lo sacan nuevamente al mercado con una bandera de conveniencia, con todas las ganancias que ello implica. Estoy hablando de 320 de estos casos ó 288 en el último año. En América del Sur ocurrieron 21 de estos casos, en África, 45 y en Asia, 222. Particularmente intenso es el accionar en los estrechos de Málaga y otros del área.

Les quería mencionar esto, porque habla un poco del tamaño, de la intensidad y del esfuerzo institucional en controlar y manejar un área que va en un proceso de expansión exponencial, lo que nos obliga a enfrentar un desafío gigantesco y que normalmente no es muy conocido o se da por sentado que esto funciona y, como no se han producido expresiones de preocupación, asumimos que la percepción de ustedes es que esto funciona bien. Para nosotros funciona con un gigantesco esfuerzo y quisiéramos que funcionara mucho mejor.

Esta es una actividad exclusiva institucional, que para nosotros es de carácter vital y guarda relación con el comercio internacional del país. Nuestro comercio exterior en este momento fluctúa en exportaciones con 32 millones de toneladas al año y el 93,7% del mismo va por la vía marítima.

En importaciones, la cifra es de 19.500.000 toneladas y el 97,7% de éstas viaja por la vía marítima; el valor de estas cargas que surcan los mares, es de 23.000 millones de dólares. Esa es una cifra ante la cual el país tiene que tener una especial atención,

porque constituye un elemento vital de nuestro desarrollo y estas mercaderías circulan por todos los mares del mundo pero que nosotros podemos descomponer en tres ejes principales de acción: el primero de ellos es hacia el Asia, donde va aproximadamente un tercio de este flujo; un segundo tercio del mismo se dirige, pasando a través del Canal de Panamá, en su mayoría, hacia América del Norte; y el tercer tercio va, atravesando el Canal de Panamá, hacia Europa. Les menciono esto, porque cualquier problema que pudiese ocurrir, en el Canal de Panamá, de cualquiera índole que sea, a nosotros nos genera una debacle de tipo económico por el tráfico y la intensidad de la carga que a través de ese punto focal se moviliza. Lo mismo nos ocurre en cuanto a la inquietud de la evolución que pueda tener el comercio asiático. Todo lo anterior, por el impacto que tiene esta actividad, que viene a representar una cifra del orden o próximo al 50% del producto geográfico bruto del país; es decir, cuando hace un tiempo tuvimos nosotros que enfrentar el problema de la crisis asiática, me permito recordarles que el remezón que produjo aquel suceso, sería una caricatura, comparado con el remezón que tendría si de alguna manera este comercio internacional se viese afectado en forma más seria o por más tiempo.

Las misiones de paz es otra de las actividades que nos demanda esta responsabilidad de proteger el interés nacional fuera de nuestro territorio. En este caso en particular, este tipo de misión es generalmente una actividad que nosotros debemos desarrollar en el ámbito de las operaciones combinadas;

es decir, aquellas que se hacen con marinas o fuerzas de otros países. Les planteo esto, porque es interesante rescatar ahora, en forma de resumen lo que acabo de decir. Nosotros tenemos, en el aspecto de defensa territorial: un quehacer eminentemente conjunto, en el ámbito de la protección del medio marítimo: uno eminentemente institucional, exclusivo y excluyente y; en el tercero, el del interés nacional en cualquier parte del mundo, asociado al comercio, que es una viga maestra de nuestra economía, un interés que es eminentemente combinado.

Para nosotros el accionar conjunto, siendo importantísimo, porque obedece y sirve a un servicio vital, no es el único centro de atención que tenemos que brindar, sino que debemos compartirlo con dos tremendas responsabilidades, como lo es la actividad propia de la Institución o esta otra de tener que operar con marinas de distintas magnitudes, de distintas capacidades y ciertamente muy avanzadas tecnológicamente.

¿Cómo estamos enfrentando este desafío?, Lamentablemente con un presupuesto que ha ido perdiendo su posicionamiento con respecto al producto interno bruto desde un 0.65 en el año 1989 a un 0.45 en el año 1999; es decir, la presencia del presupuesto institucional frente al desarrollo nacional ha perdido 0.2 % en los últimos 10 años, para enfrentar estas tareas que yo les acabo de mencionar.

Se habla mucho de las leyes reservadas, de cómo se manejan y de cómo vienen a apoyar el accionar de las instituciones en lo que es desarrollo y

adquisición de material. En el caso de las leyes reservadas, éstas han bajado desde un significativo 0.4 al 0.1 del producto interno bruto en el mismo período, es decir, esta viga maestra del desarrollo institucional también ha tenido una caída enorme, y el accionar que les acabo de plantear está asociado al país de hoy día, que es enormemente más grande al que teníamos hace 10 años y la actividad marítima que enfrentamos es 100 veces mayor que la que teníamos hace 10 años, pero estos son hechos que tenemos que enfrentar, sin que la sociedad perciba el esfuerzo desarrollado y, lo que es peor, con expresiones esporádicas de reorientar recursos presupuestarios en desmedro de los cada día más exigüos otorgados al sector defensa.

Un punto adicional que sería importante plantear en este análisis de los aspectos financieros institucionales es que el aporte fiscal libre en dólares, es decir, aquella parte del presupuesto en dólares que viene a permitirnos operar, se ha mantenido por ley, básicamente estable; ha habido indudablemente algunos esfuerzos y algunos aportes de las autoridades de gobierno en este sentido, pero la ley no fija un factor de corrección, por lo que se mantiene estable en el tiempo. Esa legislación es del tiempo del Gobierno Militar y ha sido respetada y cumplida en forma cabal por las autoridades del país, a partir de ese momento, y es así como tenemos un ingreso estable en el tiempo, sin ningún tipo de reajustabilidad.

¿Qué está haciendo la Marina entonces para poder operar en este escenario que les estoy planteando?

Primero: hace ya tres años hicimos una reunión del más alto nivel para poder analizar y definir los alcances de la situación que estábamos viviendo y producto de ella se tomaron tres grandes decisiones: La primera, sabiendo que los recursos eran escasos y que las demandas eran sin límites por parte de todos los administradores de programas, se les entregó lo que estaba previsto y que era tradicional entregarles y se les exigió, a partir de ese momento, desarrollar una gestión de administración que les permitiera devolverle a la Institución, al término del año, un 3% de la totalidad de los recursos que se le habían entregado, ya fueran recursos financieros, humanos o de otra índole; y la verdad es que esa fue quizás una de las resoluciones más importantes que pudimos haber tomado en ese momento, porque de una Marina brutalmente demandante de mayores recursos, se pasó a una actitud de administración, de cada uno tener que encuadrarse en su tema y responder al final del año con una devolución de recursos a la Institución, porque fuimos capaces de generar la conciencia de que con esos recursos íbamos a poder enfrentar los difíciles escenarios que yo les acabo de exponer.

El segundo aspecto, que fue mucho más doloroso que el anterior, significó el retiro del servicio de 16 unidades a flote, lo que representó un total de 51.852 toneladas que estaban operando al servicio de la Marina y que nos vimos forzados a retirarlas para poder concentrar los recursos que teníamos en una muy buena, eficiente y efectiva operación y sostenimiento de lo que la Marina iba a conservar.

Y el tercer aspecto, que es otro de los elementos fundamentales que nos ha permitido mirar el futuro de una manera diferente, es la decisión de ir a una modernización de la Institución en cuanto a su equipamiento y a su estructura y, consecuentemente, a una reducción de sus efectivos de personal, desde aproximadamente 30.000 hombres que existían en ese momento, tener un primer plan que los llevaría a 26.000. Lo anterior, ciertamente, sobre la base de la modernización que la Institución iba a tener y lo que le debiera significar, no una pérdida de su capacidad y potencia, sino un reacondicionamiento y redimensionamiento del esfuerzo. Eso es lo que hicimos. ¿Y qué hemos logrado con esto que hemos hecho? Esencialmente hemos equilibrado nuestro presupuesto. Hoy en día, el presupuesto de la Institución está en azul y está enfrentando todas las tareas que ha previsto hacer durante el año en forma que estimamos adecuada. Hemos incrementado nuestra actividad operacional casi en un 40%; hemos desarrollado más tiempo en la mar que el que nunca habíamos hecho antes, llegando a estar en una posición realmente destacada en el ámbito regional.

Hemos generado recursos para recuperar y renovar unidades, hay una serie de planes y proyectos que yo les voy a mencionar para que sepan qué está haciendo la Marina, pero es fundamental tener en cuenta que los tres elementos fundamentales que los están permitiendo son: la generación de recursos que nos permiten ver el futuro con optimismo, el equilibrio presupuestario y una estricta disciplina para llevar a buen término nuestra

actividad operacional de acuerdo a nuestras capacidades y recursos.

Si llegase a revertirse esta condición tan negativa, de ir perdiendo posición frente al producto interno bruto, es de esperar que estemos como los “ratoncitos” del cuento que les cité, en condiciones de explotar al máximo este éxito. Esta sería una situación ante la cual debemos estar listos para actuar con el máximo de oportunidad, eficiencia y eficacia.

¿Qué hemos hecho entonces con estos logros?

Hemos apuntado nuestros esfuerzos a un desarrollo de fuerza que en términos generales consiste en lo siguiente:

Una fuerza de acción de superficie, que estará representada por el proyecto que se le ha propuesto al país, cuyo nombre ya todos conocen: “TRIDENTE”. Nosotros a través de Tridente vamos a pasar, de la actual flota de 8 unidades de superficie que, aun cuando su valor militar es significativo dado los sistemas de armas y la tecnología moderna que se les incorporó, representan un soporte de plataformas muy antiguas, caras de operar y mantener, a una flota de 8 nuevas unidades de superficie. La propuesta se ha ido trabajando; estamos llegando en tiempo a las resoluciones básicas, hemos establecido los contactos con las autoridades de gobierno, les hemos planteado los alcances del proyecto y hemos planteado al mismo tiempo el impacto que el proyecto tiene, no sólo para el funcionamiento de la Armada y para las Fuerzas Armadas en cumplimiento a las misiones que les he

dicho, sino que hemos generado un sistema que va a transformarse realmente en un polo de desarrollo: transformar el gasto en defensa, en inversión en desarrollo, que fue uno de nuestros primeros desafíos cuando asumimos la conducción institucional; el traer un mensaje que llevase un contenido nuevo a la sociedad, que frente al tema del gasto en defensa, lo valora con una prioridad disminuida frente a otras necesidades generadas por las sucesivas crisis en que se mueve la economía actual.

Y es en este escenario donde nuestra propuesta viene a plantear un cambio trascendente al darle un sentido distinto al tradicional gasto en defensa, para transformarlo en una verdadera inversión en desarrollo.

Tenemos previsto desarrollar el proyecto TRIDENTE en dos etapas distintas: una primera de construcción de 4 fragatas; y una segunda, de otras 4, que vendrían a continuación, aprovechando la experiencia adquirida. Construir 8 fragatas al mismo tiempo es no recomendable, de acuerdo a nuestro flujo de caja y a la forma en que vamos a ir generando la entrega de los buques, considerando adicionalmente que si hoy día resolviésemos el equipamiento de las 4 últimas, éstas recibirían material que sería obsoleto al momento de la implementación, así es que obedece a toda lógica el hacer este proyecto en dos fases: invertir todas nuestras capacidades y la tecnología moderna en las 4 primeras y dejar las 4 últimas para una segunda fase.

Estas fragatas, entre otras cosas, van a tener una dotación que es menor

al 50% de las dotaciones que tienen los buques que actualmente están en servicio y de ahí viene entonces toda esta proyección que nos permite reducir los efectivos sin reducir la potencia, que es un elemento fundamental a considerar.

Estamos desarrollando una fuerza de submarinos que va a contar con 4 unidades submarinas: las dos clase 209 que están en su período medio de vida y que han sido sometidas a todas las recuperaciones y a todas las acciones de mantenimiento que esas unidades merecen tener, que son unidades de gran calidad y prestigio a las que vamos a sumar dos unidades nuevas, que se están construyendo en España y Francia, dos submarinos de la clase Scorpene, que tendrán un armamento de tecnología de punta de última generación. Con 4 submarinos, nosotros estamos manteniendo una capacidad importante y al mismo tiempo, inyectándole una tecnología que va a producir un elemento muy sustantivo a la estrategia de la disuasión. Mucho se habla de la disuasión, pues bien, esta es un arma que es muy difícil de detectar, de interceptar y de anular. Quizás sea la más difícil de neutralizar que tenga el país frente a un agresor de cualquier tamaño o de cualquier tecnología que nosotros nos podamos imaginar. Estos cuatro submarinos representan una amenaza que cualquiera fuerza naval adversaria tendrá que tener en cuenta en sus primeras consideraciones.

Estamos también desarrollando y redimensionando nuestra infantería de marina en dos versiones: la expedicionaria, que es aquella que se manda a

cualquier parte del mundo y su desembarco lo hace en forma administrativa, en un puerto que ya está controlado por el país que está solicitando este requerimiento; o aquella fuerza de desembarco, que lo hace en fuerza, con las características que le son propias. Nuestro dimensionamiento de la infantería de marina apunta a tener una brigada de 6 compañías, de las cuales inicialmente vamos a desarrollar cinco, para lo cual estamos llevando adelante un plan en que en cada año se completa una compañía, y se la equipa a máxima tecnología y capacidad. Al completar los 5 años, hacemos lo mismo que hacemos con los buques, lo que se llama un refit, en este caso le hacemos a cada una de estas compañías un reequipamiento completo, con lo cual vamos a mantener realmente concentrado nuestro poder, con una gran capacidad de respuesta y con una disponibilidad inmediata. Antiguamente, nuestros planes apuntaban a ir avanzando en paralelo, en equiparlas con armamento, con botas, con visores, con gorros y nunca teníamos una cosa que estuviera terminada-lista; en este momento estamos completando la tercera de esas compañías y estamos muy orgullosos del esfuerzo.

Adicionalmente a esta brigada, tenemos tres compañías reforzadas de presencia territorial: una en la zona de Magallanes, que es una compañía de Infantería de Marina con refuerzos de Artillería, una en la zona de Iquique, con refuerzos de Artillería y una en la zona de Talcahuano que constituye nuestro Centro de Instrucción. Estamos muy satisfechos con nuestro plan. Hemos repotenciado todas las piezas

de artillería adquiridas por la Marina, a las que hemos dotado de los sistemas de tracción militar recientemente comprados en Italia.

En cuanto a las unidades misileras, que son las de protección del frente territorial marítimo, resolvimos dejar 7 unidades misileras operando en la Armada de Chile, 4 en la zona norte y 3 en la zona sur. En el norte están las misileras de origen alemán. Por el tamaño que tienen son particularmente convenientes para operar en esa zona. En el sur, por las condiciones climáticas y de mar, están las de origen israelita, que son de mayor tamaño y por su armamento también son mejores para operar en ese sector; de acuerdo al plan que se había establecido desde hace tiempo en la Institución, estas misileras están siendo remotorizadas y recuperadas integralmente en sus sistemas de control de fuego. Estas unidades muestran la capacidad desarrollada por nuestra institución de cara a materializar recuperaciones mayores, a unidades que por sus capacidades y dotación bien valía recuperar.

En la Aviación Naval vamos a mantener nuestra capacidad de exploración aeromarítima con los aviones P3, mejorándoles el sistema de misión. Vamos a mejorar los radares de detección para identificación de blanco y vamos a mantener nuestra capacidad con los helicópteros de ataque en cantidad y en calidad, a lo que vamos a agregar un plan de renovación de todos los helicópteros de servicio general, de los que teníamos una amplia gama, lo que nos generaba problemas de mantenimiento; pero más que eso, eran helicópteros de una

capacidad limitada en cuanto a levante. Con los nuevos helicópteros podremos llegar al lugar de la emergencia y efectuar el rescate de los náufragos. El nuevo material que pensamos obtener lo vamos a estandarizar con el material que está adquiriendo la Fuerza Aérea de Chile, los Bell 412. Estos helicópteros van a tener un mayor radio de acción, una mayor capacidad de levante y una mayor capacidad de transporte de gente, en general. Creemos que ese va a ser un paso muy importante, tanto en la estandarización de nuestro equipamiento, lo que va a facilitar su mantenimiento, como en el cumplimiento de la misión.

En cuanto a las unidades auxiliares, en términos generales, vamos a mantener lo que tenemos. Nuestra preocupación está centrada en la renovación del petrolero, proyecto que hasta el momento no está resuelto, pero que está dentro de los objetivos institucionales.

En lo que se refiere a infraestructura terrestre, hemos hecho un esfuerzo muy importante para continuar el desarrollo que se había iniciado hace ya tiempo; en cuanto a los planes habitacionales, específicamente en la zona de Magallanes, hemos construido en los últimos años 8 edificios de departamentos para gente de mar y en este año estamos construyendo 4 adicionales, más 12 casas para Oficiales. En Puerto Williams se completaron los planes que estaban determinados desde antes y en este momento no hay ninguna necesidad no satisfecha en ese puerto. Lo menciono, porque estos planes habitacionales, que se hacen con el presupuesto de la Institución, son

ciertamente un aporte adicional a la gestión de gobierno en el campo habitacional. Nosotros estamos generando trabajo, estamos dando soluciones habitacionales a chilenos en distintas partes del territorio y el esfuerzo que la Institución ha hecho en ese sentido ha sido realmente enorme y comenzó con particular intensidad en la gestión de mi antecesor, el señor Almirante Martínez, esfuerzo que hemos podido sostener a lo largo del tiempo.

Estamos administrando 4 hospitales, de los cuales uno se está construyendo en este momento en Punta Arenas. En realidad se está reconstruyendo, porque lo estamos recuperando de un hospital que ya estaba obsoleto. Esto va a ser posible gracias a un aporte especial que nos ha hecho el Ministerio de Defensa a través del CONSUDENA, de los fondos tridimensionales, porque se trata de un hospital que sirve a todas las Instituciones de la Defensa y de Orden en la zona de Magallanes. Este proyecto va a estar completado en 3 años, y en el próximo mes de julio vamos a inaugurar la primera etapa del mismo; por lo tanto, en el ámbito de la salud como en el habitacional, nuestra Institución y las Fuerzas Armadas también juegan un rol muy importante de cara al país.

Otro aspecto en que la Armada desarrolla un esfuerzo importante es en el campo educacional, esfuerzo que representa un gran aporte al desarrollo nacional, dado que nuestra Academia Politécnica, como se puede comprobar cada año, gradúa aproximadamente 3.800 especialistas de muy alto nivel, desde nivel técnico mecánico hasta ingenieros en distintas especialidades,

y esto representa un aporte al país en toda su profundidad y en todo su significado, así es que: en la parte habitacional, en la parte educacional y en la parte salud, entregamos un aporte muy importante, que hoy día no quisiera dejar de mencionar.

Señor Ministro, Excelentísimo Señor Embajador, Honorables Senadores de la República, Señores Subsecretarios, distinguido auditorio. Esto es, en términos generales, el accionar de nuestra Institución. Así es como vemos el presente y el próximo futuro, en un escenario que guarda relación con la defensa de nuestros intereses vitales, como es el territorio de nuestro desarrollo, como es el ámbito marítimo y nuestra presencia y compromiso con el accionar mundial, como sujetos activos del mismo.

Esta es nuestra visión de la problemática que enfrentamos y de cómo vemos que pueden ir evolucionando estos escenarios. Espero haber expuesto a ustedes cuáles han sido las dificultades principales que hemos enfrentado para llevar adelante esta visión y este proyecto, cuáles han sido las medidas que hemos tomado para poder compensar el escenario que acabamos de plantear y cuál ha sido el resultado que hemos logrado con este esfuerzo, del cual, ciertamente, estamos muy satisfechos.

Esta es, señores, la Marina de hoy. Esta es la Marina orgullosa, heredera de su pasado y potentemente comprometida con el futuro de nuestra Patria. Esta es la Armada de Chile.

Muchas gracias.

EL GOBIERNO LIMITADO Y SUS REFORMAS EN LA CONSTITUCIÓN DE CHILE*



JOSÉ LUIS CEA EGAÑA**

La democracia constitucional se caracteriza por el reconocimiento y respeto de la dignidad de la persona, así como de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza y de las garantías destinadas a defenderlos. El poder o soberanía se hallan al servicio de ese principio fundamental. De ello resulta que el gobierno del Estado se encuentra siempre limitado por el acatamiento que debe a ese principio. Están en trámite parlamentario varias reformas a la Constitución de 1980. El autor plantea en este artículo que esas enmiendas pueden ser aprobadas, pero que los cambios se hagan para fortalecer ese principio y no con el propósito de debilitarlo.

INTRODUCCIÓN

Agradezco haber sido invitado para exponerles mi punto de vista en el tema, siempre importante pero hoy y, sobre todo, en el futuro creo que mucho más aún por el análisis, parcial o sesgado, que suele efectuarse de él.

Expreso, además, que me siento honrado por hallarme en esta prestigiosa Academia. Es la tercera oportunidad que tengo de plantearles mi posición en el tema. Espero que las ideas que presentaré sean útiles para el desempeño profesional en las instituciones de

la Defensa Nacional en que ustedes sirven a nuestra Patria. Advierto, sin embargo, que en la exposición de hoy he introducido ideas nuevas. Algunas de ellas son aclaratorias, otras complementarias de las que fueron publicadas en la revista de esta Institución un año atrás, pero, en definitiva, desarrollaré planteamientos sustanciales que no hice antes y con los cuales yo mismo estimo acercarme más a una visión, moderna y real, en la materia.

El **tema** que debo analizar abarca **dos tópicos** que será **necesario relacionar**, pues existen diversos y

* Versión escrita de la disertación del autor, hecha el 22 de noviembre de 2000, en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, del Ministerio de Defensa Nacional. Se aclara que la información sobre reformas a la Constitución ha sido actualizada al 10 de enero de 2001.

** Profesor de Derecho Constitucional y Ciencia Política P. Universidad Católica de Chile y Universidad de Chile.

vigorosos ligámenes entre ellos. Comenzaré aludiendo a los equilibrios o balances institucionales, para referirme después a las reformas constitucionales, cuidando de excluir aquellas enmiendas que son ajenas a los contrapesos sistémicos.

I. PODER Y AUTORIDAD

¿**Qué son**, podemos preguntarnos desde luego, los **frenos y contrapesos** en el constitucionalismo y **cuál es su importancia** teórica y práctica?

Antes de revisar el texto y contexto de la Carta Fundamental vigente en Chile debemos situar este primer asunto en una **visión de principios doctrinarios y de perspectiva histórica**, no sólo de nuestro país sino que de la **civilización occidental**, pues de ella venimos y a ella pertenecemos.

En esa labor, afirmo que dicha civilización fue, es y debe ser entendida, principalmente, como una cosmovisión o **imago mundi humanista**, es decir, centrada en el reconocimiento de la **dignidad** de la persona humana con la jerarquía de valor supremo. Tal dignidad es una cualidad singularísima del hombre, de la que fluyen los derechos esenciales e inalienables que emanan de nuestra naturaleza y las garantías, acciones o recursos, más que nada judiciales, destinados a defenderlos y promoverlos, ante amenazas o de frente a hechos ya consumados.

Pues bien, para asegurar, en la mayor y mejor medida posible, nunca plena o totalmente alcanzable, por supuesto, cuanto implica el humanismo,

nuestra civilización ha venido elaborando, formulando, implantando y perfeccionando, casi siempre con esfuerzo por la resistencia y el largo tiempo que supone vencerla, **una concepción o idea y una organización del poder**, soberanía, dominación o mando muy específica e inconfundible, quiero decir, que sea racional o legítima. En otras palabras, trátase del **gobierno** de unos pocos hombres sobre la inmensa mayoría de ellos, pero un gobierno o poder de dirección que posea el **rasgo capital** que se estructura con los **dos elementos** siguientes: Primero, que **los gobernados** reconozcan, libre y reflexivamente, esa energía de conducción y que la obedezcan con idénticos rasgos; y segundo, que tal actitud del pueblo sea consecuencia de hallarse demostrado en los hechos, con anterioridad y también en el presente, el respeto de los **gobernantes** a la dignidad, los derechos y las garantías de la población, sin excepción y exclusión de ninguna especie.

Cuando existe, realmente, esa relación constante de apoyo recíproco, de sinergia política, social y económica entre quienes mandan y los llamados a obedecerlos, entonces puede hablarse que el sistema político es **legítimo**. Este adjetivo califica, en resumen, la esencia del gobierno desempeñado con autoridad, a la vez que descalifica al gobierno ejercido con pura o primordial fuerza, e incluso violencia.

II. RELACIÓN BINARIA DE MANDO

El poder, por consiguiente, **no es una posesión** que quien lo ostenta puede ejercer a su arbitrio. Lo legítimo es insertar el poder en una **relación**

bilateral de mando y obediencia entre sujetos libres, conscientes, informados y evaluativos.¹

Insisto en la **bilateralidad** de la relación de mando y obediencia: que los gobernantes **respeten** a los gobernados cuando ejercen el gobierno o, lo que es igual, que exista correspondencia y armonía entre ambos grupos, de manera que los gobernantes **cumplan la voluntad** de los gobernados; y que estos últimos se esfuercen por **contribuir** al bien común del Estado-Nación.

Dejando de lado los infaltables casos extremos, cuanto ha sido expuesto no es, probablemente, difícil de entender ni de aceptar. Empero, a pesar de esa cualidad de evidencia, deseo subrayarlo para que se descubran las implicancias que ello tiene en nuestro tiempo.

Por ejemplo, la **gobernabilidad**² de las comunidades humanas, tan frecuentemente aludida, es un proceso cuyo éxito depende del grado que tenga la legitimidad de la relación a que me he referido. Siendo variable o fluctuante esa legitimidad, resulta que también lo es la gobernabilidad respectiva, esto es, **la capacidad** de

la autoridad para gobernar a la población en función del bien común de ella.

Indudablemente, **muchas veces y en todos los tiempos**, nuestra civilización ha comprobado, pero con sufrimiento y siempre críticamente, el **incumplimiento** del objetivo o postulado descrito. Ello, sin embargo, **no invalida la justificación** de tal objetivo ni del esfuerzo para que pueda ser realizado cabalmente, en todas partes y en la mayor medida factible, como ya lo advertí.

III. PODER VIGILADO Y RESPONSABLE

Llamamos, aproximadamente desde hace 2.300 años, **democracia** al régimen político que se propone concretar los ideales resumidos.³ Y denominamos **constitución** al texto y contexto, a la historia y espíritu que organiza y regula, sobre bases y con finalidades jurídicamente previstas, a ese peculiar régimen político.⁴

Imperativo es realzar, sin embargo, que el segundo de los vocablos mencionados no tiene más de 220 años con el significado referido. Es asunto del mayor interés, en el cual no puedo

1 Continúa insuperada la originalidad, lucidez y precisión con que describe esta relación FRIEDRICH Carl J. en **El Hombre y el Gobierno** (Madrid, Ed. Tecnos, 1968) Pág. 181.

2 Véase, por ejemplo, DROR Yehezkel: **La Capacidad de Gobernar. Informe al Club de Roma** (México DF., Ed. Fondo de Cultura Económica, 1996) Pág.127; y TOMASSINI Lusiano: **"Gobernabilidad y Políticas Públicas"**, en URZÚA Raúl y AGÜERO Felipe (editores): **Fracturas en la Gobernabilidad Democrática** (Santiago, Centro de Análisis de Políticas Públicas - Universidad de Chile, 1998) Pág. 31.

3 LOEWENSTEIN Karl, **Teoría de la Constitución** (Barcelona, Ed. Ariel, 1970) Pág. 89.

4 MURPHY Walter, "Constitution, Constitutionalism and Democracy", en GREENBERG Douglas, KATZ Stanley y BETH OLIVIERO Melanie (editores): **Constitutionalism and Democracy. Transitions in the Contemporary World** (Oxford, Oxford University Press, 1993) Pág. 3.

detenerme aquí, examinar las razones que explican, o tal vez fracasan en el esfuerzo de hacerlo, la ausencia de una constitución con anterioridad a la época indicada, como asimismo, las secuelas de ello.⁵

Lo cierto y práctico es que la **democracia constitucional** es la fórmula resultante de la fusión o **conjugación armónica** de los ideales de democracia y constitución, de régimen político humanista y generado, ejercido, controlado y responsable con sujeción al derecho.

Esa fórmula de la libertad con igualdad, en orden y paz, **tiene, entre las técnicas** destinadas a infundirle eficacia, una que nos preocupa en esta exposición. Se trata, efectivamente, del **principio de separación de órganos y funciones estatales con frenos y contrapesos** entre ellos.

Tal principio es muy antiguo, con antecedentes en la filosofía griega clásica.⁶ Pero él es atribuido, principalmente, al Barón de Montesquieu (1689-1755) en su libro "El Espíritu de las Leyes", publicado en 1748. La elaboración de ese filósofo y político francés tiene, empero, que ser vinculada al libro "El Federalista" de James Madison, Alexander Hamilton y William Jay, resultante de la recopilación de artículos publicados en la prensa de Nueva York en 1787-1788, porque en él hallamos otro **principio: el de los**

frenos y contrapesos entre esos órganos y funciones.

Es decir, fue y sigue siendo hoy inútil referirse sólo a la teoría de separación de los órganos y funciones estatales enunciada por Montesquieu, como técnica de la democracia constitucional, aislándola de los supuestos subyacentes a ese proceso cultural y no de ingeniería institucional. Así es, porque considerada en sí misma, se trata, más que nada, de ciertos procedimientos que los diversos órganos integrantes del ideal clásico del gobierno mixto deben seguir para respetar la libertad. Empero, es claro que tales procedimientos nunca han sido suficientes para asegurar el cumplimiento del objetivo aludido. Era y sigue siendo necesario algo más sustantivo. Trátase de los **controles** entre esos órganos, **el equilibrio** en las potestades de cada uno de ellos y la **responsabilidad** subsecuente a tal fiscalización, serie de supuestos con cuyo cumplimiento es posible infundir carácter, más real y práctico, a la teoría.

IV. SOCIEDAD CIVIL Y SISTEMA POLÍTICO

Los dos principios nombrados se fundan en una máxima común a ambos y cuya consecución se procura lograr con ellos. Tal **máxima** dice que el **poder tiende a ser abusivamente ejercitado**, apartándose de cuanto

5 Consúltese, en general, HINTZE Otto, **Historia de las Formas Políticas** (Madrid, Ediciones Revista de Occidente, 1968).

6 Aristóteles (ca. 384-322 AC), **La Política** (Barcelona, Editorial Iberia, 1962) Libro Tercero, Capítulos V y VI.

exigen de él la democracia y el constitucionalismo.⁷ Para prevenir e impedir, en la mejor y mayor medida posible que suceda así, o bien, que si ocurre de tal modo operen controles y sanciones, oportunas y eficaces, se presume que es indispensable **dividir o fragmentar** el ejercicio del poder o soberanía, disponiendo que el Poder vigile al poder.

Trátase, entonces, que unos órganos del Estado-Gobierno fiscalicen a otros órganos del mismo aparato público y que, en definitiva, ninguno quede fuera de crítica, control, denuncia y responsabilidad, sea ante ciertos órganos o, en definitiva, ante el cuerpo electoral o ciudadanía.

Tradicionalmente se entendió que los “Poderes”, es decir, los órganos del Estado-Gobierno o sistema político eran **sólo tres**, cada uno a cargo de la función respectiva, adjudicada a él por la constitución. Era una división triple del “Poder”, concebida horizontalmente, entre iguales o pares, con flujo descendente desde la cima de la autoridad hacia la población gobernada.

Primeramente, cabe recordar que el órgano Legislativo era el máximo o supremo; luego, lo seguía en relevancia el órgano Ejecutivo; y por último, se contemplaba un órgano nulo, dotado de

una facultad de impedir o de oponerse a los otros dos poderes, que era el Poder Judicial.

El primero de tales órganos dictaba la ley, expresión de la voluntad general o soberana, fijando así el marco de actividad de los otros dos poderes. El segundo materializaba las normas legales, aplicándolas en casos concretos. El tercero se encargaba de resolver los litigios provocados por esa aplicación de la ley, sea entre las autoridades o los gobernados, pero siguiendo fielmente el texto articulado por el legislador en su obra.⁸ Era, como ha sido reiteradamente advertido en la doctrina, una concepción **mecanicista** del gobierno.

La visión clásica y más simple del asunto hoy se halla superada. Habiéndose entronizado la democracia como gobierno del pueblo, efectiva y crecientemente ejercida por la ciudadanía, en la misma medida ha ido quedando obsoleta, o en todo caso reducida, la fórmula democrática fundada en la representación. Esta, en la práctica, llegó a convertirse en delegación en favor de los mandatarios, los cuales se desempeñan en las instituciones del Estado-Gobierno, pero, en verdad, casi sin rendir cuenta a sus mandantes.

Por otra parte y como nota aún más cardinal, en la teoría se supone que la sociedad civil, si bien detenta un

7 Una exposición sobre el punto se halla en el **Espíritu de las Leyes y El Federalista**, respectivamente, en CHEVALLIER Jean Jacques, **Los Grandes Textos Políticos desde Maquiavelo a nuestros días** (Madrid, Ed. Aguilar, 1965) Pág. 104 y CEA EGAÑA José Luis, **Teoría del Gobierno. Derecho Chileno y Comparado** (Santiago, Ediciones P. Universidad Católica de Chile, 1999) Pág. 46.

8 NEUMANN Franz, **The Democratic and the Authoritarian State. Essays in Political and Legal History** (New York, Free Press, 1957) Pág. 96. Hay traducción castellana de este libro hecho por Ed. Paidós (Buenos Aires, 1973).

consenso en lo fundamental que explica su existencia y proyección, ello se conjuga con el pluralismo de grupos, ideas y recursos de toda índole, pluralismo que se manifiesta en el voto, los partidos, los medios de comunicación, las agrupaciones socio-económicas y culturales, todas gozando de autonomía en el cumplimiento de sus fines propios.⁹

V. PODER LIMITADO Y GOBIERNO REGULADO

La teoría de separación de órganos y funciones con frenos y contrapesos continúa siendo, sin duda, válida para la defensa de la democracia constitucional. Empero, ella ha experimentado, al tenor de lo ya sugerido, varios **cambios trascendentales** para adecuarse a la naturaleza del proceso gubernativo de nuestro tiempo.

El primero de esos cambios lo resumo en los términos siguientes: **la soberanía** ya no es absoluta ni infalible, porque lo impide el **garantismo constitucional**, nacional e internacionalmente asegurado, de la dignidad y los derechos humanos. La mayoría ciudadana, en otras palabras, por amplia que sea, no puede desconocer ni vulnerar los derechos esenciales de la minoría. La ley, por ende, dejó de ser la voluntad general omnipotente e infalible. Corresponde al Poder Judicial así declararlo cuando el legislador

quebranta la constitución, potestad cuya relevancia deja de manifiesto la independencia y rectitud con que debe ser desempeñada.

Por otra parte, la **modernización del Estado** ha llevado, en los últimos cincuenta años, aproximadamente, a concebir, materializar y normar una estructura más compleja del sistema de órganos públicos.¹⁰

Efectivamente, ya es indiscutible la primacía del **poder u órgano constituyente y de la función homónima**, de modo que la ley carece de valor si no coincide, en contenido y forma, con lo dispuesto en el código político.

Ahora también se reconoce el **poder de vigilancia o revisión de la supremacía** de la Carta Fundamental a través del Tribunal Constitucional, distinto del Poder Judicial e inconfundible con la Corte Suprema.

Tampoco ya se discute la erección del **órgano monetario, cambiario y crediticio**, llamado por lo común **Banco Central**, el cual tiene carácter técnico y es **autónomo** con respecto al Poder Ejecutivo. En nuestra época, caracterizada por la **globalización de los problemas, de las comunicaciones y de los mercados**, la economía se ha vuelto esencialmente monetaria y, con ello, realzada la importancia del Banco Central.

9 MATTEUCCI Nicola, "Constitucionalismo", en BOBBIO Norberto *et al.*: **Diccionario de Política** (México, DF., Ed. Fondo de Cultura Económica, 1997) Pág. 337.

10 Consúltese, en general, ARAGÓN Manuel: **Constitución y Control del Poder** (Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina, 1995) Pág. 11. Para el caso chileno véase PANTOJA BAUZÁ Rolando: **La Organización Administrativa del Estado** (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1998), especialmente Pág. 136.

El **control**, por último, se ha diversificado, configurándose una red que opera en los más diversos aspectos y de la cual el pueblo es agente principalísimo, obrando por sí o a través de sus representantes legítimos.

VI. DEMOCRACIA Y SUBSIDIARIEDAD

Por idéntica circunstancia, cada día se avanza más al reconocimiento del **poder de participación y decisión ciudadana** a través de los métodos de la **democracia semidirecta**. Por ello, la ciudadanía hoy vota, de modo habitual, en referendos y plebiscitos comunales, regionales y nacionales, sin perjuicio de hacerlo en las elecciones de las autoridades de cada una de esas divisiones territoriales. Además, la iniciativa popular y la revocación de ciertos mandatos forman parte de aquella **democracia directiva**.

Por eso, se afirma, con acierto, que a la división horizontal del poder le sucede ya otra vertical, comprehensiva del Estado-Gobierno y de la sociedad civil.

Citando con aprobación a Norberto Bobbio,¹¹ decimos, por consiguiente, que “si queremos tomar hoy un índice de desarrollo democrático, éste no puede ser ya el número de personas que tiene derecho a votar, sino el número de sedes, distintas de la

política, en las que se ejerce el derecho a voto (...), el criterio no debe ser ya el de “quien” vota, sino el de “donde” se vota”.

Lo mismo está sucediendo con la gestión de asuntos públicos, de índole social y económica, por **el no Estado o sociedad civil**, a través del **principio de subsidiariedad**. Lo público, en otras palabras, ya no es dominio exclusivo del Estado,¹² ni puede o debe ser controlado por sus órganos como si se tratara de servicios públicos.

VII. MÁS EVIDENCIAS DE LA MODERNIZACIÓN

En ese contexto, de mayor diversidad y dificultad en las decisiones colectivas por la complejidad que tiene ahora la trama social, deben ser situadas **las Fuerzas Armadas y la Fuerza Pública**. Ellas son órganos del Estado Democrático Constitucional al servicio de la sociedad civil y del Estado-Gobierno, de la democracia y de la constitución. No son, por ende, instituciones subordinadas sólo al mando político supremo, sino que también al Estado de Derecho y al **telos** de la Carta Fundamental.

Sin agotar el catálogo de cambios que vivimos incluyo, por último, una referencia a la **constitucionalización del derecho internacional o internacionalización del derecho constitucional**. Esta innovación se halla evi-

11 BOBBIO Norberto, **El Futuro de la Democracia** (Barcelona, Ed. Plaza y Janés, 1985) Págs. 33 y 71.

12 Revísese BRESSER PEREIRA Luis Carlos y CUNILL GRAU Nuria (editores), **Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado** (Buenos Aires, Ed. Paidós, 1998); y Universidad del Bío-Bío - ILPES: **Instituciones y Actores del Desarrollo Territorial en el Marco de la Globalización** (Talcahuano, Impresora Trama, 1999).

denciada en los tratados sobre derechos humanos y los órganos, sobre todo jurisdiccionales, destinados a tutelarlos, de manera **complementaria o coadyuvante** solamente, de lo que incumbe hacer a los órganos internos de cada Estado-Nación.¹³

De cara a tan rico y dinámico panorama puede afirmarse, en resumen, que resulta insostenible, por equivocado, parcial y obsoleto, seguir razonando con base en la división tripartita del poder que propugnaba la teoría comentada en su versión clásica.

Semejantes calificativos merecen insistir, aunque sea con incidencia en un tema muy preciso, en la expansión del concepto de **administración del Estado**, hecha con el propósito de seguir incluyendo órganos constitucionales autónomos, como el Banco Central, en los cuadros de esa suma de servicios y empresas públicas.

VIII. EL CASO CHILENO

Es un mérito de la **Constitución de 1980**, cada día más amplia y categóricamente admitido,¹⁴ haber articulado

varios de esos nuevos órganos con sus respectivas funciones, los cuales operan como frenos y contrapesos.

Concretamente, pensamos en el rol importantísimo del **Tribunal Constitucional**, aclarando que, si bien ya había sido incorporado al sistema institucional en 1970, su fracaso al cabo de tres años llevó a reorganizarlo por completo -y con éxito- siete años después.¹⁵ Lo mismo señalamos a propósito del **Banco Central**, institución de la cual subsisten núcleos críticos que no se allanan a aceptar la necesidad de contemplarlo, con autonomía y carácter técnico, en nuestro sistema de gobierno.

En tal perspectiva hallamos, igualmente, la **separación de lo social y estatal**, garantizando a los múltiples grupos de la sociedad civil la autonomía o libertad necesaria para gestionar variados servicios públicos por entes no estatales, materializando el **principio de subsidiariedad**.¹⁶

Asimismo, una real y efectiva **regionalización** de los sectores público y privado, no únicamente el primero, debe ser incluida en la nómina, avanzando, muchísimo más allá de lo

13 El preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos proclama que "Los Estados Americanos signatarios: Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana (...), justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el Derecho Moderno de los Estados Americanos". Corroborando lo antes señalado se hallan los artículos 46º Nº 2 letra a) y 61º de la misma convención.

14 Véase del autor **El Sistema Constitucional de Chile. Síntesis Crítica** (Santiago, Imprenta Alfabet, 1999) Pág. 100.

15 DIEZ URZÚA Sergio, **Personas y Valores. Su Protección Constitucional** (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1999) Pág. 363.

16 Hoy, la invocación de este principio es transversal por la doctrina, como puede apreciarse, v.gr., en el pensamiento socialdemócrata renovado de GIDDENS Anthony en **La Tercera Vía** (Madrid, Ed. Taurus, 1999).

que se dejó plasmado, sin verdadero éxito, en la reforma de 1991 a nuestra Carta Fundamental.

Menciono el **Consejo de Seguridad Nacional**, integrado paritariamente por civiles y uniformados, porque tiene que ser destacado como nuevo órgano constitucional autónomo, cuya finalidad es patente, en cuanto freno y contrapeso singularizado por la prudencia y visión de Estado o de largo plazo del bien común, de ciertas autoridades estatales de máxima jerarquía en el sistema político.¹⁷ También puede hallarse cierto sentido de contrapeso institucional en la inamovilidad relativa de los **Comandos de las Instituciones Armadas** para contribuir a su desenvolvimiento profesional.

Ahora y más recientemente, el catálogo incluye el **ministerio público**, desgajado del Poder Judicial para asumir, con carácter exclusivo, la dirección de la investigación, racional y justa, de los hechos constitutivos de delito, de los que determinen la participación punible y de los que acrediten la inocencia del imputado, ejerciendo, en su caso, la acusación penal pública en contra de los responsables por ellos.¹⁸

Puede concluirse que, en Chile y nuestra civilización occidental entera, está en curso un proceso de **creciente complejidad o diversificación de los**

órganos y funciones estatales. Pues bien, entre todos esos órganos existe una **red de competencias y controles**, cuyo ejercicio requiere la intervención de dos o más de ellos, configurándose los que se llaman **actos compuestos**. Eso lleva a frenos y contrapesos recíprocos. Además, he realizado la participación ciudadana y la instauración de órganos técnicos, no político contingentes, de control.

Por eso, y para terminar este rubro, pienso que al rasgo de complejidad debo agregar el de **tecnicismo** en el desempeño de las funciones públicas, apartando muchas de ellas de las oscilaciones que conlleva la contingencia política, para asegurar la continuidad o estabilidad de las decisiones pertinentes.

IX. DILEMAS SUPERABLES

Como siempre surgen **problemas para institucionalizar**, quiero decir, para arraigar en la cultura nacional tal sistema de órganos y funciones, infundiéndole cualidad **perdurable**, o sea, segura y estable a su desempeño.¹⁹

Personalmente, me parece ostensible en nuestra Constitución el **desbalance**, al menos formal, **en beneficio del Presidencialismo**, con perjuicio de la descentralización política y administrativa,²⁰ como también en desmedro de la **fiscalización política**

17 Constitución de 1980, artículo 96º, especialmente en su letra b).

18 *Id.*, nuevo artículo 80º A, introducido por la ley de reforma constitucional Nº19.519 de 1997. Véanse, a mayor abundamiento, los artículos 1º y 63º letra d) de la ley Nº19.640 de 1999, Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público.

19 BURDEAU Georges, **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional** (Madrid, Ed. Nacional, 1981) Pág. 113.

20 Véase del autor **El Sistema Constitucional** supra nota 13. Pág. 214.

que incumbe ejercer a la Cámara de Diputados sobre los actos del Gobierno.

También pienso que **los partidos políticos** siguen gravitando, excesivamente, en la operación real del sistema, porque distorsionan el Presidencialismo y los roles del Congreso, habiéndose demostrado, además, capaces de reeditar sus ligámenes dominantes sobre algunos gremios y sindicatos.

Tampoco puedo callar el **resurgimiento de los corporativismos**, a través, precisamente, de gremios y sindicatos, de asociaciones profesionales y otros entes sociales que, actuando como grupos de presión, o, incluso, de tensión, buscan la satisfacción de reivindicaciones sólo sectoriales, doblegando a los órganos constituidos.

En fin, repito que **no es real, en mi concepto, la descentralización estatal**, ni siquiera en la subfunción administrativa que hoy se contempla en nuestro ordenamiento jurídico,²¹ siendo patente ya el clamor por una regionalización integral y efectiva, como quedó demostrado en los programas presidenciales de las dos principales candidaturas en 1999-2000. A mayor abundamiento, recuérdese que en su primer discurso como nuevo Jefe de Estado, en Concepción el 11 de marzo de este año, el Presidente Lagos anunció su compromiso con la regionalización, v.gr., mediante la **elección popular** de las autoridades de las respectivas divisiones territoriales y el

nombramiento, por los Intendentes, de los Secretarios Regionales Ministeriales respectivos.

X. CAMBIOS AL SISTEMA

Doy un paso adelante y paso al segundo de los tópicos de mi exposición. Lo introduzco con las preguntas siguientes: **¿Cuáles son las reformas a nuestra Carta Fundamental relacionadas con los frenos y contrapesos? ¿qué trascendencia tienen ellas?**

Llevamos ya catorce reformas, la última de las cuales se refiere a los ex Presidentes de la República, como senadores vitalicios, reconociéndoles un estatuto de ex Jefe de Estado coherente con la jerarquía de la función servida por ellos.²²

Sin embargo, de esas reformas sólo unas pocas se refieren al punto que me ocupa. Exactamente, pienso nada más que en la gran reforma de 1989; en la semi fracasada enmienda de 1991 sobre regionalización; y en la promisorio modificación concerniente al Ministerio Público, del 16 de septiembre de 1997.

Está pendiente, en consecuencia, el conjunto de cambios que más tiempo, debate y divergencia ha suscitado.

En efecto, me refiero, primeramente, a la reorganización del Senado para

21 *Id.*, Pág. 297.

22 Ley Nº 19.672, aprobada, tras acalorado debate, por mayoría amplia de votos en el Congreso Pleno celebrado el 25 de marzo de 2000, publicada en el *Diario Oficial* el 28 de abril del mismo año.

suprimir los Senadores Vitalicios y los nueve Senadores Designados. En seguida, a la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Elecciones para abolir el régimen binominal, aplicado en los comicios parlamentarios. Incluyo, en tercer lugar, a la alteración de la composición del Tribunal Constitucional y del Consejo de Seguridad Nacional.²³

También aparece en dicha agenda la supresión de la facultad de garantizar el orden institucional de la República, cuyo ejercicio incumbe, con carácter exclusivo y excluyente, a las cuatro autoridades máximas de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile.

XI. TÉCNICAS AL SERVICIO DE LA DEMOCRACIA

En otro orden de ideas, de singular interés resulta interrogarse sobre las implicancias de las **nuevas reformas** que han venido emergiendo en el tópico, aún no suficientemente decantadas y menos debatidas. Entre ellas menciono las siguientes.

En primer lugar, **el plebiscito o referendo nacional** para superar el bloqueo que, la minoría en el Congreso, oponga a los proyectos de reforma de la Constitución presentados por el Primer Mandatario. Se trata, por ende, de permitir al Jefe de Estado que convoque a la ciudadanía, para ese único efecto, cuando un mensaje de reforma constitucional sea rechazado,

en primer o segundo trámite, por cualquier rama del Parlamento. Pensamos, sin embargo, que para evitar que tal reforma aumente todavía más el Presidencialismo podría también convocar a la ciudadanía una mayoría calificada de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras reunidas en Congreso Pleno. En todo caso, deben circunscribirse, en la Carta Fundamental, las materias susceptibles de referendo, excluyéndose así y expresamente todas las demás.

El bosquejado es, en suma, un **método de arbitraje democrático**, puesto que lo desempeña el pueblo, en caso de conflicto de los dos órganos mencionados.

Por otra parte, se menciona, aunque cada vez menos, **la fiscalización y acusación política de los Consejeros del Banco Central**. Quienes así piensan lo hacen en relación con los planes de desarrollo económico y pleno empleo, y no solamente, como lo prescribe hoy la Ley Orgánica Constitucional respectiva,²⁴ a propósito de las funciones de velar por la estabilidad de la moneda y la normalidad de los pagos internos y externos.

Se tramita, además, una reforma que **suprime la legislatura extraordinaria**, dando mayor igualdad al Presidente de la República y al Congreso en la iniciativa y tramitación de las leyes. Se orienta también a un equilibrio razonable entre esos órga-

23 En una de las mociones en trámite, la formulada por parlamentarios de la Concertación, se plantea una alteración más radical de este Consejo: reducirlo a un rol sólo asesor del Presidente de la República.

24 Ley N° 18.840 de 1989 y sus reformas, artículo 3°.

nos supremos la **reducción a cuatro años del mandato presidencial**, sin reelección para el período siguiente. Este cambio permitiría, además, restaurar la **elección simultánea** del Primer Mandatario, de un lado, y de la Cámara de Diputados con el 50% del Senado, de otro, incentivando así el funcionamiento fluido de las relaciones entre esos órganos constitucionales.

Otra enmienda, igualmente en curso, **elimina el indulto presidencial** en favor de los condenados por ciertos delitos gravísimos, buscando así un mayor equilibrio entre las facultades del Jefe de Estado y del Parlamento. Se halla planteada, asimismo, la inclusión del narcotráfico en el régimen constitucional aplicable al terrorismo.

Existen mociones **más puntuales**, pero sistematizables en torno del ya realizado equilibrio de poderes. Por ejemplo, una de esas mociones busca restaurar la facultad del Senado, prevista en la Constitución de 1925, en punto a aprobar o no el nombramiento de los **embajadores** que debe proponerle el Presidente de la República. En esa misma perspectiva se ubica, como ya lo advertí, la **elección popular** de los intendentes, gobernadores y consejeros regionales.

Por último, hay reformas en calma aparente, podría decirse que diferidas o postergadas para una ocasión más propicia y que aún ni siquiera se divisa. Tal ocurre con la supresión de la **inamovilidad parcial** que hoy caracteriza a los Comandos Supremos de las cuatro instituciones armadas.

XII. MÁS INDEPENDENCIA PARA LA JUDICATURA

Los frenos y contrapesos son de índole **orgánica**, es decir, se establecen y deben funcionar entre las instituciones de jerarquía constitucional. Ellos se traducen en procedimientos y controles constitucionales que los órganos supremos del Estado de Derecho deben cumplir para obrar válidamente.

Sin embargo, no cabe duda que las reformas de la parte dogmática, o sea, la pertinente a la dignidad de la persona, a sus derechos fundamentales y a las garantías destinadas a protegerlos se hacen por el sistema de órganos constitucionales, en concreto, el Poder Constituyente y, después, el Poder Legislativo, especialmente.

La pregunta o el problema crucial, entonces, estriba en saber -y responder bien- si la aprobación de las reformas sobre frenos y contrapesos tendrá, como consecuencia, cambios medulares a la parte dogmática, los cuales hoy se hallan silenciados. ¿Ese silencio es, me pregunto, una actitud táctica o estratégica, pues no conviene, por ahora, revelar las intenciones reales en el tema? ¿qué circunstancias explicarían tal actitud de cautelosa espera? ¿es sensato obrar con tanta bruma o ya es tiempo de plena transparencia?

Habiendo llegado al planteamiento de esa clase de interrogantes, surge otro problema, esto es, el de la **certeza legítima o seguridad jurídica** que, sobre todo en el **orden público económico**, debe garantizar la Cons-

titución y la legislación que se dicte con sujeción a sus principios y reglas.²⁵

¿Son, en consecuencia, las reformas de la parte orgánica el comienzo del cambio en ese orden socioeconómico articulado en la parte dogmática del código político? ¿se oponen muchos a las reformas institucionales, precisamente porque intuyen que, si son aprobadas, ello marcaría el principio del desmantelamiento de la constitución económica y, por ende, el término de lo que ha sido un proceso sostenido de desarrollo socioeconómico en Chile? ¿hasta qué punto puede Chile, en definitiva, empeñarse en llevar adelante, y con éxito, una política, final y monetaria, incompatible con las exigencias, ineludibles por lo demás, de la globalización?

Retornando a lo que advertí entre las primeras ideas de esta exposición: Es claro que enfrentamos cuestiones de fondo y trascendentales, en que los frenos y contrapesos adquieren una importancia todavía mayor y, por lo mismo, más polémica.

Pues bien, el Poder Judicial es el más importante en las instituciones del sistema que se conoce como Estado de Derecho. Cuanto más independiente la magistratura, incluso en lo económico y operativo, más airosa saldrá de esta dura prueba.

Por eso y de cara a la experiencia histórica de Chile, la cual prueba que es riesgoso conferir, a un órgano público, potestades amplias y discrecionales, sin controles efectivos, lamento que haya sido reducida la procedencia del **recurso de protección** de los derechos públicos subjetivos. Más sensible todavía es esa reducción cuando se sabe que fue efectuada mediante un autoacordado de la Corte Suprema, objetable en su constitucionalidad de fondo, con sujeción a los artículos 1º inciso 4º, 5º inciso 2º, 19º N° 3º incisos 5º y 61º del Código Político.

Cierro estas observaciones con una evaluación general. Digo entonces que hay quienes anhelan alterar la **fórmula político-constitucional** hoy presente en la Carta Fundamental buscando, en su lugar, implantar un mayor equilibrio de poderes, v. gr., a través del semipresidencialismo de raigambre especialmente francesa.²⁶ Pero tampoco faltan deseos de ir más allá, alterando la **fórmula socioeconómica**, con el propósito de volver, aunque sea en parte, a reintentar experiencias ya vividas, fracasadas, y que culminaron en el agotamiento de nuestra democracia constitucional en septiembre de 1973.

Pocos, en esa perspectiva, se percatan de la trascendencia que para la democracia constitucional, en su vertiente humanista, tiene un Poder Judicial pleno y realmente independiente.

25 Revítese MEZQUITA DEL CACHO José L., **Seguridad Jurídica y Sistema Cautela. Teoría de la Seguridad Jurídica** (Barcelona, Ed. Bosch, 1989).

26 Cámara de Diputados. Comisión Especial de Régimen Político Chileno: **Informe de la Comisión Especial de Estudio del Régimen Político Chileno**, reproducido en XIV *Revista de Ciencia Política* de la P. Universidad Católica de Chile N°2 (1992) Pág. 148.

PERSPECTIVAS

Por supuesto, el exceso de teoría que puede adjudicarse a los miembros del primero de los grupos aludidos en el párrafo anterior no tiene la gravedad que singulariza al segundo de ellos.

Más aún, estimo que mientras quienes desean instaurar una nueva fórmula político-institucional lo hacen para consolidar la democracia constitucional, no es sensato suponer lo mismo con respecto a los que buscan reemplazar la fórmula socioeconómica en Chile.

Empero, siendo la Constitución un sistema de principios y preceptos y, por lo mismo, resultando lógica y políticamente inconcebible propugnar sólo la sustitución de la fórmula gubernativa sin que, más temprano que tarde, se haga lo mismo con la fórmula de la subsidiariedad estatal, me pregunto y los dejo con las inquietudes siguientes: ¿Es posible estabilizar en Chile hoy la plenitud del régimen constitucional, incluyendo la revisión de las dos fórmulas mencionadas, sobre la base de introducirle, únicamente, los cam-

bios que sean consecuencia de un consenso, amplio y profundo, de los órganos que ejercen el poder constituyente? ¿es concebible acaso tal consenso?

Últimamente me he referido, con insistencia, a mi temor en el sentido que en nuestro país parece que, a pesar de casi doscientos años de trayectoria republicana, **aún no entendemos bien qué es y cuánto cabe esperar de una constitución**. Analizar este tópico es ajeno a la presente conferencia. Pero aquí digo al menos que, ojalá, del debate y los acuerdos que comienzan a desarrollarse en el Senado, en punto a las dos mociones de reforma constitucional presentadas a mediados de este año,²⁷ surjan los consensos anhelados. Anhele que esos consensos sean, a su vez, representativos del propósito de estabilidad y progreso que señalé. En definitiva, espero que ellos sean expresivos de un **mejor concepto de lo que es** el constitucionalismo y su articulación en nuestro Código Político, es decir, del gobierno limitado por el respeto de la dignidad y los derechos de la persona humana.

27 Boletines del Senado N° 2434-07 y 2526-07 de 2000. El texto de ambas mociones se halla reproducido, además, en el *Diario de Sesiones del Senado* correspondiente a la sesión 7ª de 2000, Anexo de Documentos, Pág. 1265.

SEGURIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS



PATRICIO TUDELA P. (Ph.D.)*

La seguridad ciudadana es uno de los elementos fundamentales y prioritarios del desarrollo de toda sociedad y consecuentemente del Estado, cuya función primaria es la promoción del bien común y de la integridad de todos y de cada uno de sus habitantes.

Ella constituye un objetivo sustantivo y permanente y, por lo tanto, una de las preocupaciones principales propias de todo país en crecimiento, especialmente en aquellas áreas geográficas de mayores concentraciones poblacionales y urbanas. La generación y mantención de un ambiente vital social seguro, debe realizarse a través de una política de Estado que comprometa al conjunto de la sociedad nacional y que incentive la participación de todos los ciudadanos en la prevención del delito, el auxilio a las víctimas y la eficaz y justa sanción a los delincuentes, como también su efectiva rehabilitación.

Resulta difícil distinguir entre causas y efectos, dentro de la compleja red de factores e interrelaciones que afectan la seguridad de las personas. Por ello, es muy importante desarrollar políticas comprensivas que intervengan simultáneamente en los diversos factores.

La experiencia nacional e internacional indica que es necesario enfatizar la prevención, como política y estrategia permanentes, ya que dadas las condiciones multivariantes de la violencia, de la delincuencia y, en general, de la inseguridad, las posibilidades de acciones y medidas preventivas pueden ser muchas, pero el grado de éxito que alcancen dependerá en gran parte, de la eficiente coordinación de las mismas.

INTRODUCCIÓN

La seguridad es una perentoria necesidad humana que se guía por el

interés de sobrevivir. La necesidad de protección y certeza son algunos de los principales resortes de la vida social organizada.

* Doctor en Antropología de la Universidad de Bonn, República Federal Alemana; Prof. de Pre- y Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, Coordinador del Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior. E-mail patriciotudela@mixmail.com

Cada cierto tiempo, las ciencias sociales se ven desafiadas a dar respuesta a problemas candentes. En la década de los noventa e inicios del siglo XXI, una de las materias que más demanda un tratamiento urgente y amplio es la crisis de la seguridad o “época de la inseguridad”, tiempo en el cual cuestiones y situaciones tan preocupantes y peligrosas como éstas se han transformado en parte de nuestro “sentido común social” o cotidianidad.

Sin embargo, hasta el momento, en mi opinión, somos testigos de una aparente “complicidad involuntaria” que obedece a una falta de preocupación por estas materias. Esto es relevante, porque el conocimiento social mide su rentabilidad en la medida que pone a disposición de la propia sociedad de la cual surge, herramientas y conocimientos útiles para la solución de sus problemas más urgentes.

La seguridad, desde una perspectiva amplia, se relaciona con el conjunto de sistemas de protección de la vida y los bienes de los ciudadanos ante los riesgos o amenazas provocadas por diversos factores, tanto urbanos como psicosociales. Así, se vincula a valores sociales como el respeto de la vida, la integridad física y patrimonio de los otros, sus libertades económicas, políticas y sociales. La seguridad, de esta manera, depende de condiciones jurídicas, sociales y culturales necesarias para el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la sociedad en su conjunto.

Abordar la seguridad desde esta óptica -una perspectiva integral- requiere poner atención tanto en los factores

objetivos de riesgo frente a la violencia, la delincuencia y la vida urbana, como la dimensión subjetiva de la inseguridad ciudadana, afectada muchas veces por construcciones y representaciones colectivas que confirman la naturaleza social y cultural de la seguridad.

Los desafíos que enfrenta una política intersectorial de seguridad ciudadana exigen poner el acento, entonces, en la generación de sistemas de información más acabados que permitan contar con diagnósticos focalizados y oportunos sobre una realidad local particular y las variables asociadas. Además, requiere necesariamente el mejoramiento de la coordinación de todos los órganos del Estado, especialmente aquellos que cumplen labores de prevención y control, entendiendo que se deben potenciar estrategias para fortalecer la relación entre las policías, los municipios y los propios vecinos. Por último, hace urgente lograr una mayor focalización en la detección de necesidades de seguridad y en la implementación de los planes que las satisfagan, aspecto en el que también la participación comunitaria resulta prioritaria.

En síntesis, la búsqueda de seguridad plantea la necesidad de implementar modalidades y mecanismos que fortalezcan la seguridad de las personas, independientemente de sus bienes y recursos, y de su grado de integración social. En otras palabras, plantean la necesidad de una política pública tanto a la hora de diseñar e implementar formas de participación y descentralización de las acciones.

La seguridad ciudadana, entendida como una política pública, significa que

no es fruto exclusivo de la acción del Estado y de los servicios policiales, sino que implica una tarea en la cual todos están llamados a colaborar responsablemente. Alcanzar mayores niveles de seguridad ciudadana es tarea de todos. En Chile las políticas públicas relacionadas con la seguridad ciudadana son una temática reciente.

RECONCEPTUACIÓN DE LA SEGURIDAD

Toda sociedad tiene mecanismos propios para definir, producir y garantizar la seguridad. Como se señaló, se trata de una exigencia propia de la condición humana que se hace más evidente cuando reconocemos que su satisfacción varía según la historia, la sociedad y la cultura. Todos estos son substratos básicos para entender las expresiones sociopolíticas y las formas de convivencia social que se autoimponen los grupos humanos.

Esto es relevante, pues permite afirmar que no existe una única forma, ni menos una sola manera válida de garantizar o alcanzar la seguridad. La cultura, las historias sociales, los diferentes ordenamientos jurídico-políticos son variables fundamentales que influyen en la valoración social y determinan los escenarios que hacen posible una estructuración u otra de los mecanismos institucionalizados para este efecto. En consecuencia, la respuesta de la sociedad a esa demanda es variable y, por ello, sujeta a innovación.

En segundo término -¡nuevamente una obviedad!- la seguridad puede entenderse en dos sentidos, igualmente

importantes. Uno, como sinónimo de certeza y ausencia de duda; y el otro, como ausencia de temor, riesgo o amenaza. Según esto, la seguridad no se restringe al hombre como ser biológico (protección y subsistencia). Por el contrario, se extiende a todos aquellos planos de la naturaleza humana que resultan de su cohabitación y convivencia con “otros” (certeza, confianza, paz o “no-violencia” y tranquilidad o “no-amenaza”, entre otros). Desde esta perspectiva, la seguridad es un problema político, en cuanto dice relación con un interés colectivo; y social, en cuanto implica un diseño de sociedad, de convivencia, de orden y de legalidad.

De lo anterior se desprende una tercera afirmación: el objeto de la seguridad puede variar, esto es, las acciones orientadas a dar protección pueden tener distintos destinatarios. En algunos casos, se le otorgará seguridad o “protección” a las personas o a un grupo de personas; a las instituciones o al conjunto de éstas; a un Estado o a un conjunto de éstos; a una nación y a un territorio u otras entelequias o convencionalismos necesarios para mantener la unidad de ésta.

Compartir esta afirmación ayudará a estar de acuerdo en que -inicialmente- no es de suyo propio o intrínseco a la seguridad un componente ético o moral. Por ello, atendida su naturaleza, la seguridad demanda entonces una exigencia adicional, cual es: su valoración como “un medio para”, como recurso; y no como “un fin en sí mismo”. La respuesta del hombre a esa valoración -según nos enseña nuestra historia personal y social- tiene que ver

con el “sujeto”, con quien la ejerce y la busca, con quien la demanda y la otorga.

La seguridad, como todo objetivo humano y social, no se construye aisladamente del resto del sistema en cual éste se inserta. Es un componente de un sistema mayor -del sistema social o de la nación-, cualquiera sea la perspectiva desde la cual observemos nuestro “sistema”. Es una parte de una totalidad mayor, más amplia y menos concreta. Por ello, podemos definirla como un fenómeno multicausal y multifacético. Esto es, no tiene una única fuente de origen ni menos admite una única lectura por parte del sujeto.

Su naturaleza es polivalente. En efecto, podemos hablar de “seguridad”, pero sería difícil un consenso sobre los énfasis, los valores asociados, o el “objeto beneficiado”, si no recurrimos a los adjetivos ya conocidos, como son: “humana”, “de los habitantes”, “personal”, “nacional”, “pública”, “ciudadana”, “integral”, “jurídica”, “económica”, “urbana”, “social”, “ecológica”, “interna”, “externa”, “industrial”, “empresarial”, entre otros términos.

Estos adjetivos expresan el objeto y el sujeto de la seguridad, el *locus*, el *focus* y el *modus* de la seguridad. Así, la seguridad se centra en la persona o en una entidad superior y más abstracta (objeto); aborda una faceta de la vida del hombre o diversos aspectos del individuo o el colectivo (el

locus y el *focus*); varía según la manera de alcanzarla y garantizarla (proactiva o reactivamente; el *modus*); y, finalmente, quien o quienes la promueven o buscan (el sujeto).

PERSPECTIVAS SOBRE LA SEGURIDAD

El tratamiento de la seguridad es uno de los más profundos en el debate público, ya que en esa temática confluyen una gama de factores e intereses de tipo social, político, institucional y económico, así como la responsabilidad de los actores políticos, desafiando desde ya la capacidad para ponerse de acuerdo, pues en la base de este desencuentro subyace la permanente pugna entre el poder y los individuos, el Estado y derechos de los ciudadanos.¹

Sólo la adopción de un enfoque holístico y multicausal, que reconoce, por un lado, la intervención de diversas variables, tanto estructurales como histórico-políticas -que influyen o condicionan la forma cómo la sociedad y el Estado se organizan-; y, por el otro, que reconoce o asume las características de nuestra sociedad -cuya configuración refleja una heterogeneidad producto de una historia social y cultural no exenta de traumas y frustraciones-, permite comprender y enfrentar los desafíos que impone la seguridad de las personas, la seguridad pública y la seguridad del Estado-Nación.

1. La superación de esta aparente confrontación obliga, necesariamente, a explicitar los fundamentos de una política de seguridad ciudadana en democracia. Un intento de respuesta a esta inquietud hemos formulado en: TUDELA Patricio “**Prevención del delito y seguridad ciudadana...**”, 1998, Págs. 87-111.

Una visión más renovada, y acorde con los desarrollos políticos de las sociedades de fines del siglo XX, asume la seguridad humana, como concepto o doctrina que revela la mutación o transformación valórica que consignamos desde hace un tiempo sobre el enfoque de la seguridad. Desde la perspectiva del desarrollo humano, ella se asocia con cambios y condiciones sociales, políticas, culturales y económicas. Brevemente expresado, este enfoque -formulado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)- pone la seguridad en directa relación con el desarrollo global de la sociedad.

En síntesis, la seguridad humana destaca la relevancia de diversas dimensiones y niveles de la seguridad, en especial el carácter subjetivo vinculado a la calidad de vida, la dignidad humana en términos de libertad, el acceso al mercado y las libertades sociales.² De la misma forma, tiene que ver con factores ligados a la criminalidad y la violencia, como también con el actuar de las instituciones del derecho y sus auxiliares. Desde esta perspectiva, la seguridad humana implica las nociones de “seguridad ciudadana”³ y de “seguridad jurídica”.

De ahí que el éxito de los esfuerzos encaminados a una mayor seguridad sea visto como variable dependiente de

la implementación de soluciones comprensivas o integrales, abordando los diversos aspectos o factores substantivos, y que plantean amenazas o riesgos de naturaleza compleja y diversa.

Las tensiones sociales, los conflictos y las inequidades son factores que amenazan la seguridad de las personas, tal como lo hacen desde hace décadas diversas formas de explotación humana y fenómenos como la delincuencia, el crimen organizado, la violencia, el vandalismo o la drogadicción. La mayoría de estos problemas están vinculados y ninguno de ellos es de solución simple. Por el contrario, cada uno demanda una visión amplia y holística, una acción desde diversos ángulos y sobre diversos frentes, pormenorizada, reconociendo y focalizando las respuestas al amparo de un enfoque integral y preventivo, como al mismo tiempo innovador en cuanto a sus actores.

Es así como del propio anhelo por seguridad se desprenden diversos ámbitos interrelacionados y que tienen que ver con la calidad de vida y los problemas surgidos de la vida moderna en una sociedad.

Hoy nadie discutiría que el espacio (*locus*) donde estos problemas se hacen evidentes es la ciudad. Los

2. ARRIAGADA y GODOY, “**Seguridad ciudadana y violencia...**”, *CEPAL-ECLAC*, 1999, Pág. 9.

3. “La seguridad ciudadana dice relación con el conjunto de sistemas de protección de la vida y de los bienes de las personas, frente a los riesgos que conlleva la vida en sociedad, especialmente la vida urbana. En un sentido amplio, tiene mucho que ver con el conjunto de las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales, ecológicas e institucionales que garantizan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y convivencias ciudadanas” AFANADOR Miguel A., “**Seguridad ciudadana en Colombia**”, en: *Persona y Sociedad*. ILADES, Vol. 9, Nº 3, Santiago, 1995.

grandes centros urbanos generan condiciones propicias para la violencia urbana y la inseguridad de sus habitantes.

La ciudad de hoy es un espacio urbano que conjuga diversas formas de vida. Nuestras ciudades latinoamericanas son altamente heterogéneas, social, económica y culturalmente hablando. En ellas las relaciones tienden a ser cada vez más impersonales. El desarrollo, la desigualdad y la pobreza, la marginalidad, la estigmatización y segregación social, la individualidad y la falta de solidaridad encuentran variadas formas. Los centros urbanos tienen expresiones diferentes, pero al mismo tiempo tienen algo en común: desintegración, cesantía, drogadicción, violencia, delincuencia y vandalismo, entre otros riesgos y peligros. La violencia y la inseguridad en las grandes ciudades y a través de sus diferentes formas es la resultante de una multicausalidad, donde intervienen factores individuales y colectivos, sociológicos y culturales⁴ que influyen en la conducta de las personas.

La desigualdad en los ingresos; la pobreza de los hogares urbanos; las tasas de desempleo; el porcentaje de jóvenes urbanos que no estudian ni trabajan; el déficit educacional y la baja escolaridad, entre otros, son factores de riesgo asociados a la violencia e inseguridad urbana.

Más allá de lo señalado, esta revisión sería incompleta si no abandonamos nuestra postura “desde afuera” y nos desplazamos “hacia adentro”; esto es, si no reconocemos la dimensión más relevante de la seguridad: la visión del propio “actor social”.

En efecto, el PNUD reconoce en la seguridad dos sentidos: un sentido objetivo, que consiste en que “cada persona disponga de mecanismos, redes o vínculos que le permitan aprovechar las oportunidades sociales, manteniendo cursos de acción estables, protegidas de las amenazas sociales por la vía de la disposición de mecanismos reparadores de los cursos de acción súbitamente interrumpidos; mientras que, por otra parte, en un sentido subjetivo, la seguridad humana se refiere a la evaluación que las personas hacen respecto de su existencia y eficacia de los mecanismos de seguridad de que disponen y que sedimenta en un particular estado psicológico” (temor, inseguridad, etc.).⁵

En efecto, la antropología, reconociendo lo aprendido por las ciencias del hombre, sobre la construcción de la percepción humana, enseña que las nociones de riesgo no se basan únicamente en razones prácticas o en juicios empíricos y objetivos. Son nociones construidas culturalmente que

-
4. GARTNER Rosemary “**Cross-cultural Aspects of Interpersonal Violence: A Review of International Empirical Evidence**”. Texto preparado para la Conferencia Internacional “**Crimen y violencia: causas y políticas de prevención**”. Bogotá, Colombia, Mayo de 2000. Banco Mundial y Universidad de los Andes de Colombia. 43 Págs. Ver también COOPER Doris “**Teoría del continuo subcultural de la delincuencia**”. *Revista de Sociología* N° 4. Universidad de Chile. Santiago, 1989.
 5. PNUD, “**Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización**”, Santiago, 1998, Págs. 79 y 128.

enfatan algunos aspectos del peligro e ignoran otros.

Es en el mundo social, entonces, donde se construyen las nociones para pensar nuestro entorno. La percepción de peligro y la forma en que la gente se explica las desgracias tiene un componente subjetivo, resultante de la percepción social. En consecuencia, no puede desconocerse un sesgo social y cultural, o filtro, a través del cual percibimos los peligros. Existen, así, limitaciones socioambientales -construcción social de la realidad- en la identificación de los riesgos; lo que explica que en determinadas circunstancias las personas sobrestimen algunas categorías de riesgo y subestimen otras. De ahí que la seguridad sea, también, una construcción imaginaria de un medio social particular.

Esta perspectiva es muy útil, pues introduce un elemento a la discusión pocas veces considerado en su real dimensión: la “cultura del riesgo”; y ayuda a comprender por qué la definición de riesgo, peligro o amenaza que emplea un sujeto, varíe según su posición social.⁶ De ahí que pueda sostenerse que la seguridad es una creación cultural y social.

Un ejemplo de lo que estamos señalando es el caso de la sobreestimación de riesgos o peligros de sucesos poco o menos frecuentes, como los robos y el hurto. En efecto,

según la estadística más reciente, presentada por el Ministerio del Interior, en el tercer trimestre de 2000, las denuncias por robo con violencia constituyen el 16,5%; el robo con fuerza un 68,5%; mientras que el hurto un 31,4%. En términos generales, las tasas de denuncias, aún cuando sólo reflejan una parte de la realidad, ya que no considera la “cifra negra”, indican que es más probable ser víctima de robo con fuerza y hurto, que de robo con violencia. Algo similar ocurre, por ejemplo, con el hurto y la violencia intrafamiliar. No obstante, las preocupaciones o inquietudes van en otra dirección.

Profundizando aún más en el aporte de las ciencias sociales, si bien la cultura y el entorno social codifican los peligros, también debemos asumir que ambos hablan en favor o en contra de las soluciones de cuestiones y problemas sociales. En efecto, la ciencia social enseña que el “interfaz” entre el individuo y la sociedad acontece a través de las relaciones y las representaciones colectivas, esto es, a través de las ideas, imágenes, concepciones y visiones del mundo que los actores poseen sobre la realidad, las que están vinculadas a prácticas sociales. Es decir, estas representaciones emergen de sus intereses específicos y de su propia dinámica de la vida cotidiana, las que cumplen una función identitaria, cognitiva, orientadora y justificadora.⁷

6. DOUGLAS Mary, “La aceptabilidad del...”, 1996, Pág. 127. Ver también BESTARD Joan “Prólogo”, en la misma obra de Mary Douglas, Pág. 11.

7. ABRIC Jean-Claude “A abordagem estrutural das representações sociais”, en *Estudos Interdisciplinares de Representação Social*, SILVA PAREDES MOREIRA Antonia y DE OLIVEIRA Denize Cristina (Edit.). A & B Editora, Goiania, Brasil, 1998, Págs. 27-46.

La importancia de la dimensión subjetiva del fenómeno es tan cierta, real y trascendente, que muchos esfuerzos de las autoridades y una buena política criminal -integral y preventiva- pueden resultar “ineficaces” si no logran reducir la “inseguridad” y las representaciones o imágenes de desconfianza, ineficacia y corrupción de las instituciones del sistema de administración de justicia (alentando un sentimiento de desprotección y orfandad), resultantes de la propia experiencia individual, terceros cercanos, medios de comunicación, actores políticos, u otros factores. En otras palabras, es perfectamente factible que los indicadores de criminalidad -estadísticas de denuncia, victimización, población penal, calidad de los servicios a la comunidad, entre otros- sean óptimos; y, al mismo tiempo enfrentemos a la paradoja de que la gente, la ciudadanía, simplemente “no crea” que la situación sea positiva, y por eso siente temor -o a la inversa-, llegando a pensar que a las autoridades no les preocupa el problema o no les interesa. ¿Quién tiene la razón? La verdad es que ambos, dado que existe una percepción diferenciada.

En consecuencia, resultaría incompleto -desde todo punto de vista- pretender “acotar” la seguridad a la dimensión puramente “objetiva” u “externa” del problema social.

Sólo después de haber asumido el verdadero significado de lo que hemos señalado, sobre la construcción cultural y social de realidades, entonces es posible comprender por qué la necesidad de “adjetivar” la seguridad y sus diversas concepciones.

Parámetros culturales diferentes, coyunturas históricas, políticas, económicas y comunicacionales, entre otras variables también relevantes, ayudarán a establecer para una determinada sociedad qué “eventos” constituyen “amenaza” o “riesgo”, así también qué grados de inseguridad o riesgo se toleran. De esta forma, la percepción y aceptabilidad del riesgo en una sociedad son elementos unidos e inseparables.

MODERNIZACIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS Y EFICACIA DEL ESTADO

En la actualidad, el diseño e implementación de políticas públicas para la seguridad acontece en un contexto de transformación y modernización del Estado. Desde esta perspectiva, la construcción de un Estado moderno implica reconocer y valorar el principio de un desarrollo armónico de sus capacidades. El modelo actual pone énfasis en el mantenimiento de un clima apropiado para los negocios por medio de la administración y control macroeconómico; pero, al mismo tiempo, también pone énfasis en el perfeccionamiento de sus capacidades políticas (intermediación y resolución de conflictos) y su compromiso activo en la disminución de los déficits sociales. En ese sentido, el acrecentamiento de esta función política es necesario para aproximarse efectivamente al desarrollo integral a que se aspira.

Un componente fundamental de ese giro radica en el fortalecimiento y perfeccionamiento de la capacidad gestora, reguladora y productora de servicios sociales y de apoyo, a fin de

garantizar la estabilidad del crecimiento y la democracia (sustentabilidad social al desarrollo o sustentabilidad social del modelo político económico).⁸ Por ello, modernización del Estado es igual a la ampliación y concreción de su compromiso con la inversión social y el desarrollo del capital humano.

La modernización del Estado tiene efectos sociopolíticos, pero, al mismo tiempo, también requisitos de igual naturaleza, fundamentales desde el punto de vista de su gestión, como son las variables relacionadas con la dimensión territorial, las particularidades locales, las instancias de gobierno, las posibilidades de participación en el proceso, la contundencia de las acciones de descentralización, así como la legitimidad del proceso ante la ciudadanía.

Modernización y desarrollo político son procesos relacionados que deben marchar a la par y que tienen como denominador común la participación ciudadana, ya sea como medio para elevar los niveles de desarrollo económico y social o como un fin que busca el mejor aprovechamiento de las capacidades individuales y colectivas. Por ello, es necesario potenciar a los actores políticos y a los actores sociales autónomos como únicos garantes de un desarrollo y una democracia estables, a través del fortalecimiento

de la participación. Este es un concepto fundamental para una política pública en seguridad ciudadana.

Desde esta perspectiva, la cada vez más evidente relación entre políticas públicas, participación y seguridad ciudadana emerge del propio contexto y anhelo por alcanzar un estado moderno, eficiente y eficaz en la satisfacción de las necesidades y demandas sociales.

SEGURIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Tradicionalmente la gestión en materia de seguridad ha radicado fundamentalmente en manos del Estado y sus órganos, como actores excluyentes y únicos. Sin embargo, los avances en la comprensión de la naturaleza de los problemas que aquejan a la ciudadanía, así como en las estrategias de solución, han terminado por sacar la seguridad de un tratamiento reduccionista, poniéndola en un plano y dimensión que involucra un tratamiento más colectivo.

El paradigma actual no descarta ni pretende desconocer el rol y el deber del Estado y sus autoridades en esta materia. No obstante, como se señaló, del interés de contar con un estado moderno y eficiente se desprende la noción de introducir y fortalecer el rol de la sociedad civil en propósitos de

8. La sustentabilidad social del desarrollo tiene una estrecha relación entre los logros de un proceso social, económico, político o cultural y las demandas de la subjetividad de los actores, sean ellos personas o grupos, comunidades o países. Cuanto más se aproximen estos términos (subjetividad y sistemas funcionales), más sustentabilidad o legitimidad social tendrá un modelo político-económico. ORTEGA Eugenio **“Sociedad, política y mercado en un mundo globalizado”**; en: *Desafíos para Chile en el Siglo XXI. Reformas pendientes y desarrollo económico*. Konrad Adenauer Stiftung y Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 1999, Pág. 227.

interés común y en tareas que antes eran exclusivamente atendidas por organismos públicos especializados. Hoy, el Estado moderno trata de crear una forma de organización e institucionalidad adecuadas a la necesidad de la sociedad de abordar y manejar problemas “comunes”, lo que podemos calificar como una nueva forma de entender la relación entre Estado y sociedad civil. Ejemplo de ello es el programa “Comuna Segura-Compromiso 100”, que impulsa la Subsecretaría del Interior.

En efecto, en la actualidad, tanto en otros países como en la sociedad chilena, se observan cambios en el modo en que se entiende el rol y la participación de la ciudadanía. En este contexto, ambas materias han comenzado a ser vinculadas. Así, la expresión seguridad y políticas públicas no debe ser motivo de sorpresa. Lo que sí puede llamar a reflexión es que esto implica una innovación en la estrategia y accionar del Estado en la construcción de la seguridad de las personas, por cuanto desde ese momento se hará como implementación de “políticas públicas” ya no para la gente, sino con la gente.

Si bien la Constitución Política de Chile garantiza el acceso a la participación ciudadana, señalando que el Estado reconoce y ampara grupos intermedios autónomos para sus fines específicos y el deber de asegurar el derecho de las personas a participar en igualdad de oportunidades en la vida

nacional (Art. 1, Incisos 3 y 5 Bases de la Institucionalidad), en la práctica, su implementación requiere de una ingeniería social compleja y difícil.⁹

Por un lado, observamos el riesgo permanente de un discurso oportunista de la participación, que obedezca más a una coyuntura político-social y pretenda instrumentalizarla; mientras que, por el otro, están las complejidades que plantea la intervención en un ámbito o dominio donde la subjetividad y las variables vinculadas a la cultura política local juegan a favor y/o en contra. En efecto, en este contexto la evaluación costo-beneficio juega un papel fundamental. En ambos casos se trata de factores que, al menos, deben ser considerados, no sólo por las limitaciones que imponen, sino también por el hecho que cualquier acción en favor de la participación será evaluada particularmente, así como desde la perspectiva de cuánto aumenta o no la capacidad de las personas para controlar sus vidas, reduciendo el temor y ganando en seguridad. El interés en participar depende de la eficiencia de los mecanismos y de sus resultados, es decir, del grado en que se contribuya a dar soluciones concretas a los problemas que afectan a las personas, como ocurre con la seguridad. De no cumplirse esta condición, entonces, “participar” no es más que un discurso de algunos.

Pero, tampoco puede desconocerse que la promoción de la participación ciudadana debe ser entendida como

9. Ver, por ejemplo, ARAYA Jorge “Experiencias de participación ciudadana en la prevención local del delito. Éxitos y dificultades”. *Cuadernos del CED*, N° 30, Santiago, 1999, Págs. 40-61.

una acción estratégica que en sí aporta enormes dividendos para la democracia y sus instituciones. La construcción de una red variada y masiva de organizaciones, especialmente en los sectores marginales y de escasos recursos, obedece al interés por resituar al “ciudadano común” como “interlocutor”, y no sólo como “destinatario”. A esto se agregan otras dos razones importantes.

Por un lado, está el interés o búsqueda de un Estado moderno y eficiente, comprometido con el desarrollo de las personas, y que adecúa las ofertas de políticas públicas a las demandas e intereses de los ciudadanos (escrutinio público), para -por esta vía- crear un mayor nivel de desarrollo y bienestar en ellos. Para ello, reconociendo que una mayor participación ciudadana difícilmente se dará en forma autónoma y natural, es necesario un rol activo del propio Estado en su promoción y en el fortalecimiento de la sociedad civil, tanto a través del reconocimiento de diversos canales de participación no institucionalizados como en la revalorización de las instituciones tradicionales.

Por otra parte, desde una perspectiva económico-social, está la creencia

y confianza de que en la sociedad existe un recurso (“capital social”) que puede ser empleado en pos de un interés colectivo, como ocurre con la seguridad y otras problemáticas igualmente complejas. En efecto, diversos análisis comienzan a señalar la relación entre violencia y “capital social”.¹⁰

En síntesis, la participación en el marco de una política pública de seguridad ciudadana, supone involucrar a la población en el problema social, asumiendo roles más protagónicos en la búsqueda de soluciones prácticas y efectivas. Implica promover la creación de redes, reconocer el “capital social” disponible, fortalecer las relaciones y vínculos de confianza entre pares y grupos, y organizar la comunidad para la prevención y la denuncia de los delitos; la construcción de un vínculo estrecho entre la policía y la comunidad, entre los organismos estatales y la sociedad.

La política de seguridad debe estar orientada y focalizada a situaciones concretas en barrios y comunas. El mejor contexto organizativo se halla allí, puesto que la magnitud y la naturaleza de la delincuencia y la inseguridad difieren significativamente de un sector de la ciudad a otro,

10. NARAYAN Deepa “**Voices of the Poor : Poverty and social capital in Tanzania**”, en: *Environmentally Sustainable Studies and Monograph Series*. Nº 20, 1997, Pág. 90; citado por LEDERMAN Daniel, LOAYZA N. y MENÉNDEZ A. M. “**Violent Crime: Does Social Capital Matter?**” Manuscrito del 28 de julio de 1999, sin publicar. Pág 8.; PUTNAM Robert, **Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy**. Princeton University Press, Nj. 1993, Pág. 167; citado por LEDERMAN Daniel, LOAYZA N. y MENÉNDEZ A. M. “**Violent Crime: Does Social Capital Matter?**” Manuscrito del 28 de julio de 1999, sin publicar. Pág 7.; MOSER MCIWAINÉ Caroline y Cathy “**Violence in Colombia and Guatemala: Community Perceptions of Interrelationships with Social Capital**” texto preparado para la Conferencia Internacional “**Crimen y violencia: causas y políticas de prevención**”. Bogotá, Colombia, mayo de 2000. Banco Mundial y Universidad de los Andes de Colombia. 20 Págs.

explicando muchas veces el carácter local de algunos problemas.

No obstante, cabe advertir que las amenazas a la seguridad de las personas surgen no sólo de situaciones ligadas a la violencia y la delincuencia en las grandes urbes, sino también a problemas estructurales de mayor complejidad. Una política de seguridad que no considere el desempleo, la pobreza, el déficit en la educación y la falta de oportunidades y de vivienda, así como espacios comunitarios, con los resultantes problemas de seguridad social, marginalidad, exclusión y estigmatización social, está condenada a tener sólo efectos limitados.

CONCLUSIONES

La necesidad de diseñar e implementar políticas públicas para la seguridad ciudadana surge tanto desde el Estado mismo (modernización), como de los desafíos que involucra la construcción de un clima de seguridad y tranquilidad adecuado para el desarrollo de las personas y el normal desenvolvimiento de las instituciones de la democracia, donde todos los sectores de la sociedad puedan colaborar. La urgencia de una estrategia de esta naturaleza se debe al creciente aumento del sentimiento de vulnerabilidad y temor, como también a la mayor exposición de la población a mayores grados de violencia y criminalidad.

La seguridad ciudadana es una de las prioridades del desarrollo, constituyéndose en un objetivo sustantivo y permanente; es una preocupación pro-

pia de todo país en crecimiento y, especialmente de las grandes y medianas concentraciones urbanas. La generación y mantención de un ambiente vital social seguro, debe hacerse a través de una política de Estado, que comprometa al conjunto de la sociedad nacional, incentivando la participación responsable y solidaria de todos en la prevención del delito, el auxilio a las víctimas, la sanción a los delincuentes y su rehabilitación.

Dentro de la compleja red de factores e interrelaciones que afectan la seguridad de las personas, generalmente resulta difícil distinguir entre causas y efectos de los mismos. Por ello, es fundamental el desarrollo de políticas comprensivas, interviniendo simultáneamente en los diversos factores. De igual forma, es esencial alcanzar un desarrollo social, humano y económico para abordar exitosamente el desafío de la seguridad, dado que ella aparece asociada a factores como la pobreza, la falta de oportunidades, las desigualdades socioeconómicas, la anomia y la falta de confianza, entre otros.

Por ello, sin olvidar que todas las causales y factores de riesgo deben ser estudiados y considerados, la compleja temática de la seguridad, y sus implicaciones para la sociedad tiene que ser abordada al menos desde tres ámbitos: el socioeconómico, el jurídico-político, y el cultural, cada uno de estos ámbitos involucra problemas específicos, dada su naturaleza, y estrategias de solución distintas pero complementarias. Esto justifica, desde ya, un enfoque integral.

La experiencia internacional y nacional indica que es necesario enfatizar la prevención, como política y estrategia permanente, dada la existencia de una multivariabilidad de causas, lo cual dificulta el aislamiento de factores concretos y definitivos. En un campo multivariante como el de la violencia, la delincuencia y la inseguridad, las posibilidades de acciones preventivas son muchas, el grado de éxito que alcancen se dará en función de la coordinación de las mismas.

La prevención debe hacerse en forma estructurada, dirigida y estableciendo diferentes niveles relacionados con la aparición del problema. El acto preventivo puntual y aislado no resuelve el problema.

Otra vía, complementaria a la anterior, es que la sociedad debe mejorar la capacidad para manejar los problemas a través del capital social y participación a fin de recomponer la fragmentación social en las comunidades y fortalecer los lazos de confianza.

La inseguridad, así como la violencia y la criminalidad, afectan muy directamente a la comunidad, por lo que es fundamental hacer de ésta una "comunidad organizada", por ello deben impulsarse modalidades de estrecha coordinación entre las fuerzas policiales por una parte, y las juntas de vecinos, autoridades comunales, organizaciones religiosas, organizaciones juveniles y diversos actores sociales, por la otra, con el propósito de desarrollar una campaña educativa dirigida a la opinión

pública, focalizándose en grupos de mayor riesgo, para ir paulatinamente conformando hábitos que se traduzcan en una cultura de prevención.

La intención es otorgarle protagonismo a los dirigentes sociales, de las organizaciones comunitarias y de los distintos sectores sociales que aportan en la implementación de acciones preventivas, en conjunto a la labor que efectúan las instituciones que por mandato legal les corresponde responder ante las situaciones de inseguridad.

Abordar la seguridad desde esta óptica -una perspectiva integral- requiere atender tanto los factores objetivos de riesgo frente a la violencia, la delincuencia y la vida urbana, como la dimensión subjetiva de la inseguridad ciudadana, afectada muchas veces por construcciones y representaciones colectivas, que confirman el carácter social y cultural de la seguridad.

Asimismo, exige una atenta mirada tanto sobre la ineficacia del sistema de administración de justicia, como sobre la precariedad de los mecanismos de ayuda, apoyo y formación de una cultura "preventiva" frente a cada una de las formas de inseguridad urbana. La correcta y eficiente implementación de medidas administrativas, preventivas y de control, legislativas y judiciales es la única vía para que sectores más desposeídos puedan acceder a este derecho. De no mediar un principio de distribución equitativa de este bien público, los avances en el perfeccionamiento de nuestras democracias serán insuficientes.

BIBLIOGRAFÍA

ARRIAGADA Irma y Godoy L. **“Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas de los años noventa”**. División de Desarrollo Social, CEPAL-ECLAC, Serie Políticas Sociales, Santiago, agosto 1999, 55 Págs.

AYRES Robert **“Crime and violence as Development Issues in Latin America and Caribbean”**. The World Bank, Washington, 1998, 26 Págs.

BARATTA Alessandro **“Política criminal: Entre la política de seguridad y la política social”**; en: Delito y seguridad de los habitantes. Elías Carranza, (Edit.), ILANUD, Comunidad Europea, Siglo XXI, México, 1997, Págs. 80-98.

CARRANZA Elías **“Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina”**, en Elías Carranza (Edit.), Delitos y seguridad de los habitantes, ILANUD, Comisión Europea, Siglo XXI Editores, México, 1997, Págs. 23-49.

DOUGLAS Mary **La aceptabilidad del riesgo según las ciencias socia-**

les. Edit. Paidós Studio N° 111, Buenos Aires, 1996, 173 Págs.

KYMLICKA Will y NORMAN W. **“El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”**; en: La política. *Revista de estudios sobre el estado y la sociedad*. Edit. Paidós, N° 3, Barcelona, Págs. 5-39.

LEDERMAN Daniel **“Ciencia, investigación y políticas públicas: el curioso caso del crimen y la violencia en América Latina”**. Texto preparado para la Conferencia Internacional **“Crimen y violencia: causas y políticas de prevención”**. Bogotá, Colombia, mayo de 2000. Banco Mundial y Universidad de los Andes de Colombia. 16 Págs.

TOMASSINI Luciano **“La reforma del Estado y las Políticas Públicas”**, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile. Santiago, 1994, 147 Págs.

TUDELA Patricio **“Prevención del delito y seguridad ciudadana en democracia”**. Cuadernos de Criminología, Instituto de Criminología. Santiago, N° 8, 1998, Págs. 87-111.

EL PROCESO DE RECONCILIACIÓN DE LA SOCIEDAD NACIONAL DESPUÉS DE LA GUERRA CIVIL DE 1891



JOSÉ LUIS DÍAZ GALLARDO*

En los debates contemporáneos sobre el tema de la reconciliación, es común recurrir a ejemplos históricos para apoyar o refutar alguna tesis. El caso más socorrido suele ser el proceso acontecido con posterioridad a la Guerra Civil de 1891. De este modo, el proceso de reencuentro vivido en los años posteriores al sangriento conflicto es descrito como el paradigma de una reconciliación rápida y profunda, producto de un exitoso diseño de políticas de perdón y olvido.

Este trabajo se refiere a los hechos vinculados al enfrentamiento producido a fines del siglo XIX, entre quienes se denominan tradicionalmente como las fuerzas congresistas (partidarias de la posición del Congreso) y las balmacedistas (o partidarias del Presidente José Manuel Balmaceda).

Esta confrontación será especialmente sangrienta en los campos de batalla, en donde se enfrentaron en la práctica dos Ejércitos regulares; uno improvisado (el congresista) y otro que correspondía al legítimo heredero del Ejército republicano (el balmacedista). Algunos cálculos indican que el costo en vidas de las batallas de Concón y Placilla, sumando ambos bandos, es mucho más alto que el de las batallas de Chorrillos y Miraflores (ocurridas durante la Guerra del Pacífico). Las pérdidas fueron superiores a los 2.599 soldados. Por ejemplo, en el caso de Placilla (28 de agosto de 1891) el Ejército congresista contabilizó 1.880 bajas, vale decir el 20% de las fuerzas participantes. En tanto que el Ejército presidencial sufrió la baja de casi el 30% de las fuerzas empleadas.¹

1. SOBRE EL CONCEPTO DE RECONCILIACIÓN

Las reconciliaciones políticas se construyen mediante acuerdos políticos, instru-

mentos jurídicos y medidas de diverso orden, incluso simbólicas, las que tienen a su vez dimensiones psicosociales y éticas que responden a las particularidades de los conflictos en cada país.

* Licenciado en Historia, de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Ciencias Militares de la Academia de Guerra del Ejército, con mención en Política de Defensa, autor de numerosas investigaciones, actualmente se desempeña como asesor del Ministro de Defensa Nacional.

1 Estado Mayor General del Ejército, "Historia del Ejército de Chile", Santiago 1982, Tomo VII.

El llamado a la *reconciliación* se constituye, pues, en un tema moral, religioso, teológico, jurídico, político y pragmático, a nivel personal y social. La reconciliación es diferente dentro de una sociedad en comparación a la reconciliación entre distintas sociedades, tribus, naciones y estados-nacionales, por ejemplo el modelo de “parlamentos” y pactos celebrados entre los mapuches y los colonizadores desde el siglo XVI hasta el siglo XX en Chile.

Históricamente, los *indultos* y las *amnistías* se conceden a los vencidos por las autoridades imperantes, para pacificar los ánimos y obtener la “paz social”. A veces, los indultos y amnistías

son condiciones de las negociaciones de paz. Otras veces, los indultos, conmutación de penas y amnistías se conceden a presos comunes y políticos, con fines de reconciliación, especialmente días festivos, tales como la Navidad o la Independencia Nacional, demostrando así la generosidad de la autoridad. Otro uso de los indultos y las amnistías, menos común, es la “autoamnistía” conferida por la autoridad para absolver de responsabilidad civil y criminal a funcionarios de gobierno.²

A continuación se reproduce el Cuadro de Loveman y Lira,³ el cual sintetiza sus análisis sobre el caso nacional:

VÍA CHILENA DE RECONCILIACIÓN POLÍTICA	
VARIABLES	DETALLES
Conflicto y crisis	Lucha por poder. Disputas constitucionales, componentes fratricidas de las disputas. Represión, muertes, cárcel, torturas, exilio, exoneración de cargos públicos, allanamientos de casas y otros, censura y cierre de medios (prensa), confiscaciones.
Ruptura	Golpe de Estado. Guerra Civil para “salvar la Patria”.
Condiciones	Reconocimiento del conflicto. Marco político basado en supuesta conciliación previa (familia chilena). Verdad-vindicación, comisiones parlamentarias y presidenciales. Leyes de amnistías, retorno de exiliados. Medidas de reparación. Perdedores reingresan gobierno y sistema reincorporación cargos, otras reparaciones, actos simbólicos.
Resumen	Reconocimiento del origen del conflicto. Marco político negociado, intento de verdad oficial, amnistía (olvido jurídico). Impunidad, medidas de reparación, reincorporación parcial de los vencidos.
Utopía	Olvido “en la medida de lo posible”. Extinción de la memoria real o ficticia, versión común y oficial del pasado. Gobernabilidad, paz social.

2 LOVEMAN Brain, LIRA Elisabeth, “Las Suaves Cenizas del Olvido”, *Vía chilena de reconciliación política 1814-1932*, LOM Ediciones DIBAM 1999; y también “Las Ardientes Cenizas del Olvido: Vía Chilena de Reconciliación Política”, 1932-1994, Santiago 2000 LOM Ediciones, Pág.12, nota N° 1.

3 *Ibidem*, Pág. 307.

2. CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS Y SOCIALES DEL PERÍODO⁴

En términos globales, la mayoría de los autores que han investigado las “causas” de la guerra civil de 1891 coinciden en afirmar que son complejas. Se deben incluir una multiplicidad de conflictos: político-institucionales (control de las próximas elecciones y la sucesión presidencial), económicos (diferencias sobre la política del salitre y con grupos de inversionistas británicos), sociales (la disputa intra elite respecto al gasto de los crecientes ingresos del salitre). También se trató de problemas puramente políticos: crisis de gabinete y expansión de la administración pública. Los conflictos de personalidad y los de la “casta” tampoco estuvieron ausentes.⁵

• Un Conflicto Político al Interior de la Aristocracia⁶

La crisis constitucional de 1890-1891, que derivó en consecuencias rupturistas, tendrá un escaso componente social. Será, esencialmente, un conflicto sobre la naturaleza del régimen político

que derivó en una guerra fratricida sangrienta, pero que no comprometerá un proyecto histórico de transformación social como los presenciados durante el siglo XX.

En términos sociales, el desenlace de la guerra civil de 1891 significará el triunfo total de la aristocracia de la época, enfoque que es aceptado incluso por los historiadores contemporáneos más conservadores, como es el caso de Gonzalo Vial.⁷

Luego de 1891, se acelerará el proceso de fusión de la vieja aristocracia de raíz agraria con grupos plutócratas que habían logrado fortuna en el comercio de exportación, en la banca, en la minería y en la industria. El sistema parlamentario conformó un marco de negociación al interior de la aristocracia que estimuló dicha fusión. La libertad electoral y la ley de la Comuna Autónoma, traerán aparejada la práctica indiscriminada del cohecho y un alto grado de corrupción cívica.

4 HEISE G. Julio, “**Historia de Chile. El período parlamentario 1861-1925**”, Editorial Andrés Bello, 1974, y, “**El Período Parlamentario 1861-1925. Democracia y Gobierno representativo en el período parlamentario**”, Editorial Universitaria, Instituto de Chile 1982, Tomo II. En general este período ha sido objeto de análisis desde una perspectiva jurídico-institucional, como es el caso de los trabajos detallados en la presente cita.

5 SUBERCASEAUX Bernardo, “**Fin de Siglo, La Época de Balmaceda**”, (Enfoque Clásico), Santiago 1988, Editorial Aconcagua.

6 RAMIREZ N. Hernán, “**Balmaceda y la Contra-revolución de 1891**”, Editorial Universitaria, Santiago, 1958, y, BLAKEMORE Harold, “**Gobierno Chileno y Salitre Inglés, 1886-1896: Balmaceda y North**”, (Enfoque crítico), Santiago, Editorial Andrés Bello.

7 VIAL CORREA Gonzalo, “**Historia de Chile**”, Editorial Santillana, Santiago, Volumen I, Tomo II.

3. CARACTERÍSTICAS DE LA VIOLENCIA Y LA REPRESIÓN

• La Represión a los Balmacedistas después de Placilla

La entrega del mando por parte del Presidente José Manuel Balmaceda Fernández al general Manuel Baquedano González no significó un tránsito ordenado del poder. En parte fue producto de las acciones de venganza del sector vencedor, pero también se debió al vacío de poder dejado por las autoridades balmacedistas, lo que será aprovechado por turbas y delincuentes e incluso por robos efectuados por el ejército vencido, al quedar sin jefes responsables.⁸

Los peores excesos tendrán como escenario las ciudades de Santiago y Valparaíso, pero también idénticas acciones ocurrieron en Concepción, Talca, Chillán, San Felipe, Lautaro, Victoria, Traiguén, entre otras ciudades.

La persecución durante los primeros días tuvo expresiones claras entre la máxima dirigencia congresista como las emitidas por Manuel J. Irarrázabal, que proponía la formación de un tribunal semejante al Santo Oficio. Por su parte, *El Ferrocarril*, el periódico más influyente en esa época, pedía la supresión para siempre de los derechos políticos de los

vencidos. El Ministro de Justicia, Isidoro Errázuriz, efectuaba gestiones para ordenar el inicio de un proceso a los partidarios del régimen balmacedista.⁹

Aunque en la esfera de la política, el retorno a la convivencia sería rápido, como el caso de algunos personeros que habían visto devastadas sus mansiones y, a los pocos años ocuparon cargos en el gobierno; en el plano de la sociabilidad la situación fue diferente. El recuerdo de los ultrajes se mantuvo fresco en la elite ilustrada por décadas, el rencor entre familias sería mucho más largo que el rencor entre partidos. Estará presente en la conciencia y en la memoria de los perseguidos, en su vida cotidiana y en su cultura.¹⁰

El clima de encono contra el bando derrotado en los campos de batalla se expresó, incluso, en la interpretación que hizo la prensa partidaria del nuevo Gobierno del suicidio del Presidente Balmaceda, considerándolo como “un hecho vulgar y cobarde”, carente de “honor ni moralidad”.¹¹ El relato sobre las acciones que precedieron la sepultación del ex Presidente también son expresiones de este clima de miedo.

El conjunto de factores mencionados más arriba se constituyó en

8 VIAL CORREA Gonzalo, “**Historia de Chile. Triunfo y Decadencia de la Oligarquía. (1891-1920)**”, Volumen II, Capítulo N° 1, El Interregno, Págs. 28 a 80.

9 BALMACEDA VALDÉS Eduardo, “**Del Presente y del Pasado. Una página más para la historia de la revolución de 1891**”, Santiago 1941, Editorial Ercilla, Pág. 267.

10 *Op. Cit.* SUBERCASEAUX B., Pág. 62.

11 *Op. Cit.* BALMACEDA E., Pág. 270.

el elemento importante de un fenómeno que tendría una trascendental incidencia en el desarrollo político de fines del siglo: *el renacer balmacedista*.¹²

4. RESULTADOS DE LAS MEDIDAS DE AMNISTÍA

• Camino a la Reconciliación

La reconciliación de los encarnizados ex antagonistas armonizaba con la tradición político chilena. En el curso del siglo XIX, los conflictos políticos que habían derivado en enfrentamientos armados, que causaron víctimas fatales y arbitrariedades propias de un conflicto bélico, no habían sido escasos; pero todos habían sido resueltos en el curso de un par de años.¹³ Las denominadas “guerras civiles” anteriores a la de 1891, sin embargo, no tuvieron ni la envergadura ni la importancia política de ésta, pero también dejaron a sectores políticos profundamente heridos en sus personas y patrimonios.

Las disposiciones que posibilitaron los avances en el plano del reencuentro de los bandos en disputa fueron múltiples. Un análisis somero indica que se trata de una legislación progresiva, que fue abordando los ejes de conflictos en forma paulatina y estableciendo algunas prioridades. También se puede señalar que el tiempo en que terminan las hostilidades bélicas y la imple-

mentación de las normas fue relativamente breve.

• Las Medidas Legales y Políticas de Reconciliación

Respecto a las medidas reconciliatorias, es necesario señalar que las primeras decisiones de las nuevas autoridades no serían dictadas con un claro espíritu de pacificación. De este modo, con fecha 4 de septiembre de 1891 se dispuso que se abonara una pequeña indemnización y el pase libre a los soldados desmovilizados. El 17 de septiembre de 1891 se dictaron dos decretos que no se compadecían con el espíritu de reunificación nacional. El primero ordenaba el juicio de los oficiales del antiguo Ejército de Línea (o balmacedista) y el segundo establecía que serían reconocidos como miembros del Ejército y de la Armada únicamente quienes hubiesen servido bajo las órdenes de la Junta de Gobierno y a los que fuesen absueltos en el juicio político que se avecinaba. Una comisión calificó los antecedentes de los Jefes y Oficiales que deberían ser respetados en sus empleos. Fueron dados de alta “por no haber tenido responsabilidad en los actos del Gobierno”, los generales Manuel Baquedano y Marco Aurelio Arriagada, como también el Contraalmirante Galvarino Riveros.

“Muchos otros destacados jefes fueron perseguidos cruelmente en sus personas y bienes, tal es el

12 *Op. Cit.* VIAL G., Capítulos 2 y 5.

13 *Op. Cit.* LOVEMAN y LIRA, Introducción y Capítulo N° 1.

caso del general José Velásquez Bórquez y otros”.¹⁴

Una revisión inicial de las normas legales aplicadas para obtener el reencuentro nos señala en forma concluyente que durante el gobierno del almirante Jorge Montt (1892-1896) la autoridad presidencial se esforzó por superar las secuelas del conflicto de 1891. La máxima autoridad de la Armada insurrecta y posterior Presidente de la República habría estado siempre por la reconciliación, por cerrar las heridas del 91, rechazó las violencias y venganzas de su propio bando vencedor, impulsando amnistías cada vez más amplias para el balmacedismo. La personalidad de la máxima autoridad política de la posguerra civil

influyó en la forma de resolver el problema.¹⁵

Asimismo, se puede señalar que el sucesor del Presidente Montt, Federico Errázuriz Echaurren, también estuvo animado de este mismo espíritu. En 1898 el Presidente Errázuriz, buscando liquidar las secuelas de la guerra civil, ofreció una cartera en el nuevo Ministerio a José Balmaceda (hermano del ex presidente), quien la rechazó. No obstante, fue ocupada por el yerno del ex presidente, Emilio Bello Codesido, figura destacada del balmacedismo.

A continuación enumeramos las principales disposiciones que permitieron el proceso de acercamiento:

LEYES DE AMNISTÍA VINCULADAS A LA GUERRA CIVIL DE 1891		
FECHA	CARÁCTER	DESCRIPCIÓN
Diciembre de 1891	Amnistía parcial.	Primera norma favorece a personal subalterno.
Febrero de 1893	Amnistía ampliada.	Los beneficios anteriores se amplían a Oficiales Superiores.
Agosto de 1893	Vindicación de las víctimas de “Lo Cañas”.	Se amplió aún más el sector de beneficiados, pero se exceptuaron los involucrados en los hechos de “Lo Cañas”.
Agosto de 1893	Amnistía ampliada.	Favorece a ambos bandos hasta el 28 de agosto.
Diciembre de 1895	Pensiones a empleados públicos.	Favorece a funcionarios congresistas expulsados de sus puestos.
Julio de 1926	Reparaciones monetarias a exonerados.	Favorece la jubilación de personal balmacedista que tenía dificultades para acogerse a retiro.

14 Estado Mayor General del Ejército, “Historia del Ejército de Chile”, Tomo VII, Pág. 171.

15 *Op. cit.*, VIAL G., Volumen II, Pág. 86.

5. CONCLUSIONES

Desde los tiempos de la reconquista española (1814-1817), la reconciliación nacional ha sido un tema histórico en nuestro país. Después de cada ruptura se ha debatido cuál política es la más adecuada: la que privilegia *¿el olvido por sobre la verdad? ¿el perdón sobre el castigo? y ¿la impunidad sobre la justicia?* En fin, qué mecanismos son los más adecuados para el deseado reencuentro.

La presente investigación indagó sobre los factores, variables o elementos que posibilitaron el proceso de reencuentro de los bandos que se habían enfrentado en la guerra civil de 1891. Más que respuestas taxativas lo que hemos encontrado han sido particularidades del período histórico en estudio. En la época, los conflictos entre bandos políticos tenían una resolución que contemplaba las características de los sectores sociales enfrentados. En el caso en estudio, existían tensiones entre los grupos dominantes, pero no contradicciones insalvables. El contexto general que se vivía también favoreció un proceso de reencuentro: las diferencias entre los bandos en lucha no eran de tipo religioso o ideológicas.

La rápida incorporación de los políticos balmacedistas al ordenamiento creado por los vencedores, da cuenta que el conflicto fue oficialmente superado en cosa de una década. El hecho que durante la propia administración del sector vencedor se incorporaran, después de algunos años, *personajes que habían estado en el otro bando*, es la mejor demostración que la

elite política superó la división generada por la guerra civil.

Sin embargo, para algunas instituciones especialmente involucradas en el conflicto, como el Ejército, les costó más incorporarse al proceso de “reconciliación”; el homenaje a los generales Barbosa y Alzérreca, que sabemos fueron muertos en combate en la batalla de Placilla, demoró 31 años para concretarse. Se debe subrayar que el “Ejército” que hizo este homenaje era el heredero de las fuerzas organizadas por el bando congresista triunfante.

Otro factor, o variable importante, es el constituido por la valoración que las autoridades políticas victoriosas dan al tema de la reconciliación. Se hable de pacificación, reencuentro o reconciliación, la implementación de una política especialmente diseñada para avanzar en la superación de los problemas heredados por una sociedad fracturada por un conflicto interno, parece fundamental para el éxito de este proceso.

De algún modo, la relativa rapidez en que el tema de la reconciliación es superado después de la guerra civil de 1891, parece tener relación con una temprana sensibilidad de las autoridades políticas de la época por el tema: en particular del Presidente Jorge Montt y el Presidente Federico Errázuriz Echaurren.

En su origen, el renacer político del sector derrotado (el denominado *renacer balmacedista*) parece tener como catalizador los agravios sufridos en manos de las fuerzas congresistas y el

descontrol subsiguiente. Sin embargo, con posterioridad, esta reivindicación pasa a segundo plano, ya que la legislación en su favor actúa como una especie de bálsamo. Paradójicamente, con el pasar de los años, la homogeneidad de vencedores y vencidos desaparece respecto a uno de los puntos esgrimidos como causa del conflicto: el carácter parlamentario o presidencialista del sistema político chileno.

Finalmente, se privilegió *¿el olvido por sobre la verdad?* Es difícil responder esta pregunta; pero se puede

señalar que las medidas legales adoptadas por los gobiernos posteriores a la guerra civil tendieron a cubrir con un manto de olvido los sucesos que habían dividido a la sociedad chilena de la época. Se trató de medidas que favorecieron a unos y otros. Cada vez hubo más preocupación especial por paliar los daños y perjuicios sufridos por los balmacedistas. Sin embargo, la vindicación de las víctimas fue un proceso desigual: como ya se señaló, el Ejército fue uno de los actores que más tardíamente se reconcilió con el pasado (después de tres décadas de ocurridos los hechos)

LA PERSISTENTE VIGENCIA DEL ENFOQUE REALISTA EN EL ESTUDIO DE LA SEGURIDAD NACIONAL, EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LA POSGUERRA FRÍA



LUIS V. PÉREZ GIL*

Dentro del enfoque realista del estudio de las relaciones internacionales, corresponde al Estado el papel de proporcionar seguridad a una sociedad, y esto es y será así mientras el Estado sea el actor fundamental de las relaciones internacionales.

El Estado surgió como un sistema de control y ejercicio del monopolio del uso legítimo de la fuerza tanto en el interior como hacia el exterior de las fronteras .

De hecho, no existe en la actualidad otra entidad más adecuada para cumplir esa función. El concepto de seguridad nacional está formulado con gran claridad, en el marco del realismo político, en el pensamiento de Lippman, entre otros, quien expresa: “una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses nacionales para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra”.

Siendo ese un concepto central en la teoría de las relaciones internacionales, no hay consenso acerca de su definición, ya que su importancia no es sólo teórica sino práctica, como justificación y legitimación de políticas nacionales específicas.

Los elementos esenciales que permiten situar la noción de seguridad en sus términos precisos son: la determinación de la amenaza, la definición de los bienes y valores por proteger y el margen de cobertura que se desea conseguir.

La noción de seguridad nacional no permite un análisis sencillo, ya que esta materia se ha prestado para todo tipo de manipulaciones políticas, especialmente en la historia reciente.

* Doctor en Derecho por la Universidad de La Laguna (España). Investigador visitante en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (1998) y en el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile (1999).

INTRODUCCIÓN

Desde la conformación de un sistema europeo de Estados y, principalmente en el siglo XX, como consecuencia de la agudización de los conflictos internacionales, la seguridad nacional se convirtió en referente primario de la política exterior de los Estados o, en otros términos, en la determinación de sus actitudes ante los asuntos internacionales. Con todo, el estudio teórico de la seguridad nacional no es exclusivo del presente siglo. Maquiavelo y Hobbes ya la pensaron como la ausencia de amenazas exteriores a la existencia de la comunidad política primaria, en este período el Estado. Básicamente, se referían a los componentes esenciales de la seguridad nacional: la defensa del territorio y la soberanía.¹

Entendemos por soberanía el conjunto de competencias inherente a la condición de Estado que posibilita que pueda decidir por sí solo cómo enfrentar los asuntos internos y externos. El Estado posee competencias internas y externas; por las primeras hace la ordenación de conductas en su territorio y sobre sus nacionales; por las segundas actúa hacia el exterior con plena capacidad de obrar, si la tiene. Habla-

mos, en suma, del poder del Estado. Esto es así porque el conjunto de los Estados forman un sistema predominantemente individualista y estructuralmente sustentado por el principio de coordinación, que tiende al equilibrio y a la vigilancia mutua, como se reconoció en el Tratado de Westfalia (1648), y ha sido confirmado posteriormente en el Tratado de la Santa Alianza (1815), la Paz de Versalles (1919) y los Acuerdos de Yalta (1945).² Pese a esta realidad, los que sustentan las tesis del transnacionalismo señalan la continua erosión del concepto westfaliano que, suponen, está ocurriendo en la actualidad.

En paralelo, y consecuentemente con la historia, ninguna autoridad legal o legítima parece que pueda estar revestida de poder para controlar el comportamiento de los Estados soberanos. Una consecuencia de todo esto es que cada uno debe velar por su propia seguridad, protección y supervivencia. La autotutela significa, entonces, que cada Estado adopta por sí mismo las medidas que considera oportunas o adecuadas para proveer su propia defensa. Desde este punto de vista, la seguridad de un Estado lleva aparejada la inseguridad de los otros y la necesidad del poder militar es una consecuencia, irrefutable, de la situación

1 MAQUIAVELO: **El Príncipe**. Sarpe. Madrid, 1983, esp. Págs. 141-143; HOBBS: **Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil** (2 Vols.). Sarpe. Madrid, 1983, vol. 1, esp. Págs. 136-138 y 175-180.

2 Sobre esta cuestión, las obras generales de los autores más calificados del realismo político otorgan una visión completa: ARON: **Paz y guerra entre las naciones** (2 Vols.). Alianza Editorial. Madrid, 1985 (Trad. de **Paix et guerre entre les nations**. Calmann-Lévy. París, 1984; 1ª Ed., París, 1962); BULL: **The anarchical society. A study of order in world politics**. MacMillan. Londres, 1977; MORGENTHAU: **La lucha por el poder y por la paz**. Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 1963 (Trad. de **Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace**. A. Knopf. Nueva York, 1960; 1ª Ed., 1948); WALTZ: **Teoría de la política internacional**. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1988 (Trad. de **Theory of International Relations**. Addison-Wesley Publishing. Massachusetts, 1979).

de anarquía internacional y de la desigualdad entre los Estados.³ Ciertamente, como reconocen Russett y Starr, “la anarquía y el dilema de la seguridad han sido atemperados por los principios de la organización internacional”, particularmente en el siglo XX.⁴

Parece incontrovertible, pues, que corresponde al Estado el papel de proporcionar seguridad a una sociedad y mientras esta singular comunidad política continúe como actor fundamental de las relaciones internacionales esto será así.⁵ Al fin y al cabo, el Estado surgió como un sistema de control y ejercicio del monopolio del uso legítimo de la fuerza hacia el interior de las fronteras, pero también como medio de hacer frente, de forma centralizada y cohesionada, a las agresiones exteriores, con lo que aumentó el poder económico y militar del conjunto. Por tanto, los Estados deben procurar seguridad a la población, a la Nación, porque no existe en la actualidad entidad más adecuada para hacerlo. Es preciso aclarar que empleamos el término “Nación” conscientes de la complejidad política y teórica que arrastra, en el sentido de que evoca al

Estado nacional surgido a principios de la Edad Moderna, ya que constituye uno de los elementos esenciales del mismo junto con el territorio y el poder soberano.

No obstante, el concepto de seguridad nacional adquirió su dimensión teórica y política actual en el inicio de la Guerra Fría, específicamente en el marco del realismo político. En este contexto, Lippmann expresó que “una Nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses nacionales para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra”.⁶

Pero aun cuando se trata de un concepto central en la teoría de las relaciones internacionales, es un término de manejo difícil porque no hay, ni de lejos, consenso acerca de su definición. Claro que su importancia no es sólo teórica, sino también práctica, es decir, como justificación y legitimación de políticas nacionales concretas. De este modo, como veremos a continuación, fue en esta etapa de la Guerra Fría cuando el concepto se desarrolló en toda su amplitud, llegando

-
- 3 BOTH: “**Security in anarchy: Utopian realism in theory and practice**”, *International Affairs* núm. 3, 1991, Págs. 527-545
- 4 **World Politics. The Menu for Choice**. Freeman and Co. (5ª ed., 1ª ed., 1981). Nueva York, 1996, Pág. 61. En todo caso, WALTZ afirma que “los elementos jerárquicos de las estructuras internacionales limitan y restringen el ejercicio de la soberanía, pero sólo de maneras fuertemente condicionadas por la anarquía del sistema mayor. La anarquía de ese orden afecta fuertemente la probabilidad de cooperación, la profundidad de los acuerdos de desarme y la jurisdicción de las Organizaciones internacionales.” (Teoría de la política internacional, *op. cit.*, Págs. 170-171). GLASER señala, más recientemente, que el realismo puede implicar, después de todo, la cooperación más bien que el conflicto y la desconfianza (“Realist as Optimist: Cooperation as Self-Help”, *International Security*, Núm. 3, 1994-95, Págs. 50-90).
- 5 En este sentido, MORGENTHAU: “**Otro “gran debate”: El interés nacional de los Estados Unidos**”, en HOFFMANN: *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*. Tecnos (1ª ed., 1963, reimp.). Madrid, 1979 (Trad. de **Contemporary Theory in International Relations**. Prentice-Hall. Englewood Cliffs (N.J.), 1960), Págs. 107-113, en concreto Pág. 108.
- 6 U.S. Foreign Policy: *Shield of the Republic*. Little Brown. Boston, 1943, Pág. 5.

a dominar, en el caso de las superpotencias, sus opciones de política exterior.⁷ El final de este período otorgó un renovado impulso a su estudio, situando el concepto de seguridad nacional como un elemento central de análisis para los teóricos de las relaciones internacionales, aunque no con resultados positivos, si es que alguna vez se intuyó que los tuviere.

Problemas teóricos asociados a la definición de la seguridad nacional

La conceptualización de la seguridad nacional no resulta tarea sencilla pues la noción misma de “seguridad” plantea bastantes dificultades. La acepción común del término es la cualidad de estar “libre y exento de todo peligro,

daño o riesgo”.⁸ La seguridad constituye una necesidad derivada de la existencia real o potencial de una amenaza o riesgo procedente de un agente que se opone o pretende oponerse a otro y, por tanto, ostenta una consideración anterior a cualquier otra necesidad vital, es decir, disfruta de un carácter primario en función de la cobertura que supone para el desarrollo posterior del resto de actividades del sujeto en cuestión.⁹

Así, la noción de seguridad ha estado siempre vigente en la naturaleza, tanto en el plano biológico como en el social, pues desde que el hombre se irguió sobre la tierra, ha distinguido su relación con sus semejantes como de conflicto,¹⁰ y la misma constitución de

7 En los Estados Unidos, la National Security Act de 1947 creó el Consejo de Seguridad Nacional para asesorar al Presidente en la coordinación de las políticas interior, exterior y de defensa, otorgando al Presidente el control de todos los aspectos de la seguridad nacional. Al mismo tiempo, se impulsó la investigación en esta materia en Universidades, Instituciones privadas y Organismos oficiales (en la terminología anglosajona, “think tanks”). Vid. al respecto, JORDAN, TAYLOR y KORB: **American National Security. Policy and Process**. John Hopkins University Press (3ª ed.). Baltimore, 1989, Págs. 89-94; REVENGA SÁNCHEZ: **El imperio de la política. Seguridad nacional y secreto de Estado en el sistema constitucional norteamericano**. Ed. Ariel. Barcelona, 1995, Esp. Págs. 56-62. Sobre estos organismos de estudios estratégicos, vid. BARDAJÍ: “El papel de los think tanks y su influencia”, conferencia pronunciada el 20 de enero de 1998 en el seminario Los estudios de seguridad y defensa en España. INCIPE (transcripción de las ponencias). Madrid, 1998, Págs. 7-20; y “Los think-tanks y la democratización de la defensa”, *Revista Española de Defensa* Núm. 144, 2000, Págs. 56-59.

8 **Diccionario de la Lengua Española**. Real Academia Española (21ª ed.). Madrid, 1992.

9 Como dijo HOBBS: “la causa final, fin o designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción en sí mismos (en la que los vemos vivir formando Estados) es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica.” (Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil, *op. cit.*, Vol. 1, Pág. 175).

10 Según ARON, el conflicto en el sentido más general, surge cada vez que los individuos, grupos sociales o unidades codician unas propiedades o buscan metas incompatibles (Paz y guerra entre las naciones, *op. cit.*). Para BARBÉ, “el conflicto es una situación en la que los actores tienen intereses incompatibles que les llevan a oponerse, bien sea por la posesión de bienes escasos o por la realización de valores incompatibles, llegando incluso al uso de la fuerza para alcanzar sus objetivos.” (**Relaciones internacionales**. Tecnos. Madrid, 1995, Pág. 208). NICHOLSON dice que el conflicto es un aspecto general de la actividad humana y “existe cuando dos personas desean llevar a cabo acciones que son mutuamente incompatibles» (**Análisis del conflicto**. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1974 (Trad. de **Conflict Analysis**. English, Universities Press. Londres, 1970), Pág. 15).

comunidades humanas en grado superior a la familia se ha caracterizado por una búsqueda permanente de la seguridad. Hay una mutua y recíproca relación entre sociedad y seguridad de manera tal que, sin una sociedad resuelta y decidida a permanecer y prosperar libremente, es impensable su seguridad y, sin una seguridad eficaz, es inviable la existencia o la continuidad de la Nación.

En un escalón superior podemos considerar que la seguridad ostenta un valor gradual y comparativo en relación a agentes y amenazas, grados y capacidades que puede adoptar la agresión, valores a proteger y grado de vulnerabilidad que se acepta o se impone por el contexto político internacional.

De esta manera, la seguridad se revela como un compromiso entre el grado de invulnerabilidad que se pretende obtener y el riesgo que se está dispuesto a aceptar. En este sentido, expresa Zaldívar que “crear seguridad es reducir amenazas. El alcance de una amenaza es igual al producto de la probabilidad de sufrir una agresión, por los daños previsibles en caso de que la agresión se produzca. Así pues, se pueden reducir las amenazas, es decir, crear seguridad, mediante todo tipo de medidas tendentes a disminuir la probabilidad de una agresión y/o el alcance de los daños en caso de que la agresión se produzca”.¹¹ Podemos concretar los elementos esenciales que permiten

situar la noción de seguridad en sus términos precisos: la determinación de la amenaza, la definición de los bienes y valores a proteger y el margen de cobertura que se desea conseguir.

Establecidos estos elementos es posible formular el grado de seguridad que la comunidad pretende alcanzar y, paralelamente, el riesgo que asume. Esta formulación es de naturaleza política pero, por su vigencia en el tiempo, es preciso que responda a un amplio consenso nacional al constituir una auténtica política de Estado. En particular, la disponibilidad tanto de recursos materiales como de intangibles constituye uno de los elementos determinantes en la formulación de la seguridad, de suerte que el margen de cobertura es siempre relativo y se encuentra en relación con las amenazas y los recursos disponibles,¹² aparte de la voluntad de sustentar ese esfuerzo de forma continuada.

Todas estas consideraciones se oponen, por tanto, a una concepción absoluta de la seguridad y obligan a concebirla en una dimensión relativa, que permita comparar el nivel de seguridad de una situación en relación con otra en función de un conjunto de variables internas e internacionales, con la persistencia de un cierto margen de incertidumbre en la planificación de las políticas correspondientes.

La reflexión desarrollada acerca de la noción abstracta de seguridad puede

11 “Política española de paz y seguridad”, *Cuadernos y Debates* Núm. 4, 1987, Págs. 11-71, en concreto Pág. 15.

12 La relación de los recursos tangibles e intangibles en la cuantificación del poderío de los Estados, en NYE: **Bound to lead. The changing nature of American Power**. Basic Books. Nueva York, 1990.

ser aplicada a cualquier sistema sin más que ampliar la gradación de los elementos que la fijan y, de esta manera su significado en el debate político y en la investigación académica depende del adjetivo que lo modifique.¹³ Así, en relaciones internacionales podemos hablar de “seguridad nacional”, “seguridad internacional”, “seguridad colectiva”, “seguridad común” e, incluso, “seguridad compartida”.¹⁴ En particular, la noción de seguridad nacional no permite un análisis sencillo, como ha puesto de manifiesto la generalidad de los autores, pues la materia, en sí misma, se ha prestado a todo tipo de manipulaciones políticas, especialmente en la historia reciente. Veremos a continuación en qué grado esto es así.

El concepto de seguridad nacional en el período de la Guerra Fría

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los debates académi-

co y político sobre la seguridad nacional han tenido como referente principal los supuestos, percepciones e intereses de los funcionarios y académicos americanos, siempre desde un planteamiento realista de las relaciones internacionales. Así, el enfrentamiento con la Unión Soviética llevó a que la seguridad de los Estados Unidos se conceptualizara desde aquellas posiciones teóricas.¹⁵ Morgenthau señaló que la seguridad nacional “debe ser definida como la integridad del territorio nacional y sus instituciones”.¹⁶ Fue Laswell quien, en un marasmo de aportaciones de escaso valor teórico del período, avanzó un poco más al definirla como “la ausencia de coacción procedente del exterior”; y continuaba: “la finalidad básica es la prevención de la guerra a través de medios legítimos y equitativos, y la disposición de fuerzas para vencer en aquellas guerras que no pueden evitarse”.¹⁷ Por su parte,

13 Así, ROCKWELL y MOSS: “**La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación**”, En busca de la seguridad perdida (Aguayo y Bagley comp.). Siglo XXI Editores. México, 1990, Págs. 43-68, en concreto Pág. 43.

14 En particular, BUZAN: *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*. University of North Carolina Press. Chapel Hill, 1983 (citaremos por la 2ª ed., Lynne Rienner Publishers. Boulder (Col.), 1991). El término seguridad común fue introducido por Bahr en el Informe “Seguridad común. Programa para la supervivencia”, conocido como Informe Palme (PALME COMMISSION: *Common Security. A blueprint for survival*. With a prologue by Cyrus Vance. Simon and Schuster. Nueva York, 1982), aunque no ha sido acompañado por un análisis teórico de las implicaciones del concepto. Sobre la noción de seguridad global, vid. ARENAL: “El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales”, *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al profesor Manuel Diez de Velasco*. Tecnos. Madrid, 1993, Págs. 79-99, en concreto Págs. 87-88; también nuestros trabajos “Hacia un nuevo sistema de seguridad global”, *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna* Núm. 14, 1997, Págs. 219-240; y “Un nuevo esquema de seguridad global para el siglo XXI”, *Diplomacia* Núm. 77, 1998, Págs. 61-66.

15 Sobre el inicio de la Guerra Fría, vid. KISSINGER: **Diplomacia**. Ediciones B-Grupo Zeta. Barcelona, 1996 (Trad. de Diplomacy, 1994), en especial Págs. 449-502; THOMAS: **Paz armada. Los comienzos de la guerra fría (1945-1946)**. Ed. Grijalbo. Barcelona, 1988 (Trad. de Armed Truce. Hamish Hamilton. Londres, 1986).

16 La lucha por el poder y por la paz, *op. cit.*, Pág. 743.

17 **National Security and Individual Freedom**. Da Capo Press. Nueva York, 1950, Págs. 51-52.

Wolfers expuso que “la seguridad, en un sentido objetivo cuida la ausencia de amenazas a los valores adquiridos, en un sentido negativo, la ausencia de temor sobre el ataque a dichos valores”.¹⁸ Ciertamente que estas definiciones no resuelven el problema central de la seguridad, es decir, concretar cómo se definen las amenazas que proceden del exterior.

Pero resulta claro que la defensa del territorio, el mantenimiento de una fuerza militar poderosa y la protección de los ciudadanos constituían los componentes esenciales de la seguridad nacional. Es decir, una Nación está segura cuando su gobierno tiene suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros a sus intereses vitales y, en caso de agresión, defenderlos por las armas. De este modo, el concepto tradicional de seguridad se elaboró en torno a problemas de defensa militar y de seguridad interna.

En este contexto, Herz introdujo la idea del denominado “dilema de la seguridad”, tema recurrente entre los teóricos, en especial de la escuela realista.¹⁹ Resumida por Buzan, constituye “una noción estructural en la cual los intentos de ayudarse a sí mismos de los propios Estados en la búsqueda de sus necesidades, tienden automáti-

camente (sin tomar en cuenta si es intencional) a despertar la inseguridad para otros en la medida en que cada uno interpreta sus propias medidas como defensivas y las medidas de los otros como amenazadoras”.²⁰ Para Waltz, tal dilema describe “la situación en la que los Estados inseguros de las intenciones de los otros, se arman en nombre de la seguridad y, al hacerlo, ponen en marcha un círculo vicioso. (...) Sean cuales fueran las armas y el número de Estados de un sistema, los Estados tienen que vivir con su dilema de seguridad, que no está producido por su voluntad, sino por la situación en que se hallan”.²¹

Pese a las críticas recibidas se trata de una teoría coherente y limitada de la seguridad nacional, acaso la única merecedora de tal calificación hasta el momento. No hay que olvidar el impacto de las armas nucleares, recién inventadas, en el pensamiento político-estratégico del período. Por primera vez en la historia de la Humanidad era posible para una comunidad destruir completamente al adversario en el sentido más literal de la expresión, en términos gráficos: arrasarlo de la faz de la Tierra. La extensión en la posesión de dichas armas supuso el establecimiento de un sentimiento de inseguridad permanente en las elites dirigentes de las dos

18 “National security as an ambiguous symbol”, en *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*. John Hopkins University Press. Baltimore, 1962 (publicado por primera vez en 1952), Págs. 147-165, en concreto Pág. 150.

19 “Idealist internationalism and the security dilemma”, *World Politics* Núm. 2, 1950, Págs. 157-180.

20 **People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era**. Lynne Rienner Publishers. Boulder (Col.), 1991, Pág. 4.

21 Teoría de la política internacional, *op. cit.*, Pág. 273.

superpotencias.²² De hecho, como señaló también Walts, “en la política de gran poder nunca está en duda quién corre peligro a causa de quién”.²³ Por tanto, su influencia en la definición de la seguridad nacional ha sido incomparable.²⁴

Posteriormente, en los años setenta, en la etapa de la *detente*, el

concepto fue objeto de estudio por diversos autores que pretendieron reformularlo, ampliando su definición para incluir aspectos económicos y sociales, aunque las connotaciones estrictamente político-estratégicas y militares no permitieron un resultado adecuado a las pretensiones iniciales.²⁵ Con el comienzo de la denominada

22 ART y JARVIS señalan que “dado que la seguridad es la base de la existencia, y prerrequisito para el logro de otras metas, los estadistas deben ser muy sensibles a las acciones de otros. Por lo tanto, el dilema de la seguridad implica que los estadistas no pueden arriesgarse a no reaccionar ante las acciones de seguridad de otros Estados, pero cuando lo hacen pueden crear circunstancias que les dejen peor de lo que estaban (...) Debido a estos efectos del dilema de la seguridad, los esfuerzos de los estadistas de proteger a sus nacionales pueden provocar tensiones graves y hasta guerra, aun cuando todas las partes deseen sinceramente la paz.” (“The meaning of anarchy”, *International Politics: Anarchy, Force, Political Economy and Decision Making*. Little Brown. Boston, 1985, Pág. 3, la cursiva en el original). Como reconoció ROSECRANCE, “tiende a haber una correlación entre la inestabilidad internacional y la inseguridad de las elites internas” (*Action and reaction in World Politics. International systems in perspectives*. Little Brown. Boston, 1963, Pág. 304).

23 Teoría de la política internacional, *op. cit.*, Pág. 250.

24 Como escribió OSGOOD, “en el “gran debate” de los primeros años de la posguerra sobre el papel del poder y de los ideales, el mensaje de Morgenthau fue chocante para los formuladores y los justificadores de la política exterior norteamericana. Más adelante, cuando la guerra fría alcanzó su cima, el énfasis puesto por su mensaje en los imperativos de la seguridad y del equilibrio del poder se convirtió en parte de la ortodoxia, dejando de provocar controversias.” (cit. en BARBÉ: “Estudio preliminar”, en MORGENTHAU: Escritos sobre política internacional. Tecnos. Madrid, 1990, Págs. XIX-LV, en concreto Pág. XLVI). Vid. al respecto, BRODIE: *Strategy in the Missile Age*. Princeton University Press. Princeton, 1959; Guerra y política. Fondo de Cultura Económica. México, 1978 (Trad. de War and Politics. MacMillan Press. Nueva York, 1973), Págs. 362-415; BUNDY: *Danger and Survival: Choices about the Bomb in the First Fifty years*. Vintage. Nueva York, 1988; GLASER: *Analysing Strategic Nuclear Policy*. Princeton University Press. Princeton, 1990; KAHN: *On Escalation: Metaphors and Scenarios*. F. Praeger Publishers. Nueva York, 1965; KEMP, PFALTZGRAFF y RA´ANAN: *The Superpowers in a Multinuclear World*. D.C. Heath. Lexington (Mass.), 1974; KISSINGER: *Armas nucleares y política internacional*. Madrid, 1962 (Trad. de Nuclear Weapons and Foreign Policy. Harper. Nueva York, 1957); WOHLSTETTER: “The delicate Balance of Terror”, *Foreign Affairs* Núm. 2, 1959, Págs. 211-234. La exposición de las teorías de la disuasión nuclear de estos autores, en DOUGHERTY y PFALTZGRAFF: *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1993 (Trad. de Contending Theories of International Relations: A comprehensive Survey. Harper Collins Publishers. Nueva York, 1990), Págs. 399-442. La perspectiva soviética en CATUDAL: *Soviet Nuclear Strategy from Stalin to Gorbachev: a Revolution in Soviet Military and Political Thinking*. Mansell. Londres, 1988.

25 En particular, desde el enfoque de la Investigación para la Paz, GALTUNG: *Peace: Research, education, action. Essays in peace research*. Christian Ejlens Forlag. Copenhague, 1975, vol. I; BOULDING: *Stable peace*. University of Texas Press. Austin, 1978. BUZAN señala que “hubo negligencia en el estudio de la seguridad por el gran trasfondo metodológico de fin de los 50 hasta mediados de los 70. El conductismo con sus intereses científicos, libres de valores y cuantitativos, era por definición no apto para el universo de los conceptos disputados por su esencia.” (People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era, *op. cit.*, Págs. 3-12, cita en Pág. 10).

segunda etapa de la Guerra Fría, en los años ochenta, el término retomó su dimensión y relevancia política anteriores.²⁶ En palabras de THORUP, se produjo un “regreso a la definición tradicional de la seguridad nacional”.²⁷

En este momento se abrió un importante debate académico y político, particularmente en los Estados Unidos, que postulaba la necesidad de incorporar aspectos económicos, sociales y de derechos humanos a la definición de la seguridad.²⁸ Incluso algunos autores indicaron la inadecuación del análisis tradicional y alegaron la conveniencia de fijar nuevos niveles en la investigación, atendiendo a la seguridad indivi-

dual, la seguridad económica, la seguridad regional y la seguridad internacional.²⁹ Pero se puede hablar de una revitalización del enfoque realista a remolque de la contendiente posición adoptada por el presidente Reagan en las relaciones internacionales.³⁰

La seguridad nacional en la posguerra fría, ergo el triunfo del enfoque de la potencia hegemónica

La desaparición del imperio soviético y, más tarde, de la misma Unión Soviética, produjo el hundimiento de una de las dos grandes potencias del sistema bipolar y, paralelamente, de la ideología que la sostenía.³¹ Esta nueva

-
- 26 Así, TUCKER: “The purposes of America power”, *Foreign Affairs* Núm. 2, 1980-1981, Págs. 241-274.
- 27 THORUP: “La formulación de la agenda de la seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición”, **En busca de la seguridad perdida** (Aguayo y Bagley comp.). Siglo XXI Editores. México, 1990, Págs. 97-103, en concreto Pág. 97.
- 28 ROCKWELL y MOSS: “La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación”, *op. cit.*, Págs. 53-54. En torno a este debate, BRITTAIN: “A very painful world adjustment”, *Foreign Affairs* Núm. 3, 1983, Págs. 541-568; BROWN: “Economic Policy and National Security”, *ORBIS* Núm. 3, 1982, Págs. 381-390; Thinking about national security: defense and foreign policy in a dangerous world. Westview Press. Boulder (Col.), 1983, en especial Págs. 1-9; BUZAN: People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era, *op. cit.*; “Economic structure and international security”, *International Organization* Núm. 4, 1984, Págs. 597-624; CARTEN: “Gunboat economics”, *Foreign Affairs* Núm. 3, 1985, Págs. 538-559; LAKE: “American trade strategy in the pre-hegemonic era”, *International Organization* Núm. 1, 1988, Págs. 33-58; MASTANDUNO: “Trade as a strategic weapon: American and alliance export control policy in the early postwar”, *International Organization* Núm. 1, 1988, Págs. 121-150; ULLMAN: “Redefining security”, *International Security* Núm. 1, 1983, Págs. 162-177.
- 29 En particular, BUZAN: People, States and Fear. An *Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*, *op. cit.*, esp. págs. 35-56, 186-269 y 328-362.
- 30 Esta concepción en JORDAN, TAYLOR y KORB: **American National Security. Policy and Process**. John Hopkins University Press (3ª ed.). Baltimore, 1989.
- 31 ARBATOV, Consejero del presidente Gorbachov y Director del Instituto Soviético de Asuntos Americanos, anunció, de forma premonitoria, en 1988: “Estamos a punto de hacerles algo horrible. Vamos a dejarles sin enemigo (sic).” (*Time*, 23 de mayo de 1988). Sobre el impacto de la desaparición de la Unión Soviética, vid. DUNLOP: “Russia confronting a loss of Empire, 1987-1991”, *Political Science Quarterly* Núm. 4, 1993-94, Págs. 603-634; GARTHOFF: **The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War**. The Brookings Institute. Washington, 1994; MANDELBAUM: “Coup de Grace: The End of the Soviet Union”, *Foreign Affairs* Núm. 1, 1992, Págs. 164-183.

situación internacional propició un renovado debate académico en los Estados Unidos y una lucha entre diferentes grupos ideológicos por mantener el control de la definición de la seguridad nacional. Sin embargo, a nuestro juicio, esta etapa de posguerra fría contempla el triunfo de una orientación que ha generado un excepcional consenso sobre una variedad de temas que parecen conformar las amenazas a la seguridad nacional,³² que postula por una definición amplia del concepto y,

por tanto, supone abarcar asuntos económicos, acceso a los mercados, control de las materias primas, terrorismo, narcotráfico, democratización, derechos humanos, migración ilegal, medio ambiente.³³ Pero, claro está, desde la perspectiva de la potencia hegemónica del sistema internacional: Estados Unidos.

Este pensamiento quedó reflejado, en una renovación de la “doctrina del destino manifiesto”,³⁴ en el documento

32 Desde una perspectiva crítica, HOFFMANN: Jano y Minerva. **Ensayos sobre la guerra y la paz**. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1991 (Trad. de Janus and Minerva: essays in the theory and practice of international politics. Westview Press. Boulder (Col.), 1987), págs. 303-313. No obstante, BRZEZINSKI señala que “una vez finalizada la Guerra Fría, la energía de los Estados Unidos, como único poder global no dio lugar a grandes manifestaciones de satisfacción pública que más bien reforzó las preferencias por una definición más limitada de las responsabilidades estadounidenses en el exterior.” (**El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos**. Ed. Paidós. Barcelona, 1998 (Trad. de **The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostategic Imperatives**. BasicBooks, 1997, Pág. 34.

33 En este debate, ARIAS: “La seguridad humana: nuestra responsabilidad común”, *Desarme* núm. 3, 1996, Págs. 6-15; CROWE y ROMBERG: “Rethinking security in the Pacific”, *Foreign Affairs* Núm. 2, 1991, Págs. 123-140; ECKES: “Trading American Interests”, *Foreign Affairs* Núm. 4, 1992, Págs. 135-154; HUNTINGTON: “Why international primacy matters”, *International Security* Núm. 4, 1993, Págs. 68-83; LEBERSTADT: “Population change and National Security”, *Foreign Affairs* Núm. 3, 1991, Págs. 115-131; LEVY: “Is the environment a national security issue?”, *International Security* Núm. 2, 1995, Págs. 35-62; MATHEWS: “Redefining security”, *Foreign Affairs* Núm. 2, 1989, Págs. 162-177; MORAN: “International Economics and National Security”, *Foreign Affairs* Núm. 5, 1990, Págs. 74-90; ROMM: *Defining National Security. The Nonmilitary Aspects*. Council of Foreign Relations Press. Nueva York, 1993; SORENSEN: “Rethinking National Security”, *Foreign Affairs* Núm. 3, 1990, Págs. 1-18; TALBOTT: “Democracy and national interest”, *Foreign Affairs* Núm. 6, 1996, Págs. 47-68; THOMAS, C.: *The environment in the international relations*. Royal Institute of International Affairs. Londres, 1992, en especial Págs. 115-151; TONELSON: “Superpower without a Sword”, *Foreign Affairs* Núm. 3, 1993, Págs. 166-181; WIENER: “Security, stability and international migration”, *International Security* Núm. 3, 1992/1993, Págs. 91-126.

34 La evolución de esta doctrina política, en MERK: **Manifest Destiny and Mission in American History**. A. Knopf. Nueva York, 1963; recientemente, PALOMARES LERMA: **Política y Gobierno en los Estados Unidos (1945-1999)**. Historia y doctrina de un espíritu político. Tirant lo Blanch. Valencia, 1999. STOESSINGER, al tratar de la ideología como recurso de poder de los Estados y como justificación de las políticas exteriores, señala que las democracias pueden tener metas o ideales, pero no ideología, recurso propio de los Estados totalitarios. Este planteamiento carece de sentido cuando, de hecho, la “doctrina del destino manifiesto” no es sino una formulación de la ideología del excepcionalismo americano, reafirmada en la etapa presente de las relaciones internacionales por los logros sin parangón de la Nación americana en el sistema internacional (“The anatomy of the nation-state and the nature of power”, **Perspectives on World Politics** (Little y Smith eds.). Longman (2ª ed.). Londres, 1991, Págs. 23-35, en concreto Págs. 32-33.

A National Security Strategy of the United States del presidente Bush (agosto de 1991): “Tenemos al alcance de nuestra mano una extraordinaria posibilidad que pocas generaciones han disfrutado: edificar un nuevo sistema internacional conforme con nuestros propios valores e ideales”.³⁵ Esta confianza en el excepcionalismo americano fue refrendada por el presidente Clinton en la *A National Security Strategy of the United States* de 1993 al expresar: “Vivimos en un país resplandeciente en libertad, donde la gente de todas las religiones, razas, credos y colores pueden esperar vivir en paz y armonía; donde los éxitos y los logros son determinados por la iniciativa individual y la imaginación; donde hay una creencia ilimitada en la dignidad y en el potencial humano; donde siempre existe la esperanza de un mañana mejor. Debemos continuar compartiendo nuestras esperanzas y nuestros sueños con el mundo”.³⁶ En particular, en el discurso sobre el “Estado de la Unión” (enero de 1994) se extendió en consideraciones acerca de la renovación de determinados aspectos del planteamiento de la seguridad nacional.³⁷

“Nos enfrentamos hoy a un mundo de cambios tan profundos y rápidos

que someten a prueba a todas las Naciones. Nuestra herencia americana siempre ha servido para situarnos a la cabeza de dichos cambios, utilizándolos para ampliar nuestras propias oportunidades y nuestro liderazgo exterior (...) No podemos eludir nuestra obligación de renovar tal liderazgo (...) Mientras algunos arguyen que, con el final de la guerra fría, deberíamos dar la espalda al resto del mundo, hay mucha gente a lo largo y ancho del mundo temerosa de que les abandonemos a su suerte (...) En último extremo, nuestra mejor estrategia para salvaguardar nuestra seguridad y construir una paz duradera es *apoyar el avance de la democracia en todo el mundo*”.

Este programa adquirió carta de naturaleza en la *A National Security Strategy for a New Century*, cuyos postulados esenciales de hegemonía americana han sido incorporados en una definición increíblemente ampliada de la seguridad nacional, que trata de enfrentar un conjunto de amenazas a sus intereses esenciales “y, por tanto, a nuestra seguridad”. Tales amenazas quedan agrupadas en tres categorías: estatales, transnacionales y, en un apartado distinto, con armas de destrucción masiva. Así se extiende:³⁸

35 The White House. Washington, 1991, Pág. v.

36 The White House. Washington, 1993, Pág. 21.

37 Texto en *New York Times*, 26 de enero de 1994 (la cursiva es nuestra).

38 The White House. Washington, 1997, cita en pág. 10. CARTER y PERRY, en la línea del planeamiento oficial de la seguridad nacional, han clasificado los riesgos en tres grupos. Los “Riesgos A” representan aquellas amenazas que se sitúan en la misma escala que la que representaba la Unión Soviética a lo largo de la Guerra Fría; los “Riesgos B”, las amenazas inminentes para los intereses occidentales; y los “Riesgos C”, las contingencias importantes que puedan afectar a la seguridad occidental, si bien no amenazan “directamente” a estos intereses (Preventive Defense: A new security strategy for America. The Brookings Institution. Washington, 1999).

“Amenazas regionales o estatales: un número de Estados todavía conserva las capacidades y el deseo de amenazar nuestros intereses vitales, a través de la coerción o de la agresión externa. En muchos casos, estos Estados se encuentran desarrollando activamente nuevas capacidades ofensivas, incluidos los esfuerzos por obtener armamentos nucleares, biológicos o químicos. En estos casos, Naciones inestables, conflictos internos o Estados frustrados podrían amenazar con la desestabilización de regiones en las que mantenemos intereses vitales.

Amenazas transnacionales: algunas amenazas trascienden las fronteras nacionales. Estas amenazas transnacionales, tales como el terrorismo, el tráfico ilegal de drogas, el comercio ilícito de armas, el crimen internacional organizado, las migraciones y refugiados incontrolados y los daños medioambientales, amenazan los intereses americanos y a sus ciudadanos, tanto directa como indirectamente. No todas ellas son amenazas nuevas, pero los avances tecnológicos han provocado, en muchos casos, su potenciación.

Amenazas con armas de destrucción masiva: los armamentos de destrucción masiva plantean la mayor amenaza a la seguridad global. Debemos continuar con la reducción de la amenaza planteada por la existencia de arsenales de tales armas, así como trabajar para impedir la proliferación de tecnologías avanzadas que puedan colocar tales capacidades destructivas en manos de elementos hostiles a los

Estados Unidos y a sus intereses de seguridad global. El peligro provocado por la existencia de Estados fuera de la ley, opuestos a los esfuerzos de seguridad global y regional, y otros actores transnacionales como terroristas u organizaciones del crimen organizado, potenciales usuarios de armas nucleares, químicas o biológicas contra gobiernos y pueblos desprotegidos”.

El Documento continúa afirmando que ningún Estado puede hacer frente a tales amenazas por sí solo, por tanto, un elemento central de la estrategia americana radica en el fortalecimiento de las relaciones de seguridad con potencias “claves” alrededor del mundo “para combatir estas amenazas a los intereses comunes”, buscando una “cooperación reforzada con nuestros amigos y aliados para enfrentar estas amenazas”. Ciertamente, paralelamente, expresa que “para mantener la seguridad de la Nación, los Estados Unidos continuarán su aproximación integrada para enfrentar las numerosas amenazas a *nuestros* intereses y preservar al más alto nivel los instrumentos de *nuestra* política exterior. Debemos mantener unas fuerzas militares superiores. Igualmente, debemos retener un sólido Cuerpo Diplomático y un programa de asistencia exterior suficiente para mantener el liderazgo americano”.³⁹

Por tanto, dos premisas configuran la estrategia para los años venideros: que sólo los Estados Unidos son capaces de proteger la paz y la estabilidad internacionales, y que una

39 *Ibidem* (el énfasis es nuestro).

potencia militar adecuada y visible podrá disuadir el surgimiento de nuevos enemigos en el futuro. En otras palabras, nada nuevo bajo el sol.⁴⁰

Como no podía ser de otra manera, esta concepción ha sido incorporada al nuevo Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica, aprobado por los Jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros que participaron en la reunión del Consejo del Atlántico Norte, celebrada en Washington los días 23 y 24 abril de 1999. El Concepto Estratégico expresa (párr. 20):⁴¹

“La seguridad de la Alianza continúa expuesta a gran variedad de riesgos militares y no militares que son multidireccionales y, con frecuencia, difíciles de predecir. Estos

riesgos comprenden la incertidumbre y la inestabilidad en la región euroatlántica y sus alrededores y la posibilidad de que en la periferia de la Alianza surjan crisis regionales susceptibles de evolucionar rápidamente. Algunos países del área euroatlántica y sus alrededores se enfrentan a graves dificultades económicas, sociales y políticas. Las rivalidades étnicas y religiosas, disputas territoriales, la inadecuación o el fracaso de los esfuerzos de reforma, las violaciones de los derechos humanos y la disolución del Estado pueden producir inestabilidades locales e incluso regionales. Las tensiones resultantes pueden desembocar en crisis que afecten a la estabilidad euroatlántica, dar lugar al sufrimien-

40 De hecho, los Estados Unidos continúan consagrando una proporción elevada de la renta nacional a su Organización militar (3,4% del PIB anual), mayor que la de cualquier otro Estado importante y, en términos absolutos, más que la suma de las cantidades invertidas por todas las grandes potencias juntas (Rusia, Alemania, Gran Bretaña, Francia, Japón, China e India. Vid. los datos en *The Military Balance 1999-2000*. The International Institute for Strategic Studies/Oxford University Press. Londres, 1999. Con todo, el congresista SKELTON afirmaba, recientemente, que “hoy en día, luego de la victoria occidental en la Guerra Fría, hemos dado inicio a un proceso igualmente equivocado de debilitamiento militar. (...) Si continúan las condiciones actualmente imperantes se desgastarán nuestras capacidades militares hasta tal punto que, ausente nuestra presencia militar en las regiones claves del globo terráqueo, no podremos contrarrestar importantes amenazas a la paz, lo cual les incitará a otros adversarios a desafiarnos en diferentes lugares de importancia estratégica.” (“La función constitucional del Congreso: Lecciones sobre la falta de preparación”, *Military Review* Núm. 4, 1998, Págs. 2-21, cita en Págs. 4 y 9). Como indicamos en otro lugar, parece que algunos no se han enterado del final de la Guerra Fría, a menos que se considere que ésta no concluirá hasta el derribo definitivo del orden internacional en el que se desarrolló, singularmente los Acuerdos de Yalta y la Conferencia de San Francisco. La analogía con la crisis del sistema europeo de los años treinta es más que aparente.

41 Texto completo en *Revista de la OTAN* Núm. 2, 1999, Págs. D7-D13. Los panegíricos en AXWORTHY: “La nueva vocación de seguridad de la OTAN”, *Revista de la OTAN* Núm. 4, 1999, Págs. 8-11; CARACUEL RAYA: “La Cumbre de la OTAN de 1999: Retos y desafíos”, *Estudios Internacionales de la Complutense* Vol. 1, 1999, Págs. 67-87; CRAGG: “Un nuevo Concepto Estratégico para una nueva era”, *Revista de la OTAN* Núm. 2, 1999, Págs. 19-22; aps Solana: “La OTAN y el futuro de la seguridad europea”, *Política Exterior* Núm. 72, 1999, Págs. 61-79. La visión crítica de tal programa, que compartimos plenamente, en REMIRO BROTONS: “Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional* Núm. 1, 1999, Págs. 11-57, en especial Págs. 44-56.

to humano y provocar conflictos armados”.

Y continúa: “la seguridad de la Alianza debe contemplar el contexto global. Los intereses de seguridad de la Alianza pueden verse afectados por otros riesgos de naturaleza más amplia, incluidos los actos de terrorismo, sabotaje y delincuencia organizada, y por la interrupción del flujo de recursos vitales. Los grandes movimientos incontrolados de población, particularmente como consecuencia de los conflictos armados, pueden plantear problemas de seguridad y estabilidad que afecten también a la Alianza” (párr. 24). Pero ante este escenario caótico la Alianza y sus Estados miembros proveen el máximo de cooperación en la búsqueda de la supuesta seguridad común pues, como ha señalado NYE recientemente, la identidad de riesgos a la seguridad nacional de los Estados Unidos y a los intereses estratégicos de la Alianza es más que sospechosa.⁴²

Paradójicamente, esta definición amplia de la seguridad conlleva mayores amenazas para la seguridad de los Estados y, por tanto, para la estabilidad internacional. De suerte que se convierte en basamento intelectual e instrumento político para lograr objetivos ajenos a la propia seguridad nacional, sirviendo a los intereses de la potencia hegemónica del sistema global.⁴³ En particular porque esta concepción supone el intento de derogación de normas fundamentales que configuran el ordenamiento jurídico internacional: la igualdad jurídica entre los Estados, el respeto mutuo a la soberanía e independencia, el derecho de cada sociedad a otorgarse el sistema político que tenga por conveniente, la no injerencia en los asuntos internos, la prohibición del recurso a la amenaza o al uso de la fuerza en las relaciones internacionales y su correlato de resolución de las controversias por medios pacíficos o el derecho de los pueblos de disponer de sus propios recursos.⁴⁴

42 “Una redefinición de la misión de la OTAN en la era de la información”, *Revista de la OTAN* Núm. 4, 1999, Págs. 12-15.

43 Como no podía ser de otra manera, en el último Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre las actividades de la Organización se recoge un planteamiento idéntico: “las necesidades que ha debido atender las Naciones Unidas evidencian un cambio en la índole de las amenazas a la paz y la seguridad ocurrido a partir de la finalización de la guerra fría”, enumerando como tales “los conflictos entre los Estados, la intolerancia étnica y religiosa, la ambición y la codicia políticas, el tráfico de armas, piedras preciosas y drogas (...) los abusos manifiestos de los derechos humanos, los desplazamientos en gran escala de poblaciones civiles, el terrorismo internacional, la pandemia del SIDA y los desastres ambientales” (ANNAN: Un destino común, un compromiso renovado. Memoria anual sobre la labor de la Organización 2000. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Nueva York, 2000, en concreto págs. 9-10). Así REMIRO BROTONS no duda en afirmar que “una vez que “los pueblos de las Naciones Unidas” han acatado la pretensión de los Estados Unidos, solos o en compañía de sus aliados, de representar a la “comunidad internacional”, la Carta interesa menos que el nuevo “concepto estratégico”. (“Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional”, *op. cit.*, pág. 53).

44 El presidente de la Federación de Rusia, Putin, denunciaba recientemente que “es inaceptable pretender abrogar principios básicos del Derecho Internacional como la soberanía nacional y la integridad territorial bajo el eslogan de una denominada “intervención humanitaria”. (*Russia Today*, 2 de febrero de 2000).

El mal llamado deber de intervención armada por razones humanitarias responde a la concepción vigente.⁴⁵

De hecho, ya en 1990, Thorup planteó la necesidad de “rescatar” la noción de seguridad nacional de manos de los planificadores militares y ampliar su significado. Pero inmediatamente advirtió que “los resultados pueden ser peligrosamente decepcionantes”.⁴⁶ A continuación enumeraba los peligros asociados a la ampliación de los asuntos de la seguridad:⁴⁷

- 1) el creciente riesgo de dar respuestas armadas a todo tipo de problemas (por ejemplo, narcotráfico, terrorismo, acceso a materias primas, derechos humanos);
- 2) olvidar que la definición de la seguridad nacional es específica
- 3) el problema de un exceso en los significados, es decir, si se dan al concepto de seguridad nacional muchos significados se torna inmanejable y se confundirán los medios con los objetivos; “cuando

de cada Estado, de modo que el contenido de la misma va a ser un reflejo de sus diferentes intereses nacionales. El choque de intereses siempre genera conflictos que, en la generalidad de los casos, se resuelven por medios pacíficos, pero la preeminencia de los aspectos estratégicos de la seguridad lleva al primer peligro apuntado: el recurso indiscriminado a la fuerza. De modo que se confirma la regla de que los Estados consideran la fuerza como un medio válido para dirimir las controversias;

45 PASTOR RIDRUEJO ha dicho al respecto que “muchos Estados temen con razón que una intervención pretendidamente encaminada al respeto de los derechos humanos más elementales, decidida unilateralmente por un Estado o un grupo de países, pueda convertirse fácilmente en instrumento de cobertura del despliegue de la política de poder de la superpotencia y las grandes potencias, y dar lugar en este contexto a comportamientos impregnados de este estigma tan usual en las relaciones internacionales como es la doble moral o el doble estándar, es decir, a intervenciones en unos casos y pasividad en otros, según convenga a los intereses de los grandes.” (Curso de Derecho Internacional Público y organizaciones internacionales. Tecnos (6ª ed.). Madrid, 1996, Pág. 306). La discusión en este controvertido punto, en BERMEJO GARCÍA: “Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional”, *Anuario de Derecho Internacional* Núm. XV, 1999, Págs. 3-70; BETTATI y KOUCHNER: *Le devoir d'ingérence. Peut-on les laisser mourir?* Éditions Denöel. París, 1987; HOFFMANN: *The ethics and politics of humanitarian intervention*. University of Notre Dame Press. Notre Dame, 1996; MAZARR: “The military dilemma of humanitarian intervention”, *Studia Diplomatica* Núm. 2, 1993, Págs. 151-162; RAMÓN CHORNET: *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en Derecho internacional*. Ed. Trota. Madrid, 1995; REMIRO BROTONS: “Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden mundial”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria / Gasteiz* 1994. Universidad del País Vasco. Vitoria, 1995, Págs. 19-84, en concreto Págs. 29-35; ROBERTS: “Humanitarian war: military interventions and human rights”, *International Affairs* Núm. 3, 1993, Págs. 429-450. Nuestra crítica al respecto, en PÉREZ GIL: “Socavando el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados: la intervención de la Alianza Atlántica en Yugoslavia”, *Ius Publicum* Núm. 4, Universidad Santo Tomás, Santiago de Chile, 2000.

46 “La formulación de la agenda de la seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición”, *op. cit.*, Pág. 99.

47 *Ibid.*, Págs. 99-102.

todo es crítico, nada es “verdaderamente” crítico”;⁴⁸

- 4) la necesidad de especificidad de los temas de la seguridad;⁴⁹
- 5) la determinación de los actores a los que corresponde la definición de la seguridad nacional, problemática que se agrava con una definición ampliada, pues “si seguridad nacional se convierte en sinónimo de “lo que es bueno para la sociedad”, ¿de quién será la visión válida de “lo que es bueno?””;⁵⁰
- 6) tiende a destacarse el aserto de que la seguridad de un régimen o gobierno particular no es sinónimo de la seguridad nacional -el ejemplo reciente de lo sucedido en la República Federal de Yugoslavia nos exime de otras referencias históricas-.

Por su parte, Rockwell y Moss ya señalaron dos cuestiones de gran relevancia.⁵¹ Por un lado, que estos intentos de redefinición de la seguridad no desarrollan una teoría alternativa. En esta reflexión consideran que

incluso el concepto tradicional resulta inadecuado como guía para la investigación. De hecho, los intentos de reconceptualización han sido impulsados por acontecimientos y objetivos políticos, por códigos de valores, y no por la búsqueda de una mayor claridad científica o explicativa. Los documentos oficiales citados prueban sobradamente esta afirmación.

En segundo lugar, que la lista de las amenazas podría alargarse indefinidamente. De este modo, si se añaden los asuntos comerciales o el acceso a las materias primas, ocurre que se eleva el interés económico de las empresas y sociedades privadas al máximo nivel de prioridad nacional, abriendo la veda a intervenciones militares en otros Estados, en aras de una seguridad nacional mal entendida.⁵²

Con todo, no podemos obviar que el concepto de seguridad nacional es fundamentalmente político, representa los valores de los dirigentes e investigadores que lo definen, de manera que lo que ha ocurrido es que se aplica la etiqueta “seguridad nacional” en cualquier ocasión, sin ningún rigor. Incluso

48 *Ibid.*, pág. 100.

49 MOLLER advierte, en particular, que “expandir el concepto de seguridad demasiado lejos, como para abarcar la ausencia de todas las clases de problemas, no sería práctico, puesto que simplemente crearía la necesidad de un término adicional para la “seguridad tradicional”, entonces relegada a ser una especie del género “seguridad.” (“Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos”, *Desarrollo Económico* Núm. 143, 1996, Págs. 769-791, en concreto Pág. 771).

50 SHARP: “En torno a la definición de seguridad nacional”, **En busca de la seguridad perdida** (Aguayo y Bagley comp.). Siglo XXI Editores. México, 1990, Págs. 91-96, en concreto Pág. 92.

51 ROCKWELL y MOSS: “**La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación**”, *op. cit.*, Págs. 55-58.

52 En este sentido se expresa la A National Security Strategy for A New Century, *op. cit.*, Págs. 17-33.

Elguea señaló que la disciplina parece haber iniciado un período de “crisis científica”, en la que los paradigmas o programas de investigación tradicional se enfrentan con modelos e ideas nuevos, en “una lucha intelectual en la que los mejores programas y teorías deben salir victoriosos, como ocurre en todo debate intelectual que aspira a contribuir al progreso de la ciencia”.⁵³ Se trata, por tanto, de una época de “confusión en busca de un paradigma”, lo que debe llevar a una nueva “revolución científica” y al hallazgo de un paradigma omnicomprensivo y único, que diría KUHN.⁵⁴

CONCLUSIONES

Aun cuando el término analizado es bastante ambiguo (“peligrosamente ambiguo”, como advertía Wolfers), su definición es un tema central en la teoría de las relaciones internacionales. Una definición amplia conlleva consecuencias no aceptables pues, por ejemplo, justifica la represión de grupos internos, y la historia demuestra que esto ha ocurrido de forma reiterada, o el recurso a la amenaza o al uso de la fuerza de forma indiscriminada, lo que supone la violación del Derecho Internacional general. Por otra parte, toda definición debe satisfacer dos requisitos: poder explicativo (qué es la seguridad) y utilidad práctica (cómo enfrentar la seguridad/inseguridad). Por tanto, no se puede dar cuenta de las particularidades en todos los casos.

La mejor solución, a nuestro juicio, supone limitar el significado de “seguridad nacional” e incluir otros principios y objetivos de gran importancia dentro de conceptos más amplios, como “interés nacional” u “objetivos de la política exterior”. La seguridad nacional sería, por tanto, un concepto acotado.

De este modo, podemos definirla como la condición en la que un Estado se encuentra relativamente a salvo de agresiones externas y en disposición de dar respuesta adecuada a los intentos de cercenar su independencia e integridad territorial y la vida y bienestar de sus ciudadanos.

Empleamos el término “relativo” por cuanto sólo desde un punto de vista teórico es posible hablar de seguridad absoluta. Este estado implicaría la inseguridad absoluta del resto de los actores del sistema internacional, tal como destacó Kissinger. Pero la ausencia total de amenazas es una ilusión inalcanzable, al menos en el sistema internacional vigente, y su existencia es independiente de la voluntad nacional y de la propia formulación de seguridad. De suerte que la aspiración a la seguridad absoluta por parte de un Estado (se entiende que sólo las grandes potencias) lleva a una pérdida de seguridad proporcional para el resto de las partes del sistema. Por eso se trata de una “aspiración”, que se procura contrarrestar rápidamente mediante sistemas de alianza para equi-

53 “Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto”, **En busca de la seguridad perdida** (Aguayo y Bagley comp.). Siglo XXI Editores. México, 1990, Págs. 79-90, en concreto pág. 78.

54 **La estructura de las revoluciones científicas**. Madrid, 1981 (Trad. de **The structure of scientific revolutions**. University of Chicago Press. Chicago, 1962).

librar, aunque sea parcialmente, la pretensión de absolutismo y preservar la estructura. Siempre con todo lo relativo que son estas cuestiones. La permanencia estable de la estructura es compatible con la aspiración a la seguridad total. Cualquier detentador de la pretensión no olvida nunca que su seguridad depende de que la estructura existe y, por tanto, es su preocupación primera. Cuando olvida el mantenimiento de la estructura se producen disfunciones y conflictos y el

inicio de un período de crisis que lleva a un reajuste del sistema.

Con todo, una seguridad nacional que no consiga proteger es una contradicción en sus términos, en definitiva, un mal uso del poder. Esto es así tanto para las grandes potencias como para el resto de los Estados. De modo que el concepto dado presupone que las amenazas seguirán existiendo y que será necesario prepararse para rechazarlas y contrarrestarlas.

EL CONFLICTO INTERNO DE COLOMBIA



RENATO VALENZUELA UGARTE*

El artículo efectúa un análisis político-estratégico del conflicto interno que sufre Colombia. Primeramente, en un contexto histórico se hace una síntesis de los orígenes de la violencia política como también del desarrollo y proliferación de los movimientos subversivos en el país.

La internacionalización del conflicto, principalmente por la vinculación de la guerrilla con el narcotráfico, el status político que han alcanzado los movimientos subversivos, su reconocimiento por parte de actores externos y la preocupación de Estados Unidos y de los países andinos por la radicalización y extensión de la lucha armada hace posible comprobar la complejidad para el gobierno de Colombia de encontrar una pronta solución que permita alcanzar en lo inmediato una paz estable y duradera.

Desde que asumió el cargo el Presidente Pastrana, su gobierno ha estado esforzándose en resolver el conflicto a través de una mesa de conversaciones. Una y otra vez interrumpido este diálogo, en febrero de este año se firmó un acuerdo con las FARC en el cual en trece puntos se establecen las condiciones para continuar negociando.

Paralelamente, el gobierno ha venido desarrollando el "Plan Colombia" que contiene orientaciones sociales, políticas y económicas que permitan alcanzar la paz y crear condiciones favorables para su mantención en el largo plazo. En el intertanto, las Fuerzas Armadas no abandonan las acciones militares, pero su intensidad está limitada por el ritmo de las conversaciones de paz lo que las hace perder libertad de acción.

El artículo concluye con un análisis de la implementación del Plan Colombia y de los posibles escenarios que se generarían, ninguno de los cuales considera que se alcanzaría la paz en el corto plazo.

* Contraalmirante, Oficial de Estado Mayor, se desempeña como profesor en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y es profesor asociado de la Universidad de Concepción. Presidente de la Academia de Historia Naval y Marítima de Chile. Magíster en Ciencias Navales y Marítimas de la Academia de Guerra Naval, y de Historia de la Universidad Católica de Valparaíso.

I. ANTECEDENTES GENERALES

El conflicto en que está sumida la República de Colombia es de larga data y tiene profundas raíces históricas, sociales y políticas, que no sólo afectan a la nación hermana, sino también hacen sentir sus repercusiones con gran relevancia en una vasta región de América.

En el último tiempo, de una u otra manera, diversos Estados y organizaciones de carácter internacional, han hecho sentir su parecer y emitido diferentes opiniones demostrando un creciente nivel de preocupación debido a que el conflicto de Colombia se extiende y profundiza comprometiendo la paz y estabilidad en la región. Esta preocupación internacional ha generado algunas iniciativas y compromisos tendientes a encontrar soluciones para lograr el término de la lucha armada, como asimismo para eliminar el narcotráfico sin haberse logrado un cambio de real significado en la situación político-estratégica general ni en el accionar de los principales grupos subversivos o de narcotraficantes que desestabilizan al gobierno.

El presente artículo considera entregar una visión general de sus principales aspectos, teniendo en consideración que en el limitado espacio de una publicación de esta naturaleza no es posible elaborar un detallado ensayo sobre la compleja gama del acontecer en Colombia y que, en muchos aspectos, tiene paralizada la realización de las actividades normales

del país, amenazando las bases del Estado-Nación.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

a) Antecedentes previos

El germen de la violencia política de Colombia se remonta a comienzos del siglo XX cuando en el país las revueltas y levantamientos, organizados y conducidos por la influencia de los partidos políticos, terminan por vincular a todos los habitantes con algunas de las facciones partidistas en pugna; entonces ser liberal o conservador se hace necesario para vivir y ser protegido.¹ Décadas más tarde, cuando en 1946 el Partido Liberal hizo entrega del poder al Conservador, se inició un período de represalias hacia los perdedores los que, sin embargo, mantuvieron por un tiempo el apoyo en varios sectores de la población sin que se llegara a desatar un clima de violencia incontrolado.

El verdadero inicio de la tragedia que tiene hoy sumida a Colombia en su más grave crisis institucional, se remonta al año 1948 cuando el 9 de abril de 1948, a raíz del asesinato del dirigente liberal, Jorge Eliecer Gaitán, se produjo una revuelta popular que se conoce como "El Bogotazo" y que, con motivo de la reacción que se desencadenó, se inició un largo período de violencia liberal-conservadora que dejó un saldo de cerca de 300.000 muertos.

Con el correr de los años, la frágil estabilidad institucional del país, las dificultades económicas de la población

1 Para verificar los antecedentes más remotos del acontecer político que da origen a la guerra subversiva véase a SALAZAR E., Samuel en: *Revista de Estudios Internacionales*, N° 127-128, septiembre-diciembre 1999, Santiago, Chile, Págs. 145- 168.

y los postulados reivindicacionistas de carácter internacional que emergieron con mucha fuerza en varios lugares de Latinoamérica y del mundo, fueron los cimientos para la proliferación de diversas organizaciones de carácter subversivo o guerrillero, primero inspiradas por los postulados del movimiento comunista internacional que se originó en Europa y después, por los ejemplos de las Revoluciones de Cuba y China.

El ambiente de violencia que ya se había hecho crónico en Colombia por motivos políticos, se agudizó en la totalidad del país en los años ochenta cuando los narcotraficantes iniciaron una política sistemática de asesinatos en contra de personalidades de vastos sectores de la vida nacional: el 17 de octubre de 1987 fue asesinado el presidente de la Unión Patriótica, doctor Jaime Pardo Leal; el 25 de enero de 1988, el Procurador General de la Nación, doctor Carlos Mauro Hoyos; el 4 de julio de 1989, el Gobernador de Antioquia, doctor Antonio Roldán Betancur; el 18 de agosto de ese mismo año, el Comandante de la Policía de ese departamento, coronel Waldemar Franklin Quintero y el 18 de agosto de 1989 el candidato presidencial, Luis Carlos Galán Sarmiento, en circunstancias que presidía una multitudinaria manifestación durante la campaña, hecho que fue transmitido por la televisión nacional y reproducido luego a nivel mundial, concitando la atención de la opinión pública internacional.

La violencia desencadenada y generalizada en los años ochenta con la proliferación delictiva del narcotráfico, no se detuvo con el asesinato del candidato Carlos Galán; por el contrario, continuaron los asesinatos, secuestros y atentados con explosivos, llegándose a derribar un avión de la línea aérea Avianca con 111 personas a bordo. A comienzos de la década de los noventa, Colombia se convirtió en un asunto de interés internacional al comprobarse que la guerrilla no era el único factor de inestabilidad de ese país ya que la acción del narcotráfico y su vinculación con la guerrilla significaba una grave perturbación para la paz en la región y en el mundo.² Colombia había dejado de ser un país envuelto en un conflicto con repercusiones solamente de carácter interno y la comunidad mundial no podría mantenerse indiferente.

Si se pudiera considerar un punto de inflexión de la situación de Colombia en cuanto a que distintos actores internacionales abandonaron la actitud un tanto pasiva que habían observado hasta entonces, éste habría que situarlo en febrero de 1990, cuando se organizó la reunión de Cartagena en la que participaron los gobiernos de Estados Unidos, Colombia, Perú, Bolivia como expresión de la preocupación mundial y de Latinoamérica. Desde esa reunión, la comunidad internacional, principalmente Estados Unidos y los países vecinos de Colombia asumieron una actitud más activa.

2 Una síntesis de la acción del terrorismo y del narcotráfico puede verse en: OCAMPO López, Javier, **Historia Básica de Colombia**, Plaza & Janés Editores, tercera edición, Bogotá 1990.

La guerra interna que afecta a la República de Colombia no tiene un paralelo en la historia de la humanidad, porque al accionar de los grupos que propugnan la lucha armada se ha agregado el quehacer de los productores de cocaína que, en una verdadera simbiosis con la guerrilla, se proporcionan apoyo mutuo en detrimento de la paz social.

La violencia ha llegado a extremos casi inimaginables. Según estadísticas que maneja el gobierno de Colombia,³ en el país se registran alrededor de 26.000 homicidios por año, es decir, 70 por cada 100.000 habitantes. Ello ubica a Colombia entre los países más violentos del mundo, con una tasa de homicidios superior en cuatro veces el promedio de Latinoamérica, dieciséis veces al de Europa, y sesenta veces al de Asia.

Junto con el inestimable valor de las vidas que se pierden, los costos económicos que trae la violencia son enormes, no sólo por la pérdida de capital humano, físico y natural, sino también por el estado de incertidumbre, inseguridad y desconfianza de la sociedad, que deteriora las bases de la cohesión social, y produce el desvío de la inversión pública y privada y la asignación de recursos que deben ser utilizados para combatir la violencia, en desmedro de la inversión social. De igual modo, la violencia contribuye a

encarecer los costos de transacción de la economía y disminuye su productividad, convirtiéndose en un severo freno al crecimiento. En la actualidad puede afirmarse que la economía, en términos del PIB, deja de crecer entre 1% y 1.5% anual como consecuencia del conflicto armado.

Por otra parte, la guerra interna influye también sobre las condiciones ambientales ya que la presencia de actores armados incide directa e indirectamente en el ordenamiento ambiental del territorio y, por ende, en el uso de los recursos naturales. Por su parte, acciones de guerra, como la voladura de oleoductos, atenta contra los ecosistemas, la calidad de vida de los pobladores y la economía del país, afectando a más de 10.000 hectáreas con potencial agrícola y pecuario como también a ríos, quebradas y valles, todo en 70 municipios correspondientes a 13 departamentos.

b) Los grupos guerrilleros⁴

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)

Durante el estallido revolucionario de 1948, y la posterior represión que se originó, el Partido Comunista Colombiano (PCC), en su intento por capitalizar el caos que cubría gran parte del país, lanzó la consigna de organizar la masa campesina para que sirviera de

3 Una completa información sobre los problemas que ha traído la guerrilla para la paz social y economía de Colombia puede verse en Internet en la página Web del gobierno: <http://www.presidencia.gov.co.pag1/todo/index3.htm>

4 El Ejército de Colombia dispone de una completa información de las actividades operativas que realiza para combatir a la subversión, como asimismo de los grupos violentistas que enfrenta. Para mayor información puede verse la página Web: <http://www.ejercito.militar.co/index.html>

apoyo en la conducción de la Resistencia Armada dándose nacimiento al movimiento insurgente. En 1953, con la amnistía del 13 de junio, otorgada por el entonces Presidente de la República, General Gustavo Rojas Pinilla y la instalación del nuevo gobierno, se produjo la evacuación campesina hacia las regiones seleccionadas por el PCC (Región El Davis, Departamento de Tolima), para instalar en ellas el mayor número de familias campesinas afiliadas al Partido.

En el año 1954 se amplía el ámbito territorial de las FARC, cuando fue organizada la Resistencia Armada, en Cunday y Villarrica, bajo el mando de Pedro Antonio Marín (alias Tirofijo o Manuel Marulanda, actual líder del movimiento) y Ciro Trujillo Castaño (Mayor Ciro). Sin embargo, la acción del Ejército obliga al movimiento insurgente a replegarse hacia la región de Marquetalia, Guayabero y Río Chiquito, culminando la fase de extensión del movimiento en 1959, cuando se decide la organización de autodefensas en las áreas señaladas. Esta primera etapa del proceso revolucionario estuvo caracterizada por la falta de coordinación en las acciones y la carencia de una dirección “político-militar” centralizada.

En enero de 1960, el PCC, lanzó el “Movimiento de Autodefensas de Marquetalia”, organizado y entrenado en la contienda armada por Pedro Antonio Marín e Isauro Yosa, jefes armado y político respectivamente, quienes proclamaron la zona como “República Independiente de Marquetalia”, estructurando y difundiendo el Programa Agrario de los Guerrilleros. En esta etapa, las guerrillas son

obligadas a pasar a la defensiva, por la acción del ejército colombiano.

El movimiento guerrillero se expandió hacia las zonas del Quindío, Valle y Risaralda, pero las aspiraciones fueron luego frustradas por tropas de la VIII Brigada, que las obligó a regresar a sus bases de operaciones iniciales, a revisar sus tácticas de dirección y a definir nuevas estrategias, dispersándose a las zonas del Tolima, Huila, Quindío, Risaralda y Valle, así como a la Región del Sumapaz y Cundinamarca.

Para operar en territorio colombiano, las FARC han creado una estructura que le permite actuar política y militarmente en gran parte del país como, asimismo, han logrado concitar el interés de la opinión pública internacional en el exterior y, no pocas veces, el apoyo económico y político de organizaciones extranjeras.

La dirección general del movimiento subversivo la ejerce *el Estado Mayor Central*, conformado por veinticinco miembros, el cual emite acuerdos y emana órdenes de carácter obligatorio para los órganos subordinados. *El Secretariado* lo componen nombres de conocidos líderes, siendo el más connotado Pedro Antonio Marín, más conocido por su seudónimo de Tirofijo que representa al departamento de Caquetá.

El Frente Internacional de las FARC está comandado por narcoterroristas y su principal misión es concitar la atención pública internacional y despertar la inquietud en sectores de la Unión Europea, en Norteamérica y

en Centro y Sudamérica sobre el acontecer de Colombia haciendo énfasis en la vulnerabilidad de los derechos humanos por el accionar del Estado, de sus organizaciones y especialmente de las Fuerzas Armadas. Esta facción del movimiento guerrillero tiene representantes en varios países de América y de Europa, donde las campañas de desinformación han logrado impedir la ayuda internacional contra la guerrilla.⁵

La estructura armada la conforman las escuadras (12 hombres), la guerrilla (24 integrantes), la compañía (48), la columna (96) y el Frente (más de una columna) y tienen cubierto gran parte del territorio nacional localizándose principalmente a lo largo de la Cordillera Oriental y en áreas de relevancia para la economía nacional, especialmente por ser una zona agrícola y ganadera como son los departamentos de Meta, Antioquia, Santander, Boyacá, Huila, Arauca, Casanare, Caquetá y Putumayo.

Ejército de Liberación Nacional (ELN)

Este movimiento revolucionario nació por el entusiasmo causado por el triunfo de la revolución cubana de 1959 cuando, grupos de universitarios concurren a la isla caribeña para participar en cursos de “guerra de guerrillas”. Al regreso a Colombia, los jóvenes idealistas se convirtieron en los fundadores del FLN y escogieron la población de Simacota para firmar la

fundación de su ejército guerrillero el 7 de enero de 1965. El objetivo que se estableció fue la toma del poder por las armas, como única vía para alcanzar los cambios sociales, políticos y económicos que consideraron que el país requería.

El movimiento lo conformaron brillantes jóvenes de la generación universitaria de la época y líderes como los sacerdotes Camilo Torres y Domingo Laín, ambos caídos en combate en circunstancias muy similares. Adquirieron un gran auge político entre 1966 y 1972, cuando muchos universitarios tomaron el camino de las armas. En este último año, el movimiento entró en crisis, muchos dirigentes cayeron presos y sus redes urbanas fueron desmanteladas. A finales de 1973, estuvieron al borde del aniquilamiento total, cuando la acción del ejército regular dio de baja en combate a sus máximos jefes.

Más tarde, en la década del 80, el FLN se fortaleció económicamente gracias a la bonanza petrolera del país cuando recibió los aportes de contratistas multinacionales de la infraestructura petrolera, que se vieron obligados a pagar verdaderos tributos de guerra. El accionar violento del FLN se ubica en el nororiente del país, departamento del César, Santander, Norte Santander y Arauca, con presencia menos intensa en otros del centro y occidente. Su presencia en la costa atlántica centrooccidental ha disminuido notablemente en los dos últimos años.

5 Para verificar el éxito de la campaña de desinformación, véase a POSADA Miguel en: Diario *El Mercurio* de Santiago, 26 de enero de 2000, Pág. 2.

A partir de 1986, el movimiento acordó el esquema de guerra popular prolongada (GPP), definida como la estrategia global para derrotar al Estado y sus instituciones en todos los aspectos. El ELN cuenta con una organización nacional que ha logrado ubicar sus estructuras hacia el suroccidente, noroccidente, nororiente y norte del país, mostrándose como amenaza contra los sectores más neurálgicos de la economía nacional, los principales ejes viales y las zonas fronterizas de Venezuela y Ecuador. Cuentan en la actualidad con alrededor de 8.500 hombres.

El FLN también ha creado una poderosa estructura, la que en términos generales es la que se indica:

- La máxima autoridad es el *Congreso Nacional (CN)* que se reúne cada tres años concitando la participación del mayor número de representantes de todos los niveles de la organización, tanto de carácter urbano como rural.
- *La Dirección Nacional (DN)* es de carácter permanente y actúa por delegación de los poderes del Congreso. Integrado por 25 miembros, cuenta con 11 equipos asesores: comunicaciones, salud, propaganda, masas, formación, logística, finanzas, relación con otras organizaciones, constructores (pastoral social) y relaciones internacionales e investigación.
- *El Comando Central (CC)* es el organismo ejecutivo. Integrado por 5 miembros delegados de cada frente de guerra; organismo

permanente de orientación política y terrorista. Desarrolla planes de trabajo determinados por la DN.

- *Estado Mayor Nacional (EMN)* que lo integran el responsable militar del CC y los cinco responsables militares de los Frentes de Guerra. Depende del CC.
- *Comisiones de Dirección Nacional:* Integradas cada una por 4 individuos, y lo componen 11 equipos auxiliares o especializados dependientes de la DN o CC que se responsabilizan de las acciones de propaganda, de recolectar informaciones, de enlace con otras organizaciones subversivas y de reunir fondos para el movimiento entre otras tareas de apoyo.
- *Frentes de Guerra:* Son de alcance regional y a través de los cuales la organización ha sectorizado al país en regiones del interior, zonas rurales y principales ciudades. Estos Frentes están integrados por cuadrillas rurales y regionales en lo urbano. Contiene grupos con capacidad para ejecutar acciones armadas contra objetivos selectos. Sus integrantes están preparados militar y sociológicamente para la lucha armada en el campo y en la ciudad (Barranquilla, Bucaramanga, Medellín, Pereira, Cali, Bogotá, etc.). Estas tropas de combate son apoyadas por las *Milicias Populares*, estructuras con capacidad militar, que cumplen tareas de inteligencia y apoyo logístico y son utilizadas en acciones de protesta social y hostigamiento a las tropas.

Ejército Popular de Liberación (EPL)

Este movimiento firmó la paz en 1991 y había nacido en 1964 como un grupo armado de inspiración marxista. En la actualidad no tiene participación en la lucha interna.

M19

Este movimiento también firmó la paz el 9 de marzo de 1990, y no tiene participación en la guerra interna; se le recuerda por haber estado formado por profesionales y líderes de movimientos populares, sus principales actividades fueron acciones subversivas, desarrolladas en zonas urbanas, siendo la más recordada la toma del Palacio de Justicia, donde murieron la mayoría de los magistrados de la Corte.

Milicias Bolivarianas

Esta facción del movimiento guerrillero es de más reciente creación, ya que fue fundada en el "Plenum del Estado Mayor Central", realizado en La Uribe (Meta), entre el 10 y el 17 de mayo de 1989, como una respuesta, según el grupo subversivo, a la "guerra sucia y al terror militarista", y en apoyo directo a las cuadrillas para que sirvan de base para el desarrollo de la tercera fase del plan estratégico de Ofensiva General.

Las Milicias Bolivarianas operan no sólo en las principales ciudades del país, sino también en las áreas donde delinquen las cuadrillas, ya que en su organización y entrenamiento estriban las aspiraciones del grupo subversivo de conformar un ejército de 32.000

hombres para la toma del poder, de acuerdo a los planes trazados en la "Campaña Bolivariana por una Nueva Colombia", los cuales fueron ratificados durante el desarrollo de la 8ª Conferencia Nacional Guerrillera, realizada desde el 11 al 18 de abril de 1993.

La primera acción armada significativa se produjo en diciembre de 1991, mediante la voladura de un Centro de Atención Inmediata (CAI) en la ciudad de Cali, donde murieron agentes de policía. Su accionar es bastante amplio ya que cubre el ámbito rural y urbano empeñándose además en la recolección de informaciones; en el aspecto militar, combate a los grupos de Autodefensa Campesina y organiza la masa campesina del área rural y suburbana, en torno a las cuadrillas de las FARC, en sus respectivas áreas de influencia.

La Milicia Bolivariana también entrena a sus reclutados para realizar actividades de tipo armado y terroristas, en apoyo a las proyecciones del conjunto subversivo y cuenta con una fuerza disponible capaz de asumir el control de sitios estratégicos en el área urbana en determinado momento; adicionalmente, puede desempeñarse como enlace logístico de la organización. Siguiendo la doctrina de Mao, tiene como objetivo trasladar la insurrección del campo a la ciudad.

Su organización es similar a la de la FARC, pero está entrenada para actuar con equipos subversivos menores, formados por 6 hombres lo que las hace muy aptas para actuar en la ciudad, donde se movilizan en vehículos pequeños, particularmente motos,

para atacar con rapidez explotando el factor sorpresa. Se han especializado en efectuar secuestros y extorsionar a diferentes sectores de la sociedad.

Autodefensas

Como respuesta al accionar de los grupos guerrilleros, han surgido en Colombia grupos armados que se han desarrollado en diversas regiones con el propósito de intervenir en la defensa de intereses económicos, de sectores vinculados a la actividad agropecuaria e incluso al narcotráfico que han recibido distintas denominaciones tales como “justicia privada” o “paramilitares,” pero que últimamente se les conoce con el nombre de “Autodefensa de Colombia” (“AUC). Su fuerza se estima en 7.000 efectivos.

III. DESARROLLO DEL CONFLICTO

a) La guerra irregular

Con el propósito de combatir acertadamente a las FUERZAS ARMADAS, la guerrilla ha venido diseñando y poniendo en práctica, a través de la guerra revolucionaria, procedimientos tácticos que le ha redituado muchos éxitos en los diferentes campos de la guerra irregular, como ha quedado de manifiesto en la obtención de objetivos de importancia geográfica, política y económica en los últimos años, especialmente a contar de la década de los noventa.

En 1999, en víspera de la instalación de la mesa de negociación dentro del proceso de paz colombiano, la que pretendió ser la más grande escalada terrorista de las FARC, se convirtió en

uno de los más encarnizados combates debido a la contraofensiva militar que lanzó el Ejército, con el apoyo de medios de la Fuerza Aérea. La guerrilla buscaba extender el área de influencia de la zona de distensión hacia los municipios aledaños con el fin de mostrarse ante el mundo como una fuerza consolidada y con “méritos” para adquirir el status de beligerancia.

La estrategia subversiva se inició el 8 de julio cuando las fuerzas de las FARC salieron de la zona de distensión para asaltar los municipios de Gutiérrez, Fosca, Une y Chipaque, ubicados a tan sólo 60 kilómetros de Bogotá. Su objetivo era obligar al movimiento de las tropas responsables a proteger la entrada sur de la ciudad para facilitar un ataque a la cárcel la Picota, generando caos y facilitando a las milicias urbanas el desarrollo de toda una serie de atentados terroristas en la capital del país. Sin duda, era la más ambiciosa de las ofensivas planificadas por la guerrilla, porque además de operar a las puertas de Bogotá, la subversión necesitaba crear una imagen de superioridad en el área.

Al finalizar los ataques, las FARC esperaban demostrarle al país que podían tomarse impunemente las poblaciones que quisieran y derrotar al Ejército en sus propias guarniciones, circunstancia que dejaría al gobierno a merced de todas sus exigencias en la mesa de negociación. No obstante, la muerte de 36 soldados del Ejército y el despliegue dado por los medios de comunicación que presentaron en un comienzo la noticia como un triunfo de las FARC, la acción coordinada de las Fuerzas Militares y el apoyo de la

comunidad convirtió a la acción terrorista en una derrota.

La Operación Independencia, como se le llamó, demostró capacidad militar del Estado y su voluntad política de emplear los medios con el máximo de rigor. Se logró neutralizar la arremetida terrorista lanzada por más de 4.000 guerrilleros, amparados por la "inmunidad" que adquieren al refugiarse en un área de 42.000 kilómetros cuadrados donde las Fuerzas del orden no tienen acceso. El planeamiento acertado de la operación, su coordinación y la participación efectiva de la Fuerza Aérea hicieron posible que se enfrentara al enemigo con los resultados obtenidos.

Gracias a la precisión de la información suministrada por Inteligencia Militar, cuando se inició la arremetida guerrillera, el Ejército y la Fuerza Aérea lograron distribuir las tropas estratégicamente en el área de operaciones, buscando evitar el avance hacia las poblaciones, objetivos del accionar terrorista, y a su vez bloquear la retirada hacia la zona de distensión. La maniobra dejó al enemigo enfrentado al fuego cruzado de las tropas y a un ataque preciso y permanente de la componente aérea lo cual permitió reducir a más de mil guerrilleros, obligándolos a dispersarse con decenas de muertos y heridos.

Después de la Operación Independencia, en noviembre de 1999, el ejército logró que una unidad de combate retomara el control de la localidad de Covarachía que llevaba tres años bajo el dominio de las FARC. Aquel domingo 24 de noviembre, mientras Colombia se movilizaba ma-

sivamente para exigir a la guerrilla el fin de las hostilidades, en esta importante localidad limítrofe situada entre Boyacá y Santander, las tropas del Ejército recuperaban el control total de un área que por tres años había sido considerada crítica, por cuanto era zona de dominio compartido por los grupos de las FARC y del ELN.

Según ha informado el Ejército, en Covarachía, casa por casa los soldados anunciaron a los pobladores que habían llegado para quedarse y garantizar a todos el libre ejercicio de sus derechos y deberes; era el premio al esfuerzo de un año de trabajo de inteligencia y a la acción coordinada de las tropas lo que había sido bautizado como operación "*Reconquista II*" permitiéndose restablecer el principio de autoridad legítima y, por ende, de seguridad y orden en un área estratégica de vital importancia.

Esta victoria militar del gobierno permitió que se capturara material de instrucción, cartografía aérea, croquis y planos de los municipios de Onzaga, San Joaquín y Mogotes (Santander), instrucciones para operación de comunicaciones y órdenes de batalla de la guerrilla en las que se especificaba un listado de los alias que utilizan varios integrantes del movimiento subversivo.

En el complejo contexto de la virtual guerra interna que padece Colombia, el Ejército ha asumido, como parte de la estrategia coordinada del Estado, la lucha contra el narcotráfico y la misión de liderar las operaciones para combatir el cultivo, producción y tráfico de estupefacientes.

Integrado por mil de los mejores hombres del Ejército, el primer Batallón Contra el Narcotráfico -entrenado en la base de Tolemaida con el apoyo del Ejército de Estados Unidos- actuará en estrecha coordinación con las unidades de la Armada, la Fuerza Aérea y la Policía Nacional, que se encuentran cumpliendo misiones afines. Apoyará la localización, fumigación, destrucción de cultivos ilícitos y de laboratorios para el procesamiento de alcaloides.

La activación de esta fuerza especializada facilitará las acciones militares contra las bandas, carteles y demás organizaciones dedicadas a la producción y tráfico de las drogas ilícitas, a la vez que fortalecerá y ampliará la cobertura operacional del Ejército, por cuanto le permite atender con mayor eficiencia las diferentes situaciones de orden público en el territorio nacional. La primera base fija de este Batallón estará en Tres Esquinas (Caquetá), posteriormente se ubicará acorde con las necesidades de la Fuerza.

La Armada de Colombia participa en la lucha contra la subversión y el narcotráfico con aproximadamente 8.000 efectivos que actúan directamente y tiene por función principal el control fluvial y marítimo en las zonas jurisdiccionales. Mediante la inspección de las embarcaciones que navegan por los ríos, impide el tráfico de precursores y de cocaína como también de armamento para abastecer a los grupos guerrilleros. Durante 1998, último año de que se dispone de datos estadísticos,⁶ la Armada requirió los siguientes elemen-

tos: 5.100 kilos de cocaína, 13.500 de pasta base, 2.100 de cocaína líquida, 343 de pasta de coca, 6.135 de hoja de cocaína en proceso, y 7.345 de hoja de coca, 27.000 galones de gasolina, 432 de kerosene y desmanteló 50 laboratorios, 15 cocinas portátiles y 5 campamentos.

En la lucha en contra de la guerrilla, el objetivo de la Armada es mantener las rutas fluviales libres de amenazas, facilitando el transporte de hidrocarburos y carga a granel. En cumplimiento de esta misión logró en el mismo año decomisar 195 armas largas, 130 cortas, capturando o dando de baja a casi un centenar de subversivos. Asimismo, la Armada ha incrementado el control en la zona jurisdiccional marítima, especialmente después que en agosto de 2000 se descubrió la avanzada construcción de un submarino para sacar cocaína desde el país.

Al entrar al siglo XXI, la confrontación interna que afecta a Colombia está atravesando por un período de profundización ideológica, extensión territorial y de radicalización de las posiciones de las partes en pugna. Como toda guerra de larga duración, ninguna de las partes ejerce un dominio marcado sobre la otra, pero esta situación de aparente estabilidad no es tal, ya que la guerrilla crece y se fortalece con el transcurso del tiempo.

Hay dos factores que inciden en la expansión del movimiento guerrillero: por un lado ha habido una carencia de una política de Estado -por lo menos

6 Véase en Internet: <http://wwwarmada.mil.co/1998.htm>

hasta la promulgación del Plan Colombia- para enfrentar a la subversión y por otra, la guerrilla se ha integrado política, militar, social y económicamente en zonas marginales o que en el pasado no fueron productivas. En estas zonas, donde predominan los cultivos ilícitos, la guerrilla se ha hecho fuerte llegando a controlar gran parte de esos territorios.

En el conflicto surge otro actor, los paramilitares, los que se afianzan como grupos de combate, desarrollando capacidades militares para atacar y amedrentar a la guerrilla y a la población civil con distinto fundamento. El fenómeno de los grupos paramilitares es de distinto origen ya que algunos obedecen a los intereses de grandes conglomerados, otros corresponden a las demandas de autodefensa de los campesinos y no pocos son grupos armados que protegen la acción del narcotráfico.

b) Vinculación de la guerrilla con el narcotráfico

El conocimiento más remoto de la relación de la guerrilla con el narcotráfico se tuvo el 10 de marzo de 1984, cuando fue desmantelado un gigantesco complejo destinado al procesamiento de coca en los Llanos de Yarí (Caquetá), zona de asentamiento del Bloque Sur, donde entre otros elementos se incautaron documentos que permitieron establecer la alianza entre los narcotraficantes y las FARC.

Los Departamentos de Caquetá, Guaviare, Vichada, Meta y Putumayo entre otros, se han convertido en regiones de privilegio para la

narcoguerrilla, porque las condiciones topográficas e hidrográficas les permiten desarrollar todas sus actividades. En tal sentido, estas regiones han venido siendo azotadas por los bloques guerrilleros Sur y Oriental, especialmente en el área general de los ríos Caquetá, Caguán y Orteguzza donde mantienen un control permanente de las actividades relacionadas con el cultivo, producción, procesamiento y distribución de cocaína, donde se utilizan un sinnúmero de pistas clandestinas.

Estas zonas se han convertido en un fortín para los narcotraficantes y narcoguerrilla ya que allí están concentrados la gran mayoría de laboratorios que cuentan con la protección de los subversivos, quienes además poseen laboratorios propios. Por otra parte, durante la VII Conferencia Nacional Guerrillera de Mayo de 1982, manifestaron su interés en extender la subversión y efectuar un trabajo de masas con los cultivadores de coca y ganarlos para la revolución.

Se estima que del ingreso anual de 1.000 millones de dólares que tienen las FARC, el 50% corresponde al narcotráfico.

c) Financiamiento de los grupos guerrilleros

Es un principio básico que los terroristas rasos no reciban ninguna clase de sueldos. Sólo excepcional y transitoriamente cuando están efectuando apertura de zona o cuando son enviados a cumplir misiones específicas. La organización debe conseguir recursos en tal cantidad que pueda

asegurar la subsistencia del grupo como fuerza armada. Toda estructura por pequeña que sea debe proveerse para su sostenimiento y está autorizada para invertir en negocios y propiedades que no sólo generen una renta, sino además tengan utilidad logística, estratégica y política.

En las FARC existe una comisión de finanzas que recoge el dinero, el cual es distribuido por instrucciones del Secretariado, considerando dejarle a quien lo obtuvo un 20% del total lo que estimula el pillaje en las más variadas formas. Los dineros provienen de la extorsión, secuestro, "cuotas voluntarias", "impuesto de guerra", asalto a entidades financieras y de entradas de entidades propias de la organización.

El dinero capitalizado por la guerrilla se invierte en la adquisición de vehículos de servicio público y privado, creación de entidades, empresas, clínicas, centros médicos, farmacias, compra de predios para la cría de ganado y siembra, compra y comercialización de ganado, inversión en empresas nacionales o extranjeras, utilizando a terceros para ocultar las actividades fraudulentas bajo una pantalla de legalidad. A partir de 1982, la organización creció significativamente, aprovechando el auge de la coca y algunas ventajas otorgadas por el gobierno de turno, contando actualmente con capacidad de generar su propio financiamiento y acumular excedentes considerables.

A raíz de la lucha frontal del gobierno contra los carteles de la droga, las FARC obtuvieron un mayor espacio de maniobra para obtener recursos del narcotráfico e incluso para constituir su propio cartel, constituyéndose en el grupo más poderoso en el cultivo, proceso y comercialización de la droga.

De los US \$ 1.000 millones al año que administra la guerrilla, se estima que alrededor de 500 millones provienen de las actividades del narcotráfico: cultivos propios e impuestos a los productores de coca y traficantes; el resto corresponde a los dineros provenientes de los secuestros y extorsiones.

d) El escenario regional y el conflicto

Desde que en 1999 Estados Unidos hiciera conocer a la comunidad internacional que especialistas del Pentágono habían diseñado posibles escenarios en que podría derivar el conflicto de Colombia, la prensa internacional ha venido especulando sobre una eventual intervención militar de la principal potencia mundial, lo que se acrecentó después que el Jefe del Servicio de Inteligencia del Perú se reuniera con corresponsales de prensa extranjera en Lima y en una conversación off de record, que apareció en varios periódicos, entre ellos "Clarín", de Buenos Aires, se difundiera una descripción detallada para intervenir militarmente en Colombia, con la ayuda de otros ejércitos, mencionando los de Ecuador y Perú.⁷ Es muy posible que

7 VARGAS Mauricio "La situación en Colombia y forma como los medios de comunicación la asumen" en: *Estudios Internacionales*, N° 127-128, Santiago, septiembre diciembre 1999, Pág. 198.

el Departamento de Defensa de los Estados Unidos tenga elaborados planes para intervenir militarmente con la ayuda de otros ejércitos de Latinoamérica, pero esto no quiere decir que se está frente a una invasión inminente.

El aporte de US\$ 1.300 millones de dólares que el gobierno del Presidente Clinton comprometió al Plan Colombia y que fuera anunciado en la visita de ocho horas que efectuó en agosto de 2000 para respaldar al gobierno de Pastrana, ha despertado temores en la opinión pública norteamericana, que argumenta que la política de Estados Unidos en Colombia puede llevar a "vietnamizar" el conflicto. Sin embargo, funcionarios norteamericanos se han adelantado e informado que, pese a que la ayuda considera un importante componente militar, el destino de ella es para combatir al narcotráfico y no a la guerrilla.

El gobierno de Venezuela ha intervenido activamente en el acontecer colombiano lo que daña la relación bilateral, siempre sensible por históricas desavenencias de carácter limítrofe. Existe una relación de intercambio entre la guerrilla y el gobierno de Caracas que en esta etapa del proceso mantiene un fluido y permanente diálogo con los grupos subversivos colombianos con el fin de reunir antecedentes, informarse y esperar el momento para ofrecerse para mediar en el conflicto, haciendo resaltar el espíritu bolivariano de la medida, aspiración que no suele ocultar el Presidente Chávez.

Con respecto a la aplicación del Plan Colombia, Hugo Chávez se opone radicalmente a la militarización de la lucha antinarcóticos, debido a que esto podría "vietnamizar" el problema de la droga y ampliar el conflicto a nivel regional. Por su parte, el gobierno panameño oficialmente no ve mayores problemas con el Plan Colombia, sin embargo, exige una ayuda adicional para el reforzamiento de los patrullajes de la provincia fronteriza del Darién.⁸

Brasil ha dado un no diplomático, pero muy firme a la petición de la Secretaria de Estado norteamericana, Madeleine Albright, para que se integre a una eventual fuerza de paz para intervenir en Colombia, pero ante el temor de que la guerra en Colombia cruce sus fronteras, sobre todo en la zona de Amazonia, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso ha tomado una serie de medidas militares, entre las que se incluye el refuerzo con 6.000 soldados a esa región. Asimismo, el Ejército de este país adelantó la compra de ocho helicópteros de fabricación francesa para vigilar las fronteras que por su longitud y características son difícilmente controlables, pero a la vez, ha negado también el apoyo logístico al uso de bases aéreas y radares brasileños por parte de colombianos. El temor de Brasil radica en que los traficantes colombianos, perseguidos por los esfuerzos de Colombia y de la DEA, podrían abrir plantaciones de coca en Roraima y en la región Cabeça de Cachorro en Amazonia.

8 Para comprobar la reacción de los países de la región frente a la iniciativa del Plan Colombia véase Diario *"La Tercera"*, Santiago de Chile, 25 de agosto 2000. Pág. 31.

e) Iniciativas para lograr la paz

Diferentes gobiernos han iniciado conversaciones con el fin de lograr la paz en Colombia, pero es con los dos últimos presidentes donde se han dado pasos concretos, pero con disímiles resultados.

En 1991, el gobierno acordó con los miembros de las FARC y ELN, asilados en Venezuela, el comienzo del diálogo, estableciéndose algunos puntos, entre los que se indicaron el cese del fuego, participación de representantes de la guerrilla en la Asamblea Constituyente que se reuniría, aplicación de medidas efectivas contra los paramilitares, respeto a los derechos humanos, etc. En esa oportunidad, y luego de una ronda de conversaciones, se determinó continuar con el proceso del diálogo en México (Tlaxcala), lo que aconteció a partir de marzo de 1992. Esta segunda fase de las negociaciones se interrumpió el 2 de mayo de ese año, sin haberse alcanzado ningún avance de relevancia, ya que continuaron los actos de hostigamiento de la guerrilla.

Durante el mandato del Presidente Pastrana se reanudaron las conversaciones para alcanzar acuerdos con la guerrilla, pero en esos momentos ya la FARC tenía un considerable poder y exigió, que previo al inicio del diálogo que se iba a establecer, se despejara el área, de fuerzas militares, en una extensa zona (43.000 km.), lo que ocurrió en 1998. El área despejada corresponde a los municipios de Uribe,

Mesetas, Vista Hermosa, La Macarena, y San Vicente del Caguán. Posteriormente, en marzo de 2000, por requerimientos del ELN, se agregó una zona de 5.000 km. (que equivale al área de las V y VIII regiones de Chile)⁹ lo que originó la pérdida de soberanía del Estado sobre parte importante de su territorio al haberse creado una zona de distensión, sin la presencia de representantes del Estado.

En el marco de las negociaciones del gobierno de Pastrana, a los grupos guerrilleros se les ha otorgado un status político, con la intención de llevar la solución del conflicto por esta vía, llegándose a entablar conversaciones en el extranjero bajo una masiva cobertura internacional, como la cita realizada en Ginebra en julio de 2000. En los hechos, la subversión actúa bajo el status de beligerantes, aprovechando todas las ventajas que le otorga esta categoría para realizar acciones de carácter irregular.

Varias veces interrumpidas, las conversaciones del gobierno de Colombia con las FARC han sido reanudadas; en febrero de este año Pastrana y "Tirofijo" Marulanda, ante un gran despliegue publicitario, pusieron su firma al "Acuerdo de los Pozos" en el que, en 13 acápite, se comprometen a seguir negociando. El acuerdo incluye la presencia de observadores de naciones amigas, entre otras, Chile.

Lo que se presentó a la opinión pública como muy esperanzador no ha sido tal, ya que en los mismos días que

9 *El Mercurio* de Santiago, Crónica Internacional, 29 de abril de 2000.

se celebraba el acuerdo, la subversión volvió a desatar su furia. En la víspera de la firma, fue asesinado un abogado de Cúcuta y se produjeron matanzas en las áreas rurales de Cauca y Antioquia, con un saldo de 14 muertos. Pese a que los hechores de estos asesinatos puedan ser subversivos de otros movimientos guerrilleros o de las fuerzas paramilitares y no de las FARC, su acción demuestra la fragilidad de las iniciativas para lograr la paz.

Así, entonces, la guerrilla utiliza las negociaciones, pero simultáneamente realiza acciones de guerra lo que dificulta la solución negociada y remece las bases del "Plan Colombia", que ideó el gobierno de Pastrana, cuando asumió el gobierno hace más de dos años, teniendo como objetivo encarar el conflicto desde una perspectiva más amplia, incluyendo consideraciones sociales, económicas e institucionales.

IV. EL PLAN COLOMBIA

a) Antecedentes generales del Plan Colombia

El Gobierno reconoce que la resolución del conflicto armado y disminución de la violencia debe realizarse en un marco integral que considere la posibilidad de realizar inversiones y cubrir una serie de gastos paralelos al proceso de paz, antes, durante y después de eventuales negociaciones con los grupos guerrilleros.

Asimismo, reconoce que lograr la paz y sostener posteriormente el proceso puede requerir de recursos de similar cuantía a los que corresponden a los costos que actualmente genera la

violencia; por estas razones, el Gobierno ha propuesto la creación del "*Fondo de Inversiones para la Paz, FIP*" considerándolo imprescindible para lograr la paz. El costo de la inversión debe ser asumido por el conjunto de la sociedad de Colombia, puesto que las implicancias sociales y económicas afectan de manera generalizada a toda la población y los beneficios de lograr la paz tendrán como principal beneficiario a la sociedad civil como un todo.

El Fondo de Inversiones para la Paz es también la herramienta adecuada para concretar y canalizar buena parte del compromiso de la comunidad internacional con la paz en Colombia y ayudará a financiar los programas presentados anteriormente para el Plan Colombia, al igual que para acompañar el desarrollo del proceso de resolución del conflicto armado. El gobierno estima que en las etapas previas a las negociaciones con los actores del conflicto, es necesario focalizar acciones e inversiones en aquellas zonas que han sido más gravemente afectadas por el carácter crítico de éste.

El Plan Colombia es ambicioso, ya que considera que el proceso de diálogo y de negociaciones requiere igualmente de recursos que garanticen su estabilidad, tales como desmovilización temporal de combatientes, establecimiento de zonas de distensión y erradicación de los cultivos de coca. De este modo, sin limitarse a la solución militar del conflicto armado, el plan contempla utilizar los recursos del FIP en apoyo a programas dirigidos a contrarrestar otras manifestaciones de la criminalidad y la violencia, tales como las que ocurren en el contexto

urbano. En síntesis, tal como lo señala el propio gobierno a través de su página Web de Internet, **“reconoce que la paz en Colombia no se logra simplemente con la negociación directa con los grupos alzados en armas, sino enfrentando integralmente el problema de violencia en el país. Bajo esta premisa, el FIP ha sido diseñado de manera tal que otras manifestaciones de violencia no estrictamente relacionadas con el conflicto armado, pero que puedan ser exacerbadas por éste, deban recibir tratamiento especial dentro del marco de acción del Fondo”**.¹⁰

El gobierno colombiano estima que todos los sectores de la vida económica del país se comprometerán directamente con el proceso de paz, especialmente porque el sector privado deberá aportar importantes recursos financieros para el Fondo de Inversión para la Paz según lo dispone la estrategia de implementación, que ha considerado las siguientes fuentes:

- Emisión de Bonos de Paz. Documentos de suscripción obligatoria por parte de personas naturales o empresas cuyo patrimonio sea superior a US\$ 210 millones. A través de los bonos se estima recaudar US\$ 1.000 millones.
- Complementariamente, se espera recaudar recursos provenientes de aportes voluntarios, especialmente de aquellos agentes económicos y sociales que no estarán obligados a realizar aportes obligatorios.

- Incentivos a la participación permanente del sector productivo en proyectos específicos, reconocidos como prioritarios por la comunidad a nivel regional y local.
- Captación de recursos provenientes del extranjero como donaciones, créditos blandos y preferencias arancelarias. Al respecto, el gobierno estima que los recursos provenientes de créditos externos corresponderán a entidades de carácter multilateral o bilateral.
- En el mediano plazo, el gobierno ha declarado la intención de nutrir al FIP con recursos provenientes del presupuesto general de la nación, redestinando partidas hacia regiones más vulnerables en el marco de la estrategia para la paz.
- Como principal estrategia para financiar el FIP, se prevé la creación de un grupo consultivo que convocaría a un grupo de gobiernos de países desarrollados, al sector financiero internacional y a determinados sectores productivos, con el fin de escuchar la presentación de un tema específico, plantear soluciones y coordinar esfuerzos, tanto económicos como técnicos para la implementación de soluciones. El gobierno ha expresado que **“En una primera etapa del grupo consultivo se podría identificar los donantes (recursos sin costos) y en una segunda etapa se podría negociar la contratación de créditos con bancos, gobiernos y el sector privado”**.¹¹

¹⁰ Véase (n. 3) Principios del Plan Colombia.

¹¹ Información del gobierno de Colombia en: Internet, <http://www.presidencia.gov.co.pag1/todo/index3.htm> Marco Institucional y Aspectos Administrativos, Pág. 2.

Adicionalmente, el gobierno de Estados Unidos comprometió al Plan Colombia la asignación del equivalente a US\$ 1.300 millones entre pertrechos militares (60 helicópteros artillados Hueys y Black Hawks, equipamiento de detección y otros aportes), ayuda a la Policía Nacional, programas de desarrollo alternativos y erradicación de cultivos de coca de acuerdo al programa del gobierno de Colombia.¹²

b) Consecuencias de la aplicación del Plan

Si el Plan Colombia diera los resultados que se esperan, no sólo Colombia recuperaría su estabilidad en la región, sino que además Estados Unidos estaría compelido a disminuir su presencia militar en esa parte de Latinoamérica ya que no tendría sentido la permanencia y funcionamiento de las bases de Manta, Tolima y Tres Esquinas, como tampoco la Escuela de Jungla, todo lo cual significaría que se produciría una pérdida de influencia y de poder en la región para la principal potencia del mundo.

Si por el contrario, el Plan Colombia no diera los resultados que se tienen previstos, el gobierno del Presidente Pastrana entraría a un período de deterioro progresivo, los grupos guerrilleros se verían fortalecidos y la estabilidad interna caería a los niveles más precarios con graves consecuencias para la región.

Según un análisis que hicieran especialistas del Pentágono cuando se estaba gestando el Plan Colombia, es posible construir cuatro escenarios probables en los que podría derivar la crisis de la guerrilla y del narcotráfico en Colombia: el triunfo de la paz; guerra total o triunfo de la extrema derecha; desmembramiento del país, o la prolongación indefinida del conflicto.¹³ En el desarrollo de estas hipótesis se descartó la toma del poder por parte de la guerrilla. De los cuatro escenarios diseñados y de las posibles variables en ellos contenidas, la mayoría de los analistas del Pentágono creen que el triunfo de la paz no pasa de ser una utopía, especialmente porque las escuelas de la guerra impedirían la reinserción de los guerrilleros a una vida normal. De los restantes escenarios que se originarían, ninguno de ellos genera consecuencias de carácter positivo para la política de Estados Unidos en la región.

Cualquiera sea el resultado del Plan Colombia, debido a la presión que ejercen las fuerzas militares, los grupos guerrilleros no han descartado su repliegue temporal o parcial a los territorios de los países vecinos, los que se han vistos obligados a reforzar sus fronteras con el inminente peligro que el conflicto se extienda y abarque una zona mayor que la correspondiente al territorio colombiano. Esta última es una preocupación que ha hecho sentir en el último tiempo con mucha fuerza, principalmente el gobierno de Brasil,

12 Una estimación del destino de los US\$ 1.300 millones asignados por EE.UU. al Plan Colombia puede verse en: *El Mercurio* de Santiago, jueves 31 de agosto de 2000, Pág. 4.

13 Véase a GÓMEZ MASERÍ Sergio, corresponsal del diario *El Tiempo* en: *El Mercurio* de Santiago, 22 de mayo de 1999, Crónica Internacional.

como también los de Perú, Ecuador y Venezuela.¹⁴

V. CONCLUSIONES

1. El conflicto de Colombia tiene profundas raíces históricas, sociales y políticas; sus implicancias dejaron de ser un asunto que competa sólo a este país. La radicalización de las posiciones, el reconocimiento al status político de la guerrilla por parte del gobierno, la profundización de confrontación armada y la puesta en marcha del Plan Colombia, son todos elementos que tienden a abrir sus puertas a otros actores y a ampliar el ámbito de las operaciones del narcotráfico y de la guerrilla.
2. Con respecto al Plan Colombia, la creación del Grupo Consultivo con representantes de gobiernos de países en desarrollo, admite la posibilidad de estudiar fórmulas de solución integral lo que en la práctica acepta la adopción de acciones concretas tendentes a administrar los recursos que se logren captar desde el extranjero.
3. La ayuda militar que Estados Unidos comprometió al Plan Colombia reforzará el combate al narcotráfico desde el punto de vista militar, lo que llevará a los carteles de la droga a buscar nuevas alianzas con la guerrilla y distintas fórmulas de producción y de distribución de la coca sin descartarse que extiendan sus áreas de operaciones a regiones de países vecinos.
4. Desde que se supo que el Plan Colombia implicaba aporte militar, la guerrilla se ha estado preparando para lo que espera sea un recrudecimiento del cruento conflicto, actitud que sintetizara uno de los principales comandantes de las FARC cuando hizo una severa crítica a la visita del Presidente Clinton declarando su presencia en el país “non grata”.
5. De los escenarios posibles que organismos especializados han venido diseñando para el conflicto, el establecimiento de la paz en el corto plazo es el menos probable y todo parece indicar que la prolongación del conflicto es el que la comunidad internacional debe esperar, sin descartarse que su profundización y extensión comprometan seriamente la paz en la región. El mundo, especialmente los países vecinos y Latinoamérica en general, deberán hacer un seguimiento muy detallado de los resultados que eventualmente se vayan produciendo con la aplicación del Plan Colombia, ya que de su éxito depende en gran medida que se logre una suerte de distensión y en el largo plazo una paz verdadera que le otorgue estabilidad a Colombia, país sacudido por más de 40 años de luchas internas.

14 Ante las acusaciones hacia el gobierno de Venezuela que a menudo surgen en Colombia con relación del apoyo que le otorga a la guerrilla, el canciller de ese país aseguró que no es cierto que el gobierno del Presidente Chávez mantenga algún pacto con el ELN como tampoco con las FARC. Diario *La Segunda*, Lunes 21 de agosto de 2000, Pág. 27.

LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA



CRISTIÁN GARAY VERA*

“La humanidad no es un concepto político y a ella no corresponde ninguna unidad o comunidad política y ningún status”,

Carl Schmitt, La esencia de lo político, págs. 51-52.

La intervención humanitaria sobre el Estado se ha abierto paso lentamente, por medio de métodos de presión de todo tipo, emanados desde otros Estados. Esa intervención se aprecia como ilícita, ya que implica interferir la soberanía interna de un Estado y desafiar el sistema de estados naciones existentes.

En las relaciones internacionales se concibe al Estado como titular de derechos que no contemplan al individuo y en consecuencia se establece una distinción entre los derechos de las personas y los del Estado y sus obligaciones.

La intervención a un Estado, con propósitos humanitarios, supone la corporización de la Humanidad en un Estado o grupo de ellos. Sin embargo, la intervención humanitaria está tan ligada al equilibrio de poder, y en general, al ejercicio del poder, que ello sólo ha podido hacerse realidad tras el término de la Guerra Fría y sólo en aquellos casos en que la potencia superdominante ha establecido su conveniencia, pues cuando ello no ha sido posible el tema se convierte en letra muerta.

Como lo expresa LYONS Y MASTANDUNO, “las grandes potencias suelen envolver sus intereses particulares en el lenguaje de los principios universales, para persuadir a los demás de que los acepten”.

Es así como algunos analistas de estos temas pretenden justificar la intervención respecto de ciertos regímenes solamente, de modo de exculpar las “circunstancias” o la ideología en la violación de ciertos derechos humanos, en algunos casos específicos, como por ejemplo en Cuba.

* Licenciado y Magíster en Historia por la Universidad de Chile. Profesor asistente del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile. Investigador de la Academia de Guerra y correspondiente de la ANEPE.

I. La construcción del derecho de injerencia.¹

El auge del idealismo en las relaciones internacionales, a fines del siglo XX se ha traducido en la proclamación del sentimiento generalizado de pertenencia a una humanidad única, sin fronteras, un orden que permite en nombre de “todos” interferir la soberanía nacional que se estima en vías de extinción o por lo menos de transformación.

En el caso del llamado “derecho de injerencia” o también denominado por los franceses “deber de injerencia”, encuentra su cristalización en los 90 con las intervenciones en zonas de la República Yugoslava. Las primeras formulaciones, sin embargo, se deben a la década de los 70, cuando el francés Bernard Kouchner, actual administrador civil de Kosovo, habló del derecho a intervenir en los países con ocasión del establecimiento de un corredor humanitario en la Guerra de Biafra. Recientemente el Papa Juan Pablo II, Naciones Unidas, el Presiden-

te Bill Clinton y ahora su vicepresidente Al Gore, así como los Presidentes franceses han hablado de este derecho de injerencia como puntal del nuevo orden mundial.

Por ello, Alfonso Ruiz Miguel, profesor de la Universidad Autónoma de Madrid y autor de *La justicia de la guerra y de la paz* (1988)² subraya que

“... el caso de las intervenciones humanitarias ocupa un lugar relevante, que ha pasado a ser preferente tras la quiebra de la bipolaridad por el derrumbamiento del sistema soviético”.³

El desarrollo de la idea de la intervención humanitaria se ha abierto paso lentamente, confinando al Estado a soportar medidas de presión de todo tipo, emanadas de otros estados o de colectivos de ellos. Sin embargo, a pesar de su apoyatura teórica, sigue reconociéndose en ella una dimensión ilícita, en tanto incluso en su dimensión no armada implica interferir con la voluntad soberana interna y desafiar el sistema de estados-nación existente.⁴

- 1 El siguiente es un avance del libro **En nombre de la Humanidad. De Pinochet a Kosovo y de vuelta**, en elaboración.
- 2 Centro de Estudios Constitucionales y en libro ya citado de Roberto Bergalli y Eligio Resta, compiladores, **Soberanía: un principio que se derrumba**, en su artículo “Soberanía e intervención bélica humanitaria”, Págs. 56-71.
- 3 En BERGALLI Roberto y RESTA Eligio, compiladores, **Soberanía: un principio que se derrumba**, Pág. 58. Hay varios otros autores españoles que han tratado esta problemática, por ejemplo, PEÑAS Francisco Javier, “Liberalismo y relaciones internacionales. La tesis de la paz democrática y sus críticos” en *Isegoria* N° 16, mayo 1997; y RAMÓN CHORNET Consuelo, **¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en el derecho internacional**, Editorial Trotta, Madrid, 1995. Una mirada más crítica a estas tesis puede consultarse en LYON Gene M. y MASTANDUNO Michael, **Beyond Westphalia? State sovereignty and international intervention**, John Hopkins University Press, Baltimore, 1995.
- 4 RUIZ MIGUEL Alfonso, por ejemplo, reconoce que “la imposición de condiciones y exigencias bajo formas de presión económica, las ayudas materiales a grupos de oposición y hasta ciertas presiones diplomáticas para cambiar el régimen político de otro Estado han sido consideradas en unas u otras ocasiones de la práctica de las relaciones internacionales como intervenciones ilícitas”, en BERGALLI Roberto y RESTA Eligio, compiladores, **Soberanía: un principio que se derrumba**, Pág. 59.

Asimismo hay una discusión amplia acerca de los límites de la coacción, aunque para una escuela española de autores españoles, como Alfonso Ruiz Miguel, Juan Antonio Carillo y sobre todo Antonio Remiro Brotons, las debidas a los derechos humanos tendrían asegurada su aplicación. Es decir, todo lo relativo a derechos humanos no reconoce, por este argumento, limitación alguna en el tema de las soberanías y las fronteras estatales. Ruiz Miguel sostiene, por ejemplo,

“... así como no es coactiva una simple declaración de un ministro criticando la ausencia de instituciones democráticas en otro Estado, tampoco pertenece a la jurisdicción interna de los Estados el genocidio, la imposición de relaciones de esclavitud, la adopción de medidas racistas de apartheid o la deportación en masa de colectivos humanos”.⁵

Por cierto, existe un argumento fuerte a favor de la doctrina de intervención humanitaria. Este se puede relacionar, como lo hace Ruiz Miguel, con la distinción de Isaiah Berlin de entender la autonomía del estado como una forma de darse reglas a sí mismo y no ser interferido por otro. Sin embargo, dicho argumento, podría ser contradicho, afirmándose que el Estado no tiene esa plena autonomía,

no puede aplicar cualquier tipo de política en lo internacional y menos puede extender su territorialidad a otras unidades similares. El caso es que, sea como fuere, en las relaciones internacionales se concibe al Estado como titular de derechos que no contemplan al individuo y en consecuencia se establece una distinción entre los derechos de las personas y los del Estado y sus obligaciones.⁶

En suma, para el profesor Ruiz Miguel,

“Los derechos internacionales de los Estados, aquí, no son una función de los derechos de los individuos y, por tanto, se fundamentan con independencia de ellos. La exclusión de las intervenciones armadas para proteger los derechos humanos, en cambio, se plantea como problema para quien, como el que suscribe, no acepta los presupuestos transpersonalistas de la analogía fuerte entre Estados e individuos, que compartan una visión ética de carácter comunitarista fuertemente antiindividualista”.⁷

Como recalca y con razón Alfonso Ruiz Miguel, esta posición está, asimismo, vinculada a un conjunto de autores que han pretendido limitar desde los derechos individuales la posición de los Estados en el orden internacional como

5 RUIZ MIGUEL Alfonso, “Soberanía e intervención bélica humanitaria” en BERGALLI Roberto y RESTA Eligio, compiladores, **Soberanía: un principio que se derrumba**, Pág. 59.

6 Dice RUIZ MIGUEL, “En tal concepción, en la que los sujetos relevantes y con sustantividad propia son las colectividades, no resulta un problema especial dar razón de por qué es ilegítima una intervención armada de carácter humanitario, esto es, en defensa de los derechos básicos de los individuos sometidos a un régimen político dictatorial”, en BERGALLI Roberto y RESTA Eligio, compiladores, **Soberanía: un principio que se derrumba**, Pág.61.

7 Dice RUIZ MIGUEL, en BERGALLI Roberto y RESTA Eligio, compiladores, **Soberanía: un principio que se derrumba**, Pág. 61.

Michael Walzer en *Just and unjust war. A moral argument with historical illustration* (Londres, 1977),⁸ David Luban, en *Just War and Human Rights*, publicado en *Philosophy and Public Affairs* (Vol.9, N° 2, 1980), Fernando R. Tesón, *Humanitarian intervention: an inquiry into law and morality* (1988); y el jurista John Rawls, en "The law of Peoples" en *Critical Inquiry* (1993, otoño, Vol. 20, N° 1). La profesora de la Southwest Texas State University, Lydia M. Garner, por su parte, alude a las tesis de Korwa Combe Adar y Catherine I. Harries, en su artículo "Dual nature of sovereignty and its application to foreign policy-making: The case of the U.S. intervention in the 1980s" en *Journal of Third World Studies*, Vol. X. N.2, Fall, 1993, págs.323-342.⁹

Walzer privilegia la tesis del individuo sobre los derechos compartidos en comunidad, por lo cual limita la intervención humanitaria a la rebelión interna. Walzer considera que sólo cuando se enfrentan el Gobierno y los ciudadanos se justifica la intervención armada, pero no en otro tipo de conflictos, donde hay consenso interno. Y en el caso de producirse la intervención, la fórmula más auténtica de ella será "que la intervención se parezca todo lo posible a la no

intervención".¹⁰ De hecho, para Walzer, "La invasión india de Pakistán Oriental (Bangladesh) en 1971, es un ejemplo mejor de pureza de intervención humanitaria; no a causa de la singularidad o pureza de los motivos del gobierno, sino porque sus varios motivos convergieron en un solo curso de acción [la autodeterminación] que era también el curso de acción pedido por los bengalíes".¹¹

Luban, por su parte, preconiza la intervención en nombre de la humanidad, sobre la base de la idea que la defensa de sus derechos se posiciona dentro de los derechos sociales básicos (seguridad y subsistencia), que serían aquellos de los cuales dependen los demás y cuya custodia es exigible al Estado. Luban va más allá de Walzer, pues extiende el número de casos, aunque no aparentemente el tipo de competencia.

El tercero, Tesón, parte de la idea que los gobiernos no representativos son "internacionalmente ilegítimos".¹² En este contexto, es necesaria la aprobación de la población para actuar y Tesón sólo omite la causalidad de subsistencia, porque a su juicio, intervenir para restaurar derechos socioeconómicos en los Estados, donde hay derechos civiles y políticos, viola la soberanía estatal.

8 Ver traducción argentina: **Guerras Justas e Injustas**, Goyanarte Editor, Buenos Aires, 1980.

9 GARDNER Lidia M., Amazônia e os interesses estrangeiros, do segundo reinado ao desafio da Nova Ordem Mundial", en revista *A Defesa Nacional* N° 777, Rio de Janeiro, 3er trimestre, 1997, nota 29, Pág. 30

10 "La consideración hacia los propósitos de los oprimidos es directamente análoga al respeto de la autonomía local que es una característica necesaria de la conainteracción", WALZER Michael, **Guerras Justas e Injustas**, Pág.137.

11 WALZER Michael, **Guerras Justas e Injustas**, Pág.138.

12 En BERGALLI Roberto y RESTA Eligio, compiladores, **Soberanía: un principio que se derrumba**, Pág. 64.

Rawls, por su parte, supone que hay necesidad de defender a los ciudadanos cuando ellos son víctimas inocentes y sus propiedades, la vida, la libertad de conciencia, de asociación y el derecho a emigrar son violados. Este listado nos muestra cómo el autor se vincula a las proposiciones más liberales y aplica dicho razonamiento a los estados expansionistas y a los que no garantizan los derechos de las personas.¹³

Combe Adar y Harries, por su parte, aluden a una soberanía del pueblo, deducida de Jean Jacques Rousseau, sobre la cual se puede justificar la restricción de la soberanía nacional perfecta, reduciendo así a un estado al orden internacional (Irak-Kuwait) y a imponer una protección especial sobre una etnia determinada (zona de exclusión aérea en Irak para proteger a los kurdos). Pero todavía más, sostienen que es posible sobrepasar este límite y postular los “derechos de la humanidad” que serían superiores a los dos anteriores y que se aplicarían, por ejemplo, en casos como la constitución de un santuario internacional en el Amazonas.

Es evidente, que tras esta exposición, queda en claro que el asalto al Estado en nombre de la humanidad supone la corporización de la Humanidad en un Estado o grupo de ellos, condicionado siempre a la evaluación del contexto, que termina por convertir

el pretexto moral en excusa, donde unas veces se invoca y otras no, donde unas veces se aplica o no. Tanto es así, que como reconocen todos los promotores de esta idea, la intervención humanitaria está tan ligada al equilibrio de poder, que ella sólo ha podido hacerse realidad tras el fin de la Guerra Fría y sólo en aquellos casos en que la potencia superdominante ha establecido su obligatoriedad, pues cuando ello no ha sido posible -por ejemplo en el asunto checheno con los arrestos de Francia y Gran Bretaña contra la Federación Rusa-, el tema se convierte en letra muerta si Bill Clinton, como ha sucedido, no lo autoriza.

Pero sobre todo, la invocación de la fórmula humanitaria se vuelve más y más precaria en su sustentación cuando se verifican los ejemplos históricos que se dan como modelo. Michael Walzer, dada la dificultad de presentar casos concretos, remite a dos casos “benévolos”: la Guerra de 1898 entre Estados Unidos y Cuba, por Cuba, y la intervención india en Bangladesh en 1971.¹⁴ Dada la precariedad del primer ejemplo, cuya moralidad es más que dudosa, Walzer argumenta que:

“Los juicios formulados en casos como éste [la guerra de Cuba], no dependen del hecho que otras consideraciones aparte de la humanidad figuraran en los planes del gobierno, ni siquiera en el el hecho que la humanidad no fuese la consideración

13 Sin embargo, como anota Ruiz Miguel, hay un espacio intermedio para los Estados no democráticos, pero que respetan algunas libertades, que serían estados jerárquicos, los que serían diferenciados de los proscritos.

14 Bajo el rubro de liberación nacional” y “contraintervención”, WALZER Michael, **Guerras Justas e Injustas**, Pág.135.

principal"... "La intervención humanitaria implica la acción militar a favor del pueblo oprimido y requiere que el estado interviniente siga hasta cierto punto los propósitos de ese pueblo"... "No quiere decir que los propósitos de los oprimidos sean necesariamente justos o que hay que aceptarlos totalmente. Pero me parece que se les debe prestar más atención de la que Estados Unidos estuvo dispuesto a hacerlo en 1898.¹⁵

Dada la pluralidad de la sociedad democrática, prosigue Walzer, el motivo humanitario es sólo una de las dimensiones de esta intervención humanitaria, que en el caso de 1898 -mal ejemplo por cierto- se subordinaba, como todos saben, al interés estadounidense por controlar la economía y el territorio de Cuba directamente y no, como hasta entonces, tolerando a la débil España.¹⁶ Pese al tropiezo, Walzer no cesa de proclamar la necesidad de considerar la intervención humanitaria como legítima y posible.

Ahora bien, este abuso se puede interpretar de dos maneras. Una, como lo hace Ruiz Miguel, como una suplencia de la justicia universal. Otra, a la que nos adherimos, como la expresión de la ausencia de universalidad del tema mismo de los derechos humanos y como la constatación que estamos hablando en suma de fuerza, mejor adjetivada que antes, pero fuerza que depende de un equilibrio y del poder de los Estados, ya que la fuerza

armada sigue siendo monopolio de éstos y no, como desearían los idealistas, de una forma política supraestatal, distinta del Estado.

Así visto, nuestra objeción fuerte se divide en dos. Una de corte absoluto: es decir, que la vigencia universal de los derechos humanos en las relaciones internacionales no pasa de ser un ideal inconcluso, contradicho incluso por aquellos que pretenden imponerla como regla internacional. Lo peculiar de este motivo es que esa ausencia de normatividad universal, obliga a aceptar todas las excepciones, que se convierten en su segunda y real naturaleza, toda vez que en todos los casos de intervención humanitaria se invocan otros intereses, que tienen connotaciones, ventajas y perfiles para las grandes y medianas potencias que desean intervenir.

El segundo aspecto se deriva del anterior: para aplicar ese criterio discrecional, particular, ese análisis caso a caso, no hay más remedio que revestirse de la humanidad para actuar de suyo casi siempre al margen de las motivaciones oficiales. Estableciendo ese otro interés, tan lejano siempre a la de inexistente Humanidad que se invoca. Es así que como recuerdan Lyons y Mastanduno:

"Las grandes potencias suelen envolver sus intereses particulares en el lenguaje de los principios universales, para persuadir a los demás de que

15 WALZER Michael, **Guerras Justas e Injustas**, Pág.137.

16 Remito, entre otros, al libro de mi buen amigo, el profesor argentino y miembro de CONICET, CAGNI Horacio, **La guerra Hispanoamericana y el inicio de la Globalización**, C.A.E.E. / Ixbilia (Universidad de Sevilla), Buenos Aires, 1999.

los acepten. Sin embargo, para los realistas lo fundamental es que lo que podría parecer una acción de la comunidad internacional consiste de hecho en un reflejo de los intereses de los Estados dominantes, y quizás en un vehículo para la consecución de esos intereses".¹⁷

Si algo hubiera que decir, en consecuencia, sería simplemente, que la intervención humanitaria depende de la fuerza de los Estados que imponen su fórmula, sindicados como los que se arropan de la legitimidad valórica y comunicacional frente a los Estados proscritos de la ortodoxia pública.

II. El argumento de la Humanidad contra el Estado-Nación: Brasil y la Amazonia¹⁸

La invocación de la humanidad en este momento se extiende no sólo a los derechos de las personas frente al Estado. Ahora se incluye, además, las de los seres inanimados, la naturaleza como un todo, como se tratan en los argumentos para internacionalizar la Amazonia a los Estados que son soberanos de esa región y partes del Tratado homónimo.

Hay que recordar que si bien Brasil es el principal Estado que ejerce dominio no es el único, pues comparten dicha soberanía, además: Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia, Venezuela y las tres Guayanas. El solo territorio amazónico brasileño se estima en 5,2 millones de kilómetros cuadrados y concentra el 30% del patrimonio genético de la humanidad. Asimismo, corresponde al 54% del territorio total citado y contiene el 5,4% de las tierras continuas del mundo. De su importancia biológica da una idea saber que en un solo río amazónico hay más diversidad de peces que en todos los ríos de Estados Unidos.

Desde hace unos años, las corrientes ambientalistas han declarado su preocupación por la catástrofe ecológica que supondría la ocupación de la Amazonia, entre las cuales destacan la quema de bosques (que sería responsable del 15% del dióxido de carbono liberado a la atmósfera en el mundo), la contaminación de los ríos por mercurio por los buscadores de oro, la proliferación de la malaria, el avance sobre tierras y población indígena, el uso inadecuado de la tierra y de los recursos forestales y la amenaza sobre

17 LYONS Gene M. y MASTANDUNO Michael, "Intervención internacional y soberanía", Pág. 7 en www.uyweb.com.uy/relaciones/9704/1554.htm Este artículo es parte de un libro mayor, del que son editores, titulado **Beyond Westphalia? State sovereignty and international intervention**, John Hopkins University Press, Baltimore, 1995.

18 Como base de este análisis hemos consultado el artículo de PAUL Wolf, profesor de las Universidades de Francfort del Meno / Universidad de Belém, titulado "Internacionalización y soberanía limitada (apuntes del debate sobre la internacionalización de la Amazonia en el Brasil)", en BERGALLI Roberto y RESTA Eligio, compiladores, **Soberanía: un principio que se derrumba**, Paidós, Barcelona, 1996, Págs. 177-189; GARDNER Lidia M., "A Amazônia e os interesses estrangeiros, do Segundo Reinado ao Desafio da Nova Ordem Mundial" en revista *A Defesa Nacional* N. 777, Rio de Janeiro, Trimestre 3 de 1977, Págs. 21-40; y LOURENÇÃO Humberto José, "O sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e a Defesa Nacional" en revista *A Defesa Nacional* N. 784, 2 Quadrimestre de 1999, Rio de Janeiro, Págs. 94-95.

la reserva de agua dulce más grande del planeta.

Al mismo tiempo, los grupos ambientalistas, financiados desde los países desarrollados, que acusan al gobierno brasileño de ineficacia para la protección de este espacio, han postulado en los 80 pasados la tesis de ejercer sobre esa área geográfica una soberanía internacional. Paralelamente, los miembros de la UE y de Canadá y Estados Unidos han establecido condiciones para la ayuda financiera. De hecho, en 1991, el gobierno de Collor de Melo rectificó una delimitación anterior, hecha bajo Sarney, de las tierras de los indígenas ianomâmi, que provocó primero la protesta de las ONGs situadas en Londres y luego el envío de una misión británica para demostrar su inquietud frente al tema, precedente a la idea de boicotear la reunión "Río 92" e influir en el discurso del Presidente francés François Mitterrand en el sentido de impulsar la intervención de la Amazonia.

De acuerdo a la tesis más radical, Brasil debería renunciar o entregar la Amazonia a un complejo no determinado de países (por ausencia de organismos supranacionales) para permitir al mundo disfrutar del recurso aire.

Paralelamente, cada vez más se escucha hablar de la "internacionalización de la Amazonia". De hecho, cada vez más, en los países desarrollados se sostiene que los futuros conflictos

entre países desarrollados y subdesarrollados se dará por recursos como el agua y el aire. No es descaminado pensar, entonces, que esta preocupación es más por controlar esos recursos que por el bienestar colectivo del género humano. Por lo demás, pese a que el grueso de la campaña la hacen ONGs radicadas en los países desarrollados, son los Estados huéspedes de esas entidades los que decidirán sobre este punto.

La invocación del interés global llevó al entonces Canciller soviético, Edward Shevardnadze, a adherir a la "agenda global verde" durante su intervención ante la ONU el 27 de septiembre de 1988 y afirmar entonces que:

"La biosfera no reconoce divisiones en bloques o alianzas o sistemas ... nadie está en posición de edificar su propia línea de defensa ambiental independiente y aislada".¹⁹

En 1989, Holanda promovió dos reuniones en La Haya para consagrar el condicionamiento de la deuda externa a la "concesión de parcelas de soberanía", moción que recibió el apoyo francés.

"Em 1989, o então presidente da França, François Mitterrand, levantou a tese da soberania relativa- no que foi apoiado por Mikhail Gorbatchev, da então URSS- segundo a qual o Brasil e os demais países onde há florestas tropicais passariam a admitir

19 Citado por LA ROUCHE Lyndon H., **El complot para aniquilar a las Fuerzas Armadas y a las naciones de Ibeoramérica**, EIR, Washington, 1993, Pág. 142.

a ação de organismos internacionais na Amazônia”.²⁰

Lógicamente esto provocó alarma en Brasil, que desde la época de los gobiernos militares pos 64 había sustentado la tesis de una conspiración internacional para convertir a la Amazonia en una nación independiente denominada *Ianomâmi*, a partir de la creación de un parque indígena binacional sobre este pueblo.²¹ Esta apreciación llevó al Ejecutivo brasileño a entregar a las Fuerzas Armadas la operación del SIPAM o Sistema de Proteção da Amazônia, que desde el 21 de septiembre de 1990 vigila y monitorea un 14% del territorio brasileño integrado al proyecto desde 1989, y que sucedió al proyecto Projeto Calha Norte (1985).

Por otra parte, en las audiencias parlamentarias sobre el caso de la Amazonia se hizo notar cómo el programa de internacionalización iba a parejas a la política de Estados Unidos (y ahora de la Unión Europea) de promover el desmantelamiento de las Fuerzas Armadas, lo que facilitaría su control internacional por terceros países.

Desde luego, frente a estas conclusiones, es evidente la funcionalidad

argumental de las ONGs a las demandas de los Estados intervencionistas: por ejemplo, éstas argumentan que la Amazonia está ya entregada a la soberanía económica exterior, por lo cual sólo habría que completar la transferencia de ella a un mandato internacional. No resulta extraño, en este panorama, observar, como recuerda el profesor Paul, que las actividades de los ecologistas convergen a ampliar

“... las funciones del Consejo de Seguridad de la ONU para asegurar la implementación de los objetivos ecológicos por vías pacíficas del Derecho Internacional. Sin embargo, se encuentran en discusión las sugerencias de un “sistema de emergencia” compuesto de medidas de “seguridad colectiva” como de “misiones especiales de fuerzas militares colectivas”.²²

Indisoluble a la propuesta se añadían la presencia de contingentes de Naciones Unidas y una política de presión ante Brasil, conducida por préstamos ante el Banco Mundial y el Banco para el Desarrollo. Por ejemplo, pagos compensatorios para no usar la selva; financiamiento con control internacional de zonas naturales protegidas

20 LOURENÇÃO Humberto José, “O sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e a Defesa Nacional” en revista *A Defesa Nacional* N. 784, 2 Quadrimestre de 1999, Rio de Janeiro, Págs. 94-95. Ver también en la misma revista, pero N. 777, julio-septiembre de 1997, el artículo de CYRILLO Luiz Claudio, “Sistema de Vigilância da Amazônia: Implantação e reflexos no Campo Estratégico e na integração nacional”, Págs. 47-60.

21 Si bien, como dice GARDNER Lidia, “Ate a Segundo Guerra Mundial, a soberania brasileira sobre a Amazônia foi sempre reconhecida”, hubo intentos de Estados Unidos, conducidos por Maury en el siglo XIX de intentar convertir la región en una zona de libre tránsito, ver GARDNER Lidia M., “A Amazônia e os interesses estrangeiros, do Segundo Reinado ao Desafio da Nova Ordem Mundial” en revista *A Defesa Nacional* N. 777, Págs. 22-27.

22 En BERGALLI Roberto y RESTA Eligio, compiladores, **Soberanía: un principio que se derrumba**, Pág.184.

y demarcación con presencia extranjera de reservas indígenas.

Por lo tanto, cada vez más se vincula el tema ecológico con el étnico, lo que se ha traducido en programas que condicionan la ayuda económica a programas humanitarios para los indígenas ianomami. Estados Unidos y Suiza han proveído directamente fondos con este fin, mientras que Francia ha sustentado la tesis de que los atentados contra los derechos humanos subvierten la capacidad soberana de los estados.

Aquí se verifica cómo la ortodoxia pública, esta vez sustentada en el tema ecológico, permite a los Estados hegemónicos bombardear la soberanía estatal en nombre del género humano y anticipando la catástrofe que ellos no fueron capaces de evitar ni reparar.

Anticipando ese traspaso, organismos como el Banco Mundial, en 1989, no admitieron la concesión de préstamos para la construcción de 145 centrales hidroeléctricas en la zona. Cada vez más, asimismo, los estados desarrollados exigen garantías de Brasil con respecto a la administración de la Amazonia. En respuesta, el Estado de Brasil acaba de desplazar las fuerzas tradicionalmente situadas en la frontera con Argentina, al interior y desde 1991 se ha puesto en actividad una Comisión Parlamentaria destinada a investigar el fenómeno de la campaña, en la que ha tenido un lugar destacado el senador José Sarney, ex presidente,

y nada sospechoso de derechista ni imperialista.

En segundo lugar, dado que Brasil no fue el único Estado presionado en 1989, los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados limítrofes al Río Amazonas,²³ suscribieron la Declaración de San Francisco de Quito, destinada a condenar las intervenciones extranjeras respecto del asunto.

Sin embargo, Brasil, en abril de 1998, acordó resguardar 62 millones de acres de bosque con apoyo del Banco Mundial y del grupo WWF International (Fondo Mundial de la Vida Silvestre), respondiendo a una campaña internacional para que todos los países del globo pongan el 10% de sus bosques bajo protección y cuyo predicamento aceptó Fernando Henrique Cardoso.

El Presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn, fundamentó su actuación diciendo,

“Estamos preocupados por las selvas”... “Estamos preocupados por la biodiversidad. Si no hacemos algo acerca de ello, si no trazamos una línea entonces nuestros hijos no tendrán bosques y el ambiente va a ser mucho peor de lo que es actualmente”.²⁴

III. La injerencia según la ONU

a) La propuesta de Naciones Unidas

A contrapelo de la debilidad político-militar de Naciones Unidas, durante el

23 Ecuador, Guyana, Surinam, Perú, Venezuela, Bolivia, Colombia, Brasil.

24 CUSCHMAN John H. Jr., “Brasil promete conservar área extensa en la Amazonia”, 29-IV-1998. www.latinolink.com/new/news98/0502_nbra.htm

mandato del Secretario General Boutros Boutros-Ghali se propició, desde el fin de la Guerra Fría, una drástica limitación de la soberanía (acorde a la tesis francesa) que se incluyó en su relato del 31 de enero de 1992 cuando bajo el nombre de *Agenda de la Paz* proclamó, en su recomendación N° 27, que la época de la soberanía nacional, entendida como una atribución absoluta ya había pasado y que se necesitaba equilibrar las necesidades domésticas con un mundo crecientemente interdependiente.²⁵

Nuevamente este tema afloró cuando durante la 54ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de septiembre de 1999, se produjo un inusual debate acerca de la soberanía de los Estados y el derecho a las intervenciones colectivas. Fue el propio secretario general, el africano Kofi Annan, en un apoyo indisimulado del juicio a Pinochet, quien afirmó la doctrina onusiana de la intervención humanitaria si los Derechos Humanos eran violados de modo evidente en un Estado determinado.

En efecto, reflexionando sobre la intervención en Timor Oriental, donde la ONU era garante del plebiscito para su independencia, Annan hizo un dolido contraste con la masacre de 500.000 ruandeses en 1994 cuando la inacción del Consejo de Seguridad impidió tomar medidas al respecto. Por contraste, afirmó:

“Una era global exige intervenciones globales en las cuales coincide el interés colectivo con los intereses nacionales”. “En ese marco, las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos no deben ser más toleradas”.²⁶

Por eso había que poner, ahora, en marcha dos principios:

- la legitimidad universal, y
- la eficacia de la defensa de los Derechos Humanos.

Por ello,

“... si el mero empeño frente a las crisis humanitarias debe recoger el respaldo de los pueblos del mundo, también debe ser juzgado en forma universalmente justa y aplicado sistemáticamente sin comenzar a discriminar entre áreas regionales o nacionales”.²⁷

Para refrendar la supuesta universalidad, Annan agregó que:

“... si los estados proclives a acciones criminales saben que sus fronteras no representan una defensa absoluta, y si tienen claro que el Consejo de Seguridad adoptará medidas para detener los crímenes contra la humanidad, no se embarcarán tan fácilmente en ese curso de acción con la esperanza de quedar impunes”.²⁸

25 Ver An Agenda for Peace. Preventive diplomacy peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General, 31-I-1992. A/47/277-S/2411. En: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>

26 *El Mercurio*, Santiago de Chile, 21-IX-1999, Pág. A 10.

27 *El Mercurio*, Santiago de Chile, 21-IX-1999, Pág. A 10.

28 *El Mercurio*, Santiago de Chile, 21-IX-1999, Pág. A 10. Otra traducción dice: “Las fronteras no son una defensa absoluta. Si saben [los Estados] que el Consejo de Seguridad adoptará medidas para detener los crímenes contra la humanidad, no emprenderán ese tipo de acciones”, *El Metropolitano*, Santiago de Chile, 21-IX-1999, Pág.17.

El carácter prescriptivo de esta doctrina enlaza notablemente con el discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Lionel Jospin, quien afirmó que la comunidad internacional debía imponer la tesis de la soberanía limitada.

“La misión de la ONU no está limitada a la solución de conflictos entre los Estados, pero se extiende a la defensa de la dignidad humana en el seno de cada uno de los estados y, de ser necesario, contra los mismos Estados”.²⁹

b) La propuesta estadounidense

Bill Clinton aprovechó la tribuna de la ONU para criticar al Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, para decir que apoyaba las injerencias unilaterales cuando se pone en riesgo la credibilidad de la comunidad internacional para actuar en ciertos casos de violaciones graves a los derechos humanos.

“Haber elegido no hacer nada ante esa brutalidad, no creo que hubiera reforzado a las Naciones Unidas. Al contrario, nos hubiéramos arriesgado a desacreditar todo por lo que lucha la ONU”.³⁰

Si bien, precisó a continuación, ello no significa una actuación idéntica de Estados Unidos en cualquier caso futuro, se ha dejado sentado un precedente al respecto:

“No podemos hacer todo, en todos los sitios, pero eso no significa que seamos indiferentes ante la destrucción de inocentes en cualquier parte del mundo”.³¹

c) Las objeciones.

Otra objeción fue mexicana, expuesta por la delegado Rosario Green. Esta, teniendo de telón de fondo las intervenciones estadounidenses (y también europeas) en México y América Central, rechazó el supuesto derecho de injerencia, manifestando que la convivencia internacional debía descansar sobre la paz y no sobre la guerra. Si se quería construir un orden internacional debían establecerse relaciones adecuadas entre los países y sin un contrato entre los países no podía imponerse un derecho a la injerencia, pues tampoco había un derecho internacional que lo respaldara.

Sin embargo, la objeción fundamental radicaba en la ausencia de un pacto entre las naciones, que hubiera constituido de modo oficial una comunidad. Sin ese pacto, el único conjunto de normas invocables es la propia Carta de San Francisco.

“ante la ausencia de un nuevo contrato político que tenga el apoyo de todos los países miembros de la ONU, México mantendrá con firmeza la posición de que la búsqueda de soluciones a controversias debe ajustarse a la letra y al espíritu de la Carta de San Francisco”.³²

29 *El Mercurio*, Santiago de Chile, 21-IX-1999, Pág. A 10.

30 *El Mercurio*, 22-IX-1999, Pág. A 5.

31 *El Mercurio*, 22-IX-1999, Pág. A 5.

32 *El Mercurio*, Santiago de Chile, 24-IX-1999, Pág. A 10.

Sin ella, ni siquiera el uso de la fuerza con fines humanitarios representa una solución, sino sólo una “fuente de mayor inestabilidad, incertidumbre y violencia”.³³

El segundo gran contradictor fue el vocero ruso, el Canciller Igor Ivanov, quien refiriéndose a la rebelión chechenia y a los fundamentalismos islámicos en la Federación Rusa advirtió que Naciones Unidas debe:

“defender con fuerza los principios de soberanía, de integridad territorial y de inviolabilidad de las fronteras nacionales”.³⁴

Esencialmente, este planteamiento es coincidente con el de Benjamín Schwarz y Christopher Layne en *“Sin enemigos: la nueva hegemonía norteamericana”* (1993). En efecto, ambos sostienen que, dada la estrategia de enclaves, Estados Unidos no necesita intervenir en cualquiera guerra, sino sólo controlar los puntos o procesos que estime lesivos para sus intereses, ya que esencialmente su seguridad interna no está en discusión.

Salvo para la izquierda y los sedicentes europeístas, la tesis del contenido americano del nuevo orden mundial es la más razonable y factible. Así lo entiende el presidente de Chechenia, Aslan Masjedov, cuando quejándose de la intervención soviética en su territorio para reprimir el terroris-

mo islámico, dice a la comunidad internacional, tras la serie de atentados fundamentalistas en Moscú que desde el 31 de agosto al 8 de octubre de 1999 causaron 293 muertos, que exige la intervención humanitaria,

“... de acuerdo con las normas del Derecho Internacional y del nuevo orden mundial instalado en la OTAN”.³⁵

Hacemos esta precisión de la claridad con que se entiende el rol de Estados Unidos, porque la OTAN es ante todo la organización de seguridad afín a sus intereses, de la cual hay un brazo atlántico y otro europeo, subordinado -no diremos sometidos para no herir susceptibilidades- en las cuales se infiere dónde y cómo administran sus áreas de interés.

Es un escenario global, en el cual Estados Unidos puede conjurar selectivamente -según su doctrina militar- las amenazas:

“Si es necesario, nos reservamos el derecho de atacar las instalaciones del país que les sirve de refugio a los terroristas”.

Como sostuvo el coordinador de la lucha antiterrorista de la Casa Blanca, Richard Clarke, cuando justificó el bombardeo de supuestas bases islámicas en Sudán y Afganistán el 20 de agosto de 1998, a propósito de los

33 *El Mercurio*, Santiago de Chile, 24-IX-1999, Pág. A 10.

34 *El Mercurio*, Santiago de Chile, 22-IX-1999, Pág. A 5. Más adelante dijo: “El separatismo agresivo, convertido en un terreno fértil para diversas fuerzas extremistas, es una de las principales fuentes de conflictos internos y de inestabilidad regional”.

35 *El Mercurio*, Santiago de Chile, 8-X-1999, Pág. A 6.

atentados contra las representaciones estadounidenses en Kenia y Tanzania que se atribuían a un conocido extremista musulmán:

“Lamentablemente para el Presidente de Chechenia, los intereses occidentales están lejos de su territorio. Del mismo modo que como Tíbet, de acuerdo a Mecano en Dalai Lama: “A falta de petróleo no hubo amigos en el mar/ Dejando las naciones su barquito naufragar”. Sin ese interés, todo signo por defender la autodeterminación de los pueblos, la democracia o similares, se disuelve como Tony Blair en el respeto obsequioso al dictador amigo...”

Sin duda, que lo esencial del equilibrio de poderes impone “realismo” para los idealistas del Nuevo Orden Mundial. O algo de impúdica hipocresía para quienes se revisten de la Humanidad para seleccionar objetos fáciles de atacar que les rindan beneficios comunicacionales y políticos.

Si consideramos este análisis, parece difícil que la tesis onusiana genere una policía capaz de hacer de la justicia universal una realidad. O si lo hace, creará gigantescas conmociones que la harán rápidamente inviable. Esta cuestión permite predecir que la pretendida justicia universal se transformará en la justicia estadounidense, y que será la

justicia de ese país y no la justicia comunitaria (europea) la que habrá de triunfar, siempre y cuando la resistencia de las potencias grandes y medianas no sea lo suficientemente fuerte para desechar de raíz toda pretensión universalista.

En medio de esto, queda claro que juicios como el de Pinochet o intervenciones en Kosovo sólo son posibles cuando el costo es tan bajo y el Estado tan impotente como lo son Chile o la República Federal de Yugoslavia. Al fin y al cabo, sólo la ideología podrá proporcionar vestidura ética a actos que como éstos emergen del desequilibrio de fuerzas, que es la única fuente de la cual la función policial puede ser realidad y no mero deseo.

IV. Recapitulación.

Siendo que la intervención en Kosovo y el procesamiento del senador Pinochet constituyen signos de un mismo proceso globalizador, algunos analistas quieren justificar la intervención respecto de ciertos regímenes solamente, de modo de exculpar por las “circunstancias” o la ideología la violación de ciertos derechos -por ejemplo en Cuba-, a veces sólo porque el que lo propugna es Estados Unidos.

Esta parcialidad caótica y por sobre todo discrecional³⁶ legítima al más fuerte, Estados Unidos. Al fin y al cabo,

36 MENCHÚ Rigoberta, aprovechando el caso Pinochet, remitió al juez Garzón los antecedentes para juzgar a los ex Presidentes Fernando Lucas García, los ex Jefes de Estado, Efraín Ríos Montt y Oscar Humberto Mejías y dos ex ministros, bajo los cargos de genocidio, torturas y terrorismo de Estado en Guatemala, basada en el informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, que culpa a la policía y a las FF.AA. de desaparecer a 200.000 personas en 36 años. Ver *La Vanguardia Digital*, 3-XII-1999. El 27 de marzo del 2000 la Audiencia Nacional española aceptó su tramitación y lo remitió al juez Garzón.

es ese país el único que ejerce sin más la tutela de los Derechos Humanos mediante un informe del cual el único excluido es justamente el propio redactor. De acuerdo a éste se califican los países que recibirán más o menos ayuda económica, más o menos apoyo y respaldo político. En la presentación del Informe de 1999, el 25 de febrero, el Departamento de Estado, a través de Madelaine Albright, explicaba una tesis que derivaba directamente de la audición de los fallos del caso Pinochet, al sostener que los Derechos Humanos eran parte esencial de la política exterior de su país, y que sostenía:

“Los abusos graves y repetidos a los derechos humanos le conciernen a todo el mundo. En el transformado mundo actual, el pasar por alto las atrocidades es simplemente imposible”.

“La soberanía conlleva muchos derechos, pero el de matar o torturar gente inocente no está entre ellos.³⁷ Es simplemente erróneo sugerir ... que las violaciones a los derechos humanos son simplemente un subproducto inevitable de la naturaleza humana”.³⁸

Hecha esta exposición de los alcances jurídicos y políticos sobre el

orden internacional, tanto a nivel de personas concretas como de estados “delincuentes”, cabe preguntarse de su sentido último. Es decir, de aquello que Schmitt, el célebre y controvertido jurista alemán, calificaba de potencial excluyente del concepto de humanidad. Porque, a todas luces, no es la “Humanidad” la que como tal interviene, sino personas y estados concretos.

“La humanidad en cuanto tal no puede realizar ninguna guerra, puesto que no tiene enemigos, al menos sobre este planeta. El concepto de humanidad excluye el de enemigo, puesto que también el enemigo no deja de ser hombre y en éste no presenta ninguna diferencia específica”.³⁹

Ahora bien, la Humanidad inculpada -traducida al escenario internacional donde las personas importan menos que los colectivos- concebida como actor castigador supone por lo mismo la exclusión de la mancomunidad de los inculpados y, por ende, su apartamiento e incluso aniquilación.

La consecuencia más obvia de este razonamiento es la naturaleza compulsiva de la “comunidad de democracias” como lo acaba de postular la Internacional Socialdemócrata en Var-

37 Hay que hacer mención que esta idea conecta la intervención en Kosovo con el procesamiento del senador Augusto Pinochet; de hecho este párrafo es una versión *sui géneris* del fallo que negó la inmunidad del senador Pinochet para cierto período entre 1988 y 1989 en la justicia británica.

38 *El Mercurio*, Santiago de Chile, 26-II-2000, D15.

39 SCHMITT Carl, El concepto de lo político, pág. 51. Hay que hacer notar que efectivamente la teoría democrática efectivamente no se concibe como conflictiva y, por ende, no perfila enemigos, pese a que las evidencias empíricas de la política de los Estados democráticos sugiere lo contrario. Ver por ejemplo SALGADO Juan Carlos, **Democracia y Paz. Ensayo sobre las causas de la guerra**, Biblioteca Militar, Santiago de Chile, 1998.

sovia (junio, 2000). Es decir, el activismo militar, político y jurídico. La intervención en Kosovo, guerra unilateral contra un Estado, se concibe así como “la guerra contra las guerras”, es decir como la expresión lingüística más acabada del potencial político de la exclusión democrática en manos de los Estados más poderosos que dicen encarnar el colectivo internacional.

Pero la interpretación del fenómeno está lejos de dar por superado el enfoque realista. El réquiem que algunos han dado al enfoque estatal y por extensión al realismo en todas sus versiones, incluso en el neorrealismo no ha supuesto la eliminación de la lógica del poder. La discriminación en dónde y por qué intervenir, qué razones elegir para hacerla viable es la médula de esta reformulación, en la cual el poder es además de político, militar y económico, también mediático, valórico e ideológico.

Esto es algo que han advertido los especialistas. Ruiz Miguel señala que si bien la intervención humanitaria se justifica en nombre de los derechos individuales está amarrada a la proporcionalidad:

“... lo consecuente en principio es justificar *todas* las intervenciones armadas humanitarias que, *de manera proporcionada*, sirvan para

salvaguardar los derechos individuales de todos los afectados”.⁴⁰

De modo, que, según nos informamos, no se trata de aplicar la intervención humanitaria en cualquier circunstancia y relación. Por el contrario, cada caso, se estima, merece un análisis propio, en el cual las potencias interventoras predicen el éxito de la operación. Lyons y Mastanduno han percibido lo que se esconde detrás de esta formulación:

“Hedley Bull habla de una intervención “vicaria” en la cual pueden participar otros Estados, pero que inician y organizan una o varias potencias. Añade este autor que una gran potencia es por definición una potencia contra la cual no se puede intervenir”.⁴¹

O sea, por definición, la intervención la hacen los grandes y se refiere a todos, excepto a los que se otorgan por sí mismos el derecho a ejecutarla, ya sea jurídica o militarmente.⁴² La aplicación de este criterio ha sido expuesta por el Embajador de Estados Unidos y negociador de los acuerdos de Dayton, Richard Holbrooke, cuando dice:

“A medida que nos aproximamos al décimo aniversario de la caída del Muro de Berlín, la comunidad de

40 En BERGALLI Roberto y RESTA Eligio, compiladores, **Soberanía: un principio que se derrumba**, Pág. 63.

41 Gene LYONS M. y MASTANDUNO Michael, “Intervención internacional y soberanía”, Pág. 7 en www.uyweb.com.uy/relaciones/9704/1554.htm

42 Esto se prueba, por ejemplo, en las objeciones españolas a tratar las violaciones de los derechos humanos en la Guerra Civil española, alegando su jurisprudencia interna o las negativas a estándares distintos de los propios en DD.HH. de Estados Unidos o la Unión Europea alegando leyes y motivos de seguridad internos.

naciones ve ahora claramente el mundo de post Guerra Fría como un lugar más caótico y peligroso que como una mayoría esperaba. Habrá otras Bosnia, Kosovo y Timor Oriental en el futuro. *No se puede tratar a todos en forma idéntica porque cada uno tendrá sus propias características únicas; geográficas, políticas, estratégicas y morales*”⁴³

En el caso de Kosovo, por ejemplo, todas las densas razones humanitarias de una “guerra justa”, “guerra por la civilización” según dijo el representante francés, tiene por condición previa la debilidad del enemigo malvado que se ha señalado. Sin ese requisito se

carece de viabilidad. De ese modo es posible acudir en auxilio de Kosovo o Timor Oriental, pero ignorar al Tíbet; imponer la democracia en Haití pero ignorarla en Cuba. Tratar la secesión croata o bosnia como un asunto internacional y decir por boca de la Unión Europea en octubre de 2000 que el asunto vasco es un problema interno español no sometido al principio de autodeterminación de los pueblos cuando el Gobierno de esa autonomía somete el problema de una eventual independencia a su consideración. Una discrecionalidad que se explica porque la invocación humanitaria es política y representa intereses mediáticos y políticos bien precisos de las potencias capaces de hacerla operativa.

43 *El Mercurio*, Santiago de Chile, 24-IX-1999, Pág. A 7.

BIBLIOGRAFIA

- AGUIRRE Mariano, "Prevención de conflictos" en revista *Política Exterior* N° 65, XII, septiembre - octubre 1998, Págs. 41-50.
- BECK Ulrich, **¿Qué es la globalización?**, Paidós, Barcelona, 1998.
- BENGOA José, "Los derechos de las minorías y los pueblos indígenas. Debate internacional" en revista *Diplomacia* N° 78, Santiago de Chile, enero - marzo 1999, Págs. 7-21.
- BORJA Rodrigo, **Enciclopedia de la Política**, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1ª reimpresión, 1998 (Primera impresión, 1997).
- BUSH George, Presidente de Estados Unidos, "El Presidente le habla a la nación" en *Military Review*, edición hispanoamericana, Fort Leavenworth, Kansas (EE.UU.), Págs. 93-106.
- CUSCHMAN John H. Jr., "Brasil promete conservar área extensa en la Amazonia", Documento internet, 29-IV-1998. www.latinolink.com/new/news98/0502nbra.htm
- BERGALLI Roberto y RESTA Eligio, Soberanía: un principio que se derrumba, Paidós, Barcelona, 1996.
- BRZEZINSKI Zbigniew, **El Gran Tablero Mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos**, Paidós, Barcelona, 1998. (**The Greath Chessboard**, **American primacy and its Geostrategic Imperatives**, 1997).
- CAGNI Horacio, **La guerra hispanoamericana y el inicio de la globalización**, C.A.E.E. / Ixbilia (Universidad de Sevilla), Buenos Aires, 1999.
- IANNI Octavio, "Globalizaçao: Novo paradigma das ciencias sociais" en revista **Estudos Avançados**, 21, Universidad de Sao Paulo, Brasil, maio/agosto 1994, Págs. 147-164.
- IANNI Octavio, **Teorías de la Globalización**, Siglo XXI, México, 1998, 3ª edición.
- IGNATIEFF Michael, "Derechos Humanos: la crisis de los cincuenta", en revista *Política Exterior* N° 70, julio-agosto de 1999, Págs., 131-149.
- DELMAS Philippe, **El brillante porvenir de la guerra**, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1995. (**Le bel avenir de la guerre**, 1995).
- El Mercurio*, Texto íntegro del fallo contra senador Pinochet, Santiago de Chile, 9-X-1999, Pág. C4.
- El País*, Fallo del Pleno de la Sala de lo Penal, Madrid, 6-XI-1998. (También en www.elpais.es/p/d/auto/chile.htm), 11 Páginas.
- LAGOS ERAZO Jaime, **El "Caso Pinochet" ante las Cortes británicas**, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1999.

- LAYNE Christopher y SCHWARZ Benjamin, Sin enemigos: la nueva hegemonía norteamericana en revista *Política Exterior* N. 37, febrero-marzo 1994, págs. 83-99.
- Le Monde Diplomatique.** Edición española, **Pensamiento Crítico vs. Pensamiento Único**, Editorial Debate, Madrid, 1998. Edición a cargo de Eduardo Haro.
- Le Monde Diplomatique.** Edición española, **Geopolítica del Caos**, Editorial Debate, Barcelona, 1999. Edición a cargo de Antonio Albiñana.
- LYONS Gene M. y MASTANDUNO Michael, Intervención internacional y soberanía, 14 Págs. en www.uyweb.com.uy/relaciones/9704/1554.htm y en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*.
- LOURENÇÃO Humberto José, “O sistema de Vigilancia da Amazônia (SIVAM) e a Defesa Nacional” en revista *A Defesa Nacional* N. 784, 2 Quadrimestre de 1999, Rio de Janeiro, Págs. 93-105.
- HERRERO DE MIÑÓN Miguel, “Kosovo y la nueva estrategia atlántica” en revista *Política Exterior* N° 71, Madrid, septiembre - octubre 1999.
- HUNTINGTON Samuel P., **La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX**, Paidós, Barcelona, 1994.
- HUNTINGTON Samuel P., **El choque de civilizaciones**, Paidós, Barcelona, 1996. (**The clash of civilizations and the remaking of world order**, Nueva York, 1996).
- HUNTINGTON Samuel P. “La superpotencia solitaria” en revista *Política Exterior*, Madrid, 1999, págs. 39-55.
- GARNER Lydia M., “Soberanía limitada. Modelo nacional do século 21?” en revista *A Defesa Nacional* N. 776, abril-junio 1997, Rio de Janeiro, págs. 19-46.
- GARNER Lydia M., “A Amazônia e os interesses estrangeiros do segundo reinado ao desafio da nova ordem mundial” en revista *A Defesa Nacional* N. 777, julio-septiembre 1997, Rio de Janeiro, Págs. 21-40.
- KLARE Michael, “La nouvelle stratégie militaire des Etats-Unis”, **Le Monde Diplomatique**, novembre 1997, en www.monde-diplomatique.fr/1997/11/KLARE/9478.html
- KLARE Michael, “Washington veut pouvoir vaincre sur tous les fronts”, **Le Monde Diplomatique**, mayo 1999, en www.monde-diplomatique.fr/1999/05/KLARE/12009.html
- NAJMAN Maurice, “Les américains préparent les armes du XXIe siècle”, en **Le Monde Diplomatique**, février 1998, en www.monde-diplomatique.fr/1998/02/NAJMAN/10017.html
- NYE Joseph Jr., “Política de seguridad de Estados Unidos: Retos para el siglo XXI”, **Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América**, Publicación Electrónica de USIS, Vol. 3, N.3, julio 1997.
- OAKLEY Robert B., embajador EE.UU., “El mantenimiento de la paz: su evolución y significado”, **Agenda de la Política Exterior de los Esta-**

- dos Unidos de América**, Publicación Electrónica de USIS, Vol. 3, N.2, abril de 1998 en <http://usiahq.usis.usemb.se/journals/itps/0498/ijps/pj28oak.htm>
- OHMAE Kenichi, **El fin del estado Nación. El ascenso de las economías regionales**, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1997 (**The End of the Nation State**, 1995).
- ONU - Secretaría General, An Agenda for Peace. Preventive diplomacy peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General, 31-I-1992. A/47/277-S/2411. En: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>
- PARDO DE SANTAYANA José, "Riesgos en la OTAN", en revista *Política Exterior*, 65, XII, Madrid, septiembre - octubre 1998, págs. 67-82.
- PÉREZ DE ARCE IBIETA Hermógenes, **Europa vs. Pinochet. Indebido proceso**, Editorial El Roble, Santiago, 2ª edición, diciembre de 1998.
- PÉREZ GIL Luis V., "Un nuevo concepto de la seguridad global en el umbral del siglo XXI" en revista *Diplomacia* N° 77, Santiago de Chile, octubre - diciembre 1998, Págs. 61-66.
- REMIRO BROTONS Antonio, "Pinochet: los límites de la impunidad", en revista *Política Exterior* 67, Madrid, enero-febrero 1999.
- REMIRO BROTONS Antonio, "¿De la asistencia a la agresión humanitaria? OTAN versus el Consejo de Seguridad" en revista *Política Exterior* N° 69, Madrid, mayo-junio 1999, Págs. 17-21.
- SALGADO BROCAL Juan Carlos, Brigadier General (Ejército de Chile), **Ensayo sobre las causas de la guerra**, Biblioteca Militar, Santiago, 1998.
- SCHMITT Carl, **El concepto de lo "político". Teoría del Partisano. Notas complementarias al concepto de lo "político"**, Folios Ediciones, Buenos Aires, 1984.
- SERRANO GÓMEZ Enrique, **Consenso y conflicto. Schmitt, Arendt y la definición de lo político**, editorial Cepcom, Ciudad de México, 1998, 2da edición (1ª edición, 1996, Ciudad de México).
- TORO DÁVILA Agustín, "Kosovo: la OTAN y su nueva estrategia", en revista *Estudios Internacionales* N° 123-124, Santiago de Chile, año XXXI, julio-diciembre 1998, Págs. 48-73.
- TORO Sergio, "Acuerdos entre la Unión Europea y terceros países sobre la cláusula democrática o de derechos humanos" en revista *Diplomacia* N° 77, Santiago de Chile, octubre-diciembre de 1998, Págs. 15-20.
- WALZER Michael, **Guerras Justas e Injustas**, Goyanarte Editor, Buenos Aires, 1980.
- VARGAS CARREÑO Luis, "La intervención humanitaria" en revista *Diplomacia* N° 71, Santiago de Chile, diciembre 1996, Págs. 31-46.
- VECINO Miguel Angel, "¿Son pacíficas las democracias? Un debate de nuestro tiempo", en revista *Política Exterior* N° 71, Madrid, septiembre-octubre 1999.

FUNDAMENTOS ECONÓMICOS DE LA ECONOMÍA DE DEFENSA



MANUEL CONCHA MARTÍNEZ*

La Defensa Nacional, definida económicamente, es un Bien Público, de tal manera que toda la ciudadanía recibe el beneficio de su quehacer, aun cuando haya participado o no de su financiamiento. Como las personas no están dispuestas a financiar algo por lo cual no reciban directamente un beneficio, el mercado no es capaz de determinar cuánta es la cantidad ni cuál es el precio que se está dispuesto a pagar por ella. Sin embargo, las personas revelan sus preferencias por este bien en forma colectiva y lo hacen a través de sus representantes políticos. Este artículo pretende llegar a determinar las condiciones colectivas que se deben cumplir para un equilibrio general de la economía, considerando dos bienes, la Defensa Nacional, que brinda protección a la sociedad, y el resto de los otros bienes de la economía.

Este análisis se iniciará suponiendo que las personas consideran a la Defensa como un Bien Privado que lo intercambian libremente por otros bienes y servicios de la economía con el fin de alcanzar un determinado nivel de bienestar. Veremos cuáles son las condiciones económicas y de preferencias que se deben cumplir para ello. Más adelante y en otro artículo se levantará este supuesto a fin de llegar a la demostración de las condiciones inicialmente señaladas.

La economía trata sobre los problemas de la escasez de recursos productivos en la sociedad y la forma de resolver los problemas para la satisfacción de las ilimitadas necesidades del ser humano, en la “mejor forma posible”.¹ De lo anterior se desprende entonces que la Economía de Defensa trata sobre la mejor forma posible de brindar protección a la nación, no tan sólo durante el período de conflicto sino que también, y muy especialmente, durante el período de paz, considerando que la escasez es una situación permanente.

* Ingeniero Politécnico Militar (APM, 1969), Magíster en Ciencias con Mención en Economía (U. de Chile, 1983), Profesor de Economía y Economía de Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE, 1981-2001).

1 Por “mejor forma posible” se entiende la solución del problema, minimizando el empleo de los recursos involucrados en la disyuntiva de solución, o alternativamente satisfacer la mayor cantidad de necesidades con los recursos de que se dispone.

Este artículo trata sobre las condiciones que deben cumplir, tanto la cantidad de recursos productivos empleados en la producción, como la distribución entre los consumidores de los bienes y servicios producidos para lograr el nivel de bienestar social que se ha propuesto la comunidad. En otras palabras, encontrar aquella condición que permite determinar cuál es la cantidad (combinación) de recursos productivos y de bienes y servicios que permiten optimizar dicha asignación. Todo lo anterior, en un eficiente equilibrio productivo, de consumo y de bienestar social.

1. OBJETO

Desarrollar un modelo teórico para establecer las condiciones marginales de equilibrio general, de consumo y de producción, que se deben cumplir para la asignación óptima de recursos nacionales a la Defensa Nacional y que al mismo tiempo maximicen el bienestar de la comunidad.

Trataremos de establecer la forma cómo interactúan los agentes económicos tomadores de decisiones cuando se comportan bajo ciertas condiciones de elección de alternativas.

2. METODOLOGÍA

Se hará una aplicación al modelo de “Equilibrio General” y al de “Economía del Bienestar”.

Como método de razonamiento se usará la herramienta matemática, para lo cual se usará el método de “optimización de una función sujeta a restricciones”, aplicando el método de Lagrange del Multiplicador Indeterminado.²

Como todo modelo³ que simplifica la realidad, en nuestro caso se considerará el consumo de sólo dos bienes y servicios, que serán definidos más adelante (la Defensa Nacional y el Resto de los Bienes y Servicios de la Economía) por parte de sólo dos grupos de consumidores y la producción de estos dos bienes empleando sólo dos recursos productivos.

Se desarrollará un modelo que responda a tres preguntas:

- ¿Cómo deberían distribuirse, eficientemente, los bienes y servicios entre las personas, dadas las preferencias de cada una de ellas y dado un cierto nivel de bienestar por alcanzar?
- ¿Cuál sería la asignación eficiente de los recursos productivos de que dispone la sociedad, en la producción de los dos bienes y servicios anteriormente mencionados?
- ¿Cómo reaccionan las personas cuando se les da la oportunidad de intercambiar bienes y servicios y desean alcanzar un cierto nivel

2 Ver: HENDERSON J.M. y QUANDT R.E. (1975) “**Teoría Microeconómica**”, 2ª edición, Capítulo 7, Ariel, España y FRANK Robert (1999) “**Microeconomía y Conducta**”, traducción 1ª. Edición. Capítulo 18, Madrid: McGraw Hill, España.

3 Un Modelo es una construcción teórica que intenta representar lo esencial de las relaciones entre las variables que tratan de interpretar el mundo real, constituyendo una abstracción simplificada de la realidad.

de bienestar individual y colectivo a la vez, de tal forma de buscar una combinación óptima de consumo, tanto de bienes como de factores productivos?

- ¿Cómo resuelve la sociedad este problema cuando las personas no reflejan individualmente sus preferencias por la Defensa Nacional?

En los supuestos que se harán a continuación se describirán las consideraciones restrictivas o simplificaciones respecto de la realidad, que no necesariamente constituyen errores. Dichas simplificaciones permitirán sacar algunas conclusiones que ayudarán a predecir la realidad de acuerdo a la bondad y corrección del modelo desarrollado y a la racionalidad de su planteamiento.

3. SUPUESTOS

Se considerarán los siguientes supuestos simplificadores del modelo:

- 3.1. Existe una economía cerrada en equilibrio general.⁴
- 3.2. Modelo estático: 1 período de análisis.⁵
- 3.3. Existen 2 grupos de consumidores: el 1 y el 2, que se

intercambian libremente los bienes en competencia perfecta.

- 3.4. En el período existen solamente 2 grupos de bienes,⁶ conformados por:

- Defensa Nacional (**D**) entendida como los bienes y servicios que la conforman, y el
- Resto de los bienes y servicios que necesita la sociedad (**R**): vivienda, educación, salud, etc.

Ambos bienes son homogéneos y divisibles y no hay bienes públicos.⁷

- 3.5. En el período de análisis existen 2 recursos (factores) productivos⁸ en la economía, con oferta inelástica (sólo existe una dotación fija de ellos) en el período a analizar.

- Capital (K)
con dotación fija = \bar{K}
- Trabajo (L)
con dotación fija = \bar{L}

Ambos factores productivos son homogéneos y perfectamente divisibles y pueden usarse,

4 No hay intercambio con el exterior y las soluciones encontradas permiten un equilibrio simultáneo.

5 Se analiza el tema en un solo intervalo de tiempo; en una sola fase temporal, por ejemplo de disponibilidad de cierta cantidad de bienes y servicios.

6 A pesar de que la Defensa Nacional y el resto de los bienes están conformados por bienes y servicios, en este trabajo sólo se hablará de bienes en términos genéricos.

7 Por "homogéneo y divisible" se entiende que todas las unidades son idénticas en sus características y que se pueden subdividir en las cantidades que se desee. La no existencia de bienes públicos significa que sólo existen bienes privados, entre ellos la Defensa Nacional que es un bien público puro. La consecuencia de este supuesto se verá a lo largo del trabajo.

8 Se emplearán los vocablos Factores Productivos o Recursos Productivos, indistintamente, como los recursos empleados en la producción de los bienes.

indistintamente, para producir uno u otro grupo de bienes.

Existe un pleno empleo de los factores productivos, de tal forma que se cumpla la condición de que (ambos se agotan en la producción):

$$\bar{K} = K_D + K_R$$

$$\bar{L} = L_D + L_R$$

3.6. Las “Funciones de Producción” (forma de producir) para cada grupo de bienes son:

$$D = D (K_D ; L_D)$$

$$\text{con } D'_{K_D} \text{ y } D'_{L_D} > 0;$$

$$D''_{K_D} \text{ y } D''_{L_D} < 0$$

$$D''_{K_D \cdot L_D} > 0$$

$$R = R (K_R ; L_R)$$

$$\text{con } R'_{K_R} \text{ y } R'_{L_R} > 0;$$

$$R''_{K_R} \text{ y } R''_{L_R} < 0$$

$$R''_{K_R \cdot L_R} > 0$$

Es decir, para la producción de Defensa Nacional y de resto de los bienes se emplean cantidades de capital y trabajo.

Nota: más adelante en el párrafo 3.10. se explican los significados de la “coma” y las “cremallas”.

Las funciones son continuas y diferenciables, con rendimientos decrecientes al factor productivo variable. Significa que llega un momento en que la combinación de factores productivos hace que la producción disminuya en vez de que aumente.

La sustitución entre factores es imperfecta, lo que significa que las tasas marginales de sustitución entre factores productivos es decreciente a lo largo de las isocuantas de producción.

3.7. La totalidad de la producción real se reparte entre los 2 grupos de consumidores, de tal forma que se cumpla que:

$$\bar{D} = D_1 + D_2$$

$$\bar{R} = R_1 + R_2$$

D1 y D2 son los bienes y servicios de Defensa Nacional asignados a los grupos 1 y 2, de la economía, esto implica que no hay grupos que se queden sin Defensa Nacional y lo más que consuma un grupo es lo menos que consume el otro (“Juego de Suma Cero”)

3.8. Las preferencias de los grupos están representadas por sus “Curvas de Indiferencia” individual o de grupo, de tal forma que las funciones de utilidad de los consumidores son:

$$U_1 = U_1 (D_1 ; R_1)$$

$$U_2 = U_2 (D_2 ; R_2)$$

o sea, el beneficio o utilidad que reciben los grupos depende sólo de cuánta es la cantidad de Defensa Nacional y de resto de los bienes y servicios de la economía que son capaces de obtener. Podría ser de otra manera, como que la utilidad dependiera en forma directamente proporcional de la cantidad de bienes consumidos por el otro grupo (sociedad altruista que se complace con el bienestar ajeno, aun a costa del propio) o inversamente proporcional, es decir que el nivel de utilidad propio disminuya a medida que aumenta el consumo del otro; por simplicidad del modelo dejamos a un lado estas dos últimas conductas y adoptaremos lo supuesto inicialmente; además, se supone que las curvas de indiferencia conforman un mapa denso, se cumple la transitividad y la tasa marginal de sustitución entre grupos de bienes es decreciente; no existen externalidades respecto de los individuos.

Es necesario hacer presente en esta parte que, por tratarse de dos tipos de bienes con características de bienes privados, los consumidores revelan efectivamente sus preferencias por los bienes y ello permite usar el método de maximización condicionada; de lo contrario, si se considerara que uno de los bienes es un bien público no se

contaría con las preferencias de los consumidores en este tipo de bienes, lo que haría que el mercado fracasara en la óptima asignación de recursos productivos y también en la distribución de los productos, o sea, en la distribución del ingreso real. Esta situación será incorporada más adelante en el modelo.

3.9. La determinación de la Función de Bienestar Social (FBS) va a depender de la forma de organización y representación política que adopte la sociedad; asumiremos que por algún sistema, dicha sociedad ha hecho un juicio ético o de valores, de tal forma que es capaz de representar los niveles de bienestar social que desea lograr.

La FBS será función de los niveles de utilidad (U) de los grupos que conforman esta sociedad, es así como:

$$W = W(U_1; U_2)$$

La Función de Bienestar Social (FBS) se representa por curvas de indiferencia social que muestran las diversas combinaciones de utilidad de los grupos que le dan a la sociedad el mismo nivel de satisfacción o bienestar; el mapa de curvas es denso y las preferencias son transitivas.⁹

9 Existe transitividad si A se prefiere por B y B por C, entonces A se prefiere por C.

a. Se considerará como criterio para definir eficiencia social, el llamado Óptimo de Pareto, el cual establece que:

*Una situación es eficiente si es imposible lograr que una persona pueda mejorar sus condiciones, salvo si lo hace a expensas de la situación de otra persona.*¹⁰

3.10. Supuestos matemáticos

Tanto las curvas de indiferencia como las isocuantas permiten entregar soluciones de equilibrio (están bien comportadas); en otras palabras, la solución general se caracteriza por la igualdad de tasas marginales más que por sus desigualdades que son las que distinguen las “soluciones de esquina”. Para que se cumpla lo anterior es necesario que:

1º Todas las funciones sean estrictamente convexas al origen.

2º Todas las funciones sean de pendiente “suave”, no discontinua en algún punto; matemáticamente ello significa que todas las funciones tienen definida la 2ª derivada para todos los valores de las variables (significado de las cremillas en las ecuaciones del párrafo 3.6.)

3º En cada función todas las variables son mayores que cero (positivas), en otras palabras no hay “insumos” (sean bienes o factores productivos) que tomen un valor cero o negativo.

3.11. Supuestos respecto de la Defensa Nacional

a) Es un bien económico que entrega una utilidad a los dos grupos de individuos señalados; podría darse el caso en que para un grupo sea un bien y para el otro, un desbien, con lo cual sería difícil o casi imposible encontrar puntos de equilibrio o situaciones de intercambio ya que uno de ellos no se vería incentivado al intercambio, ya que su utilidad disminuiría o alternatively trataría de traspasar todo aquel desbien al otro grupo a fin de alcanzar el máximo de utilidad (solución esquina). Para nuestro modelo, ambos grupos consideran a la Defensa Nacional como un bien.

b) Se entiende como la cantidad real de bienes y servicios la que, dada la tecnología, se puede combinar para producir “protección” y que, dadas las preferencias de la comunidad se demandan

10 Otra definición, más general, dice que: el Óptimo de Pareto es la condición en que la producción y la distribución no pueden reorganizarse para aumentar la producción de un bien o la utilidad de una persona, sin reducir la producción de otro bien o la utilidad de otra persona. SCHAUM “Microeconomía”, 3ª.edición.

para satisfacer cierta necesidad.

c) Se mide en términos de **“unidades coherentes de Defensa Nacional”** que cumplen con un cierto propósito deseable para la comunidad. La unidad coherente está conformada como un todo orgánico supuestamente formado por componentes de capital y trabajo (incluido el mando) de las fuerzas de aire, mar y tierra, cuyo uso en poder de los grupos permite satisfacer el requerimiento defensivo de ellos mismos.

d) El consumo y producción de equilibrio no va a estar determinado exógenamente por alguna necesidad mínima de defensa, sino que por lo que las fuerzas internas del mercado (oferta y demanda) determinen.

e) La Defensa Nacional, como concepto, constituye uno de los medios más importantes para lograr la Seguridad Nacional y está contenida en ella. La Seguridad Nacional tiene por finalidad garantizar a la nación que está protegida adecuadamente de las amenazas que pongan en peligro el logro de los objetivos que ésta persigue.

La Defensa Nacional se refiere a que debe ser capaz

de garantizar, en todo tiempo y circunstancias y contra toda forma de agresión, la defensa del territorio nacional, su integridad, la vida de la comunidad que habita el territorio y la tranquilidad para desarrollar una actividad económica.

f) Se supone que el modelo está describiendo la situación en que cada grupo de individuos demanda el bien Defensa Nacional para su uso, de tal forma que se le otorga a los consumidores la capacidad de que, de su defensa grupal se deriva la defensa de ambos grupos a la vez.¹¹

O sea, los mismos que demandan los bienes y servicios de Defensa Nacional están produciendo la defensa del conjunto; todos los consumidores serían especialistas en hacer uso de los bienes que se le entregan a fin de defenderse de la agresión interna o externa.

4. MAXIMIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE BIENESTAR SOCIAL EN EL ESPACIO DE LAS UTILIDADES

La idea es averiguar cuáles son las condiciones que deben cumplirse para que los consumidores, en la búsqueda de su máximo bienestar, logren obtener una combinación de bienes que satisfaga sus propias preferencias.

11 Esto podría generar un empleo ineficiente de los medios. No una asignación ineficiente.

Función de Bienestar Social a Maximizar:

$$W = W (U_1 ; U_2)$$

Restricciones:

- 1) Dotación de factores productivos es fija, esto significa que lo más que se emplee en una industria será lo menos que se pueda emplear en la otra. ("Juego de Suma Cero")

$$\bar{K} = K_D + K_R$$

$$\bar{L} = L_D + L_R$$

- 2) Hay dos empresarios que utilizan dos factores productivos para producir dos bienes con las siguientes funciones de producción (ver párrafo 3.7.):

$$\bar{D} = D_1 + D_2 = D (K_D ; L_D)$$

$$\bar{R} = R_1 + R_2 = R (K_R ; L_R)$$

capital y trabajo son los insumos y Defensa Nacional y resto son los productos que van a ser producidos en una cantidad fija.

- 3) Preferencias de los consumidores: ¹²

$$U_1 = U_1 (D_1 ; R_1)$$

$$U_2 = U_2 (D_2 ; R_2)$$

Los dos grupos tienen preferencias diferentes por uno u otro bien; le

dan diferentes valores relativos subjetivos a los bienes. Por ejemplo, un grupo podría estar dispuesto a obtener 2 unidades más de Defensa a cambio de una unidad del resto de los bienes y viceversa. Sin embargo, es necesario reconocer también que en la medida en que van consumiendo más de cada bien, sus preferencias se van modificando, lo cual permitiría llegar a encontrar un punto en el cual las preferencias de ambos se igualarían.

Seguindo a Lagrange, la función Z a maximizar sería:

$$Z = W(U_1; U_2) + \lambda_1(\bar{K} - K_D - K_R) + \lambda_2(\bar{L} - L_D - L_R) + \lambda_3[D_1 + D_2 - D(K_D; L_D)] + \lambda_4[R_1 + R_2 - R(K_R; L_R)]$$

Aplicando a esta función el Método de maximización condicionada de Lagrange de los multiplicadores indeterminados, se tiene que:

$$\text{Max } Z = \text{Max} \left\{ \begin{array}{l} W(U_1; U_2) + \lambda_1(\bar{K} - K_D - K_R) + \\ \lambda_2(\bar{L} - L_D - L_R) + \\ \lambda_3[D_1 + D_2 - D(K_D; L_D)] + \\ \lambda_4[R_1 + R_2 - R(K_R; L_R)] \end{array} \right\}$$

reemplazando las ecuaciones para U1 y U2 se tiene que:

$$\text{Max } Z = \text{Max} \left\{ \begin{array}{l} W[U_1(D_1; R_1); U_2(D_2; R_2)] + \\ \lambda_1(\bar{K} - K_D - K_R) + \lambda_2(\bar{L} - L_D - L_R) + \\ \lambda_3[D_1 + D_2 - D(K_D; L_D)] + \\ \lambda_4[R_1 + R_2 - R(K_R; L_R)] \end{array} \right\}$$

Se trata de determinar las condiciones marginales de equilibrio para funciones matemáticamente bien com-

¹² No confundir preferencias de los consumidores con la función de bienestar social, la primera es de características "individuales" y la segunda responde a un sentir de la sociedad en su conjunto.

portadas y como consecuencia de ello resolver las siguientes incógnitas:

$$K_D^* - K_R^* - L_D^* - L_R^* - D_1^* - D_2^* - R_1^* - R_2^* - U_1^* - U_2^*$$

El asterisco significa que las cantidades son niveles "justos", es decir, que satisfacen la función de bienestar social de la comunidad (W) y sus restricciones.

El procedimiento de Lagrange establece que las primeras derivadas de Z respecto de las variables involucradas son iguales a cero. Entonces:

$$\frac{\partial Z}{\partial D_1} = \frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial D_1} + \lambda_3 = 0 \quad (1)$$

$$\frac{\partial Z}{\partial R_1} = \frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial R_1} + \lambda_4 = 0 \quad (2)$$

$$\frac{\partial Z}{\partial D_2} = \frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_2}{\partial D_2} + \lambda_3 = 0 \quad (3)$$

$$\frac{\partial Z}{\partial R_2} = \frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_2}{\partial R_2} + \lambda_4 = 0 \quad (4)$$

$$\frac{\partial Z}{\partial K_D} = -\lambda_1 - \lambda_3 \frac{\partial D}{\partial K_D} = 0 \quad (5)$$

$$\frac{\partial Z}{\partial K_R} = -\lambda_1 - \lambda_4 \frac{\partial R}{\partial K_R} = 0 \quad (6)$$

$$\frac{\partial Z}{\partial L_D} = -\lambda_2 - \lambda_3 \frac{\partial D}{\partial L_D} = 0 \quad (7)$$

$$\frac{\partial Z}{\partial L_R} = -\lambda_2 - \lambda_4 \frac{\partial R}{\partial L_R} = 0 \quad (8)$$

De estas 8 ecuaciones se derivarán las 4 condiciones marginales necesarias para un equilibrio eficiente y equitativo, según sean las preferencias y los valores éticos de la sociedad (representados en la función de bienestar social)

Además:

Además:

$$\frac{\partial Z}{\partial \lambda_1} = \bar{K} - K_D - K_R = 0$$

$$\frac{\partial Z}{\partial \lambda_2} = \bar{L} - L_D - L_R = 0$$

$$\frac{\partial Z}{\partial \lambda_3} = D_1 + D_2 - D(K_D; L_D) = 0$$

$$\frac{\partial Z}{\partial \lambda_4} = R_1 + R_2 - R(K_R; L_R) = 0$$

De las ecuaciones anteriores se deduce que:

<i>Capital</i>	$\bar{K} = K_D + K_R$
<i>Trabajo</i>	$\bar{L} = L_D + L_R$
<i>Defensa Nacional</i>	$D_1 + D_2 = D(K_D; L_D)$
<i>Resto Bs. y Ss.</i>	$R_1 + R_2 = R(K_R; L_R)$

4.1.1ª CONDICIÓN MARGINAL DE EQUILIBRIO EN EL CONSUMO.

Para esta 1ª condición se considera que la Defensa Nacional y el resto, son bienes que ya están producidos (están determinados externamente) y que sólo queda repartirlos. No son producidos en esta economía, sino que van llegando período a período. Los consumidores determinan su nivel de bienestar o utilidad buscando

intercambiar bienes, llegando hasta la combinación que les permite estar en equilibrio.

De las ecuaciones (1) y (3) anteriores se tiene que:

$$\lambda_3 = -\frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial D_1} \rightarrow -\frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial D_1} = -\frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_2}{\partial D_2} \quad (9)$$

$$\lambda_3 = -\frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_2}{\partial D_2}$$

De las ecuaciones (2) y (4) anteriores se tiene que:

$$\lambda_4 = -\frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial R_1} \rightarrow -\frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial R_1} = -\frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_2}{\partial R_2} \quad (10)$$

$$\lambda_4 = -\frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_2}{\partial R_2}$$

Dividiendo la ecuación (9) por ecuación (10) se tiene que:

$$\frac{-\frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial D_1}}{-\frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial R_1}} = \frac{-\frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_2}{\partial D_2}}{-\frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_2}{\partial R_2}}$$

$$\left(\frac{UMgD}{UMgR}\right)^1 = \left(\frac{UMgD}{UMgR}\right)^2 \quad (11)$$

$$\boxed{TMS_{R,D}^1 = TMS_{R,D}^2} \quad (12)$$

Las expresiones (11) y (12), que son equivalentes, corresponden a la primera condición marginal, llamada la condición necesaria para la **“Eficiencia**

en el Consumo”, ella nos indica que de acuerdo a las preferencias de los 2 grupos de consumidores, para que el consumo sea eficiente se requiere que las tasas marginales de sustitución entre “Resto de los Bienes y Servicios” y la “Defensa Nacional” para los 2 grupos de consumidores, sea la misma. Es decir que los 2 grupos han llegado a un punto tal de intercambio de los bienes, que están dispuestos a entregar la misma cantidad de “Resto de los Bienes” para obtener una unidad adicional de “Defensa Nacional” y viceversa¹³ (ver párrafo 3. Preferencia de los Consumidores). De acuerdo a sus preferencias, ambos grupos han alcanzado una combinación tal en que no están motivados para seguir intercambiándose bienes mutuamente ya que, si lo hicieran, no aumentarían su utilidad (satisfacción).

En términos de la Defensa Nacional, los consumidores han llegado a obtener los bienes y servicios suficientes para conformar la protección que la sociedad estima necesaria. Este nivel de “protección” podría estar definido por la comunidad toda o por representantes de dicha comunidad. El efecto protector que genera esa combinación de bienes va a estar dado por la forma cómo éstos

13 En otras palabras, el “consumo eficiente” se da cuando ambos consumidores le otorgan el mismo valor relativo a todos los bienes (medido en el margen).

sean combinados y dependerá de cada grupo. El nivel de protección deseado de ambos grupos no son necesariamente iguales.

A modo de ejercicio, si ambos grupos parten desde un punto de desequilibrio,¹⁴ es decir, en que cada uno no tiene o no se encuentra satisfecho con la combinación de bienes que tiene o con el nivel de utilidad alcanzado, van a estar dispuestos a intercambiarse bienes en la medida de las valoraciones que cada uno de ellos les otorgue a dichos bienes. El grupo que estima que su dotación de Defensa no le otorga el nivel de utilidad deseado intentará alcanzar un nivel de utilidad mayor (maximizar el nivel de utilidad) y procederá a intercambiar con el otro grupo, que pudiera estar satisfecho con el nivel de utilidad alcanzado, pero no así con la combinación de bienes que tiene. El primer grupo entregará resto de bienes a cambio de mayor Defensa, hasta llegar a un punto tal que el intercambio se detendrá, porque ambos grupos estiman que la combinación de bienes lograda les otorga el nivel de utilidad deseado y la valoración relativa que le otorgan a los bienes es la misma para ambos y por lo tanto no se sienten

motivados a continuar con el intercambio. En ese punto se estima que se ha logrado un punto de “consumo eficiente” tanto de Defensa Nacional como de resto de los bienes.

Es necesario hacer notar que esta es una economía de “trueque”.

4.2. 2ª CONDICIÓN MARGINAL DE EQUILIBRIO EN LA PRODUCCIÓN

En este caso se levanta el supuesto anterior de que los bienes están dados; por el contrario en esta parte se considera que los bienes son “producidos” usando los factores productivos disponibles y la tecnología implícita en la función de producción. Se excluyen las preferencias de los consumidores. Se trata de encontrar las condiciones que se deben cumplir para la distribución eficiente de los factores productivos existentes en la economía.

De las ecuaciones (5) y (6) se tiene que:

$$\lambda_1 = -\lambda_3 \frac{\partial D}{\partial K_D} \quad (13)$$

$$\lambda_1 = -\lambda_3 \frac{\partial D}{\partial K_D} \quad (14)$$

14 El grupo 1 tiene más de lo que “no desea” y el grupo 2 tiene menos de lo que “sí desea”.

De las ecuaciones (7) y (8) se tiene que:

$$\lambda_2 = -\lambda_3 \frac{\partial D}{\partial L_D} \quad (15)$$

$$\lambda_2 = -\lambda_4 \frac{\partial D}{\partial L_R} \quad (16)$$

Igualando las ecuaciones (13)=(14) y (15)=(16) se obtiene lo siguiente:

$$\lambda_3 \frac{\partial D}{\partial K_D} = \lambda_4 \frac{\partial R}{\partial K_R} \quad (17)$$

$$\lambda_3 \frac{\partial D}{\partial L_D} = \lambda_4 \frac{\partial R}{\partial L_R} \quad (18)$$

Dividiendo la ecuación (18) por la (17) se tiene:

$$\frac{\frac{\partial D}{\partial L_D}}{\frac{\partial D}{\partial K_D}} = \frac{\frac{\partial R}{\partial L_R}}{\frac{\partial R}{\partial K_R}} \quad (19)$$

$$\left(\frac{PMgL}{PMgK}\right)^D = \left(\frac{PMgL}{PMgK}\right)^R \quad (20)$$

$$\boxed{TMST_{K,L}^D = TMST_{K,L}^R} \quad (21)$$

Las expresiones (20) y (21), que son equivalentes, corresponden a la segunda condición marginal de equilibrio, llamada la condición necesaria para la “**Eficiencia en la Producción**”, ella nos dice que según la tecnología empleada, los factores produc-

tivos han sido asignados hasta alcanzar un punto tal en que se cumple que sus respectivas “Tasas Marginales de Sustitución Técnica entre Capital y Trabajo” son las mismas, es decir, cuando la cantidad de capital que se deja de usar por cada unidad adicional de trabajo es la misma para la producción de uno u otro grupo de bienes.

Esto significa que la dotación de capital y trabajo existente en la economía ha sido distribuida totalmente para la producción de ambos bienes.

Las cantidades asignadas de factores productivos para la producción de cada bien van a depender de la tecnología empleada por cada industria. En este sentido la industria productora de uno u otro bien aprovechará las ventajas comparativas que pueda tener tanto en capital como en trabajo. Esta diferencia generará las condiciones para intercambiarse factores productivos y en la medida en que una de ellas vaya completando sus requerimientos va a ir valorando cada vez menos a dicho factor (ley de los rendimientos decrecientes) hasta llegar a un punto en que no le va a convenir seguir intercambiando más o que ambas industrias le otorgan igual valor relativo a dichos factores con lo cual se acaba la motivación para intercambiar.¹⁵

15 Si una industria tiene una dotación inicial de factores productivos que sobrepasa o carece de los factores productivos deseados, buscará el intercambio con la otra industria.

Sin embargo, esta asignación también va a verse influenciada por la preferencia que los grupos consumidores tengan vistos anteriormente. Es así como, por ejemplo, si un grupo tiene mayor preferencia por la Defensa que el otro, ya sea porque la sociedad es más belicista o porque necesita de una mayor protección (por ejemplo debido a razones de supervivencia) y emplea una cierta tecnología (combinación de factores productivos) que es más intensiva en capital que la que emplea el otro grupo, podría llegar a preferir más capital y menos trabajo, pero como la dotación de factores productivos es fija, necesariamente este grupo empleará más capital que el otro.

4.3.3ª CONDICIÓN MARGINAL DE EQUILIBRIO EN LA PRODUCCIÓN Y EL CONSUMO

Debido a la razón recientemente dada, también van a influir en la distribución de los factores productivos las preferencias de los consumidores, por lo tanto agregaremos dichas preferencias a la 2ª condición de eficiencia. Por lo tanto nuestra 3ª condición considerará no sólo las características de las tecnologías usadas sino que también las preferencias de los que van a consumir dichos productos. Así es como:

Dividiendo las ecuaciones (1) : (2) se tiene que:

$$\frac{\lambda_3}{\lambda_4} = \frac{-\frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial D_1}}{-\frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial R_1}}$$

$$\frac{\lambda_3}{\lambda_4} = \frac{\frac{\partial U_1}{\partial D_1}}{\frac{\partial U_1}{\partial R_1}} \quad (22)$$

Dividiendo las ecuaciones (3) : (4) se tiene:

$$\frac{\lambda_3}{\lambda_4} = \frac{-\frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_2}{\partial D_2}}{-\frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_2}{\partial R_2}}$$

$$\frac{\lambda_3}{\lambda_4} = \frac{\frac{\partial U_2}{\partial D_2}}{\frac{\partial U_2}{\partial R_2}} \quad (23)$$

De las ecuaciones (5) y (6) se tiene que:

$$\lambda_1 = -\lambda_3 \frac{\partial D}{\partial K_D}$$

$$\lambda_1 = -\lambda_4 \frac{\partial D}{\partial K_R}$$

dividiéndolas se obtiene:

$$1 = \frac{\lambda_3 \frac{\partial D}{\partial K_D}}{\lambda_4 \frac{\partial D}{\partial K_R}}$$

$$\frac{\lambda_3}{\lambda_4} = \frac{\frac{\partial R}{\partial K_R}}{\frac{\partial D}{\partial K_D}} \quad (24)$$

De las ecuaciones (7) y (8) se tiene:

$$\lambda_2 = -\lambda_3 \frac{\partial D}{\partial L_D}$$

$$\lambda_2 = -\lambda_4 \frac{\partial R}{\partial L_R}$$

dividiéndolas se obtiene:

$$1 = \frac{\lambda_3 \frac{\partial D}{\partial L_D}}{\lambda_4 \frac{\partial R}{\partial L_R}}$$

$$\frac{\lambda_3}{\lambda_4} = \frac{\frac{\partial R}{\partial L_R}}{\frac{\partial D}{\partial L_D}} \quad (25)$$

Entonces igualando las ecuaciones (22)=(23)=(24)=(25), se obtiene:

$$\frac{\frac{\partial U_1}{\partial D_1}}{\frac{\partial U_1}{\partial R_1}} = \frac{\frac{\partial U_2}{\partial D_2}}{\frac{\partial U_2}{\partial R_2}} = \frac{\frac{\partial R}{\partial K_R}}{\frac{\partial R}{\partial K_D}} = \frac{\frac{\partial R}{\partial L_R}}{\frac{\partial R}{\partial L_D}} \quad (26)$$

$$\left(\frac{UMgD}{UMgR}\right)^1 = \left(\frac{UMgD}{UMgR}\right)^2 = \left(\frac{PMgK_R}{PMgK_D}\right) = \left(\frac{PMgL_R}{PMgL_D}\right) \quad (27)$$

$$\boxed{TMS^1_{R,D} = TMS^2_{R,D} = \left(\frac{PMgK_R}{PMgK_D}\right) = \left(\frac{PMgL_R}{PMgL_D}\right)} \quad (28)^{16}$$

Estas dos últimas expresiones, equivalentes, corresponden a la tercera condición marginal de equilibrio, llamada la condición

necesaria para la **“Eficiencia en la Producción - Consumo”**

y ella nos indica que lo que los grupos de consumidores 1 y 2 están dispuestos a sacrificar del “resto de los bienes” para obtener una unidad adicional de “defensa nacional” es igual a lo que efectivamente, la tecnología puede transformar trasladando el factor productivo capital (o trabajo) de una industria a otra.

En otras palabras si los consumidores consideran que deberían tener más (o menos) Defensa Nacional para mejorar su nivel de bienestar, la industria productora debería estar dispuesta a trasladar capital y/o trabajo a la producción de ese otro bien, reduciendo necesariamente la producción de éste en las cantidades que la tecnología lo permite.

Generalizando, podríamos decir que en una situación de empleo total de los recursos productivos la preferencia por una mayor cantidad de Defensa Nacional significa el traslado o empleo de algunos de los factores productivos desde la industria productora del resto de los bienes a la de defensa, lo cual reduce la producción de bienes que satisfacen otro tipo de necesidades (diversión, alimentación, viviendas, salud, etc...). El razonamiento inverso también es válido.

16 Esta expresión es importante de tener en consideración para resultados posteriores más definitivos.

do, con la consecuencia de que los consumidores pierden capacidad de generarse protección.

Como lo veremos más adelante, los dos últimos términos de la expresión (28) corresponden a la pendiente de la curva de transformación de la economía (es el lugar geométrico que indica el nivel de producción de un bien que se puede obtener como máximo, cuando el nivel de producción del otro bien está dado, al igual que la cantidad de factores productivos y la tecnología).

4.4. 4ª CONDICIÓN MARGINAL DE EQUILIBRIO PARA LOGRAR EL ÓPTIMO SOCIAL

Hasta el momento no hemos tomado en consideración las preferencias colectivas representadas en la Función de Bienestar Social (W), es decir podríamos hacernos las preguntas ¿son “justas” las combinaciones de bienes y factores productivos que se han alcanzado? ¿responden al sentir y aspiraciones de todos? Para considerar esto haremos lo siguiente:

De las ecuaciones (1) y (3) se tiene que:

$$-\lambda_3 = \frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial D_1}$$

$$-\lambda_3 = \frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_2}{\partial D_2}$$

e igualando ambas y trasponiendo términos:

$$\frac{\frac{\partial W}{\partial U_2}}{\frac{\partial W}{\partial U_1}} = \frac{\frac{\partial U_1}{\partial D_1}}{\frac{\partial U_2}{\partial D_2}} \quad (29)$$

De las ecuaciones (2) y (4) se tiene que:

$$-\lambda_4 = \frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial R_1}$$

$$-\lambda_4 = \frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_2}{\partial D_2}$$

igualando y trasponiendo términos:

$$\frac{\frac{\partial W}{\partial U_2}}{\frac{\partial W}{\partial U_1}} = \frac{\frac{\partial U_1}{\partial R_1}}{\frac{\partial U_2}{\partial D_2}} \quad (30)$$

De las ecuaciones (29) y (30) se deduce que:

$$\frac{\frac{\partial W}{\partial U_2}}{\frac{\partial W}{\partial U_1}} = \frac{\frac{\partial U_1}{\partial D_1}}{\frac{\partial U_2}{\partial D_2}} = \frac{\frac{\partial U_1}{\partial R_1}}{\frac{\partial U_2}{\partial R_2}} \quad (31)$$

$$\boxed{\frac{UMgSoc^2}{UMgSoc^1} = \frac{UMgD_1}{UMgD_2} = \frac{UMgR_1}{UMgR_2}} \quad (32)$$

Las expresiones equivalentes (31) y (32) corresponden a la cuarta y última condición marginal de equilibrio y ya no corresponde a una condición de eficiencia sino a una condición de “óptimo Social” o justicia

social, de acuerdo a los juicios y valores éticos de la sociedad en su conjunto; ella nos indica que lo que la sociedad está dispuesta a sacrificar del nivel de utilidad de un grupo por unidad adicional de utilidad para el otro (o para mejorar al otro

grupo) es igual a lo que varían los respectivos niveles de utilidad de cada uno de los grupos, cuando se transfiere una unidad de un determinado bien desde un grupo a otro. Es decir, coinciden las preferencias relativas individuales y colectivas.

EL ROL PROFESIONAL DE LAS FF. AA. ¿DE QUOI S'AGÎT-IL?



EDUARDO ALDUNATE HERMAN*

Al dar una mirada retrospectiva a los años 90, uno de los aspectos que destacan positivamente en la relación Político-Militar la constituye la integración de civiles a la temática de la Defensa Nacional, lo que se evidenció en el trabajo realizado en conjunto entre civiles y militares en la elaboración del Libro de la Defensa Nacional.

Un elemento central que explica el avance logrado lo constituye el que los diversos actores vinculados con el tema hayan superado desconfianzas tradicionales y abandonado posiciones extremas o ideologizadas, dando paso a variables técnicas y debates útiles.

En el próximo escenario resulta conveniente para enfrentar las tareas pendientes seguir el mismo curso, y respecto al rol profesional de las FF.AA. el presente artículo presenta una dimensión del autor a la luz de la doctrina del Ejército.

No hay duda que hemos mejorado en el tema de la relación civil militar desde 1990 a la fecha.

Pese a que aún persisten elementos propios de la transición política, a los cuales sólo el tiempo disipará, nuestra sociedad ha avanzado notablemente en el conocimiento de temas de la Defensa y hoy encontramos numerosos profesionales civiles que se han especializado en temas de las ciencias militares.

Atrás quedaron muchos de los temas propios de los primeros momentos de la transición, algunos que poco

aportaban al debate serio sobre el tema de la Defensa. Entre los que recuerdo, destacaban en la agenda, *la democratización de las FF.AA.*, (lo que por cierto nunca entendí bien de qué se trataba); en otros casos más extremos, su término y, por cierto, algunos clamaban por el fin del servicio militar; en mi percepción, sin mayor explicación que motivaciones políticas.

Bueno, eso creo que era entendible para el momento que se vivía, aun cuando no resultaba conveniente, ni entonces ni ahora, mezclar temas tan diversos.

* Coronel de Ejército, Oficial de Estado Mayor y alumno del 1^{er} Curso de Alto Mando, año 2001, en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

Me atrevería a señalar que en los asuntos vinculados al quehacer militar y más específicamente, a la Defensa, que no están cruzados por el acontecer político, en la actualidad existen numerosos puntos de encuentro y coincidencias en temas profesionales que no distinguen color político ni vestimenta de quienes los plantean, lo que es sumamente positivo para el país y creo, que aún podemos seguir avanzando más en esta materia, ya que, en el caso de los militares, creemos que la Defensa Nacional es un asunto de responsabilidad de toda la sociedad y así lo señala el propio Libro de la Defensa Nacional, como un tema de todos los chilenos.

Ciertamente, aunque no en todo necesariamente debemos estar de acuerdo: civiles y militares e incluso entre estos mismos estamentos, sin duda que en la actualidad se ha difundido un mayor conocimiento técnico sobre estas materias por parte de analistas civiles y militares, lo que contribuye a mejorar nuestro sistema de Defensa aun cuando creo, debemos incrementar los esfuerzos en este campo.

Por otra parte, también se ha comprendido en el ámbito militar que existe un nivel en el cual es propio, pertinente y conveniente aunar esfuerzos entre civiles y militares y esto también soluciona un histórico recelo de los uniformados, por ampliar el ámbito de la discusión de temas de Defensa con civiles, lo que en su defensa, también era una consecuencia del desinterés de los primeros respecto a estos temas y de la progresiva desconfianza de los uniformados al ambiente político.

Creo que subyacen en este avance dos elementos claves conseguidos en este período.

Primero, la necesidad de aportar conocimiento técnico, especializado y ajeno a otras consideraciones que distraigan la atención sobre lo esencial, por parte de todos los actores de la sociedad, es decir, un debate útil y pertinente al tema de la Defensa; y segundo, el respeto mutuo entre quienes participen en el debate, lo cual es importante, especialmente cuando se dan los primeros pasos de un proceso en el cual no podíamos seguir perdiendo el tiempo.

Importante es destacar esto en un país en el que normalmente, o bien nos centramos en aquellos puntos que nos dividen o en último término, lo que es igualmente pernicioso, se descalifican las ideas, no por el mérito de ellas, sino que muchas veces por la procedencia de quienes las postulan.

Sin ánimo de reclamar los honores, el Ejército fue precursor en esta materia, al abrir en 1991 los programas de perfeccionamiento para civiles en temas de Defensa, a tan sólo minutos de haberse iniciado la transición política, lo que si bien no fue plenamente comprendido en su momento, creo que cumplió plenamente con los objetivos propuestos de subsanar la ya referida falencia de nuestra sociedad.

Se definió entonces el ámbito conceptual donde era necesario compartir e intercambiar ideas y por cierto, también se esclareció el escenario donde le correspondía actuar a cada cual.

Entre otras, una de las consecuencias de ello, fue que a los propios partidos políticos les surgió la necesidad de estudiar el tema de la Defensa y presentar en sus programas políticos planteamientos acordes a sus postulados.

De hecho, hoy, muchas organizaciones cuentan con especialistas en estas materias; y en algunas corrientes de opinión ya se esbozan lineamientos propios sobre el tema como el Servicio Militar, al igual que anteriormente los consideraban para otras esferas del quehacer nacional.

Atrás quedaron los planteamientos preñados de ideologías y de imágenes para dar paso progresivamente a debates técnicos basados más en el conocimiento que en otras consideraciones.

Un paréntesis en este tema es la pregunta: si todos los sectores políticos están actuando con la misma seriedad y presteza.

A mí me parece que unos van más adelantados que otros.

Qué distinta era la situación hace algunos años.

La publicación del Libro de la Defensa Nacional, en 1997, es sin duda un logro fundamental y en ese cometido trabajaron en conjunto civiles y militares, lo que es necesario destacar, finalizando en un texto que refleja la política de Defensa del Estado de Chile.

El propio Ministro de Defensa Nacional, recientemente, ha señalado

la necesidad de evaluar, a cinco años de su publicación, la vigencia y pertinencia de algunos conceptos, lo que sin duda potencia a nuestro país hacia los próximos desafíos, ya que nos actualiza frente a los dinámicos escenarios que enfrentamos como sociedad y nuevamente se ha concitado el concurso de militares y civiles para enfrentar esta nueva etapa.

Si bien el crecimiento del país es importante, este avance en un aspecto esencial de nuestra sociedad no le va en saga en cuanto a su relevancia.

Las FF. AA. desde 1990 a la fecha se han abocado a sus respectivos programas de modernización institucionales, en los cuales el apoyo de los respectivos gobiernos ha sido decisivo para alcanzar las metas de perfeccionamiento.

De hecho, la declaración expresa que el país sustenta una política de disuasión presupone la existencia de Fuerzas Armadas entrenadas y equipadas para cumplir con su función, a la que se han dedicado con el profesionalismo que las caracteriza y que responde, entre otros aspectos, a una historia que nos compromete y a un escenario que así lo exige.

Sin duda que algunos elementos propios del momento que se vive han dificultado que sobre esta materia se avance a paso más resuelto, aun cuando las FF.AA. han desarrollado sus funciones conforme a lo dispuesto por sus respectivos mandos.

Mas quisiera, en este breve trabajo, enfrentar un tema que a mi modo es

esencial, del cual se habla y escribe en forma poco clara y que puede tender a confundir a algunos.

Como se titula este trabajo, reclamo, parafraseando al Mariscal Foch, saber de qué se trata el tema de la profesionalización de los militares.

Este insigne conductor militar iniciaba sus presentaciones a los alumnos enfrentándolos ante un problema estratégico señalándoles la necesidad de responder primero de *qué se trata el tema*.

Es recurrente escuchar de un tiempo a la fecha la afirmación por parte de algunos sectores, que las FF.AA. se deben enfocar a su rol profesional, dando por sentado que todos entendemos lo mismo en cuanto a este término.

Me pregunto. ¿Querrán decir que los militares sólo se aboquen a sus funciones de Defensa en cuanto a la protección de nuestras fronteras?

De ser así, asumo que se entenderá, en consecuencia, que se dejen de cumplir los numerosos roles que les asigna la propia sociedad a los uniformados.

¿Se entenderá acaso que los militares no intervengan en los temas políticos contingentes?

La verdad es que al igual que en los primeros años de los noventa, nuevamente me parece que se está en presencia de frases aparentemente bien dichas, pero con un contenido muy impreciso.

Me gustaría que pudiésemos entrar más en detalle sobre este punto.

Ciertamente que a un joven soldado, nada lo motiva más que el dedicarse solamente a prepararse como ejecutante, instructor o comandante de una unidad militar en el terreno y para ello sus sueños de perfeccionamiento y lo que las propias instituciones le entregan satisface en medida importante su aspiración profesional de haber optado vocacionalmente para servir a su Patria en el ámbito de su Defensa.

El profundo avance en el proceso de modernización del Ejército se evidencia, especialmente, en temas como la especialización y el perfeccionamiento en materias tácticas y técnicas de nuestra profesión, incorporando nuevos armamentos y equipos y procedimientos más dinámicos a la instrucción militar, siempre en el ámbito de nuestra principal función, cual es, la preparación como soldados.

La propia doctrina institucional recientemente resumida por el propio Comandante en Jefe del Ejército ha señalado nuestro deber ante la sociedad de garantizar la Defensa y la soberanía, y por ello prepararnos adecuadamente, es un deber ineludible para los soldados.

Mas, esa misma doctrina también nos señala que nuestra vocación de servicio no se limita solamente a la defensa de nuestras fronteras, y se deduce de la propia normativa vigente y de nuestra historia que la idea de soldados solamente para la guerra no es más que retórica.

Esa amplia vocación de servicio a la Patria, representada en toda la sociedad y en múltiples funciones de bien, la asume todo aquel que ingresa a las filas del Ejército.

En efecto, jamás, y quiero ser enfático, jamás, las FF.AA. han estado solamente orientadas a proteger sus fronteras, lo que de paso, 100 años de paz con numerosos conflictos potenciales nos indican que en este plano lo hemos hecho bien.

No hay ningún historiador nacional o extranjero que haya estudiado nuestra historia -ni existe en la práctica ningún analista civil en temas de defensa- que pueda afirmar que nuestras FF.AA. no hayan tenido otros roles en el marco de su función profesional.

Tampoco resultaría creíble afirmar que solamente a partir de la normativa propia del gobierno militar, los militares hayan asumido roles ajenos a su función de Defensa, ya que la sola lectura de la fecha de dictación de la mayoría de los textos legales muestra que a los propios militares la sociedad chilena les asignó numerosas actividades, que poco o nada tenían que ver con este rol puro de protección de nuestras fronteras.

No quisiera entrar en un detalle de hechos históricos al respecto, pero la evidencia es incontestable en defensa de dicha afirmación.

Cada país encuentra un rol para sus FF.AA. acorde a su propia situación y nuevamente, tal como lo señalábamos en los debates iniciales de los noventa, es necesario dejar afuera de

nuestro análisis del rol de las FF.AA. aquello que, si bien es aplicable a otras realidades, no siempre es bueno para nosotros como país, ya que a veces se pueden satisfacer necesidades que no coincidan precisamente con las nuestras y en los temas de Estado, está demostrado que es prudente actuar seriamente.

Ha sido precisamente la propia sociedad, a través de sus autoridades, las que han involucrado al Ejército en numerosas labores internas, las que hemos asumido con mucha responsabilidad y profesionalismo, lo que ya he señalado que también es parte de nuestra doctrina y por ello mi curiosidad en cuanto al planteamiento de que las FF.AA. se orienten a un rol que no se ha definido claramente, pero que intuyo se referiría a que éstas se dediquen solamente a su preparación para la Defensa Nacional.

Doy por sentado que no se refieren a la apolitización de éstas, lo cual aparecería ajeno a nuestra realidad, ya que la lectura de nuestra conducta y a mayor claridad, de nuestra doctrina, permite establecer que nada está más alejado de nuestra profesión que la participación en la coyuntura política.

En este orden, es bueno recordar que esto ha sido demandado a la sociedad por el propio Comandante en Jefe del Ejército, más que por parte de algunos que toman actitudes que pretenden llevarnos a ese plano.

Nos oponemos a ello, por una parte, porque es ajeno a nuestra esencia de Ejército: de Chile y para Chile. Segundo, porque lesiona la

Unidad Nacional y, finalmente, porque nos distrae de nuestras labores profesionales.

Cumplimos nuestra parte actuando en consecuencia con nuestra doctrina institucional.

De esta esfera menor de la política queremos estar no un poco, sino muy ausentes y la transición política, al menos en esta materia, ya debería estar superada, pero, en ese tema, nosotros ya hemos aportado lo nuestro y nuevamente, a la luz de la historia, es la propia sociedad civil la que debería evitar, por las mismas causas señaladas precedentemente, introducir a los uniformados en temas ajenos a su esencia.

Somos un Ejército al servicio de toda la Patria, alejados por doctrina de unos u otros sectores ideológicos, ya que creemos que nos debemos a la sociedad toda, sin exclusiones y actuamos en consecuencia.

Resultaría tan clarificador sobre esta materia que la comunidad leyera atentamente nuestra doctrina institucional, la que será próximamente difundida, aun cuando a través de los medios de comunicación social se ha destacado lo esencial de ella, a la que esperamos también que se agregue una evaluación desapasionada de nuestros actos.

Volvamos al tema de este trabajo.

¿Significa entonces este supuesto rol profesional, de prepararnos exclusivamente para la Defensa, derogar todas las disposiciones existentes que

establecen diversas misiones al Ejército en beneficio de la sociedad?

Creo importante entrar en el debate sereno de las múltiples funciones que en la actualidad se le asignan a las FF.AA. y que de una necesaria reflexión podamos concluir al respecto, en forma clara y precisa y quizás, establecer posteriormente, una línea de acción similar a la que se ha llevado a cabo respecto a la función de Defensa en cuanto a su dimensión clásica.

Ejemplifiquemos nuestra duda central.

Por ejemplo, ¿qué se puede decir de las funciones que se les asignan a las FF.AA. en cuanto a la Ley de Elecciones?, en esta dimensión reduccionista ¿las dejaremos de cumplir?

Quisiera señalar algo que a veces se desconoce, pero de lo cual estoy seguro de que todos quienes han tenido funciones en los actos electorales pueden dar fe.

A las FF.AA. se les asigna la misión de dar seguridad al acto electoral conforme a la ley O.C. N° 18.700.

Estoy seguro de que todos los Oficiales y Suboficiales que han cumplido funciones en los locales de votación saben que nuestra labor ha sido mucho más que eso, y parte importante del éxito de dichos actos cívicos se ha debido al aporte de los militares, en muchos más aspectos que solamente cuidar el orden público.

En cuanto al aporte a la formación y capacitación profesional y de civismo

que le entregamos al contingente que cumple su servicio militar, ¿la dejaremos de realizar y nos dedicaremos a formar solamente buenos combatientes?

De hecho, esto último lo hacemos, pero marginalmente hacemos más y curiosamente, en el pasado nos iniciamos en la campaña de alfabetización del contingente, lo que hoy tiene otras dimensiones similares como un aporte a la sociedad.

A ellos les enfatizamos el amor a la familia, el respeto por nuestros valores patrios, la responsabilidad, el cumplimiento del deber y la disciplina, como herramientas necesarias para reinsertarse posteriormente a la vida civil para aportar y lograr sus propios objetivos y para la grandeza de la patria.

Tampoco resulta menor la labor formativa que ejercemos sobre nuestro contingente, respecto a cómo enfrentar las lacras del alcoholismo, la delincuencia y la drogadicción, formándoles hábitos de vida que les permitan ser plenamente felices.

Todo ello, insisto, en un marco valórico de principios espirituales sólidos y profundos, en los que el apoyo y énfasis en la formación espiritual está presente transversalmente en todo el proceso formativo.

Ajena, aparentemente a nuestra formación netamente militar, les entregamos una capacitación laboral que contribuya a su posterior retorno a la vida civil, lo que es un producto no menor en una sociedad como la

nuestra que basa su salto al mundo del desarrollo en mejorar la educación.

¿Deberemos también detener nuestro trabajo, abriendo caminos y rutas de difícil acceso por ser ajeno a nuestra capacitación para el combate?

Diría que así cooperamos a que se integre el país y se fortalezca la Unidad Nacional.

La presencia de uniformados en zonas extremas y aisladas dándole sentido de unidad y soberanía al país, ¿deberá cesar y habrá que retirar las Unidades militares que en aquellos lugares se encuentran?

Me pregunto qué diría en esos poblados la propia comunidad.

En efecto, numerosos lugares de Chile tricontinental encuentran que la soberanía se hace carne especialmente por la presencia de nuestros soldados, asunto importante a considerar en un tiempo como el actual, donde la globalización y la permeabilidad de nuestra cultura nos obliga a mantener presencia física y espiritual en todo aquel lugar donde pretendamos mantener el concepto de unidad e integración nacional.

Desafío a quienes plantean dejar este rol, a pensar qué pasaría en nuestro país si los propios uniformados se alejaran de estos sectores.

Más bien los invito a aportar ideas que contribuyan a lo que las FF.AA. están haciendo en beneficio de dichas zonas, que al parecer requieren que al trabajo de los militares, concurren otros actores a sumarse al esfuerzo.

La participación en labores de auxilio en momentos de catástrofes naturales, también aparentemente ajenas a la función militar ¿deberán ser excluidas de nuestro quehacer?

Espero no tener la oportunidad ante una catástrofe de dilucidar qué pasaría con unas FF.AA. ausentes en tan común situación en nuestro país, donde si no es el exceso de lluvia, es la sequía, donde si no es un terremoto, es la presencia del invierno blanco o la llegada de enfermedades infecciosas que cruzan nuestra cordillera, pero ante las cuales ineludiblemente se presenta la mano del soldado en ayuda de sus compatriotas con una conducta más que centenaria de los uniformados, pero que nuevamente, pocas veces se aprecia con la debida justicia.

La sola presencia del Presidente Ricardo Lagos junto a los ingenieros militares en Arica, observando cómo se tendía un puente de emergencia hace pocos días, contradice a quienes pretenden solamente un buen soldado para la guerra.

Ni hablar de la presencia de Chile en organismos internacionales en apoyo a la paz que encuentran a militares chilenos prestigiando al país y potenciando su política exterior, ¿se tendrán también que retirar?

Hemos adquirido un sólido prestigio internacional a través de numerosas misiones de paz, que ha sido valorado no solamente por los países involucrados, sino además por los propios organismos internacionales, que cada vez más solicitan una mayor presencia nuestra en beneficio de la paz mundial.

En fin, son numerosas las esferas que la propia sociedad demanda de la presencia de sus FF.AA. que aparentemente poco tienen que ver con el rol clásico de la Defensa, pero que han plasmado un rol para los uniformados en nuestra cultura nacional, formando una simbiosis entre el soldado y el ciudadano civil que está por sobre consignas o planteamientos teóricos y que, por sobre transitorias coyunturas, hacen sentirse orgullosos y confiados a nuestros conciudadanos de sus FF.AA. en el conjunto de las misiones que ellas cumplen.

Tenemos un rol interno, claramente definido en nuestra legislación respecto al rol de las FF.AA., el que ha surgido de las necesidades de nuestra sociedad y al cual hemos aportado no sólo eficiencia, sino más de alguna cuota de sangre de mártires militares vertida al servicio del desarrollo del país.

Quisiera destacar que de cada uno de ellos nos sentimos tan orgullosos como de aquellos soldados que en el campo de batalla llevaron el invicto pabellón patrio.

No es improbable que parte de éstas y otras funciones sean objeto de revisiones y nuevas disposiciones, pero es importante basar nuestro futuro proceder amparado en nuestra historia.

Me pregunto, a veces, si este reconocimiento está asentado en todas nuestras esferas sociales, políticas y académicas o sólo se aquilata ante las emergencias y, posteriormente, se olvida o se confunden en el tráfigo de la coyuntura.

Como somos una sociedad más dada a ver lo urgente que lo importante, me parece que a veces nos quedamos en los temas periféricos.

Parte importante de nuestro prestigio internacional como país ha sido precisamente labrado por la eficiente función de los uniformados en estas y otras labores en beneficio del país.

Me parece entonces que se debe precisar un poco más qué se entiende por rol profesional de las FF.AA. para así alejar las distorsiones que sobre esta materia se pueden presentar.

Nada más pernicioso que, al igual que en los primeros años de los noventa, introduzcamos en el debate elementos ajenos y distractivos a temas de Estado.

Aventuro una idea.

Tal como lo señalara el propio Comandante en Jefe del Ejército, los soldados somos cumplidores de la promesa de servicio a la Patria, refrendada en el juramento a la bandera, en orden a cumplir con nuestras obligaciones militares conforme a las leyes y reglamentos vigentes.

Nuestro rol profesional es precisamente eso: cumplir nuestro cometido, aquel que la propia institucionalidad nos asigna.

Cualquiera otra disquisición teórica me parece ajena a nuestra realidad e historia, ya que aportar al desarrollo del país es tarea de todos, es decir, civiles y militares y la función militar es primero su Defensa y

coincidentalmente, aportar a su desarrollo.

Si los militares han asumido determinados roles, ha sido precisamente por necesidades de nuestra sociedad y dispuesto por sus autoridades; eso digámoslo en forma clara y dejemos atrás otra de las consignas vagas e imprecisas que no van con los tiempos que se viven y que nos distraen de los temas importantes.

Ciertamente que lo primero es siempre lo primero y en nuestro caso, instruirnos y entrenarnos para la Defensa, capacitarnos en materias castrenses tácticas y técnicas debe ser como lo es, nuestro primer cometido y en eso nuevamente, nuestra doctrina nos señala el compromiso que tenemos con mantener una capacidad operativa que nos garantice un Ejército "siempre vencedor y jamás vencido".

Mas, esa capacidad organizativa y presencia en todo el territorio nacional, de dura preparación a través de una larga y formativa carrera ¿no es conveniente que esté al servicio del país? ¿no es eso, una mejor utilización de los potenciales de toda nuestra sociedad?

La preparación del personal del Ejército, por la dinámica propia de los escenarios en que se desenvuelve la Institución, ha derivado en una dinámica de preparación en ciencias y tecnologías que hacen de este punto, el de la preparación de su personal, uno de los elementos centrales del proceso de modernización en curso.

En efecto, hoy se cuenta en nuestras filas con personal calificado

no solamente en temas netamente castrenses en su dimensión técnica, sino que además, en numerosos ámbitos que creo, pocas instituciones en nuestra región pueden presentar.

Una acabada formación en planificación, estudios de escenarios internacionales, administración de recursos humanos y materiales, ingeniería, formación pedagógica, gestión y muchos otros ámbitos del conocimiento, más bien me hacen preguntarme: ¿por qué no se utilizan más y mejor nuestras capacidades al servicio del país?

Soy escéptico o más bien cuidadoso para analizar los modelos externos, pero, si uno observa lo que hacen en los países desarrollados al respecto, veremos que la interacción entre civiles y militares es mucho mayor.

De hecho, fuera de las 10 manzanas de Santiago, en lo que algunos llaman el "Chile real", eso sí sucede o al menos se insinúa, a través de las excelentes relaciones que se dan entre las autoridades civiles y militares, donde normalmente éstas mantienen un fluido intercambio informal sobre distintas materias en beneficio de la comunidad.

Al igual que muchos uniformados, serví fuera de la capital en años recientes, donde siempre la relación con la comunidad entre civiles y militares fue no sólo fructífera sino que muy cordial; donde algunos de los temas que a veces nos distraen, acá en la capital, nunca fueron óbice par trabajar en conjunto con la comunidad.

Todo me indica que la reconciliación en el Chile real, hace tiempo que se consolidó.

Sin embargo, debo destacar que ello, en la actualidad es más bien producto de las buenas relaciones personales, más que de estructuras debidamente definidas, donde puedan interactuar en forma metódica y permanente civiles y militares.

¿Estamos todos dispuestos a asumir plenamente esto?

Creo que en este tema, en una sociedad que desea ser moderna, aún estamos como se dice al debe.

Pareciera que algunos de los fantasmas del pasado aún están presentes, pero no por nuestra parte.

Recuerdo una conversación hace algunos años con el historiador inglés John Keegan, de visita en Chile.

Le pregunté cómo veía el rol de los Ejércitos en un escenario como el actual, de globalización e interdependencia de los escenarios internacionales.

Fue más enfático de lo que esperaba. Me señaló que consideraba su rol imprescindible, especialmente por su contribución a la unidad e integración del Estado.

Chile tiene mucho camino que recorrer para avanzar al pleno desarrollo, donde nadie sobra y todos son necesarios.

El potencial de las FF.AA., la capacidad de su personal y la eficiencia

de su organización, ciertamente que sirve mucho más que solamente para garantizar nuestra soberanía y nuestras fronteras.

No eludo el desafío de analizar qué hacemos en este sentido y cómo lo podemos hacer mejor, teniendo siempre presente el beneficio del país, pero creo importante hablar claro y con mayor precisión en este tema y estimo que la cooperación de los uniformados puede ser aún mucho más que aquella que hoy se presenta.

Ese es un tema que se lo insinúa a los especialistas en temas de la Defensa, pero también a la sociedad toda.

También forma parte de nuestra forma de actuar acometer con igual

entusiasmo y patriotismo aquellas misiones y funciones que la normativa nos señala al interior de nuestras fronteras y pueden estar seguros que los soldados así lo seguiremos haciendo.

Así se desprende de nuestra historia como país, y de nuestra Doctrina Institucional.

Las FF.AA. están formadas por chilenos, sirven a toda la sociedad en la forma que aquella dispone y nos animan en nuestra conducta los mismos valores de quienes estamos dispuestos a servir, sin esperar otra recompensa que el deber cumplido.

“Chile primero. Al Ejército; gloria y honor”.



*Comentarios
de Libros*

**COMENTARIO ACERCA DEL LIBRO “ALÉXANDROS”
“EL HIJO DEL SUEÑO”
DE VALERIO MASSIMO MANFREDI**

MANUEL CONCHA MARTÍNEZ

MASSIMO MANFREDI, VALERIO: “ALÉXANDROS”, (1999) traducción, 1ª edición de MITOS bolsillo, Grijalbo Mondadori, 3 tomos: El hijo del sueño (308 páginas), Las Arenas de Amón (341 páginas) y El confín del mundo (390 páginas), mapas, Barcelona, España.

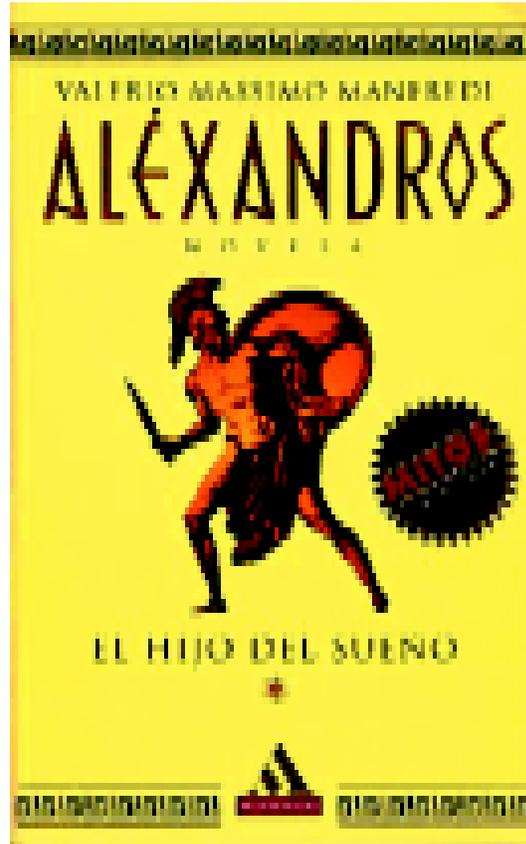
Alejandro III el Magno (356-323 a.C.), rey de Macedonia (336-323 a.C.), conquistador del Imperio Persa, y uno de los líderes militares más importantes del mundo antiguo.

Es la historia de Alejandro Magno, desde su nacimiento hasta su muerte, sin embargo, el autor nos lleva a través de la historia desde antes del nacimiento de éste y los últimos años de su padre.

Alejandro nació en Pela, la antigua capital de Macedonia; era hijo de Filipo II, rey de Macedonia, y de Olimpia, princesa de Epiro. Aristóteles fue su tutor, enseñándole retórica y literatura, y estimuló su interés por la ciencia, la medicina y la filosofía. En el verano del año 336 a.C. Filipo fue asesinado y Alejandro ascendió al trono de Macedonia.

Se destacan los siguientes aspectos:

- La atomización del mundo antiguo.
- La falta de concepto unitario de nación.



- La confusión entre los (sanos) intentos de reunir diferentes grupos étnicos en organizaciones más poderosas con las ambiciones de poder. La confusión entre la visión futurista de crear nuevas organizaciones humanas a través de la unión entre ciudades, con los deseos de poder y de trascendencia histórica.
- Las permanentes y variadas alianzas entre grupos humanos (ciudades) que hacían alianzas entre sí

para derrotar al otro, sin tener un concepto de unidad geográfica.

- La permanente lucha entre pueblos que trataban de desquitarse por acciones pasadas.
- La necesidad de protegerse de las permanentes e inesperadas amenazas.
- La creación de un primer ejército permanente.
- El cambio tecnológico en la forma de hacer la guerra.
- El pensamiento democrático versus el autoritario.
- La toma de decisiones en un mundo “democrático” y en uno autoritario.
- La importancia de la visión táctico-estratégica del conductor que sin abandonar los grandes objetivos políticos usaba la maniobra táctica para lograrlos.
- La importancia del servicio de espionaje.
- La importancia de Aristóteles en la formación y educación de Alejandro Magno.
- Las intrigas de palacio, incluyendo la de la reina Olimpia.

El autor ha elegido un lenguaje, en conjunto, bastante moderno, porque el mundo helenístico fue, en muchos aspectos, moderno en su expresión artística, en sus innovaciones arquitectónicas, en

su progreso técnico y científico, en su gusto por lo nuevo y lo espectacular, tratando no obstante de evitar expresiones gratuitamente anacrónicas.

Para la ambientación antropológica y de costumbres se ha basado principalmente en las anécdotas más animadas de determinados pasajes de Plinio, Valerio Máximo, Teofrasto, Pausanias, Diógenes Laercio y en una variedad de fuentes dispares, tales como Jenofonte, Eliano, Apolodoro, Estrabón y, naturalmente, Demóstenes y Aristóteles, aparte de fragmentos de historiadores griegos cuyas obras se han perdido.

La mayor aspiración de Filipo, desde que se convirtiera en rey, había sido llevar a Macedonia al mundo griego, pero sabía que para conseguirlo tenía que imponerse por la fuerza. Por dicho motivo había dedicado en primer lugar todas sus energías a hacer de su país una potencia moderna, sacándolo de su condición de estado tribal de pastores y agricultores.

“Por esto he luchado, para encerrar a Macedonia dentro de unas fronteras seguras e inexpugnables, y por esto haré cuanto esté en mis manos para que mi hijo aparezca ante los griegos como un griego, en la mentalidad y las costumbres, hasta en su misma imagen física. Tendrá la educación más refinada y completa que un hombre pueda recibir en la actualidad. Podrá beber de una de las mentes más capaces de elaborar pensamientos de cuantas existen en todo el mundo griego tanto de Oriente como de Occidente. Es el hijo de Nicómaco, el médico que lo ayudó a

venir al mundo, el más célebre y brillante de los discípulos de Platón. Se llama Aristóteles”.

Por el lado materno era descendiente de Aquiles, el héroe de la *Ilíada* y por esta razón leía con avidez las obras de Homero: “La *Ilíada* y la *Odisea* -exclamó con entusiasmo- un maravilloso regalo. Gracias. Es un regalo que deseaba desde hacía tiempo”.

Sus conversaciones con Aristóteles: “Hay una cosa, sin embargo, que quisiera saber por ti. ¿Por qué debo ser educado como los griegos? ¿Por qué no puedo ser simplemente un macedonio?”. Aristóteles: “Ser griego, Alejandro, es el único modo digno de vivir de un ser humano. Así es, en efecto. Ahora bien, cuando los hombres se emanciparon de su condición de brutos, trataron de organizarse para vivir en comunidad y desarrollaron sustancialmente tres formas de hacerlo: aquella en la que manda un solo hombre y que se conoce como monarquía, aquella en la que mandan unos pocos llamada oligarquía y aquella en que todos los ciudadanos ejercen el poder que se denomina democracia. Y ésta es la realización más grande del ser griego”. “Creo haberte ayudado a hacerte un hombre, pero sobre todo he comprendido una cosa: que no serás nunca ni griego ni macedonio. Serás únicamente Alejandro. Te he enseñado todo cuanto me ha sido posible: ahora seguirás tu camino y nadie puede decir adónde te conducirá. Sólo sé una cosa de cierto: que cualquiera que quiera seguirte deberá abandonarlo todo, su casa, su hacienda, su patria, y aventurarse a lo desconocido. Adiós, Alejandro, que los dioses te protejan.

-Adiós, Aristóteles, que los dioses te guarden también a ti, si quieren que brille un poco de luz en este mundo”.

Su padre Filipo era un gran estratega y creador tanto de formaciones guerreras, como la legendaria “falange”, como de maquinarias de guerra: “He cogido al mejor ingeniero militar actualmente disponible, que está proyectando para mí máquinas monstruosas, de noventa pies de altura. Me cuestan una fortuna, pero valen la pena”.

Alejandro fue presentado ante el ejército formado, tres días después de su regreso de Mieza donde había sido educado en compañía de sus amigos. Pasó revista a las tropas, revestido de su armadura. Su padre Filipo le dijo -“Hijo mío, la falange es el yunque y la caballería el martillo. Cuando un ejército enemigo es empujado por nuestros jinetes contra esa barrera de puntas, no tiene escapatoria”.

Fue en las llanuras de Queronea donde Alejandro mostró sus habilidades de guerrero, su valentía y sus innatas dotes de gran liderazgo, cuando, gracias a su arrojo y al mando de la unidad más importante del ejército macedonio “La Punta”, los macedonios derrotaron a los atenienses. Dos mil atenienses cayeron en combate y otros muchos fueron hechos prisioneros. Demóstenes, enemigo acérrimo de Filipo, se había escapado a través de los puertos que conducían al sur en dirección a Platea.

Alejandro debió partir al exilio por una discusión sostenida con su padre el día en que éste se casara, por

conveniencia, con la hija de un rey vecino. La discusión se produjo porque éste expresó que el nuevo hijo, producto de esta unión, sería el nuevo rey de Macedonia, a lo cual Alejandro reaccionó con indignación e insultando a este rey. Como consecuencia de ello, se enfrentó verbalmente con su padre quien le exigió se disculpara, cosa que Alejandro no hizo. El exilio fue muy duro, vivió en condiciones durísimas pero le sirvió para que templara su carácter y su voluntad. Tiempo después ambos se reconciliaron, pasando a ser Alejandro el verdadero y único descendiente de Filipo. Sin embargo el día del casamiento de su hermana Cleopatra con el rey de Epiro, el jefe de la guardia, llamado Pausanias, asesinó al Rey Filipo debido a una deshonra que éste le causara un tiempo atrás. A partir de ese trágico momento y sin que Alejandro se lo esperara, debió echar sobre sus hombros la responsabilidad de ser el Rey de Macedonia, a una edad muy temprana (20 años), pero con el respaldo y admiración de todos los súbditos macedonios.

A partir de ese momento comienza la aventura de Alejandro Magno en compañía de sus amigos de infancia, educados junto a él en Mieza, llamados: Tolomeo, Crátero, Lisímaco, Seleuco, Pérdicas, Eumenes, Filotas y su predilecto Hefestión. Posteriormente y a la muerte de Alejandro serían los herederos de los territorios conquistados.

Hacia finales del verano del 336 a.C. había restablecido su posición en Grecia y un congreso de estados en Corinto lo eligió comandante del Ejército griego para la guerra contra Persia.

Después de unir a la Hélade, a excepción de Esparta, partió con su ejército al Asia en la primavera del 334 a.C. a cruzar el Helesponto con un ejército de 365.000 hombres.

Libró innumerables batallas al lado de sus condiscípulos y amigos y montado en su legendario caballo Bucéfalo. No rechazó la colaboración de los viejos Generales que combatieron junto a Filipo, muy por el contrario, los respetó, escuchó sus consejos y los nombró comandantes de algunas importantes unidades macedonias.

Fue uno de los primeros en emplear a la marina, al mando del Almirante Nearcos, como un arma de complementación en sus conquistas permitiéndole bloquear puertos, llevar bastimentos y máquinas de guerra en la medida de su avance y lejanía de la Hélade. La mayoría de sus triunfos se desarrollaron bajo una significativa minoría de fuerzas, debido a estar luchando en territorio enemigo y bajo un ambiente hostil, sin embargo su destreza táctica compensó esa desventaja. Empleó, al igual que su padre, un servicio de espionaje que le permitió sacar ventajas de las divisiones entre los persas. Con su amigo Eumenes, supo manejar adecuadamente el abastecimiento logístico proveniente del otro lado del Mar Egeo.

“Poco antes de la puesta de sol el rey convocó al Consejo de Guerra en su tienda de campaña y expuso el plan de batalla. ...No encenderemos fuegos y mañana por la mañana los jefes de batallón y los de los escuadrones llamarán a diana sin toques de trompeta. Si el camino está despejado, la caballería

será la primera en cruzar el río. -¿Quién mandará la caballería señor?- preguntó Parmeni6n. -Yo- repuso Alejandro”.

La batalla del r6o Gránico y posteriormente la de Issos en el 333 a.C. le permitieron derrotar al Ejército persa, poniendo en retirada al rey Dar6o. La victoria fue tan fulminante que en su hu6da Dar6o debió dejar abandonadas a su madre, a su esposa y a sus hijos. La nobleza de Alejandro permiti6 que se respetara a la familia de Dar6o, en su condici6n de familia real.

En el 332 a.C. conquist6 las ciudades fenicias de Tr6poli, Biblos, Sid6n y Tiro. En Gaza fue seriamente herido: “El rey, a pesar de que la vieja herida de Issos todav6a le doliese, ocup6 su sitio en primera l6nea en medio de sus infantes y busc6 el enfrentamiento directo con Batis, un gigante negro y reluciente de sudor que hac6a estragos a la cabeza de sus et6opes. Alejandro abati6 a golpes de espada a los enemigos que se hab6an lanzado contra 6l. Un guerrero desde lo alto de una torre descubri6 su penacho rojo y le apunt6 con su catapulta. El proyectil traspas6 el escudo y la coraza y se clav6 en el hombro de Alejandro, que cay6 al suelo. -Extr6eme inmediatamente la flecha. Te lo ordeno-. El rey mord6a el cuero de su cinto, el m6dico saji6 el hombro y extrajo la punta. -Cose -aull6 entre dientes. El m6dico sutur6, tap6 y aplic6 un estrecho vendaje. -Y ahora volver6s a ponerme la armadura-. Al ver al rey los soldados gritaron ¡Alalalai, el rey est6 vivo!

Egipto fue conquistado casi sin luchar, porque los egipcios lo recibieron

como un libertador y como un dios, hijo de Am6n-Ra, de acuerdo a lo que dec6a la profec6a.

En la batalla de Arbela (Gaugamela) el 1 de octubre del 331 a.C. Dar6o huy6 al igual que lo hizo en Issos y un a6o m6s tarde fue asesinado por uno de sus propios colaboradores. Babilonia se rindi6 despu6s de Gaugamela, y la ciudad de Susa, con sus enormes tesoros, fue igualmente conquistada. M6s tarde, hacia mitad del invierno, se dirigi6 a Pers6polis, la capital de Persia. Despu6s de robar los tesoros reales y apropiarse de un rico bot6n, quem6 la ciudad, lo cual complet6 la destrucci6n del antiguo Imperio Persa. “¿Por qu6 lo has hecho? ¿Por qu6 has destruido esta maravilla? -He destruido el s6mbolo de Persia y de sus reyes y he demostrado a los griegos y a los b6rbaros de todo el mundo quien es el nuevo amo y se6or -respondi6 Alejandro”.

En el a6o 326 a.C. el Ej6rcito macedonio alcanz6 la frontera con India, llegando y atravesando el r6o Indo. Alejandro se preparaba para continuar, mas su ej6rcito le pidi6 regresar a casa. Alejandro insisti6 y su ej6rcito le manifest6 que si 6l se los ped6a lo acompa6ar6an. ¡Recordemos lo que le dijera Arist6teles! Sin embargo, m6s pudo la lealtad hacia su ej6rcito que lo acompa6ara durante tantos a6os respondiendo a los m6s grandes sacrificios. “-Me han dicho que no quer6is seguir adelante ¿Es cierto? ¡S6 que sois los mejores soldados del mundo y que no os volver6is nunca contra vuestro rey! Preparaos porque ha llegado la hora de que disfrut6is de aquello a lo que os hab6is hecho

merecedores y habéis conquistado. ¡Volvemos a casa! Un veterano se salió de las filas, se acercó al rey y le dijo: ¡Gracias, rey, por haber aceptado dejarte vencer sólo por tus soldados!”.

A lo anterior también se sumó el deterioro progresivo de las relaciones humanas y las encontradas circunstancias y malentendidos que se fueron produciendo a lo largo de los años, tanto así que en algunas ocasiones Alejandro debió actuar en contra de sus propios amigos y compañeros.

Llegó a Babilonia en la primavera del 323 a.C., pero en junio contrajo fiebre y murió. Dejó su Imperio, según sus propias palabras, “a los más fuertes”, no obstante este ambiguo testamento provocó terribles luchas internas durante medio siglo.

Hasta aquí los comentarios sobre este libro. Como un resumen de cierre se presenta el siguiente párrafo:

Alejandro fue uno de los mayores conquistadores de la historia, destacó por su brillantez táctica y por la velocidad con la que cruzó grandes extensiones de terreno. Aunque fue

valiente y generoso, supo ser cruel y despiadado cuando la situación política lo requería, aunque cometió algunos actos de los que luego se arrepintió, caso del asesinato de su amigo Clito en un momento de embriaguez. Como político y dirigente tuvo planes grandiosos; según muchos historiadores abrigó el proyecto de unificar Oriente y Occidente en un imperio mundial, una nueva e ilustrada hermandad mundial de todos los hombres. Hizo que unos 30.000 jóvenes persas fueran educados en el habla griega y en tácticas militares macedónicas y los alistó en su ejército. Él mismo adoptó costumbres persas y se casó con mujeres orientales: con Estatira (o Stateira; que murió hacia el 323 a.C.), la hija mayor de Darío III, y con Roxana (que murió hacia el 311 a.C.), hija del sátrapa de Bactriana Oxiartes; además animó y sobornó a sus oficiales para que tomaran esposas persas. Poco después murió. Alejandro ordenó que las ciudades griegas le adoraran como a un dios. Aunque probablemente dio la orden por razones políticas, según su propia opinión y la de sus contemporáneos, se le consideraba de origen divino. Tras su muerte, la orden fue en gran parte anulada.¹

1 “Alejandro III el Magno,” *Enciclopedia Microsoft(r) Encarta(r)* 2000. (c) 1993-1999 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.



*A contecer
académico*

VISITA DEL SECRETARIO DE POLÍTICA, ESTRATEGIA Y ASUNTOS INTERNACIONALES DEL E.M.D.N. DE BRASIL

El día 13 de diciembre realizó una visita a la Academia el Secretario de Política, Estrategia y Asuntos Internacionales del E.M.D.N. de Brasil, General de Ejército señor Joelcio de Campos Silveira.



En la oportunidad se realizó una presentación sobre la situación económica, política y estratégica nacional por parte de los académicos señores Guillermo Holzman Pérez, General de Aviación Marcos Meirelles Guizman y Andrés Passicot Callier. En esta actividad participaron académicos de nuestra casa de estudios.

Los Académicos Holzman, Meirelles y Passicot.



Llegada del General de Ejército señor Joelcio de Campos Silveira, quien es acompañado por el Director de nuestro Instituto.

VISITA DEL AIR WAR COLLEGE

El 5 de marzo visitó la Academia una delegación del Air War College de la Fuerza Aérea de Estados Unidos.

En esta oportunidad fueron recibidos por el Subdirector de la Academia,

Coronel señor Arturo Contreras Polgatti, y recibieron exposiciones sobre la situación política, económica y estratégica nacional. A esta actividad asistieron académicos de nuestro Instituto.



Llegada de la delegación, la cual es recibida por el Subdirector, Coronel señor Arturo Contreras Polgatti y el Jefe del Departamento de Extensión, Coronel de Aviación señor Enzo Di Nocera García.



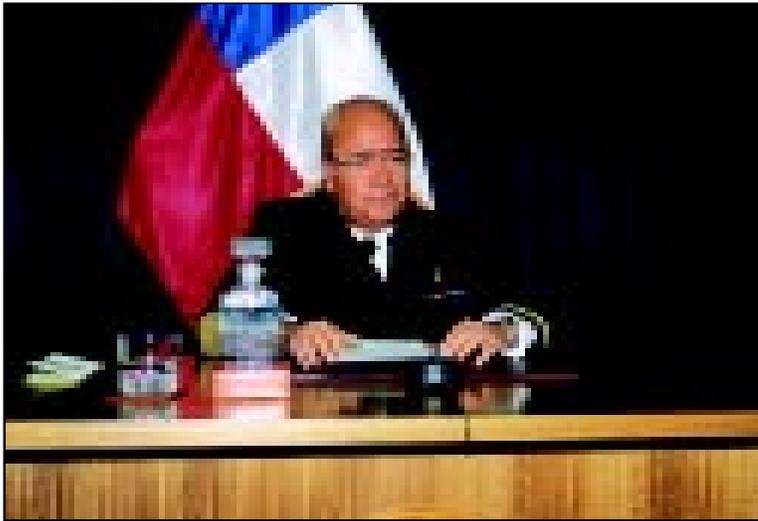
Delegación extranjera y académicos de nuestro Instituto.

INAUGURACIÓN DEL AÑO ACADÉMICO

El día 19 de marzo a las 11:00 horas, se realizó en nuestra Casa de Estudios la inauguración del año académico. En esta oportunidad dictó una conferencia el Comandante en Jefe de la Armada, Almirante señor Jorge Patricio Arancibia Reyes, sobre

el tema **Desarrollo Institucional de la Armada.**

Presidió el acto académico el señor Ministro de Defensa Nacional, don Mario Fernández Baeza, al que además concurrieron importantes autoridades de Gobierno, civiles y militares.



El Comandante en Jefe de la Armada, Almirante don Jorge Patricio Arancibia Reyes se dirige al auditorio.



Autoridades e invitados a esta actividad académica.

VISITA DEL DIRECTOR DE ESTRATEGIA, POLÍTICAS Y PLANIFICACIÓN DEL COMANDO SUR DE ESTADOS UNIDOS

El Lunes 9 de abril realizó una visita a nuestra Academia el Director de Estrategia, Políticas y Planificación del Comando Sur de Estados Unidos, Mayor General de la Fuerza Aérea de ese país señor James N. Soligan, oportunidad en que presentó el tema:

“Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América, durante la administración del Presidente Bush”.

Al evento asistieron la totalidad de los

alumnos y académicos de nuestra Casa de Estudios, lo cual permitió, posteriormente, realizar un interesante foro sobre el tema expuesto.



Instantes en que el Director de la Academia, Contraalmirante señor Jorge Huerta Dunsmore, recibe al MGL. señor James N. Soligan.



El MGL. señor Soligan durante la presentación de su tema ante las autoridades de nuestra Academia, profesores, alumnos e invitados.



Círculo de Graduados

VISITA PROFESIONAL AL ARCHIPIÉLAGO JUAN FERNÁNDEZ

Como se informara en la Revista N° 82, finalmente fue posible llevar a cabo nuestro primer viaje de conocimientos a la isla Robinson Crusoe, del archipiélago Juan Fernández, visita que fue realizada en la Barcaza LST "Valdivia", de la Armada, entre los días 25 y 28 de febrero del presente año.

Tanto la travesía, como la estadía en la isla las podemos calificar de sobresalientes, ya que tuvimos inmejorables condiciones climáticas en la mar y las atenciones recibidas durante el viaje por el Comandante del Buque, Oficiales y personal sobrepasó nuestras mejores expectativas.

En la Isla contamos con la valiosa colaboración de Carabineros de Chile, a través del Comisario de la 2ª Comisaría "Central" Valparaíso, quien viajó con nosotros y muy integrado al grupo, además del Jefe del Retén Juan Fernández, y personal a su mando, quienes hicieron que nuestra estadía en ese territorio insular estuviera enmarcada por una agradable camaradería, al albergarnos en su cuartel policial, que se transformó en nuestro cuartel general durante las más de 24 horas de permanencia en la isla.

La delegación estuvo integrada por un selecto grupo de 21 graduados, entre los cuales contamos con la grata compañía de seis de nuestras distinguidas ex alumnas. Desde el primer momento se generó una agradable dinámica de camaradería que nos permitió conocernos aún más profundamente, todo ello en el entorno de una buena conversación tanto en los comedores del buque, como en la cubierta del mismo, o en nuestros paseos por los bellos parajes de la isla; por cierto que la reunión social y el excelente asado que compartimos en las instalaciones de Carabineros fue otro elemento cohesionador del grupo.

El éxito alcanzado con este viaje de conocimientos impulsa a la Directiva del Círculo a esmerarse para lograr que dentro del año en curso podamos repetir la actividad, permitiendo así que el máximo de miembros de nuestro Círculo pueda disfrutar de esta grata experiencia.

Es necesario destacar por último que el excelente resultado de la actividad realizada se pudo concretar gracias al apoyo de la Armada Nacional, a través del señor Comandante en Jefe de la Primera Zona Naval, quien dispuso que fuéramos considerados en el viaje.

Asimismo, agradecemos a cada uno de los que hicieron posible esta actividad, no nombrando a cada uno de ellos en particular, ya que no queremos dejar algún nombre en el olvido.



Embarque de los graduados en la LST "Valdivia".



A bordo de la LST "Valdivia".



Graduados en el muelle en momentos de su embarque para regresar al continente.

PRIMERA REUNIÓN DE GRADUADOS DEL AÑO

El día lunes 16 de abril del presente año, siendo las 18:30 horas, se llevó a efecto nuestra primera reunión del año, ocasión en la cual se constituyó la Asamblea General Anual, con asistencia de más de 40 Graduados.

Nuestro Director designado por el Instituto, Coronel (AV) Enzo Di Nocera García, hizo la introducción a los objetivos de la Asamblea, para dar paso posteriormente al señor Presidente don Edmundo Castro Riquelme, quien se refirió a las actividades y objetivos cumplidos durante su período.

Posteriormente, el señor Tesorero hizo una exposición de la situación financiera del Círculo, en razón a los Ingresos y Egresos de fondos, por concepto de cancelación de cuotas y actividades donde ha quedado excedente a favor.

Después de estas intervenciones, la Directiva en pleno presentó su renuncia para facilitar la elección del nuevo Directorio del período 2001-2003.

Se procedió a la elección entre los asistentes, presentándose 13 miembros del Círculo como postulantes a un cargo en el Directorio. Realizada la votación y el recuento formal de votos, la nueva Directiva quedó conformada por cinco Directores antiguos, quienes con su experiencia fortalecerán los cimientos del proceso y por cuatro nuevos Directores que serán el andamiaje para que con su aporte podamos tener el mismo éxito alcanzado con la pasada Directiva. Esta será una dura tarea para las nueve personas que dirigen los destinos del Círculo, pero estamos ciertos de que cada uno de nosotros pondrá lo mejor de sí mismo para lograr esas metas.

LA DIRECTIVA.



*Nuestros
Auspiciadores son:*















do, con la consecuencia que los consumidores pierden capacidad de generarse protección.

Como lo veremos más adelante los dos últimos términos de la expresión (28) corresponden a la pendiente de la Curva de Transformación de la Economía (es el lugar geométrico que indica el nivel de producción de un bien que se puede obtener como máximo, cuando el nivel de producción del otro bien está dado, al igual que la cantidad de factores productivos y la tecnología).

4.4. 4ª CONDICIÓN MARGINAL DE EQUILIBRIO PARA LOGRAR EL ÓPTIMO SOCIAL

Hasta el momento no hemos tomado en consideración las preferencias colectivas representadas en la Función de Bienestar Social (W), es decir podríamos hacernos la pregunta ¿son “justas” las combinaciones de bienes y factores productivos que se han alcanzado? ¿responden al sentir y aspiraciones de todos? Para considerar esto haremos lo siguiente:

De ecuaciones (1) y (3) se tiene que:

$$-\lambda_3 = \frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial D_1}$$

$$-\lambda_3 = \frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_2}{\partial D_2}$$

$$U_2 \quad \partial D_2$$

e igualando ambas y trasponiendo términos:

$$\frac{\partial W}{\partial U_2} = \frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial D_1} \frac{\partial D_1}{\partial U_2} = \frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_1}{\partial D_2} \tag{29}$$

De ecuaciones (2) y (4) se tiene que:

$$\lambda_4 = \frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial R_1}$$

$$\lambda_4 = \frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_2}{\partial D_2}$$

igualando y trasponiendo términos:

$$\frac{\partial W}{\partial U_2} = \frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial R_1} \frac{\partial R_1}{\partial U_2} = \frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_1}{\partial D_2} \tag{30}$$

De ecuaciones (29) y (30) se deduce que:

$$\frac{\partial W}{\partial U_2} = \frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial D_1} \frac{\partial D_1}{\partial U_2} = \frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_1}{\partial D_2} \tag{31}$$

$\frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial D_2} = \frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_2}{\partial D_2} \tag{32}$
--

Las expresiones equivalentes (31) y (32) corresponden a la cuarta y última condición marginal de equilibrio y ya no

corresponde a una condición de eficiencia sino a una condición de “Óptimo Social” o justicia social, de acuerdo a los juicios y valores éticos de la sociedad en su conjunto; ella nos indica que lo que la sociedad está dispuesta a sacrificar del nivel

de utilidad de un grupo por unidad adicional de utilidad para el otro (o para mejorar al otro grupo) es igual a lo que varían los respectivos niveles de utilidad de cada uno de los grupos, cuando se transfiere una unidad de un determinado bien desde un grupo a otro. Es decir, coinciden las preferencias relativas individuales y colectivas.

