



# POLÍTICA Y ESTRATEGIA

MAYO - AGOSTO

Santiago de Chile, 2001

- ✓ **A**LEMANIA Y EL DESAFÍO DE LA SEGURIDAD EUROPEA.
- ✓ **E**L INGRESO DE POLONIA A LA OTAN Y EL IMPACTO DE REFORMAS Y CAMBIOS ESTRUCTURALES EN SUS FUERZAS ARMADAS.
- ✓ **I**MPACTO DEL NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN EN LAS RELACIONES CON RUSIA.
- ✓ **E**L ESCUDO ANTIMISILES DE ESTADOS UNIDOS. UN TEMA DE REFLEXIÓN.
- ✓ **M**YANMAR, ENTRE CHINA Y LA INDIA; UN ENCLAVE GEOPOLÍTICO.
- ✓ **V**ISIÓN DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA NACIONAL ACERCA DE LAS TENDENCIAS MARÍTIMAS 2001 - 2010.
- ✓ **D**ISQUISICIONES EN TORNO AL CONCEPTO DE DESARROLLO.
- ✓ **L**AS FUERZAS ARMADAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1980.
- ✓ **S**EMINARIO SOBRE "REDES 2001" (RESEARCH AND EDUCATION IN DEFENSE AND SECURITY STUDIES).
- ✓ **F**UNDAMENTOS ECONÓMICOS DE LA ECONOMÍA DE DEFENSA.

# **Política y Estrategia**



**Nº 84**

SANTIAGO, CHILE, MAYO - AGOSTO 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 26 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](http://www.anepe.cl)  
Correo electrónico: [anepe@anepe.cl](mailto:anepe@anepe.cl)  
[publicac@anepe.cl](mailto:publicac@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 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

	<i>Página</i>
★ <i>Página del Director de la Academia</i> _____ <i>CA. Sr. Jorge Huerta Dunsmore</i>	9
★ <i>Alemania y el desafío de la seguridad europea</i> _____ <i>Sr. Rudolf Scharping</i>	13
★ <i>El ingreso de Polonia a la OTAN y el impacto de reformas y cambios estructurales en sus Fuerzas Armadas</i> _____ <i>CRL. Sr. Romuald Ratjzak</i>	22
★ <i>Impacto del nuevo concepto estratégico de la OTAN en las relaciones con Rusia</i> _____ <i>Srta. Eva Díaz Pérez</i>	38
★ <i>El escudo antimisiles de Estados Unidos. Un tema de reflexión</i> _____ <i>CRL. Sr. Arturo Contreras Polgatti</i>	53
★ <i>Myanmar, entre China y la India; un enclave geopolítico</i> _____ <i>MGL. Sr. Agustín Toro Dávila</i> <i>Sr. Martín Pérez Le-Fort</i>	58
★ <i>Visión de la autoridad marítima nacional acerca de las tendencias marítimas 2001-2010</i> _____ <i>VA. Sr. José Marchant Ortega</i>	78
★ <i>Disquisiciones en torno al concepto de desarrollo</i> _____ <i>Sr. Renato García Morgan</i>	97
★ <i>Las Fuerzas Armadas en la Constitución Política de 1980</i> _____ <i>Sra. Marisol Peña Torres</i>	104
★ <i>Seminario sobre “REDES 2001” (Research and Education in Defense and Security Studies)</i> _____ <i>BGL. Sr. Manuel Concha Martínez</i>	124
★ <i>Fundamentos económicos de la economía de defensa</i> _____ <i>BGL. Sr. Manuel Concha Martínez</i>	133
★ <i>Comentario del libro “Bolivia, Chile y Perú: hacia un futuro compartido”</i> _____ <i>MGL. Sr. Juan Gmo. Toro Dávila</i>	157

	<i>Página</i>
★ Comentario del libro "The causes of war" _____ BGL. Sr. Humberto Julio Reyes	160
★ Comentario del libro "¿En qué consiste la estrategia?" _____ CRL. Sr. Arturo Contreras Polgatti	163
★ Acontecer Académico _____	167
★ Acontecer Histórico _____	177
★ Círculo de Graduados _____	181

---

## PÁGINA DEL DIRECTOR DE LA ACADEMIA\*



La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos celebra en este día su vigésimo sexto aniversario. En efecto, un día como hoy hace ya veintiséis años, esta casa de estudios abre sus puertas para recibir a la primera generación de alumnos que ingresa a sus aulas en busca de nuevos conocimientos en el área de la Seguridad y la Defensa Nacional.

Al revisar su historia, es necesario remontarse a su antecesora, la Academia de Defensa Nacional, que durante cerca de treinta años se activó anualmente en las dependencias del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Esa Academia tenía el propósito de desarrollar el Curso de Alto Comando para Oficiales Superiores de las Fuerzas Armadas, curso que constituía requisito de ascenso a Oficial General. Con el tiempo se integró a cada curso a diplomáticos de carrera provenientes del Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin duda sus buenos resultados sirvieron de estímulo para crear una organización permanente y ampliar su ámbito de acción.

Es así como el día 26 de diciembre de 1974, por Decreto Supremo SSG. N° 538 se creó la Academia Superior de Seguridad Nacional, encargada de impartir docencia no solamente a Oficiales de las Fuerzas Armadas, sino también a profesionales civiles de la Administración del Estado, en una amplia gama de cursos destinados a mejorar su capacidad en todas las materias relacionadas con el Desarrollo, Seguridad y la Defensa Nacional. Este nuevo plantel inició sus actividades docentes el 18 de julio de 1975, fecha que fue establecida como su aniversario.

Más tarde, por Decreto Supremo N° 657 del 16 de agosto de 1982, se adecuó la denominación, misión y funciones del Instituto, constituyéndose en la actual Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE. Después de aplicar varias modalidades y duración de cursos regulares, se determinó la conveniencia de ejecutar anualmente dos Cursos de Alto Mando y dos Cursos Superiores de Estudios Político Estratégicos, hoy llamado Diplomado. El primero de ellos destinado a Oficiales Superiores de las Fuerzas Armadas, y el segundo a Oficiales Jefes de las Fuerzas Armadas y de Orden, a profesionales de la Administración del Estado y a

---

\* Discurso pronunciado por el señor Director de la Academia, CA. Jorge Huerta Dunsmore, el día 18 de julio del presente año, en la Ceremonia de Conmemoración del vigésimo sexto aniversario del Instituto.

privados, tanto nacionales como extranjeros. A ello se suma un curso bienal para Oficiales de los Servicios de las Fuerzas Armadas y desde hace tres años, un Seminario para Oficiales Generales recién ascendidos, mediante el cual se les actualiza su visión sobre la realidad nacional.

Con fecha 21 de agosto de 1998 se promulgó la Ley N° 19.584 que modificó la “Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza”, incorporando a esta Academia como instituto de educación superior reconocido por el Estado, entregándole la facultad de otorgar toda clase de grados académicos en materias de Seguridad y Defensa para el personal de la Administración del Estado, sector privado, de las Fuerzas Armadas y de las de Orden y Seguridad Pública. De este modo se amplió significativamente su ámbito de acción, la jerarquía y relevancia de su quehacer.

La Academia, en sus 26 años de vida, ha graduado cerca de dos mil cuatrocientos alumnos en los distintos cursos que realiza y ha desarrollado con particular entusiasmo su función de constituir un lugar de encuentro entre las comunidades civil y militar en el ámbito académico, difundiendo a través de las actividades de docencia, investigación y extensión, los principios y normas esenciales que rigen las actividades de la Seguridad y Defensa Nacional y su íntima relación con el desarrollo del país.

Este primer aniversario del siglo XXI nos encuentra en plena ejecución de un ambicioso programa de modernización basado en un diagnóstico elaborado en 1999 y cuyos detalles ya han sido expuestos con anterioridad. Al respecto puedo señalar que mantenemos la convicción que nos animó a aplicarlo, y el optimismo por los resultados que ya estamos observando.

En lo docente, recién hemos completado los cursos regulares del primer semestre, graduando a 10 Oficiales del Curso de Alto Mando y 16 profesionales del Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos. Durante el transcurso de estos cursos hemos continuado con la integración de la Academia Diplomática Andrés Bello en un juego de simulación de crisis, pero en esta ocasión, con la participación de diplomáticos del grado de Ministro Consejero y Primer Secretario en lugar de alumnos de la Academia, en un proceso evaluado y que forma parte del sistema de ascenso en la carrera diplomática, con el evidente beneficio para ambas partes participantes.

En posgrado, estamos completando el cuarto y último semestre del primer magister, cuyos 31 alumnos deberán dedicarse, a partir de ahora, a la elaboración de sus tesis de grado y así podríamos tener a partir de fines del presente año a los primeros graduados. El segundo curso, de 25 alumnos, está próximo a iniciar el tercer semestre. Hemos resuelto como norma general mantener sólo un curso a la vez, por lo cual este año no se inició un tercer programa, el que hemos postergado para mediados del año 2002.

Nos encontramos ampliando la cobertura de nuestra principal actividad, los estudios de defensa, al ámbito nacional. Debo destacar el esfuerzo conjunto de la

---

ANEPE y la Universidad de Concepción para desarrollar, desde el mes de agosto, el primer Programa de Magíster en Seguridad y Defensa que se realiza en regiones, cuyas clases serán impartidas por docentes de ambas instituciones, y cuyo título de pos grado será entregado por la ANEPE.

Tenemos también en desarrollo un proceso de negociación con la Universidad Católica de Concepción, para incorporar como ramo lectivo optativo de pregrado los estudios de seguridad y defensa en diversas carreras del área de las ciencias sociales y económicas.

Con ambas iniciativas pretendemos efectuar una decidida contribución a la ampliación de la comunidad de defensa en el nivel de los estudios superiores.

En extensión académica hemos realizado durante este año un ciclo de conferencias de alto nivel, con la participación de autoridades en la materia procedentes de Europa y Norteamérica, contribuyendo con ello a complementar nuestro proceso docente y cooperando a la comunidad académica al abrir esta actividad a Universidades, centros de estudio y academias afines.

Toda institución que desee proyectarse eficazmente a la comunidad debe complementar su difusión a través de medios impresos tradicionales con la nueva herramienta que ha hecho realidad el concepto de la aldea global: Internet. En años recientes la ANEPE marcó su presencia en la red con un sitio Web descriptivo de nuestro quehacer. Este año hemos avanzado un paso más, al diseñar una nueva arquitectura para nuestro sitio, intentando darle un carácter comunicacional que nos permita integrarnos en forma gradual a la incipiente comunidad académica virtual. El sitio Web que hoy instalamos en la red ([anepe.cl](http://anepe.cl)), tiene una portada dinámica cuyos contenidos se actualizan frecuentemente en torno al acontecer de la Defensa Nacional, una ágil estructura de área que permiten descargar al computador del internauta temas publicados en la revista Política y Estrategia, acceso a la base de datos de la biblioteca, y amplia información sobre la Academia. Creemos que no está lejos el día en el que la ANEPE podrá brindar una mejor comunicación a sus alumnos y ex alumnos, con imágenes animadas y sonido que harán de la educación continua y los foros de discusión académica una realidad cotidiana.

En nuestras jornadas de perfeccionamiento académico hemos centrado los esfuerzos en los temas vigentes de la agenda de defensa, principalmente en lo relativo a la Conducción Conjunta de las Fuerzas Armadas y a la problemática relativa a la inversión de recursos financieros en Defensa. En este ámbito hemos participado en la discusión académica planteada a nivel nacional. Así por ejemplo, hemos rebatido a quienes sostienen que no debe procederse a renovar el material de combate de las Fuerzas Armadas mientras no se produzca una modernización de la Defensa, explicando que el proceso modernizador de las Fuerzas Armadas es continuo, de permanente ejecución y revisión, que incluye la optimización de la estructura orgánica para adaptarla a sus funciones, la modernización de la capacidad de gestión

mediante la implementación de las mejores técnicas administrativas disponibles, la preparación y capacitación de su personal, la actualización del pensamiento o doctrina estratégica para adecuarla a la cambiante realidad mundial y regional, y también la mantención de una capacidad operacional que asegure el cumplimiento de la misión asignada, capacidad estrechamente dependiente de los medios con que se cuenta. Todos estos factores son interdependientes, están íntimamente ligados y requieren indispensablemente de un desarrollo armónico. De este modo la renovación del material de combate es sólo una parte de la modernización, y no nos parece correcto separar estos conceptos ni desconocer el estado de modernización de la Defensa.

Señoras y señores, este momento de celebración de nuestro aniversario nos ha impulsado a reflexionar sobre la trayectoria del Instituto, su presente y el rumbo que le estamos imprimiendo. Es un momento de alegría, como toda celebración, pero al mismo tiempo nos genera un sentimiento de gratitud:

Gratitud a nuestros predecesores, quienes a lo largo de estos años dedicaron su esfuerzo y capacidad para guiar la trayectoria de esta Academia, conduciéndola por una ruta de progreso y modernización para contribuir en el mayor grado posible a su función primordial. Su ejemplo nos ha inspirado, haciendo más fácil la tarea al mirar hacia el pasado, y apreciando la magnitud de lo obrado, planear el futuro.

Agradecimiento a las instituciones de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, quienes aportan personal, las horas docentes requeridas para la contratación de profesores capacitados, bienes muebles e inmuebles y cooperación cada vez que les es requerida. Me parece justo destacar de entre ellas al Ejército de Chile por la magnitud de su contribución, que sin lugar a dudas, es la mayoritaria.

Agradecimiento al Ministerio de Defensa, incluyendo en él al Estado Mayor de la Defensa Nacional. No sólo porque aporta nuestro presupuesto a través de la Subsecretaría de Guerra, proporcionándonos los recursos financieros que hacen posible nuestro funcionamiento, sino porque siempre encontramos allí la más abierta disposición para contribuir a facilitar nuestra acción.

Para terminar estas palabras deseo agradecer a todos quienes nos honran con su presencia. Al aceptar nuestra invitación nos han permitido celebrar este aniversario con el adecuado marco de solemnidad.

Muchas gracias.

---

## ALEMANIA Y EL DESAFÍO DE LA SEGURIDAD EUROPEA\*



RUDOLF SCHARPING  
Ministro de Defensa  
República Federal de Alemania

Es para mí una especial alegría hablar con ustedes sobre el desarrollo de la política de seguridad europea.

En un mundo caracterizado por grandes cambios y grandes desafíos, debe existir en nosotros el deseo de mejorar la comprensión mutua y ampliar las bases para un trabajo conjunto como aliados. También y especialmente, por sobre las fronteras de los países y por sobre los continentes.

Nuestros dos países están unidos por lazos tradicionalmente estrechos y amistosos.

Democracia y economía de mercado son atributos característicos de nuestras dos sociedades y una razón importante para las perspectivas favorables de las relaciones alemanas-chilenas.

En los años pasados sucedió algo más: Europa se convirtió en un socio irrenunciable en política, economía y cultura para una América Latina con democracias estables y económicamente prósperas.

En junio de 1999 se realizó en Río de Janeiro, por primera vez en la historia de 500 años de relaciones entre ambas regiones, una cumbre de jefes de Estado de la Unión Europea, Latinoamérica y el Caribe. El acuerdo de un catálogo de valores y la construcción de una participación estratégica son una expresión de los grandes cambios de los últimos años.

Durante el próximo año se va a llevar a efecto en Madrid la próxima cumbre de ambas regiones.

Ninguna región mantiene hacia otra tan estrechas y variadas relaciones. Y con casi ninguna otra, Alemania ha desarrollado relaciones tan intensas. Esto se hace evidente justo aquí en Chile.

Pienso ahora menos en el rol de Alemania como importante socio económico y comercial, sino más bien en las amplias relaciones sociales y culturales: en los 23 Colegios Alemanes, en el Goethe Institut, en el Instituto de Formación de Profesores Wilhelm von Humboldt y en los muchos colegios en Chile, en los que se enseña el idioma alemán.

---

\* Conferencia dictada en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, el día 19 de mayo de 2001. Traducción: Teniente Coronel Karl Sievers Carrasco, Jefe Departamento de Investigación de la ANEPE.

Pienso en las numerosas instituciones no gubernamentales que se han comprometido en Chile y en otros países latinoamericanos, pero también en el trabajo conjunto pleno de confianza que se ha creado en la Bundeswehr (Fuerzas Federales de Defensa) y las Fuerzas Armadas del Chile democrático.

El año pasado, vuestro Ministro de Defensa, señor Fernández, visitó en dos ocasiones Alemania.

Tanto más me alegra que pocos meses después he podido visitar este país por primera vez en calidad de Ministro de Defensa alemán. Con ello continuamos decididamente el curso de ampliar tanto nuestros contactos amistosos como también el diálogo de políticas de seguridad.

No ha pasado mucho tiempo desde que ambos países vivieron contemporáneamente años decisivos.

Chile reanudó nuevamente su larga tradición democrática y es hoy un miembro vigoroso de la comunidad de democracias latinoamericanas. A este desarrollo debe reconocerse sólo el más profundo respeto.

Alemania logró la unidad, después de medio siglo de separación, en acuerdo con sus vecinos y aliados.

El derrumbamiento del sistema comunista liberó el camino para lograr superar la separación antinatural de Europa y de Alemania.

La responsabilidad de Alemania y sus expectativas de participar activamente en el desarrollo de Europa y en la confor-

mación de la comunidad de Estados han crecido por todo ello.

Nuestra tarea política más importante sigue siendo invariablemente asegurar la paz.

Asegurar la paz debe garantizar:

- una Alemania segura y libre
- una Europa segura y libre
- un campo internacional estable.

La comunidad transatlántica en la OTAN y la integración europea en la Unión Europea son los dos pilares decisivos que sostienen nuestra política de aseguramiento de la paz.

Esta tarea no se ha simplificado. El mundo está cambiando. Las regiones mundiales, Europa, Asia, África, también Latinoamérica están marcadas por procesos de transformación de alcance mundial, que en parte traen consigo manifiestos trastornos.

En Europa se creó un espacio de estabilidad incomparable, caracterizado por la expansión de la OTAN hacia Europa Oriental y una Unión Europea que se abre hacia nuevos miembros. Ambos procesos, interrelacionados en un claro procedimiento político, van a ser continuados en los próximos años.

Alemania unida está al centro de esta Europa de la integración. Esto implica para nuestro país una significativa ganancia en seguridad.

En Rusia, nuestro gran vecino europeo, vemos que está en desarrollo un poderoso y difícil proceso de reforma, que la acercará política y económicamente a Europa.

En el África, sacudida por crisis y conflictos, se establecieron en Sudáfrica los cambios dirigidos al logro de un mejor futuro.

Asia, la región con más de la mitad de la población mundial, ha registrado en los últimos decenios un importante progreso económico.

Los dos Estados más grandes de la región, China y la India, se encuentran en un proceso mundial y dinámico de adaptación a las nuevas condiciones internacionales.

Tuve la oportunidad de convencerme de estos esfuerzos a principios de año.

Hemos sido testigos de un impresionante impulso económico y de un proceso de democratización de amplia base realizados durante muchos años en el continente latinoamericano. Este desarrollo ha generado por sí mismo una política de nivelación de intereses en la región.

No obstante y pese a este progreso se mantienen crisis, conflictos y violencia, antes como ahora una realidad, tanto en Europa, como los europeos lo hemos podido palpar desgraciadamente en los años pasados en la Europa sudoriental, pero que también se registra en el marco global.

El espectro de las causas es amplio. Tensiones étnicas y religiosas, problemas económicos y ecológicos, se suman a ello rechazos sociales y procesos de migración, pero también el terrorismo internacional, el crimen organizado, el tráfico de drogas, etc.

La proliferación de armas de destrucción masiva y de sus portadores representa un desarrollo especialmente desestabilizante.

Estos son igualmente problemas que obran en forma descontrolada y por sobre fronteras. No piden visa de entrada. Pero son el reto colectivo que se manifiesta en forma siempre creciente, ante todo en la dimensión norte-sur de la política internacional.

El término de la gran confrontación política mundial ha provocado el desencadenamiento de crisis contenidas existentes en muchos lugares.

Un mayor número de crisis no tienen sus causas en confrontaciones entre los Estados, sino dentro de éstos.

Conflictos internos y guerras civiles pueden tener sin embargo significativos efectos en la estabilidad regional.

El concepto de seguridad ha obtenido, gracias a este desarrollo, una ampliación geográfica y de contenidos.

A ello coopera naturalmente la globalización, la que conduce a un entramamiento social y un entrelazamiento de las estructuras y de los actores internacionales.

La exigencia es actuar por sobre los límites de carácter nacional y regional. Nuevas posibilidades deben ser aprovechadas, nuevos riesgos deben ser acotados.

Somos parte de una comunidad de responsabilidad. Política de paz activa, imponer la democracia y el estado de

derecho, el desarrollo social, económico y ecológico duradero son metas claves de una política amplia de prevención de seguridad.

Una política de seguridad moderna debe lograr consecuentemente más que disuasión, defensa y seguridad fronteriza.

Importa, en primer término, reconocer las causas profundas y formas de aparición de crisis y conflictos y desarrollar un amplio espectro de instrumentos para enfrentarlas.

Importa, en segundo término, colocar la prevención en el centro de nuestra política de mantención de la paz.

En el caso ideal, nos resultará impedir, gracias a una política de prevención, desactivar las crisis e impedir conflictos armados militares. Debemos, eso sí, estar en condiciones de vencer las crisis y conflictos, si éstos no han podido ser superados en sus orígenes.

Para ambas exigentes tareas, la prevención y la superación de crisis y conflictos, junto a coligados y aliados, se necesitan por lo demás, junto a otros medios, eficientes fuerzas armadas.

Importa, finalmente, en tercer término, reconocer que en el mundo actual ya no existen islas autárquicas de estabilidad. La seguridad no puede ser garantizada, menos que nunca, por el Estado nacional.

Riesgos comunes exigen respuestas conjuntas.

Seguridad y estabilidad se han convertido en tareas comunes. Por ello re-

querimos de alianzas, de aliados y de una cooperación internacional efectiva.

Justamente por ello también Latinoamérica se ha convertido en un aliado irremplazable en la superación de problemas globales. El trabajo conjunto en las Naciones Unidas es una expresión visible de esta cooperación internacional.

La colaboración conjunta en las Naciones Unidas, en la OTAN, en la Unión Europea y en la (OSCE), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa y, naturalmente, la colaboración bilateral, constituyen el marco en el cual Alemania trata de implementar el principio de la seguridad común.

Las políticas de seguridad alemana y europea tienen así siempre una referencia global.

Porque sabemos que no habrá estabilidad y seguridad en Europa sin un ámbito internacional estable.

Los Estados europeos han realizado en los dos últimos años una decisiva reorientación en materia de políticas de seguridad.

Una mayor capacidad de acción en política de seguridad corresponde a las metas políticas de la Unión Europea. Estas superaron siempre a una unión económica y monetaria.

Europa es más que un proyecto económico. Es un proyecto cultural, civilizador, político. Nos encontramos en la senda de una real unión política, que comprenderá a toda Europa y que abarcará todos los ámbitos de la política.

En las reuniones cumbres de 1999 y 2000 la Unión Europea tomó las decisiones esenciales para el desarrollo de una política europea de seguridad y defensa.

Europa va a comprometerse políticamente, pero también militarmente para intervenir autónomamente en la prevención de conflictos y en la superación de crisis, cuando la OTAN misma no se comprometa.

Con ello, la Unión Europea será un actor de política de seguridad independiente en la mantención de la paz -tal como lo prevé el tratado de Amsterdam de la Unión Europea de 1997.

¿Cuáles son las decisiones esenciales de la Unión Europea? Javier Solana, ex Secretario General de la OTAN fue nombrado en 1999 como el nuevo Alto Representante de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea.

En dos años se establecieron las estructuras de decisión político-militares para la puesta en práctica independiente de tareas de manejo de crisis.

Estas tareas comprenden, conforme al tratado de la Unión Europea, todo el espectro de actividades diplomáticas, ayuda humanitaria y medidas económicas, desde el empleo policial de carácter no militar hasta operaciones de mantención e imposición de la paz.

Hasta el año 2003 se alistarán fuerzas de despliegue rápido. Estas comprenden 60.000 hombres de fuerza de combate terrestre, como también las correspondientes fuerzas aéreas y navales.

Paralelamente se reducirán las capacidades militares básicas requeridas

para las tareas de manejo de crisis -en el transporte estratégico, el reconocimiento estratégico y la conducción de las fuerzas de combate.

La Unión Europea mejora también las capacidades para el manejo de crisis civil.

Porque, como ninguna otra organización, la Unión Europea posee la posibilidad de desplegar el espectro completo de capacidades civiles y militares para superar situaciones de crisis. Puede así tener en cuenta en forma especial las exigencias de un compromiso de seguridad ampliado.

Cuán importantes son los instrumentos civiles lo pudimos observar claramente en la crisis balcánica.

Ayuda civil en catástrofes o tareas policiales, por ejemplo, no pueden encargarse a los soldados en acción.

Por ello, es determinante la decisión de la Unión Europea de establecer hasta el año 2003 un contingente policial de 5.000 hombres para empleo internacional. También Chile ha puesto a disposición de la NU, para su misión en Bosnia-Herzegovina un muy valorable aporte de policías.

Los progresos realizados en los dos últimos años en el desarrollo de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea han sido realmente asombrosos.

Pero ellos han sido política e históricamente consecuentes. Reflejan tanto los cambios radicales en Europa como también los desafíos modificados a nuestra política exterior y de seguridad.

Una política exterior de seguridad y de defensa eficiente, es la consecuencia natural de la disposición de Europa de asumir mayores responsabilidades tras la superación de la división de Europa.

También es el resultado de las condiciones de la globalización, ya que es manifiesto que Europa constituye una fuerza política unida.

Es la premisa para el reparto equilibrado de cargas dentro de la OTAN repetidamente exigido, y para una alianza transatlántica con los mismos derechos que los EE.UU. en el futuro.

En todo caso no deben dar lugar a interpretaciones erróneas. La Unión Europea no entra en competencia con la OTAN. La comunidad de Estados y los valores euroatlánticos con la OTAN como núcleo, siguen siendo el fundamento de nuestra seguridad en Europa.

La OTAN queda como primera opción no sólo en el caso poco probable de una defensa colectiva, sino también para el manejo militar conjunto de crisis y la acción conjunta para seguridad y estabilidad de los estados euroatlánticos.

Las capacidades europeas son desarrolladas en estrecha colaboración y plena transparencia con la OTAN. Esto es necesario debido a la membresía de muchos estados europeos en ambas organizaciones.

Sobre la base de los correspondientes acuerdos, la Unión Europea puede echar mano a las capacidades y medios de la OTAN. Con ello se evitan duplicidades innecesarias.

La Unión Europea no se convierte por ello en el policía mundial. El campo de responsabilidad primario seguirá siendo Europa.

Pero el rol de la Unión Europea seguramente no se encuentra limitado a Europa. El espacio de integración europeo es, por igual, un modelo político y un factor económico de peso.

En tanto la Unión Europea se desarrolle como una institución de seguridad eficiente, va a ganar en importancia su aporte en política de seguridad.

Podrá, en el futuro, apoyar en mejor forma a las Naciones Unidas cuando ésta solicite a los europeos su aporte para el manejo de crisis.

Déjeseme subrayar aquí lo siguiente: no sólo la OTAN, la Unión Europea y la Organización para la seguridad y Cooperación de Europa (OSCE) deben mejorar su capacidad de operar en crisis, también y justamente deben ser las Naciones Unidas.

Esto lo deseamos alcanzar mediante el mejoramiento de las capacidades de la NU, para la realización de acciones de Peacekeeping (Mantención de Paz), sobre la base de un mandato suficientemente robusto, por una composición representativa del Consejo de Seguridad y, no por último, por medio de organizaciones regionales con mayor capacidad de acción.

Debido a la modificada situación de política de seguridad, tras superar la confrontación occidente este-oeste, las fuerzas armadas de Alemania se enfrentaron a nuevos desafíos.

La unidad de Alemania condujo a la creación de un ejército de la unidad. Esta fue una tarea violenta y difícil. En la Europa de una división superada se le presentaron a la nueva Bundeswehr (FF.AA. federales) tareas nuevas en la mantención de la paz internacional.

De facto, la Bundeswehr es a comienzos del siglo XXI un ejército en acción. Junto a sus aliados, es un instrumento importante de una política de paz y estabilidad eficaz.

Más de 2.000 soldados de la Bundeswehr están empleados actualmente en Bosnia-Herzegovina y más de 5.000 en Kosovo.

Ya en años anteriores se emplearon soldados alemanes en el manejo de crisis internacional en Camboya, Somalia y en Irak.

Una reforma fundamental de las fuerzas de combate alemanas, las que estaban aún dirigidas estructuralmente hacia la gran confrontación intraeuropea, se hizo cada vez más necesaria y obligatoria. Las decisiones pertinentes se tomaron en cortos intervalos a partir de 1998.

La renovación de la Bundeswehr desde sus bases es uno de los propósitos esenciales de reforma de este gobierno federal. Vale crear una Bundeswehr moderna, eficiente y atractiva, que pueda cumplir con sus tareas y que aporte una importante contribución a la política de paz de Alemania.

En tanto la defensa territorial queda en el marco de la alianza como el núcleo de la tarea constitucional, las fuerzas van a quedar en el futuro particularmente en

condiciones de participar en el aseguramiento de paz, dentro del marco de la OTAN, la Unión Europea y las Naciones Unidas.

Prevención multinacional de conflictos y control de crisis son prioritarios.

Eliminamos estructuras erradas y modernizamos nuestro equipamiento.

La Bundeswehr va a ser en sí más reducida, pero más moderna y eficiente. La fuerza de los medios empleados se va a triplicar a 150.000 soldados.

Se mantendrá el servicio militar obligatorio, pero más corto y flexible.

Nos da flexibilidad para poder reaccionar adecuadamente a futuros riesgos y nos asegura una base de reclutamiento para personal calificado.

Las fuerzas de combate están abiertas, a partir del 1º de enero 2001, a recibir mujeres, sin restricciones.

La futura estructura de las fuerzas armadas está orientada a la meta de la percepción consecuente de carácter de fuerza conjunta de las misiones.

Consecuentemente se está reestructurando la organización de mando. El empleo en el extranjero será planificado y dirigido en el futuro por un comando de empleo conjunto.

Las modificaciones estructurales son acompañadas con una modernización del material y del equipo.

Nuestras inversiones están basadas en proyectos de equipamiento militar con-

cretos, orientados en los objetivos de capacidad conjunta de la OTAN y la Unión Europea.

Un rasgo distintivo de la Bundeswehr será la dirección gerencial moderna de la administración y de las fuerzas de combate.

Aprovechamos la capacidad innovadora y eficiencia de la industria y economía alemana para poder concentrarnos en forma reforzada a nuestras tareas fundamentales.

La estrecha colaboración con la economía hace de la Bundeswehr un modelo para estructuras modernas, desarrollos y administración. La aplicación de la reforma comenzó en el presente año y va a estar terminada en lo fundamental el año 2006.

El aporte futuro de Europa al aseguramiento internacional de la paz se orienta en las exigencias de políticas de seguridad modificadas.

La colaboración de la Unión Europea y sus estados miembros con otros estados en Europa misma, pero en otras regiones representa un rol clave para el fortalecimiento de seguridad y estabilidad.

La OTAN fijó para ello parámetros. El año 1994, la alianza creó, con el programa "Aliados para el Progreso", un marco para la cooperación con los estados no OTAN.

En 1997 se firmó el Acta Fundamental sobre las relaciones con Rusia y se estableció el Consejo OTAN-Rusia. También se establecieron relaciones similares con Ucrania.

En 1997 se estableció también el Consejo Euro-Atlántico de Aliados, al que actualmente pertenecen 27 estados no OTAN.

Un aseguramiento de la paz exige hoy en día una colaboración sin roces de fuerzas de combate incluso por sobre límites de Alianzas.

El aseguramiento de la paz de Europa sudoriental es un ejemplo: Tan sólo en Bosnia-Herzegovina actúan hoy, en el marco de SFOR, las fuerzas de 35 naciones, en Kosovo y Macedonia son incluso 39 naciones, que han dispuesto de 42.000 soldados para garantizar un entorno seguro para la reconstrucción.

Pero, o mejor dicho, bajo las condiciones del entrelazamiento global y de las interdependencias, la prevención de crisis, creación de confianza y las estructuras cooperativas de las diversas regiones son la clave para la estabilidad y seguridad.

El área del mar Báltico, los Balcanes o el espacio del Mediterráneo son ejemplos en Europa, donde empleamos la aplicación de la seguridad conjunta. Todas las instituciones de seguridad europea, como OTAN, OSCE y cada vez más la UE, tienen aquí un rol importante.

El Pacto de Estabilidad para Europa sudoriental, iniciado por Alemania en 1999 y acordado por la Unión Europea, es un instrumento sobresaliente para la prevención de crisis de gran alcance. Más de 40 estados, organizaciones internacionales y acuerdos regionales participan en él.

El Pacto de Estabilidad implica un cambio político para toda la región, des-

pués de años de guerras y destierros. Mediante más de 200 proyectos se está construyendo la infraestructura que fortalece la seguridad interna y externa y que promueve la cooperación regional.

La necesidad de estabilidad regional exige sin embargo que Europa se concentre, menos que nunca, solamente en Europa. Nuestros recursos políticos y de política de seguridad debemos emplearlos también en la aplicación de soluciones en otros lugares del mundo.

Y nosotros lo intentamos: en el Oriente Cercano y Medio, en Asia, en África, también en Latinoamérica. Si a los europeos les resulta aplicar experiencias europeas, especialmente en el campo de la creación de medidas de confianza mutua y de la colaboración práctica, será de provecho para todos.

La política regional de estabilidad no basta por sí misma para la prevención y superación de conflictos. Es importante implementar las estructuras regionales mediante regímenes globales en los cuales se encuentren insertas.

Para ello se requiere de tratados de control de equipamiento militar, como el tratado de restricción nuclear, como también instituciones internacionales que puedan imponer el derecho internacional.

En oposición a Europa, en otras regiones del mundo las estructuras de seguridad cooperativa se han destacado e institucionalizado menos. Esto tiene sus razones, tanto políticas como históricas.

Con el desarrollo político y económico de los años pasados han mejorado indudablemente en Latinoamérica los supuestos para un trabajo conjunto en políticas de seguridad entre los estados de la región.

Junto a la OEA se han desarrollado en el Mercosur las primeras iniciativas para consultas sobre política de seguridad y de cooperación en la región.

Otro ejemplo de ello es el compromiso adoptado en el marco de la misión militar de observación Ecuador-Perú (MOMEPE).

Asegurar la paz y superar problemas globales no se han simplificado en el mundo de hoy. Constituyen un desafío que deben formularse todos los estados.

El desarrollo del diálogo de política de seguridad y de la colaboración práctica entre Alemania y Chile es una contribución a ello.

Agradezco su atención.

---

## EL INGRESO DE POLONIA A LA OTAN Y EL IMPACTO DE REFORMAS Y CAMBIOS ESTRUCTURALES EN SUS FUERZAS ARMADAS\*



ROMUALD RATJZAK\*\*

### 1. Introducción - Antecedentes históricos

#### 1.1. Situación en Polonia a comienzos de los '90

La seguridad es uno de los valores fundamentales en la determinación de la existencia de cada Estado. Crea las precondiciones necesarias bajo las cuales el bien común de los ciudadanos puede estar salvaguardado y se pueden desarrollar las relaciones de amistad internacional.

A comienzos de 1990 el colapso del comunismo, la caída de la "Cortina de Hierro", la reunificación de Alemania y la desintegración de la Unión Soviética crearon un cuadro de seguridad en Europa completamente nuevo. El muy simple cuadro bipolar de poder en Europa, representando distintos siste-

mas económicos, sociales, políticos e ideológicos desapareció. El peligro de una confrontación masiva a gran escala, bien definida, pero de muy baja probabilidad, fue reemplazada por toda una variedad de nuevos riesgos y amenazas con una mucho mayor probabilidad de conflictos de baja intensidad.

En un momento tan crítico, Polonia tuvo que determinar su nueva política de seguridad que necesitaba ser la apropiada para el entorno de seguridad internacional tan dramáticamente cambiado. Habiendo recuperado su soberanía en 1989, Polonia podía ejercer su derecho independientemente para elegir sus propios sistemas políticos y económicos, y a qué organizaciones internacionales y alianzas militares pertenecer.

---

\* Conferencia dictada en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, el día 4 de junio de 2001. Traducción: Mayor General señor Alejandro Medina Lois, Académico ANEPE.

\*\* Coronel, Investigador Científico de la Universidad Técnica Militar de Polonia; Observador Militar de las Naciones Unidas en el Conflicto del Golfo Pérsico, Jefe de la División de Administración de Crisis del Departamento de Estudios Estratégicos Polaco, y posteriormente, en su calidad de especialista, Jefe del Departamento de Seguridad Internacional de su país; desde el año 1999 ocupa el cargo de Director del Departamento Militar de Relaciones Exteriores, de la Defensa, de la República de Polonia.

Por primera vez se presentó la dirección general de la política de seguridad polaca en la nueva doctrina militar admitida por el Comité de Defensa Nacional (KOK) y firmada por el Presidente a fines de 1992. La doctrina incluía dos documentos, "Bases de la Política de Seguridad Polaca", que definía los principios fundamentales de la política de estado en las áreas de la seguridad interna y externa, mientras que la "Política de Seguridad y Estrategia de Defensa de la República de Polonia" articulaba y describía esos principios en una forma desarrollada. Este último documento establecía los objetivos por alcanzar y las acciones que debían adoptarse para fortalecer la soberanía y seguridad de Polonia. La estructura final y el espíritu de los documentos resultó de varias condiciones diferentes previas. Las más importantes parecen ser:

- La ubicación geopolítica del país- la situación política y económica de los países vecinos a Polonia cambió radicalmente. En lugar de estar junto a tres países bajo regímenes totalitarios y con economías controladas por el estado, Polonia se encontró con siete estados vecinos, y algunos de ellos estaban sufriendo profundas y a veces muy difíciles y dolorosas transformaciones hacia la democracia y la economía de mercado. Tal situación subrayaba la necesidad de una activa participación en una efectiva cooperación con todos los vecinos.

- La compleja situación geoestratégica - Polonia está ubicada en el eje estratégico del continente europeo. En el pasado, muchas guerras se han combatido en su territorio - incluyendo las dos Guerras Mundiales. Nosotros perdimos y recuperamos la independencia varias veces. Nosotros combatimos en muchos levantamientos independentistas. A comienzos de los 90 Polonia estaba en el eje más allá de la estable y segura Europa Occidental. Todos los países de la Europa Central y Oriental, incluyendo las nuevas repúblicas independientes del antiguo Soviet, estaban buscando su propio lugar en la nueva estructura de Europa. Por esa razón, Polonia estaba interesada en la creación de una nueva arquitectura económica y de seguridad europea que pudiera considerar tantas expectativas y demandas diferentes.

- El potencial de defensa del Estado - Polonia era capaz de garantizar su total seguridad por sí misma. Tomando en cuenta la ubicación geoestratégica del país, la así llamada "neutralidad armada" no se consideró como una opción aceptable. La única solución factible era la de anclar a Polonia firmemente en las probadas y confiables estructuras de seguridad de Occidente.

- Herencia y experiencias históricas. La memoria de los intentos previos de los vecinos para subyugar el país y las atrocidades

cometidas contra la nación polaca influenciaron las apreciaciones de seguridad contemporáneas. Por otra parte, ellas indicaban la necesidad de la participación de Polonia en acuerdos de seguridad más amplios, que podrían ayudar a superar los estereotipos del peso y las vacilaciones históricas.

Por una elección consciente, basada en muy cuidadosas apreciaciones enfrentadas a múltiples criterios, la membresía en la Alianza del Atlántico Norte se declaró en los documentos mencionados como el objetivo estratégico de la política de seguridad de Polonia para los 90.

Habiendo asumido que la transformación futura de la OTAN debía incluir la admisión de nuevos miembros, y aunque la posibilidad de ampliar la Alianza no se había mencionado abiertamente en ningún documento oficial de la OTAN en ese momento, Polonia decidió lanzar un programa comprensivo de reformas políticas, militares y económicas gradual para ajustarse a las normas de la OTAN.

## **1.2. Situación en la OTAN a comienzos de los '90**

El Tratado del Atlántico Norte, firmado el 4 de abril de 1949, creó una efectiva alianza que a través de los largos años de la Guerra Fría proporcionó una creíble disuasión y defensa contra cualquier ataque de la Unión Soviética

y del Pacto de Varsovia. Mientras la defensa colectiva era el cimiento de la Alianza, también estableció un marco para promover los valores comunes - democracia, derechos humanos y una economía de mercado libre.

A través de su historia la OTAN ha demostrado su fortaleza así como su flexibilidad y habilidad para adaptarse a nuevos desafíos y cambios. El fin de la Guerra Fría, la disolución del Pacto de Varsovia y la desintegración de la Unión Soviética llevaron a la desaparición de la común amenaza externa y la Alianza pareció perder su principal razón de existencia.

Las alianzas usualmente se desintegran cuando los objetivos se han logrado o las razones para su creación cesan de existir. El mejor ejemplo es la coalición de la Segunda Guerra Mundial establecida para derrotar a la Alemania Nazi, que no sobrevivió al fin de la Segunda Guerra Mundial.

Habiendo ganado la Guerra Fría, la OTAN se encontró en un punto crucial, enfrentando el dilema de una urgente adaptación al nuevo entorno de seguridad o la gradual desaparición. La Alianza tenía que encontrar una solución a un problema que puede ser descrito perfectamente usando las palabras de Winston Churchill: "Una alianza contra el enemigo común es algo claro y comprensible. Mucho más complicada es una alianza después de la guerra para

asegurar una paz duradera y los frutos de la victoria”.<sup>1</sup>

Como de costumbre, la OTAN rápidamente comenzó a dar respuesta al nuevo desafío. La primera señal clara fue el “Mensaje de Turnberry” “enviado” por la reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte que se efectuó en Turnberry, Reino Unido entre el 7 y 8 de junio de 1990. La Cumbre de Londres de julio de 1990 claramente estableció que “Europa ha entrado en una nueva y prometedora era (...) y como una consecuencia, esta Alianza debe adaptarse y se adaptará”.<sup>2</sup> OTAN declaró que ya no consideraba a Moscú como su adversario y llamó para una reestructuración de las fuerzas militares de la OTAN y una reorientación de la estrategia de la OTAN.

“La OTAN debe convertirse en una institución donde europeos, canadienses y americanos trabajen juntos no sólo para la defensa común, sino que para construir nuevas sociedades con todas las naciones de Europa”.<sup>3</sup> La necesidad de una estrecha cooperación con Europa Central y Oriental fue abiertamente delineada. “La Comunidad Atlántica debe llegar a los países del Este que fue-

ron nuestros adversarios en la Guerra Fría, y extender a ellos una mano de amistad”.<sup>4</sup>

Polonia agradecida dio la bienvenida a la mano extendida por OTAN, creyendo que, en el futuro, una estrecha asociación con la Alianza se desarrollaría hasta una membresía total de OTAN que había sido declarada como el objetivo estratégico de la política de seguridad polaca para los 90.

## **2. En el camino hacia la OTAN - desarrollo de las relaciones políticas y militares con la Alianza.**

“Pueblo de Varsovia, pueblo de Polonia, ocho años atrás ustedes lideraron el camino a la libertad. Ahora les pedimos que nuevamente sean los precursores”. Discurso del Presidente Clinton en Varsovia, 10 de Julio de 1997.

Los primeros contactos oficiales entre Polonia y la OTAN se efectuaron inmediatamente después del colapso de los regímenes comunistas en Europa Central, cuando Polonia formalmente todavía era un miembro del Pacto de Varsovia. Fue una respuesta a la oferta extendida por los líderes de la OTAN en su primera cumbre post guerra fría, efectuada en Londres en julio de 1990. Inicialmente los contactos se limitaron a con-

1 Churchill, Winston S. - La Segunda Guerra Mundial - Triunfo y Tragedia, Londres. The Educational Book Company Ltd., 1953, Pág. 277

2 Declaración de Londres sobre una transformada Alianza del Atlántico Norte por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la Reunión del Consejo del Atlántico Norte en Londres el 5-6 de julio de 1990.

3 Ibidem.

4 Ibidem.

sultas entre la OTAN y los representantes del Gobierno polaco, pero ellos contribuyeron considerablemente a la futura cooperación exitosa. Esas primeras reuniones ayudaron a superar viejas animosidades y prejuicios y a construir la confianza mutua.

En septiembre de 1990, Manfred Woerner, el entonces Secretario General de la OTAN, pagó su primera visita a Polonia. El fue recibido por el Presidente y el Primer Ministro, y se reunió con representantes del Parlamento polaco. En julio de 1991, Lech Walesa, entonces Presidente de Polonia, visitó el Cuartel General de OTAN en Bruselas. Ambas visitas del más alto nivel ayudaron al desarrollo de relaciones diplomáticas con la Alianza, pavimentando el camino para contactos a nivel de expertos.

El establecimiento del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (NACC) en la cumbre de la OTAN en Roma, en noviembre de 1991, creó un marco formal para la cooperación entre las nuevas democracias europeas y la Alianza. Pese a sus limitaciones, el NACC capacitó activamente a Polonia para desarrollar contactos políticos y militares con la OTAN, así como relaciones bilaterales individuales con los estados miembros.

El punto real de inflexión en la cooperación de Polonia con la Alianza fue el Programa de "Sociedad para la Paz", que fue lanzado en la cumbre de la OTAN en Bruselas, en enero de 1994. Sin embargo, el concepto inicial de ese programa no satisfacía las expectativas de Polonia y fue considerado como una medida a medias, apuntada más bien a pacificar las crecientes aspiraciones entre los estados de Europa Central que a estimu-

lar el proceso de integración con la OTAN. Cuando recién se anunció el programa, el entonces Presidente Lech Walesa amenazó rechazarlo. Para atenuar la posibilidad de tal situación embarazosa, Madeleine Albright, Secretaria de Estado de EE.UU. y el General John Shalikashvili, entonces Jefe de los Estados Mayores Conjuntos, llegaron de inmediato a Varsovia para explicar el concepto total del programa, tanto en su contenido como en su "espíritu". El resultado de esta reunión fue un sutil cambio de énfasis y el programa fue presentado como un documento que no impedía una futura membrecía.

Al firmar el Documento Marco del programa "Sociedad para la Paz", el 2 de febrero de 1994, Polonia declaró estar lista para cooperar con la Alianza para alcanzar los objetivos formulados en el Documento Marco.

Entre 1994 y 1997, la cooperación de Polonia con la Alianza, basada en los Programas de Trabajo de la Sociedad, tendieron a enfocarse sobre esas prioridades. Es digno de mencionar que el primer ejercicio militar del Programa "Puente Cooperativo" se efectuó en Polonia en la zona de entrenamiento de Biedrusko en septiembre de 1994.

Bajo el Programa indicado, Polonia ganó acceso a los cuerpos de gobierno de la OTAN al establecer la Oficina de Enlace polaca en el Cuartel General de OTAN en Bruselas y al enviar oficiales a la Célula de Coordinación del Programa, (PCC) creado en el Cuartel General Supremo (SHAPE), en Mons (Bélgica).

Un importante cambio cualitativo en la cooperación militar con la OTAN llegó

con el Proceso de Planificación y Revisión (PARP), iniciado dentro del marco del programa en 1995. Este proceso le dio a los países miembros la oportunidad de designar a unidades militares seleccionadas para ejercicios conjuntos y futuras operaciones de mantenimiento de la paz desarrolladas con fuerzas de la OTAN. Las unidades designadas se esperaba que alcanzaran objetivos específicos de interoperacionalidad, capacitándolos para efectuar acciones conjuntas con tropas de la OTAN.

La importancia y el real valor del Programa y del PARP para los países miembros se hizo obvio cuando, después de firmar el acuerdo de Dayton a fines de 1995, a Polonia se le pidió proporcionar fuerzas para la operación, bajo conducción de OTAN, de Fuerzas de Implementación (IFOR) en Bosnia. El 16° Batallón de Paracaidistas, designado previamente bajo el Programa para cooperar con las fuerzas de la OTAN, estaba completamente preparado. El 5 de diciembre de 1995, el Gobierno polaco decidió enviar esta unidad a Bosnia y Herzegovina como parte la Brigada Nórdica - Polaca (NORDPOL Brig.), subordinada a la 1ª División Blindada de EE.UU. El contingente polaco se desplegó en la zona designada al oeste de Tuzla. Al sobreeser la misión de IFOR por la misión a las Fuerzas de Estabilización (SFOR), Polonia mantuvo una unidad tamaño batallón dentro de la Brigada NORDPOL, aunque con un nivel más reducido de personal.

El carácter y amplitud de la participación polaca en las operaciones IFOR/SFOR confirmó nuevamente su voluntad y alistamiento para contribuir a la seguridad internacional, así como la comprensión de sus obligaciones, emergentes de

su futura membresía en la OTAN. La experiencia militar adquirida en Bosnia por las unidades polacas participantes ha proporcionado un valioso apoyo para mejorar la interoperacionalidad y compatibilidad con las fuerzas de la OTAN.

A través de 1996 y primavera de 1997, basándose en los principios incluidos en el "Estudio para el Crecimiento de la OTAN", Polonia participó en un diálogo individual intensivo con la Alianza. Durante las cinco sesiones de diálogos, los representantes de los Ministerios Exterior y de Defensa discutieron los temas relacionados con los aspectos fundamentales de las actividades de la OTAN, la contribución potencial a la Alianza y los requisitos para futuros miembros.

El paso siguiente en la ruta polaca hacia la OTAN, siguiendo a la invitación formulada en la cumbre de Madrid en julio de 1997, comprendió conversaciones de acceso con la Alianza. Poco después de las decisiones de Madrid, se estableció un equipo especial de negociación, compuesto por oficiales de alto rango nombrados por el Presidente. El 1 de agosto de 1997, el SEJM (Cámara baja del Parlamento polaco) adoptó una resolución especial que establecía las guías generales para las conversaciones. Tres rondas de conversaciones de acceso y una sesión especial sobre temas relacionados con la protección de datos clasificados se efectuaron en septiembre y octubre de 1997. Durante las negociaciones, Polonia confirmó su voluntad de aceptar todas las obligaciones políticas, relacionadas con la defensa y financieras, conectadas con la membresía, así como para satisfacer todos los otros requisitos relevantes y normas formuladas por la Alianza.

En la conclusión formal de las conversaciones de acceso, el 12 de noviembre de 1976, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Bronislaw Geremek, dirigió una carta al Secretario General de la OTAN en la cual confirmaba el interés de Polonia de ingresar a la Alianza y su disposición a aceptar todas las obligaciones y requisitos derivados de su participación.

Esta etapa de desarrollo de las relaciones políticas y militares de Polonia con la OTAN, que comenzaron a comienzos de los 90, tuvo sus frutos el 16 de diciembre de 1997, cuando los Ministros del Exterior de los países aliados firmaron el Protocolo de la Alianza Atlántica para la Incorporación de la República de Polonia.

El Protocolo establecía:<sup>5</sup>

“Las Partes del Tratado del Atlántico Norte, firmado en Washington el 4 de abril de 1949, estando satisfechas que la seguridad del área del Atlántico Norte se verá incrementada por el acceso de la República de Polonia al Tratado, acuerdan lo siguiente:

#### Artículo I

Al entrar en vigencia este Protocolo, el Secretario General de la Organización del Tratado del Atlántico Norte deberá, en representación de todas las Partes, comunicar al Gobierno de la República de Polonia una invitación a acceder al Tratado del Atlántico Norte (...).

Desde la firma de este Protocolo, las relaciones de Polonia con la OTAN han

sido elevadas a un nuevo nivel cualitativo. El proceso de integración completo ha comenzado.

El documento ha ido al proceso de ratificación en todos los 16 países de acuerdo con los procedimientos internos y, el 12 de marzo de 1999, Polonia se convirtió en miembro de la OTAN.

### **3. Adaptación interna de la OTAN y evolución de la política de crecimiento**

Durante la Guerra Fría, por más de 40 años, la OTAN ha demostrado una notable habilidad de adaptación. A comienzos de los 90, los cambios revolucionarios en Europa Central y Oriental, seguidos por la gradual desaparición de la amenaza soviética, plantearon la interrogante crucial: ¿Debería disolverse la OTAN, habiendo cumplido su misión? Algunos escépticos sugirieron que la Alianza ya no era una organización relevante para el entorno de seguridad radicalmente cambiado. Afortunadamente, el “espíritu” de la OTAN demostró una vez más que estaban equivocados.

Mientras la defensa colectiva permaneció como el cimiento granítico de la Alianza, la OTAN comenzó su proceso de adaptación. En la Declaración de la Cumbre de Londres de julio de 1990 los líderes de la OTAN establecieron nuevas metas y pidieron por la reestructuración de las fuerzas militares de la OTAN y una reorientación de la estrategia de la Alianza.

---

5 Protocolo del Tratado del Atlántico Norte para el Acceso de la República de Polonia. Bruselas, 16 de diciembre de 1997.

Este fue probablemente el punto de inflexión decisivo en la historia de la Alianza, que comenzó con una reestructuración de la organización en una “nueva OTAN”.

En la Cumbre de Roma de noviembre de 1991 se adoptó “El Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza”. El Concepto declaraba que los riesgos a la seguridad de la Alianza “son diferentes en su naturaleza de lo que fueron en el pasado<sup>6</sup> y ellos son de naturaleza multifacética y multidireccional, lo que los hace difíciles de prever y apreciar”.<sup>7</sup>

El documento, mientras que confirmaba las obligaciones comunes bajo el Artículo 5 del Tratado de Washington, cesaba del contenido de la estrategia de la OTAN. Los líderes de la Alianza acordaban “alejarse, donde sea apropiado, del concepto de defensa avanzada hacia uno de reducida presencia adelantada, y a modificar el principio de respuesta flexible para reflejar un reducido respaldo basado en las armas nucleares”.<sup>8</sup>

En su parte final, el Concepto Estratégico concluía que: “será la base del futuro desarrollo de la política de defensa de la Alianza, su concepto operacional, su postura convencional y de fuerza nuclear y sus acuerdos de planificación de una defensa colectiva”.<sup>9</sup>

Adicionales decisiones importantes sobre la adaptación de la OTAN se adop-

taron en la Cumbre de Bruselas en enero de 1994. Se decidió examinar cómo las estructuras políticas y militares de la Alianza y sus procedimientos tenían que adaptarse al entorno de seguridad, radicalmente cambiado, y reflejar adecuadamente todo el espectro de nuevos desafíos y misiones.

Se hizo evidente que la estrategia apuntada a la adaptación de la Alianza a la nueva situación de seguridad, incluía extender la membresía a los estados democráticos que cumplieran con los criterios necesarios. Esta nueva aproximación resultó posteriormente en la invitación a Polonia, la República Checa y Hungría a unirse a la Alianza.

Ha habido tres nuevos crecimientos de la OTAN: Grecia y Turquía en 1952, Alemania en 1955 y España en 1982. Las admisiones previas no fueron controvertidas, porque se efectuaron durante la Guerra Fría y contribuyeron al peso estratégico de la Alianza contra la Unión Soviética.

La situación en la víspera del comienzo del actual proceso de crecimiento, hoy presente, era completamente diferente. “La idea que los países de Europa Central debían convertirse en miembros de la OTAN ni siquiera se cruzó en la mente de cualquier líder occidental en 1989, cuando los regímenes comunistas colapsaron”.<sup>10</sup> Aun más, los líderes occidentales sugirieron que el Pacto de Var-

6 “El Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza”, Roma, 7-8 de noviembre de 1991, párrafo 7.

7 *Ibidem*, párrafo 8.

8 *Ibidem*, párrafo 39.

9 “El Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza”, Roma, 7-8 de noviembre de 1991, párrafo 7.

10 Eyal, J. - “El crecimiento de la OTAN: anatomía de una decisión”. *International Affairs* 732,4 (1997), Pág. 698.

sovia debía mantenerse, y su preocupación inmediata era asegurar que la Alemania unificada permaneciera dentro de la OTAN.<sup>11</sup>

Al mismo tiempo, para Polonia, así como para otros países de Europa Central, el desarrollo de la situación en la región era la clara señal del quiebre del Pacto de Varsovia<sup>12</sup> y para buscar nuevos acuerdos de seguridad.

El Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, anunciado en la Cumbre de Roma en noviembre de 1991, representaba un cambio mayor en el pensamiento de la OTAN. Este documento, por primera vez disponible al público, dejaba en claro que la amenaza de un ataque en gran escala contra la OTAN había desaparecido y que los objetivos principales de la Alianza podían lograrse por medios políticos. Aunque no se puede encontrar una sola palabra en este documento sobre posible crecimiento, se puede leer en el párrafo sobre “La naturaleza de la Alianza” - “(...) miembros de la Alianza, junto con otras naciones, son capaces de perseguir el desarrollo de estructuras cooperativas de seguridad para una Europa total y libre”.

Para llevar esta declaración a efecto, en la misma Cumbre de Roma se creó el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (NACC). Este Consejo daba un marco institucional para la cooperación política y de seguridad con la OTAN, pero al haber incluido a Rusia y casi a todos los estados de la antigua Unión Soviética, se convirtió en un foro de discusión,

contribuyendo a posponer las decisiones necesarias sobre la futura estructura de la OTAN antes que promoverlas. Estas tácticas prevaricadoras adoptadas por la Alianza resultaron en crecimiento, y más tarde abiertamente expresadas, en el descontento de los países de Europa Central.

En este clima, al urgir claramente el Presidente Clinton, la OTAN lanzó el proyecto de “Sociedad para la Paz” (PfP) en la Cumbre de Bruselas en enero de 1994.

El propósito de este proyecto era el de capacitar a las nuevas democracias europeas, así como a otros estados, a desarrollar relaciones prácticas de trabajo con la Alianza. Aunque muchos críticos describieron al PfP como una iniciativa destinada a impedir el crecimiento, el programa ofrecía asistencia sustancial para lograr la interoperación y compatibilidad con las fuerzas de la OTAN.

No hay duda de que el PfP se demostró como un importante y efectivo programa para países como Polonia, que optaban por la membresía en la OTAN. El PfP contribuyó significativamente a la transparencia en los procesos de planificación y presupuestos de la defensa nacional, y al control civil, democrático, de las Fuerzas Armadas. Una vez que el PfP estuvo en total operación, la participación en el programa pudo mirarse como un paso en el camino a la membresía en la Alianza. El Presidente Clinton abiertamente confirmó esto el 7 de julio de 1994 en Varsovia cuando dijo: “La Sociedad para la Paz es sólo el comienzo. El in-

---

11 Alemania reunificada fue reconocida por el Consejo de la Alianza como miembro de la OTAN el 3 de octubre de 1990.

12 El Pacto de Varsovia se disolvió el 1 de abril de 1991.

corporar nuevos miembros a la OTAN, como lo he dicho muchas veces, no es ya una interrogante del qué, sino que del cuándo y cómo”.

Los acontecimientos en 1994 llevaron a un punto de no retorno, y en diciembre de ese año los Ministros del Exterior decidieron en Bruselas establecer un grupo de estudio para examinar todas las implicancias de futuras incorporaciones. Como resultado, el “Estudio sobre el crecimiento de la OTAN” fue publicado en septiembre de 1995. El estudio era un documento claramente escrito y cuidadosamente equilibrado para establecer la racionalidad de la Alianza y los procesos para el crecimiento de la OTAN.

El documento dejaba en claro que la voluntad y la habilidad para cumplir las obligaciones y compartir las responsabilidades enumeradas en el documento serían un factor crítico para decidir sobre la invitación a un país en particular a unirse a la Alianza.

En diciembre de 1995, los Ministros del Exterior de la Alianza decidieron iniciar la próxima fase del proceso de crecimiento, iniciando una serie de diálogos intensivos con países individuales, centrados en aquellos que habían expresado interés en unirse a la OTAN.

A través de todo el proceso de diálogos, los representantes de la OTAN evitaron nombrar candidatos potenciales, aunque prometiendo mucho a cada candidato al ingreso. Aun cuando la existencia de una “lista de prioridad” fue negada constantemente, era obvio desde el co-

mienzo que Polonia, la República Checa y Hungría ocupaban posiciones ganadoras en la lista de los potenciales miembros.

En diciembre de 1996, la Sesión Ministerial de la OTAN decidió tomar el paso siguiente en el proceso de crecimiento. El Comunicado Final entregado después de la reunión anunció que los Ministros habían acordado convenir en una cumbre de Jefes de Estado de la Alianza el 8-9 de julio de 1997 en Madrid, a la cual invitan a “uno o más”<sup>13</sup> estados a iniciar las conversaciones de acceso. La meta de estas conversaciones era la admisión de nuevo(s) miembro(s) para abril de 1999, el 50° Aniversario de la firma del Tratado de Washington. El Comunicado también establecía que la Alianza “permanecerá abierta al ingreso de nuevos miembros”.<sup>14</sup>

En la primera mitad de 1997, al crecer la especulación sobre los potenciales nuevos miembros y la visible ausencia de una posición coherente sobre el tema entre los miembros de la OTAN, se llegó a una situación tal que en la víspera de la reunión ministerial en Sintra, el 20 de mayo de 1997, Madeleine Albright, la Secretaria de Estado de EE.UU. expresó que “en esta etapa del crecimiento, los EE.UU. apoyarían sólo a tres países para su incorporación a la Alianza”.

Esta abrupta declaración americana enfrió las discusiones y el Comunicado Final de la reunión referido al problema del crecimiento: “Nosotros estamos satisfechos que las preparaciones para las decisiones de la Cumbre de Madrid para

13 Comunicado Final. Reunión Ministerial del Consejo Atlántico, Bruselas, 10/12/996.

14 *Ibidem*.

invitar nuevos miembros a nuestra Alianza están bien encaminadas”.<sup>15</sup>

Un hito principal en la historia de la OTAN se efectuó en la Cumbre de Madrid, 8-9 de julio de 1997. La “Declaración de Madrid sobre Seguridad y Cooperación Euro-Atlántica”, emitida por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte, anunció: “Hoy día invitamos a la República Checa, Hungría y Polonia para iniciar las conversaciones de acceso con la OTAN”.<sup>16</sup>

Finalmente, el 16 de diciembre de 1997, en la reunión ministerial de la OTAN en Bruselas, se firmaron los Protocolos de Acceso, para ser presentados a los estados miembros y sus Parlamentos, a fin de admitir a los tres estados candidatos.

La evolución de la política de crecimiento de la OTAN en los 90 proporcionó invitaciones a Polonia, Hungría y la República Checa para acceder al Tratado. Esta etapa del proceso finalizó el 12 de marzo de 1999.

La OTAN está desarrollando continuamente su política para admitir nuevos miembros, para adaptarse a los desafíos de un cambiante entorno de seguridad. De acuerdo a la posición oficial la puerta está abierta para los próximos candidatos.

#### **4. Reestructuración de las Fuerzas Armadas polacas**

“La tarea de las Fuerzas Armadas de la República de Polonia es la de prote-

ger la soberanía y la integridad territorial del estado, y asegurar la inmutabilidad de sus límites”.

Art. 26 (Pár.1) de la Constitución de la República de Polonia.

#### **4.1. Cambios sistémicos del sistema de defensa de Polonia**

Las reformas del sistema de defensa y la reestructuración de las Fuerzas Armadas se iniciaron inmediatamente después de la caída del comunismo en Polonia en 1989. Los esfuerzos se dirigieron a superar la herencia del Pacto de Varsovia y adaptar las misiones y estructuras del sistema a la nueva situación política y militar en Europa. Con la evolución de la política de la OTAN hacia el crecimiento y la correspondiente adaptación interna de la Alianza, la meta principal de la transformación del sistema de defensa fue la de cumplir los requisitos para ser miembro de la OTAN.

En los últimos nueve años, Polonia ha establecido un efectivo control civil y supervisión parlamentaria de los militares, siguiendo las pautas occidentales. El Acta sobre la Oficina del Ministerio de la Defensa Nacional del 14 de diciembre de 1995 (junto con la reglamentación asociada ejecutiva) claramente subordina al Jefe del Estado Mayor General al Ministro de Defensa y traslada el

---

15 Comunicado Final. Reunión Ministerial del Consejo Atlántico, Sintra, 27/5/1997, Pág. 4.

16 Declaración de Madrid sobre Seguridad y Cooperación Euro-Atlántica. Emitida por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo Noratlántico en Madrid el 8 de julio de 1997, párrafo 6.

control del presupuesto, planificación e inteligencia militar del Estado Mayor General al Ministerio de Defensa. La Constitución de la República de Polonia, que se cumple a partir del 17 de octubre de 1997, estipula en su Artículo 26 (Pár. 2) que: "Las Fuerzas Armadas de la República de Polonia deben observar neutralidad en materias políticas y deben estar sujetas al control civil democrático".

Los principales esfuerzos en la reforma del sistema de defensa de Polonia están ahora dirigidos a la reestructuración y modernización de sus Fuerzas Armadas.

El tamaño actual de sus Fuerzas Armadas y su equipo técnico difiere de los estándares de países occidentales de tamaño similar a Polonia, y ellos no calzan con nuestras actuales capacidades financieras. Los recursos designados para el entrenamiento de las Fuerzas Armadas polacas son también relativamente mucho más pequeños que en los países de la OTAN. Entre 1991-2001, aun después de ingresar a la OTAN, sólo un limitado número de nuevos sistemas de armas y equipo técnico ha sido incorporado.

#### **4.2. "2001 - 2006 Programa de Modernización de las FF.AA. polacas"**

La determinación polaca de estar totalmente integrada a la OTAN, apoyada por una proyec-

ción a largo plazo del gasto en defensa nacional, creó la base de una nueva actitud hacia la reestructuración de las Fuerzas Armadas polacas. Ello ha encontrado su expresión final en el "Programa de Modernización de las Fuerzas Armadas de Polonia 2001-2006".

El financiamiento de este programa está basado en la presunción que el gasto militar constituirá no menos del 1,95% del Producto Nacional Bruto (planes de modernización y adquisiciones no incluyen aviones multi rol, que son objeto de un programa gubernamental separado).

El "Programa" ha sido ya aprobado por el gobierno, y el proyecto gubernamental de carácter especial en su financiamiento ha sido enviado al Parlamento.

La principal meta del programa es la de lograr el tamaño, estructura y equipo técnico de las Fuerzas Armadas, adecuado a las necesidades de la seguridad militar polaca durante este período. Las necesidades nacen de las amenazas percibidas y del requerimiento de lograr interoperatividad con fuerzas de la OTAN, así como de tareas futuras que serán cumplidas por nuestras Fuerzas Armadas.

El ajuste del sistema polaco de planificación de la defensa nacional al ciclo de la OTAN de planificación de defensa y la total sincronización de estos dos pro-

cesos estuvieron entre los fundamentos de respaldo para desarrollar el "Programa...". Los fundamentos de este documento se basan en los documentos principales de la Alianza. El Concepto Estratégico de la OTAN, la Guía Ministerial, tareas derivadas de la nueva edición de las Metas de las Fuerzas y los requerimientos de la Iniciativa de Capacidades de Defensa están entre los más importantes desde la perspectiva polaca. El nivel de nuestras ambiciones debió confrontarse con las restricciones nacionales: lento progreso de la actual reestructuración, el status de la aceptación de las Metas de las Fuerzas - bajo el promedio de la OTAN e insuficiencia en la movilidad y despliegue de fuerzas. El Programa... "también refleja las precondiciones que surgen de los documentos nacionales doctrinarios básicos - "Estrategia de Seguridad Nacional" y "Estrategia de Defensa Nacional". Los principales objetivos del "Programa de Modernización de las Fuerzas Armadas de Polonia 2001-2006" son los siguientes:

- 1/3 de las fuerzas interoperables con la OTAN
- modernización de los sistemas C3I y de defensa aérea
- inhibir la degradación técnica de armamento e infraestructura
- mayor participación de gastos de adquisición y de modernización en el presupuesto de defensa

Nosotros asumimos que como resultado de la implementación de

este programa, las Fuerzas Armadas de Polonia serán más pequeñas, pero más capaces de operar dentro del total del espectro de misiones de la OTAN, tanto las del Artículo 5 y las que no son de ese artículo, como se establece en el Concepto Estratégico de la Alianza. Alcanzar esas capacidades requiere:

- Introducción del reconocimiento moderno, y sistemas de comando - control-comunicaciones y de defensa aérea
- Asegurar un adecuado nivel de despliegue y de movilidad de fuerzas
- Mejoramiento de las capacidades de protección de la fuerza y de encuentro efectivo
- Logística móvil y flexible

El adecuado financiamiento de tales metas ambiciosas es crucial. Los desembolsos para compras y modernización crecerán del actual 12% el 2001 aproximadamente al 23% del presupuesto de defensa el 2006 - el último año del "Programa...".

Reducción de personal, retiro de equipo obsoleto y transferencia o venta de infraestructura militar superflua son las presunciones básicas, los tres pilares de todo el proceso.

El aspecto más visible y también socialmente más difícil de los cambios es el de la significativa reducción de personal. De acuerdo a los planes, el nivel de personal de las Fuerzas Armadas será

reducido de 207.000 a fines del 2000 a 150.000 a fines del 2003. Aunque la mayor parte de los cortes afectará puestos servidos por soldados conscriptos, cerca de 13.000 oficiales deberán dejar el servicio también. Los ahorros esperados alcanzarían cerca de 1 billón de dólares de EE.UU. durante 6 años. La reducción se enfocará sobre administración, educación y elementos de apoyo seleccionados. Las unidades de combate se verán afectadas en menor medida. Nuestra contribución a las Fuerzas de Reacción de la OTAN se mantendrá en el mismo nivel, con incrementadas capacidades de las unidades asignadas.

Uno de los resultados básicos del programa es el de ser una mejora sustancial en la calidad del equipo. El status actual no es satisfactorio e inhibir la degradación técnica del armamento es crucial. Mas del 80% de los sistemas de armas en el inventario de las Fuerzas Armadas han excedido más de la mitad de su vida útil de servicio y el 37% debía retirarse de inmediato. La rápida baja de categorías seleccionadas de equipo resultará en al menos 90 millones de dólares de EE.UU. en ahorros de mantenimiento y gastos de operación solamente. Por ejemplo toda la familia de tanques T-55 y de obuses remolcados obsoletos será retirado en los próximos meses.

El retiro de armas obsoletas y la adquisición de nuevas armas

debe incrementar también las capacidades de combate de las unidades con una prioridad para las fuerzas de alto alistamiento.

Los programas de adquisición de armamento clave se enfocarán en: equipos de C3I , modernos aviones multi rol, vehículos blindados a rueda de infantería, helicópteros de combate y aviones de carga de tamaño mediano.

La reducción sustancial de la infraestructura militar es otro aspecto muy importante del programa. Alrededor del 40% de las instalaciones militares superfluas serán transferidas a comunidades locales, agencias civiles gubernamentales o vendidas por la Agencia de Propiedades de Defensa. La utilidad estimada debería alcanzar cerca de 350 millones de dólares de EE.UU. En el desarrollo de infraestructura el principal esfuerzo se concentrará en el Programa de Inversión en Seguridad de la OTAN - NSIP y la modernización de las instalaciones requeridas para el Apoyo como Nación Huésped - HNS.

Los cambios que resulten del "Programa de Modernización de las Fuerzas Armadas de Polonia 2001-2006" se introducirán en todas las instituciones.

El Ejército será reducido de los actuales 120.000 a 90.000 hombres, y simultáneamente se efectuará la reestructuración interna. Dos divisiones mecanizadas serán disueltas y todas las Brigadas inde-

pendientes serán estructuradas para cumplir los requisitos para futuras operaciones militares. El Ejército se dividirá en dos componentes: Las fuerzas asignadas a la OTAN y las fuerzas bajo mando nacional. El segundo componente incluirá : administración militar, logística fija, centros de entrenamiento y unidades de defensa territorial para apoyar las fuerzas asignadas a la OTAN y tareas relativas al HNS. Para adaptar la estructura del Ejército a los estándares OTAN y hacer que el sistema de mando y control sea más flexible, se formarán dos Cuarteles Generales de Cuerpo de Ejército. Las Divisiones y Brigadas independientes serán subordinadas al Cuartel General del Ejército.

La total integración con el Sistema de Defensa Aérea Integrada de la OTAN (NATINADS) es la tarea más importante para las Fuerzas: Aérea y de Defensa Aérea, como se establece en el "Programa...".

La Marina se reducirá de 16.800 marinos en el 2000 a 13.500 para el 2003. Más de 20 buques de combate y auxiliares serán dados de baja. Los cambios estructurales incluyen reformas de la Aviación Naval que en el futuro sólo tendrá capacidades de reconocimiento marítimo y de Búsqueda y Rescate(SAR).

#### **4.3. Conclusiones**

El "Programa de Modernización de las Fuerzas Armadas de Polonia 2001-2006" es el primer programa

desarrollado después del acceso de Polonia a la OTAN. Este programa nos permite ajustarnos y sincronizar el sistema de planificación de defensa nacional al ciclo de planificación de defensa de la OTAN. Las más altas prioridades se han dado a los compromisos de Polonia derivados de su membresía en la Alianza. La implementación del "Programa..." traerá cambios de gran alcance tanto cualitativos como cuantitativos, así como funcionales y estructurales. Resultará en fuerzas más pequeñas, pero más móviles y mejor equipadas. Por otra parte estamos totalmente conscientes de que el programa es un compromiso entre quemantes necesidades y limitados recursos y, aun totalmente implementado, no es una panacea para todas las deficiencias de las Fuerzas Armadas de Polonia. Una cantidad de problemas permanecerá para ser resuelto después del 2006 en el marco de nuevos ciclos de planificación de defensa. Nosotros creemos que un financiamiento estable y la determinación de implementarlo (ambos factores existen) será crucial para que el programa sea un éxito.

#### **5. Resumen**

En el nuevo entorno de seguridad en Europa a comienzos de los 90 Polonia tuvo que redefinir su política de seguridad y la OTAN enfrentó el dilema de adaptarse o desaparecer gradualmente.

Polonia estuvo desarrollando relaciones políticas y militares con la Alianza desde los primeros contactos dentro del

marco del Consejo de Cooperación del Atlántico del Norte (NACC) mediante la expansión de la cooperación bajo el Programa de Sociedad para la Paz (PfP), el Proceso de Planificación y Revisión (PARP), la participación en las operaciones conducidas por la OTAN IFOR/SFOR hasta su ingreso en 1999.

La política de crecimiento de la OTAN evolucionó del Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza (anunciado en la Cumbre de Roma en noviembre de 1991) a través de la Sociedad para la Paz - PfP - (Lanzada en la Cumbre de Bruselas en enero de 1994), el "Estudio para el Crecimiento de la OTAN".

La histórica Cumbre de Madrid, 8-9 de julio de 1997 (cuando Polonia, la

República Checa y Hungría fueron invitadas a iniciar las conversaciones de ingreso con la OTAN), la firma de los Protocolos de Ingreso el 16 de diciembre de 1997, el proceso de ratificación individual de todos los 16 países miembros y la admisión final de nuevos miembros el 12 de marzo de 1999, constituyen los principales hitos de esa evolución.

Las reformas del sistema de defensa de Polonia están llevando a una nueva estructura y potencial militar de sus Fuerzas Armadas las que deberán ser capacitadas para cumplir misiones derivadas de la estrategia de seguridad nacional y de los requerimientos surgidos de su incorporación a la OTAN.

---

## IMPACTO DEL NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN EN LAS RELACIONES CON RUSIA\*



EVA DÍAZ PÉREZ\*\*

*“Quiero dedicar este artículo a las siguientes personas: a Chris Donnelly, a cuya generosidad de espíritu debo la mayor parte de mis conocimientos sobre Rusia; a Cristina Gallach, quien contribuyó decisivamente a hacer realidad mi experiencia en la OTAN; y al Coronel norteamericano Leif Sponbeck, fallecido recientemente, cuya paciencia y humanidad fueron de gran valor para mí en los momentos difíciles”.*

Buenas tardes a todos ustedes y muchísimas gracias por su presencia hoy aquí. Es para mí un honor haber recibido la invitación de la ANEPE, Academia a la que tengo una especial admiración; esta invitación me permite visitar por primera vez el continente latinoamericano, empezando en Chile, lo cual me hace especial ilusión. Todo ello es motivo de mi agradecimiento que quiero reiterar antes de iniciar mi exposición.

En segundo lugar quiero mencionarles la gran oportunidad profesional que representó para mí el poder estar desde enero de 1999 hasta abril del año 2000 en el Cuartel General de la OTAN ( en concreto, en el equipo del Asesor Espe-

cial del Secretario General de la OTAN) y vivir desde allí dentro la crisis de los Balcanes y la Operación Fuerza Aliada en Kosovo, mientras daba mis primeros pasos como analista de las relaciones de la Alianza con Rusia, Ucrania y Bielorrusia, antes, durante y después del conflicto de Kosovo. Son, pues, esas experiencias y los conocimientos que entonces adquirí los que quiero compartir con ustedes esta tarde.

Me centraré en el análisis del impacto del nuevo concepto estratégico de la OTAN en las relaciones con Rusia y también en un análisis de las líneas básicas del nuevo concepto de seguridad de Rusia y en su nueva doctrina militar.

---

\* Conferencia dictada en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, el día 9 de mayo de 2001.

\*\* Abogado, Diplomada en Ciencias Empresariales y Especialista en Relaciones Internacionales; Magíster en Seguridad y Defensa de la Universidad Complutense de Madrid; Miembro de la Fundación Germán Marshall de los Estados Unidos; Investigadora del Instituto de Estudios Estratégicos Español y Analista y colaboradora del Director General de Política de Defensa de España; en el Cuartel General de la OTAN en Bruselas se desempeñó como Asesora Especial del Secretario General de la Organización, para los temas de Europa Central y Oriental, en el área de las Relaciones OTAN-Rusia. Autora de numerosos artículos, publicaciones e investigaciones en materia de Seguridad y Defensa europea y hemisférica. Desde julio de 2000 se desempeña en el equipo presidencial de la División de Defensa y Sistemas Civiles de la EADS (European Aeronautic Defense and Space Company).

Las relaciones entre la Alianza y Rusia constituyen, sin duda alguna, una de las cuestiones más complejas e impredecibles de la agenda de Seguridad y Defensa Europea de los últimos años, y lo van a seguir siendo también en el futuro, porque el proceso de cómo y hasta qué punto integrar a Rusia en la arquitectura de seguridad y defensa europea, es un proceso que sigue abierto y para el cual no hemos encontrado aún una respuesta satisfactoria.

Como punto de partida tenemos dos conceptos: a) el nuevo concepto estratégico de la OTAN aprobado en abril de 1999; b) el concepto de seguridad ruso, aprobado en enero del año 2000. Ambos ofrecen visiones del mundo completamente distintas, al mismo tiempo que una comprensión opuesta del funcionamiento del sistema internacional. El contenido de ambos documentos se ha ido alejando, en mayor o menor grado, del espíritu de cooperación que presidió la firma del Acta Fundacional de Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad, entre la Alianza y Rusia, en mayo de 1997. Ustedes muy bien saben que en el año 1991, con la desintegración de la Unión Soviética, el péndulo de la historia se invirtió y que Occidente tuvo una oportunidad única de reconciliarse con Rusia y viceversa.

El punto culminante de este proceso fue precisamente la firma del Acta Fundacional, porque en ella se establecían bases cualitativas nuevas que permitían abrir nuevos cauces de cooperación entre Rusia y la Alianza. Con el fin de superar el espíritu de confrontación que había estado presente durante la guerra fría, en este documento aparecían los objetivos y los mecanismos de coope-

ración y de diálogo, incluyéndose, cuando fuera apropiado y en la medida que fuera posible, la posibilidad de que la Alianza y Rusia adoptaran decisiones y acciones conjuntas.

Ahora bien, tres años después de la firma de este documento, Rusia tenía la percepción de que este proceso habría fracasado absolutamente, ya que ninguna de sus expectativas se había cumplido, ni siquiera la más importante de ellas: el que Rusia fuera tratada en pie de igualdad en la definición y gestión de los asuntos europeos de Seguridad y Defensa.

Ahora bien, el principio de desilusión de Rusia con Occidente tiene ya su origen a principios de los años 90, cuando Rusia se da cuenta de que los países de Europa Central y Oriental no van a permanecer como una zona neutral y cuando las demandas de estos países de tener garantías de seguridad y de integrarse en instituciones como la Unión Europea (UE) o como la Alianza empiezan a tener respuestas, siendo evidencia de esto el que tanto la Alianza como la UE se embarcaran en sendos procesos de ampliación hacia el centro y el este de Europa.

En julio de 1997, la invitación formal de ingreso en la Alianza realizada a Polonia, la República Checa y Hungría contribuyó a irritar más el sentimiento ruso contra la Alianza; se ponía de manifiesto que la doctrina Kozyrev (ex Ministro de Asuntos Exteriores ruso) había fracasado, una doctrina que si bien no prohibía de manera explícita el ingreso en la Alianza de estos países, sí había aspirado a retrasar o debilitar lo máximo posible esta posibilidad.

Ahora bien, la culminación del desencanto ruso sobrevino de golpe en el transcurso de dos meses: en el mes de marzo de 1999 tuvo lugar el ingreso efectivo de Polonia, la República Checa y Hungría en la Alianza; 12 días después, el 24 de marzo, la Alianza decidió iniciar la campaña aérea ( Operación Fuerza Aliada) en Kosovo; por último, el 24 de abril se aprobó el nuevo concepto estratégico de la OTAN que incluía un nuevo tipo de misiones, las de gestión de crisis, con las cuales se abría la posibilidad de que la Alianza se dotara de un derecho de intervención potencialmente global. En estos tres acontecimientos que se sucedieron en tan sólo dos meses, Rusia percibió el mismo hilo conductor detrás de cada uno de ellos, es decir, todo ello estaba dirigido a alterar el equilibrio de fuerzas en Europa y a desplazar a las Naciones Unidas en su papel primordial de mantenimiento de la paz.

A partir de ese momento entre la OTAN y Rusia se abre una brecha profundísima y las relaciones entran en punto muerto, generándose un cambio radical de actitud de Rusia hacia Occidente.

Este cambio de actitud se manifestó en dos fases, a través de dos tipos de respuestas. A) Una primera fase y un primer tipo de respuesta son las que califico de reactivas, al tener lugar inmediatamente después de iniciarse la crisis de Kosovo. B) Un segundo tipo de respuesta, más meditada y racional, donde en una fase posterior Rusia aborda realmente una redefinición de sus intereses que quedó reflejada, a su vez, en los nuevos contenidos de la doctrina militar rusa y del concepto de seguridad ruso.

La primera reacción de Rusia fue de tipo reactivo cuando suspendió sus relaciones con la OTAN nada más iniciarse el conflicto de Kosovo; con esta observación quiero ponerles de manifiesto que la primera consecuencia derivada del nuevo concepto estratégico de la OTAN tuvo lugar antes de que el concepto mismo fuera aprobado, en el mes de abril. La Operación Fuerza Aliada, que se inició en marzo, equivalió a consolidar por la vía de los hechos, antes de su aprobación formal, las nuevas misiones fuera de área. Esto despertó las mayores ansiedades de Rusia que vio emerger un nuevo tipo de Alianza, de carácter híbrido, que junto a sus misiones clásicas de defensa se dotaba de nuevos tipos de misiones, entre ellas las de gestión de crisis; la Alianza, pues, además de defender el territorio de sus miembros, pasaba a proteger intereses más allá del territorio de éstos.

Igualmente, la decisión de intervenir en Kosovo supuso una violación del Acta Fundacional, puesto que en ella Rusia y la Alianza habían acordado que, en ningún caso, se recurriría al uso de la fuerza, y ello, ni mucho menos, sin la aprobación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Por lo tanto, este acontecimiento supuso el desbordamiento final de los resentimientos que Rusia había acumulado contra la OTAN. Rusia abandonó su presencia en el Consejo Permanente Conjunto y retiró sus representantes militares ante la OTAN. Con ello Rusia daba a entender su profundo desagrado ante la visión de que la historia se estaba escribiendo sin su participación. Desde ese mismo momento lo políticamente correcto en Moscú, independientemente de la posición que se ocupara dentro del espectro político, era mostrarse anti OTAN,

- recuerden ustedes que en aquella época había una dura lucha de poder alrededor de la sucesión Yeltsin-; sin embargo, toda la clase política se unió alrededor de este sentimiento anti OTAN; quiero remarcar esto porque la reacción de Rusia no fue tanto de apoyo al régimen de Milosevic como de utilizar este acontecimiento para deteriorar la imagen de la Alianza. A su vez, los individuos y sectores políticos dentro de Rusia, que hasta entonces habían mantenido una actitud más moderada y de diálogo hacia Occidente y respecto de la Alianza, quedaron deslegitimados al perder el que era su argumento de mayor peso: el carácter exclusivamente defensivo de la Alianza.

Además, los medios de comunicación en Rusia contribuyeron a crear un clima nacional en que la OTAN, y en particular los Estados Unidos, personificaban la fuente de la humillación y la exclusión de los intereses rusos. Se podían leer comentarios en la prensa de que Serbia estaba siendo castigada para dar una lección a Rusia.

Por otro lado, el conflicto de Kosovo puso de manifiesto otro hecho muy importante relacionado con la evolución del nacionalismo en Rusia; les menciono este tema, porque incluso aquellos sectores más jóvenes de la sociedad rusa, aquellos con mayor acceso a fuentes de información muy diversas, también mostraron un sentimiento anti OTAN muy fuerte. Con ello saltaba a la superficie que el nacionalismo en Rusia no sólo se limitaba a los sectores comunistas o a los liberales de Zirinovsky, sino que estaba calando en la sociedad rusa de forma general, y así quedó ratificado cuando Vladimir Putin fue elegido como nuevo Presidente de la Federación Rusa.

Por otro lado la cuestión de la legitimidad o la no legitimidad con la que la Alianza intervino en Kosovo, fue uno de los factores que más contribuyó y que sigue contribuyendo a deteriorar las relaciones con Rusia. Rusia recibió como una bofetada el que la Alianza sacrificara sus relaciones con Rusia en aras de los derechos humanos, mientras que para la Alianza la cuestión era bien distinta; se trataba, por un lado, de ponderar el coste de intervenir, arriesgando con ello sus relaciones con Rusia y, por otro lado, el de no hacer nada. La Alianza entendió que el coste de no intervenir en Kosovo sería más alto que el de perder o deteriorar las relaciones con Rusia. La Alianza, además, estimó que sí existía suficiente base legal para actuar, siendo algunos de sus argumentos en este sentido el hecho de que el gobierno yugoslavo no había cumplido las resoluciones previas del Consejo de Seguridad, las advertencias del Secretario General de Naciones Unidas del riesgo de un desastre humanitario ( el cual se incrementó tras el fracaso de las negociaciones de Rambouillet, dos meses antes de que estallara el conflicto y que pusieron de manifiesto que el régimen de Milosevic no perseguía una solución política del mismo), el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, etc; a lo anterior se añadió -y esto es importante- el que la Alianza percibió que no se podría obtener a tiempo una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, al estimar que no contaría para ello con el voto favorable de China y de Rusia.

En referencia a lo anterior, y a pesar de que el nuevo concepto estratégico de la OTAN expresa su determinación de buscar la solución pacífica de los conflictos conforme a la Carta de las Naciones

Unidas y de llevar a cabo sus nuevas misiones de prevención y de gestión de crisis bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, hoy día la comunidad internacional no cree en ello. Lo único que se puede afirmar desde un punto de vista lógico, como analista, es que la Alianza con su acción en el conflicto de Kosovo demostró que las resoluciones del Consejo de Seguridad se convertían en fuente de legitimidad deseable, pero no indispensable.

A partir de ese momento Rusia interpretó el nuevo concepto estratégico de la OTAN como una amenaza para su integridad territorial. Para Rusia la razón de Estado, entendida en términos de poder exclusivamente, continuaba siendo en sí misma el más alto estándar moral en los asuntos internacionales. Sin embargo, para los países miembros de la Alianza, la razón de Estado quedaba vinculada a la defensa de unos intereses, formando parte de estos intereses la defensa de valores y, siendo parte de estos valores, los derechos humanos; junto a lo anterior, en el contexto de aquellos acontecimientos, algunos expertos remarcaron en sus análisis la distinción entre los conceptos de legalidad y legitimidad; se consideraba que una acción ilegal podía ser legítima si era justa, es decir, si perseguía alcanzar principios fundamentales del derecho internacional, aunque para ello tuviera que violar de hecho el curso de acción marcado por algunos de ellos.

También, entonces, se volvieron a mencionar los conceptos de guerra justa e injusta, que, por cierto, también fueron recogidos en la nueva doctrina militar rusa; si hago referencia a todo esto es porque ello constituye la evidencia de la

crisis por la que hoy atraviesan elementos fundamentales del derecho internacional.

Esta cadena de sucesos reflejaron que entre la Alianza y Rusia existía un conflicto de visiones sobre el derecho internacional y sobre cómo ha de regirse el funcionamiento del sistema internacional. Rusia y parte de la comunidad internacional siguen considerando como absoluto el principio de no interferencia en los asuntos internos de otros países, mientras que, otra parte de la comunidad internacional, de la que las sociedades industriales avanzadas forman parte, considera necesario crear, a través de la práctica, una nueva norma de derecho internacional que contemple un derecho y un deber de injerencia.

Ahora bien, no crean ustedes que la cuestión de la legitimidad es algo que sólo ha de contemplarse en el marco de las relaciones entre la OTAN y Rusia; por el contrario, ello puede condicionar decisivamente el futuro de la Alianza, porque no creo que sin una respuesta al tema de la legitimidad la Alianza pueda emprender, sin arriesgar gravemente su cohesión, una nueva operación similar a la de Kosovo.

En la segunda parte del año de 1999, una vez ya finalizado el conflicto de Kosovo, la OTAN se centró en una estrategia para recuperar las relaciones con Rusia. Esta estrategia de reconstrucción de las relaciones avanzó muy lentamente los seis primeros meses fundamentalmente por las siguientes razones: en primer lugar, porque el régimen de Yeltsin, ya en plena descomposición, hacía muy difícil tener interlocutores válidos en Moscú y en la Alianza se pensaba que era

mejor esperar a que llegara un nuevo Presidente para tratar de relanzar las relaciones con Rusia; en segundo lugar, por la incertidumbre de si se podría salvar o no el Acta Fundacional (AF). Ciertos sectores rusos (por ejemplo el entorno del ministerio de asuntos exteriores) dieron a entender que para salvar dicho documento Rusia exigiría de la OTAN el compromiso de no repetir una intervención semejante a la llevada a cabo en Kosovo y de suspender indefinidamente la ampliación de la Alianza. Evidentemente, estas exigencias eran incompatibles con el nuevo concepto estratégico de la OTAN.

Se preguntarán ustedes el porqué del interés en salvar el AF teniendo en cuenta que desde el punto de vista de Rusia su existencia no había servido en absoluto para impedir la intervención de la Alianza en Kosovo y que, además, como pude constatar entre las opiniones de no pocos oficiales y diplomáticos dentro del Cuartel General de la Alianza, el AF era un documento nefasto, puesto que se prestaba a interpretaciones muy divergentes. Así sucedía con partes del documento como el preámbulo, en el que se contempló la posibilidad de que la Alianza y Rusia adoptaran decisiones conjuntas y acciones conjuntas; sin embargo, podemos concluir que cuando este documento se firmó, los miembros de la Alianza no tenían la intención de llegar a niveles semejantes de cooperación. Mientras que Rusia perseguía precisamente poder introducirse en el mecanismo de decisiones de la Alianza y poder actuar en un plano de igualdad, la Alianza no pensaba, ni mucho menos, en poner en práctica semejante opción. En consecuencia, el tiempo demostró que, cuando ambas partes firmaron el AF, ha-

bía una segunda agenda de intenciones y distintas aspiraciones.

Paralelamente, en el período pos-Kosovo, el revivir el Consejo Permanente Conjunto (CPC) fue otro de los objetivos. Con su retirada del Consejo (principal foro de consultas establecido en el AF para ser utilizado en situaciones de crisis) Rusia cometió un error, porque era su única vía para dialogar con la Alianza y, por lo tanto, para poder influir en las decisiones de ésta. Los miembros de la Alianza evaluaron muy negativamente la retirada de Rusia del Consejo, de ahí sus reticencias posteriores a reiniciar la cooperación en el seno de éste; no querían ser vistos como los demandantes de cooperación cuando fueron los rusos los que se habían levantado de la mesa. En definitiva, cuando el diálogo se reinició en el CPC estuvo circunscrito al tema de Kosovo, lo que no era suficiente para dar un sentido a la razón de ser de este foro en el mediano y largo plazo. En estos primeros reencuentros de las partes en el CPC “el diálogo de sordos” fue frecuente y se temió por la posibilidad de que Rusia se retirara del mismo una vez más.

La situación pudo desbloquearse cuando tras la dimisión de Yeltsin, Vladimir Putin llegó al poder y la Alianza consiguió que su Secretario General y el nuevo Presidente ruso se entrevistaran el 15 de marzo del año 2000. No estuvo ausente el temor de que Putin utilizase este encuentro para criticar a la Alianza y ganar así votos nacionalistas durante su campaña electoral. No fue así y a esta sorpresa se sumó el acuerdo con Putin para considerar al Acta Fundacional como documento válido sobre el cual reconstruir las relaciones entre Rusia y la Alianza.

Seguidamente, se empezaron a discutir otros temas en el CPC tales como el nuevo concepto estratégico de la OTAN, el nuevo concepto de seguridad ruso y la nueva doctrina militar rusa.

No obstante, a pesar de estos significativos avances, quedaba pendiente una cuestión interna dentro de la Alianza: la ausencia de consenso sobre el contenido de la estrategia y el ritmo a seguir en el proceso de reconstrucción de las relaciones con Rusia. No crean ustedes que entonces había una visión unánime; por el contrario, por un lado los EE.UU., Polonia y la República Checa mantuvieron una línea dura, siendo muy reacios a recomenzar las relaciones con Rusia y/o elevar el techo de cooperación con ésta; del otro lado, Alemania, que siempre ha mantenido una actitud mucho más generosa en este sentido, sostenía la posibilidad de emprender acciones conjuntas con Rusia ( por ejemplo, en operaciones de mantenimiento de la paz ) puesto que era algo que el Acta Fundacional contemplaba.

Hasta la fecha, el diálogo en el seno del CPC se ha ido consolidando y ampliando a otros temas. Hoy día la percepción de Rusia sobre la utilidad de este Consejo es más positiva; en los últimos meses se emitieron valoraciones conjuntas sobre la situación en Kosovo y planes operativos conjuntos; a su vez, Rusia ha realizado una explicación bastante amplia del contenido de su reforma militar. En sus últimas reuniones, el CPC ha abordado otros asuntos como el proyecto de los Estados Unidos de desplegar un sistema AMB y la contra-propuesta de Rusia de crear un sistema no estratégico de defensa antimisiles.

Ahora bien, todo lo anteriormente expuesto no basta desde mi punto de vista para comprender cuál ha sido el impacto del nuevo concepto estratégico de la OTAN en las relaciones con Rusia. Si queremos tener una comprensión global, también desde el punto de vista ruso, es necesario tener en cuenta, al mismo tiempo, el impacto de la evolución de la Federación Rusa en la futura viabilidad político y militar del concepto estratégico de la OTAN; esto es fundamental.

Las relaciones entre el centro y la periferia, la recuperación económica de Rusia, la reforma militar que está emprendiéndose estos días, son algunas de las cuestiones vitales cuyo éxito o fracaso determinarán cómo Rusia se verá a sí misma y cómo intentará o podrá posicionarse en el sistema internacional; todo ello, a su vez, influirá en la configuración de las prioridades de su política exterior, y sobre todo, en el tipo de acción o de sobre-reacción que en Rusia podrán suscitar las decisiones futuras de la Alianza.

No podemos saber por adelantado cómo responderá Rusia ante una nueva ola de ampliación de la Alianza hacia otros países o ante otra operación como la emprendida en Kosovo; la respuesta dependerá de la evaluación que Rusia haga en ese momento de su influencia político-diplomática, de su situación económica, de su fuerza militar y, sobre todo, de su entorno geopolítico; esto es muy importante, ya que no será lo mismo si Rusia percibe un entorno geopolítico en descomposición, especialmente en áreas claves como el Cáucaso y Asia Central, o si por el contrario, puede ejercer ( o recuperar ) una mayor influencia y control sobre el mismo.

La percepción de Rusia de su entorno geopolítico dependerá, entre otros factores, de los efectos que para ella se deriven de: a) las nuevas misiones de la OTAN, entre ellas la de asociación o partenariado; b) de las siguientes etapas de ampliación de la Alianza; c) de la creación de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa dentro de la Alianza.

El nuevo concepto estratégico de la OTAN incluye como nueva misión reforzar los lazos de seguridad prácticos con Europa Central y Oriental y con los países de Asia Central; en el marco del Programa para la Paz (PfP) son muy numerosas y diversas las actividades de cooperación y diálogo dirigidas a este fin y a incrementar los niveles de interoperabilidad entre las fuerzas de los aliados y las de estos países. Rusia las contempla con recelo y preocupación, especialmente porque no se descarta que una actividad PfP, liderada por la Alianza, pueda efectuarse en el territorio de alguno de los países pertenecientes a su órbita en el pasado.

De ahí que, a modo de ejemplo, Rusia observe con gran preocupación que Georgia y Azerbaijón, países cuya posición estratégica en el Cáucaso les confiere un papel fundamental en la lucha por el control de los recursos energéticos de la región, estén acercándose, cada vez más, a la Alianza. Ambos países han declarado abiertamente que quieren entrar en ésta. Igualmente, por primera vez, la Alianza realizará uno de sus ejercicios conjuntos (Cooperative Partner 2001) en el territorio de Georgia (área de Poti) en el verano del 2001.

Georgia y Azerbaijón forman parte del grupo denominado GUUAM, com-

puesto por Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaijón y Moldova, y que ha venido considerándose como grupo “disidente” dentro de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) por su defensa de intereses anti-rusos en algunas materias.

Ucrania es motivo primordial de atención y de preocupación por parte de Rusia; personalmente les sugiero seguir de cerca los acontecimientos políticos que se sucedan en Ucrania, porque son numerosos y crecientes los riesgos de conflicto latentes que pudieran estallar y arrastrar a un conflicto abierto en el que los intereses de Rusia y de Occidente estarían en campos opuestos. Durante mi estancia en el cuartel general de la OTAN, en conversaciones con analistas que estaban analizando entonces la situación de Kosovo, escuché con frecuencia el comentario de que ellos creían que si en el futuro se producía un nuevo conflicto, éste tendría lugar en Ucrania.

El impacto de la crisis de Kosovo en Ucrania fue menor; la Rada (parlamento) condenó la actuación de la OTAN, pero al mismo tiempo Ucrania fue el primer país que presentó un plan de paz para resolver la situación en Kosovo. Por otro lado, mientras Rusia todavía no termina de aceptar la independencia de Ucrania (creen que es algo meramente transitorio) Ucrania -durante el mandato del Presidente Kuchma- se ha venido esforzando en desplegar una política de carácter bivectorial, de juego de equilibrios, consistente en perseguir su integración en las estructuras (organizaciones) de Occidente al tiempo que mantener la cooperación con Rusia, igualmente esencial dada la fuerte dependencia energética de Ucrania respecto de Rusia.

La ampliación de la Alianza es el segundo de los factores que mencionamos como determinante para Rusia a la hora de evaluar su entorno geopolítico. La Alianza siempre ha proclamado una política de inclusión y el nuevo concepto estratégico de la OTAN ratificó la política de “puertas abiertas”, al mismo tiempo que se puso en marcha un programa de actividades para ayudar a los aspirantes a prepararse y cumplir las condiciones de la Alianza para el ingreso de nuevos países.

En la cumbre de Praga del año 2002 la Alianza hará pública su decisión acerca del país o países que serán invitados a formar parte de la misma como nuevos miembros. En la actualidad nada está definido al respecto, pero Rusia ha manifestado, en numerosas ocasiones, que la entrada de alguno de los países Bálticos en la Alianza sería considerado como “casus belli”.

En este sentido, considero fundamental que la Alianza no cometa un error de cálculo. Aunque el Acta Fundacional reconoce implícitamente la posibilidad de que todos estos países elijan libremente a qué estructura de seguridad quieren pertenecer, la realidad es que Rusia sigue siendo absolutamente reacia a la ampliación de la Alianza. Pensemos que el que Rusia no pudiera reaccionar frente a la primera fase de ampliación, y que probablemente tampoco lo haga frente a una próxima segunda fase, ello no implica que su reacción no sea muy distinta frente a posteriores fases.

Rusia, muy probablemente, atravesará un período crítico entre el 2005 y el 2010, durante el cual la Alianza tendrá que ser especialmente cuidadosa en sus

cálculos de riesgo a la hora de tomar decisiones sobre su ampliación o llevar a cabo operaciones similares a las que realizó en Kosovo.

En ese espacio de tiempo, se incrementará la lucha por el control de los principales oleoductos que transportan el petróleo a través de países como Georgia, Azerbaijón, y Kazajistán, etc. Además, el plan ruso de rearme se intensificará a partir del 2005, año crítico en el cual muchas de las armas y los equipos de Rusia van a entrar en una obsolescencia absoluta. Los analistas tienen presente que el deterioro de los componentes de los sistemas de armas estratégicas para monitorear el espacio (deterioro que se espera que afecte también a nivel táctico) sería motivo suficiente para una sobreacción de Rusia de producirse una crisis grave en su periferia. En definitiva, el uso de armas nucleares tácticas para mantener la integridad de la Federación Rusa se convertiría en una opción creíble, factible.

La cuestión de la ampliación suscita opiniones variadas: están los que piensan que es mejor no poner límites a la misma para no crear nuevas líneas de división en Europa y que, por lo tanto, es mejor que la Alianza, cuanto antes, incorpore a los países que estaban antes bajo la órbita Soviética; al otro lado de esta corriente de opinión se sitúan los que defienden la idea de que es mejor establecer límites geográficos a la ampliación con el fin de tranquilizar a Rusia. Aunque esta segunda opción puede parecer más razonable, su riesgo estriba en que, si la Alianza procede de esa forma, perdería su credibilidad ante los países a los que lleva años diciéndoles que, cuando cumplan una serie de requisitos, pasa-

rán a ser miembros de la Alianza. La pérdida de credibilidad incrementaría el riesgo de que estos países se volvieran de nuevo hacia Moscú.

Finalmente, no faltan los que sugieren, para resolver la cuestión, la inclusión de Rusia en la Alianza. Obviamente, si esto llegara a ocurrir, la Alianza ya no sería lo que es, sería otra cosa; recuerden, en este sentido, las palabras de Henry Kissinger cuando dice “Rusia está en Europa pero no es de Europa, sus fronteras en Asia, Asia Central y en Oriente Medio y las políticas que persigue a lo largo de las mismas, son difíciles de reconciliar con los intereses de la Alianza. La pertenencia de Rusia a la Alianza diluiría a ésta hasta convertirla en algo completamente irrelevante”.

El tercero de los factores que incidirán en la visión futura de Rusia sobre sí misma y su entorno está estrechamente ligado a la evolución del proceso de construcción de una Identidad Europea de Seguridad y de Defensa, objetivo contemplado también en el nuevo concepto estratégico de la OTAN. Este tema requeriría de por sí otra conferencia, de ahí que aquí me limite a mencionar el siguiente punto .

Los países de la UE han decidido después de la crisis de Kosovo y como consecuencia del impacto que esta crisis ha causado en los países europeos, dotarse de una capacidad de actuación autónoma que, en términos concretos, suponga la capacidad de preparar, de aquí al año 2003 , una fuerza de 60.000 hombres, disponible para ser desplegada en el plazo máximo de dos meses y que pueda ser sostenible en el teatro de operaciones durante al menos un año. No

sabemos cómo Rusia va a reaccionar a esta nueva decisión de la Unión Europea. Hasta ahora Rusia no había mostrado preocupación excesiva por la ampliación de la Unión Europea ( UE) . Para Rusia, “OTAN era la mala y la UE la buena”. En esta apreciación de Rusia influía el que realmente no valoraba, en su justa medida, el impacto de la ampliación de la UE sobre sus intereses. No obstante, Rusia comienza, cada vez más, a darse cuenta de que cuando los países de Europa Central y Oriental se integren en la UE, un 50% de su comercio exterior dependerá de la UE.

En el ámbito de la seguridad y la defensa resulta prematuro dilucidar si Rusia valorará la decisión de la UE de dotarse de una capacidad de actuación autónoma como algo que le es hostil o no. En todo caso, las líneas de la política exterior de Rusia que acaban de ser definidas recientemente por el nuevo Ministro de Defensa ruso, adoptan como áreas prioritarias la Comunidad de Estados Independientes, seguida de Europa. Por otro lado es necesario permanecer atentos a la posibilidad de que Rusia se interese en explotar las diferencias que puedan surgir entre Europa y los Estados Unidos en el futuro; no es un secreto, por ejemplo, que la voluntad europea de crear su propia capacidad de actuación despierta serios recelos en un amplio espectro de políticos y expertos norteamericanos.

La segunda parte de mi exposición, que ahora inicio, se centrará en lo que denominé al principio la respuesta calculada, pensada, de Rusia, cuyo mejor reflejo son los contenidos respetivos de la doctrina militar y del concepto de seguridad ruso. Ambos documentos son muy

amplios y aquí me limito a citar sus líneas básicas, aquellas que mejor evidencian la reacción de Rusia ante el nuevo concepto estratégico de la OTAN.

Ya durante el conflicto de Kosovo, el entonces Ministro de Defensa, mariscal Igor Sergeyev, declaró que Rusia procedería a la revisión de estos documentos. Como antecedente simbólico de la nueva actitud rusa, no cabe duda que hay que recordar la toma del aeropuerto de Slatina, en Pristina, el 11 de julio de 1999, acto que demostró que había sectores políticos y militares en Rusia que estaban convencidos de que Rusia sólo sería tomada en serio si actuaba con una fuerza calculada. Además, dicha acción significó el principio de la recuperación de la legitimidad y de la moral del ejército ruso, puesto que contó con un fuerte apoyo de la opinión pública rusa.

A finales del año 1998 se formaron dos grupos de trabajo que iniciaron la elaboración de un nuevo concepto de seguridad ruso (el anterior era del año 1997) y de una nueva doctrina militar rusa (la anterior era del año 1993), todo ello bajo la dirección del Consejo de Seguridad Nacional.

A diferencia de lo que es usual, generalmente se elabora primero el concepto de seguridad y después se extrae la nueva doctrina militar; esta vez, sin embargo, se produjo algo distinto. El 9 de octubre de 1999 el Ministerio de Defensa ruso publicó su versión de la nueva doctrina militar rusa (NDRM), lo que se interpretó como un intento tanto de influir en el contenido del concepto de seguridad como de lograr un mayor presupuesto de defensa. Además, el hecho de su

publicación implicaba que, por primera vez, se abría al debate de la opinión pública.

En 10 de enero del 2000 se aprobó por decreto presidencial ( Ukaz) el nuevo concepto de seguridad ruso y posteriormente, el 24 de abril del mismo año, la nueva doctrina militar rusa.

La doctrina militar rusa fue el resultado de la acción negociadora de un conjunto de actores; en ella intervinieron los Ministerios de Defensa, Exteriores e Interior, el FSB (antiguo KGB) y las FAPSI (Agencia Federal de Comunicaciones y de Información del Gobierno). Esta colaboración entre poderes que generalmente compiten entre sí, nos hizo pensar que era producto, tal vez, de un acuerdo para preservar cuotas de poder, cualquiera que fuera el resultado posterior de las elecciones presidenciales. La nueva doctrina militar rusa consta de una introducción y de tres secciones dedicadas a los principios: militares políticos, militares estratégicos y económicos militares, respectivamente.

Lo más relevante de la introducción es la visión de las relaciones internacionales, dinámicas y en transición y la consideración de que hay dos sistemas excluyentes, uno unipolar, percibido como una imposición de los EE.UU (aunque no se cite ni formule explícitamente) y otro multipolar. Esta distinción refleja que el pensamiento ruso dominante sigue manteniendo una percepción de las relaciones internacionales en términos de equilibrio de poderes. Dentro de Rusia, defensor y configurador esencial de la idea de multipolaridad fue Eugenio Primakov, desde 1996 como Ministro de Asuntos Exteriores y posteriormente, como Primer

Ministro. Vale la pena detenerse a estudiar la filosofía de Primakov porque es la misma que subyace en los dos documentos (concepto de seguridad y doctrina militar).

Primakov es un profundo admirador de Aleksander Gorchakov, Ministro de asuntos exteriores en el siglo pasado durante treinta años, tras la derrota de Rusia en Crimea, quien con su política logró que, a pesar de las dificultades externas e internas, Rusia siguiera desempeñando un papel influyente en el concierto de naciones europeas del siglo XIX. Primakov dictó una conferencia para conmemorar el 200 aniversario del nacimiento de Gorchakov y en ella citó las lecciones que la Rusia de hoy podía extraer y aplicar de aquel brillante político, quien en su época aconsejó al Zar Alejandro II lo siguiente: Rusia había de concentrarse en su desarrollo interno y la política exterior había de subordinarse a este objetivo; la protección de los intereses nacionales rusos tenía que ser el objetivo primordial a seguir; la política exterior rusa tenía que ser muy activa en este sentido, sin lo cual Rusia no podría alcanzar los cambios internos que necesitaba ni tampoco preservar su integridad territorial; por último en la configuración de aliados y de enemigos, Rusia debía mantenerse flexible, aprovechar las diferencias de los países europeos, así como desplegar una política multi-direccional, puesto que sin la diversificación de contactos Rusia no podría mantenerse como una gran potencia.

Si ustedes estudian estas líneas fundamentales de pensamiento y las comparan con la política actual del Presidente Putin ven que son prácticamente iguales; pero, resaltando la importancia de los

matices, quiero recordar que el pasado 20 de abril, el Ministro de Asuntos Exteriores ruso utilizó un lenguaje distinto al hablar de la política exterior. No empleó el término multipolaridad, sino que mencionó una política multivectorial dirigida fundamentalmente hacia la Comunidad de Estados Independientes, la UE y los países de Europa Central y Oriental. Igualmente, Rusia está formando nuevas alianzas o revitalizando otras, con potencias como India, China, Irán, Irak, etc., así como introduciendo sus propias iniciativas en medio de las diferencias entre EE.UU. y Europa en temas como el despliegue futuro de un escudo antimisiles.

Actualmente, Rusia considera como interés vital su recuperación económica. El nuevo concepto de seguridad nacional ruso considera que el declive económico de Rusia es la principal amenaza para su seguridad nacional y recoge la idea de una doctrina de seguridad económica.

La nueva doctrina militar rusa se define como una doctrina para la prevención de la guerra, pero incluye también una postura de carácter ofensivo, puesto que abre la posibilidad del uso del arma nuclear no sólo en respuesta a un ataque previo, sino también en otras series de circunstancias que les voy a leer a ustedes, puesto que aquí la precisión de lenguaje es realmente importante. Rusia considera la posibilidad del uso del arma nuclear en respuesta a una invasión o cualquier otro ataque a su territorio, las FF.AA., u otras tropas, a sus aliados, a un Estado con el que haya contraído una obligación de seguridad, también en respuesta a una agresión con armas convencionales que produjera una situación

crítica para la seguridad de la Federación Rusa o de sus aliados, y también en respuesta a una situación de escalada de un conflicto, es decir, una crisis de carácter regional o local. Preocupante para la Comunidad Internacional es que por primera vez se abre una posibilidad mucho más real de la utilización del arma nuclear táctica en un conflicto de carácter regional o local. Los conceptos que se utilizan en la nueva doctrina militar rusa son muy subjetivos; así ocurre con las referencias a “cualquier otro ataque” o a una “situación crítica”. El término aliados se cita en 29 ocasiones, pero en ningún caso se dice quiénes son esos aliados; el concepto de seguridad ruso, por su parte, completa lo expuesto en la doctrina militar, al considerar vital para la Federación el mantener la capacidad de disuasión para impedir agresión alguna de cualquier escala.

Si comparamos esto con el nuevo concepto estratégico de la OTAN, la OTAN sigue manteniendo el derecho a un primer uso (*right to first use*), pero no ha introducido ninguna modificación sustancial en su política nuclear.

La doctrina militar rusa establece un nexo de unión entre el mundo unipolar y el hecho de que es éste el que hace un uso unilateral de la fuerza; a su vez, vincula el mundo multipolar con el respeto de las normas del derecho internacional. Existe aquí una manipulación al identificarse por su unipolaridad con un uso unilateral de la fuerza, lo cual puede ser o no así.

La clasificación de la guerra moderna en injusta o justa está presente, lo que también abre paso a la posibilidad de un ataque preventivo justo frente a un agresor que sea injusto. Igualmente es inte-

resante ver cómo Rusia entiende el concepto de asociación desde un punto de vista militar: Rusia considera que, desde ese punto de vista, asociación significa participación en pie de igualdad en la adopción y ejecución de decisiones. De ahí que Rusia tuviera siempre la intención de dialogar y de cooperar con la Alianza, siempre y cuando fuera en condiciones de igualdad.

La doctrina militar puntualiza la lista de factores que Rusia considera que pueden desestabilizar su situación política y militar, colocando, en primer lugar, a los extremismos nacionalistas, el separatismo religioso y los movimientos de carácter terrorista. Muy similares preocupaciones son las que se citan en el nuevo concepto estratégico de la OTAN.

A continuación, como elementos desestabilizadores, aparecen el uso de la información y de otras tecnologías para lograr objetivos políticos militares y después la disminución de la eficacia de los mecanismos actuales para garantizar la seguridad internacional. En cuarto lugar, aparece el uso de la fuerza militar sin la sanción del Consejo de Seguridad (lo que supone una referencia obvia a la acción de la OTAN en Kosovo).

El documento también incluye una larga lista de amenazas de origen externo (catorce son las nombradas). A la cabeza de todas figuran las reclamaciones territoriales sobre el territorio de la Federación rusa y la intervención en los asuntos internos de ésta por un poder extranjero; de nuevo hay una clara alusión a la actuación de la OTAN en Kosovo con la preocupación de fondo de que una acción parecida pudiera repetirse en territorio de la Federación.

Otras amenazas que se perciben son el que se infrinjan o ignoren los intereses de la Federación Rusa en la solución de los problemas de seguridad internacional y la oposición a que Rusia sea uno de los centros de influencia de un mundo multipolar.

En la sección militar-económica de la doctrina se pone el acento en la necesidad de incrementar los recursos necesarios para sostener la organización militar y la movilidad y capacidad de combate de las Fuerzas Armadas y otras tropas; se resalta a continuación la importancia de la cooperación técnico-militar, sobre todo con los países de la CEI, así como la capacidad de Rusia para exportar armas convencionales. Todos estos aspectos son tenidos en consideración en los pasos que se está dando para abordar una reforma militar.

Por otro lado, el nuevo concepto de seguridad ruso (aprobado en enero del 2000) se describe como un conjunto de puntos de vista y se abandona la definición tradicional del concepto como documento político. Su contenido es similar en varios aspectos al de la doctrina militar, pero con la existencia de algunos matices a considerar. Estamos ante un concepto bastante equilibrado que aporta una visión realista de la gravedad de la situación económica de Rusia, pero que insiste, al mismo tiempo, en el carácter coyuntural del declive y en el convencimiento de que Rusia se recuperará del mismo, porque cuenta con los recursos necesarios para ello.

La ampliación de la OTAN no deja de considerarse una amenaza; el uso de la fuerza sin la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tam-

bién se considera como tal. Del documento trasciende una absoluta pérdida de confianza hacia occidente, en ningún momento se menciona la palabra asociación (o partenariado). Al contrario, se subraya el interés de Rusia por mantener relaciones mutuamente ventajosas y en condiciones de igualdad.

Por otro lado, también se considera como un objetivo estratégico para garantizar la seguridad militar de la Federación, la cooperación con los países de la Comunidad de Estados Independientes. De nuevo encontramos aquí la insistencia en mantener la influencia en Asia Central.

También es importante la novedad de que en ambos documentos, tanto el concepto de seguridad como la doctrina militar hacen referencia a la seguridad de la información. Se manifiesta la preocupación por el desarrollo en algunos países del concepto de guerra de la información, el cual provee los medios para actuar sobre los sectores de la información de otros países. Rusia demuestra así las lecciones aprendidas y el interés despertado en ella por la gestión que la Alianza realizó de la información durante la crisis de Kosovo.

El uso de la fuerza militar para intervenir en el interior de la Federación, si la integridad de ésta se ve amenazada, es otro de los puntos a considerar.

En conclusión, los dos documentos analizados (concepto de seguridad y doctrina militar) no abogan por la confrontación con la Alianza y la retórica agresiva está ausente de los mismos; sin embargo, de ellos puede deducirse que la cooperación con la Alianza tendrá lugar

sobre bases muy selectivas, pragmáticas y racionales, y que satisfagan los intereses rusos del momento. Las relaciones entre la Alianza y Rusia oscilarán entre la rivalidad y un tipo de cooperación bastante limitada.

Desde mi punto de vista hemos de tener presente que la Alianza tiene en estos momentos una débil o casi inexistente capacidad de influencia sobre Rusia, sus acontecimientos internos y sus futuros pasos en política exterior.

Junto a lo anterior, no puede olvidarse la relación simbiótica existente entre estos dos documentos y el nuevo concepto estratégico de la OTAN; la viabilidad política y militar de éste dependerá

en cierta medida de cómo evolucionen los acontecimientos en el interior de la Federación Rusa. Además, el concepto es producto de una serie de circunstancias, de intereses estratégicos y políticos del momento y, por lo tanto, en función de cómo evolucione esta combinación de intereses y circunstancias, así lo hará por igual el valor y la viabilidad de aquél.

Personalmente creo que el futuro de la Alianza y de su nuevo concepto estratégico no pueden encontrar beneficio real alguno en una Rusia debilitada y humillada. Creo que a pesar de los recuerdos de la Guerra Fría, la existencia de una Rusia fuerte será siempre mejor que un mundo sin Rusia.

---

## EL ESCUDO ANTIMISILES DE ESTADOS UNIDOS. UN TEMA DE REFLEXIÓN



ARTURO CONTRERAS POLGATTI\*

Tras la disolución del Pacto de Varsovia, los países de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN, liderados por Estados Unidos, se dieron a la tarea de diseñar un nuevo concepto estratégico que diera satisfacción a los nuevos desafíos que a la paz y a la seguridad internacionales planteaba el vacío de poder que la disolución de la Unión Soviética había dejado en la región euroasiática.

Con anterioridad a este acontecimiento que cambió la historia de la humanidad, la agenda político-estratégica occidental giró en torno a la reducción, verificación y control de las armas estratégicas y al despliegue en Europa de una nueva generación de misiles de crucero norteamericanos Pershing II, para contrarrestar a los soviéticos SS-20, todo lo cual se hacía en el contexto de las relaciones de conflicto que caracterizaron a todo el período de la Guerra Fría.

Por cierto estos temas fueron motivo de intenso debate entre Estados Unidos y

sus aliados de la OTAN, ya que la disuasión nuclear, que determinó todo el debate estratégico de la época, se basaba en un equilibrio de poder que aseguraba la destrucción mutua de ambos bloques en caso de desatarse una guerra nuclear.

La lógica de la disuasión era simple. Quien asumiera la iniciativa, sin importar cuán masivo y preciso fuera su ataque, nunca tendría la certeza de aniquilar completamente la capacidad nuclear del contrario. Era, por lo tanto, ese remanente de poder sobreviviente el que garantizaba una réplica, de tal magnitud, que en la práctica aseguraba también la destrucción del agresor. De allí su nombre de Destrucción Mutua Asegurada, MAD, según sus siglas en inglés.

La capacidad de supervivencia a este primer ataque integraba un complejo sistema de armas y de aptitudes complementarias, destacando entre ellas una eficiente capacidad de alerta temprana aeroterrestre, espacial y de reacción inmediata, que permitía responder masiva-

---

\* Coronel, Oficial de Artillería, Piloto de Ejército y Oficial de Estado Mayor. Profesor de Academia en la asignatura de Historia Militar y Estrategia; Magíster en Seguridad y Defensa de la Universidad Complutense. Durante su carrera se ha desempeñado como Jefe de Relaciones Internas del Ejército, Agregado Militar Adjunto a la Embajada de Chile en España, Profesor de la Academia de Guerra y Comandante del Regimiento de Artillería Nº 5 "Antofagasta"; actualmente se desempeña como Subdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

mente antes que los primeros misiles adversarios alcanzaran sus objetivos iniciales; y el despliegue de vectores estratégicos de mediano y largo alcance con cabezas nucleares múltiples que se encontraban en permanente movimiento, lo que dificultaba mucho su detección y, por consiguiente, su neutralización.

Entre ellos destacaban los submarinos de ataque que podían lanzar sus proyectiles balísticos sumergidos, las escuadrillas de bombardeo aéreo estratégico que se encontraban permanentemente en el aire, las unidades navales de superficie con capacidad misilística estratégica y los lanzadores terrestres móviles, motorizados o en ferrocarriles, que con diversas apariencias recorrían la densa red de comunicaciones de Europa, así como los inmensos espacios soviéticos.

Esta movilidad y la dificultad de localización que ella implicaba, hacía que la destrucción de estos sistemas portadores en un ataque preemtivo fuera casi imposible. En definitiva, cualquiera que atacara primero, de no mediar la total destrucción de la capacidad nuclear del contrario, quedaba expuesto a una respuesta de efectos tan devastadores que ningún objetivo político podía justificar tal acción. Se trataba, en consecuencia, de inhibir a un eventual agresor nuclear por temor a la represalia.

Se produjo así lo que con certeza se llamó el equilibrio del terror, situación que fue mitigada en parte con una densa red de comunicaciones para consultas y verificaciones directas entre los presidentes de los Estados Unidos y la Unión

Soviética, la cual adquirió un notable desarrollo a partir de la crisis de los misiles en Cuba en la década de los 60, todo lo cual se complementaba con un complejo sistema de seguridad y de resguardos para evitar que por un error se pudiera producir un ataque nuclear indeseado.

Dado que la piedra angular de esta estrategia de disuasión se basaba en la supervivencia de una capacidad de respuesta eminentemente ofensiva, lo más importante para Estados Unidos y la Unión Soviética fue comprometerse, entonces, a no desarrollar una defensa activa que fuera capaz de neutralizar completamente un eventual primer ataque, para lo cual suscribieron el 22 de mayo de 1972 un tratado que limitaba las capacidades de detección y de interceptación de vectores balísticos conocido como Tratado ABM<sup>1</sup>.

Según este Tratado, las partes sólo desplegarían en sus territorios un centro antibalístico fijo con un número limitado de misiles interceptores los cuales tendrían un radio de acción máximo de 150 kilómetros, entre otras limitaciones de funcionamiento. Del mismo modo, prohibía el despliegue de sistemas antibalísticos móviles de superficie, aéreos o espaciales.

Sin embargo, a mediados de los 80 la administración Reagan anunció lo que denominó Iniciativa de Defensa Estratégica, IDE, conocida popularmente como Guerra de las Galaxias. Su estructura funcional era bastante simple. Se trataba de desarrollar un sistema de vigilancia y de interceptación global basado en

---

1 Anti Ballistic Misil, según sus siglas en inglés.

satélites que cubrían toda la superficie terrestre, ampliando la cobertura de los sistemas AMB de superficie ya existentes. Detectado cualquier misil balístico hostil, satélites de caza armados con sistemas láser, rayos de partículas y proyectiles de energía cinética procedían a su inmediata destrucción fuera de la atmósfera.

La IDE obedecía a una lógica estratégica defensiva que implicaba, como se comprenderá, la ruptura definitiva del equilibrio estratégico nuclear, ya que si Estados Unidos podía interceptar los misiles balísticos intercontinentales atacantes antes de que éstos alcanzaran sus objetivos, podría responder la agresión lanzando sucesivos contraataques sin que existiera, al menos en teoría, ninguna capacidad de respuesta efectiva por parte del frustrado atacante, ya que cualquier reacción sería neutralizada igual que el primer ataque. ¿Qué pasaba entonces con la disuasión tradicional aplicada hasta ese momento? Simplemente desaparecía.

Para quienes consideraban a la disuasión como un fin en sí mismo en el conflictivo proceso político este-oeste, la IDE creaba las condiciones que hacían posible que Estados Unidos recuperara la iniciativa estratégica, permitiéndole llevar a cabo un ataque nuclear impune ante cualquier provocación, incluso convencional, a la vez que volvía a hacer creíbles nuevas hipótesis nucleares en el nivel táctico, resucitando las obsoletas concepciones de la artillería nuclear de campaña de principios de los años 60. En otras palabras, estimaban que lejos de alejar las probabilidades de una guerra nuclear la hacía posible.

Por su parte, quienes creían que la disuasión nuclear no implicaba el abandono de los fines políticos de Estados Unidos y que ésta era sólo un medio estratégico que había paralizado a occidente en una guerra diádica de acciones y reacciones de terror mutuo entre dos mundos con proyectos políticos completamente incompatibles, la IDE no sólo era positiva en sí misma, sino que permitía a occidente volver a retomar el rumbo para la concreción de sus ideales políticos, los cuales se habían diluido en el marco de la MAD, creando un equilibrio de aspiraciones frustradas.

Independiente de estas consideraciones, el impacto de la IDE fue profundo tanto en la desaparecida URSS como en occidente, y dio margen a grandes discusiones entre los aliados occidentales, tal como ahora ha sucedido con el proyecto del “escudo antimisiles”, cuyo desarrollo se inició en la administración Clinton y cuya materialización ha sido asumida por el Presidente Bush como uno de sus más importantes objetivos estratégicos.

No obstante haber sido la IDE un proyecto que a la postre fue abandonado por su alto costo, por las dificultades prácticas y por la disolución de la Unión Soviética, muchas de las tecnologías que la integraban fueron desarrolladas y se encuentran actualmente en servicio.

Más allá de la factibilidad real que tuvo la IDE, tanto desde el punto de vista de su viabilidad tecnológica como financiera, a la sola posibilidad de su desarrollo se le atribuyó el mérito de los avances más significativos en materia de limitación de armas nucleares de los años 80, entre los que destacan los tratados START, vigentes hasta la fecha.

Pero hay quienes fueron más lejos, postulando que ella fue un apremio estratégico de tal magnitud para la URSS que ésta, tratando de desarrollar un sistema similar que la neutralizara, cayó en la bancarota arrastrando a todo su sistema de gobierno, afirmación que en mi opinión es por decir lo menos, exagerada. En ese contexto se llegó, incluso, a elaborar toda una teoría para una estrategia virtual, cosa que ha ido cayendo en el olvido por su falta de rigor conceptual para explicar las relaciones de poder en situaciones de conflicto.

En todo caso la situación actual, en cuyo contexto se postula el desarrollo del Escudo Antimisiles, es distinta a la de la época de la Guerra Fría. Los adversarios de la magnitud de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia han desaparecido del escenario político-estratégico mundial, habiendo sido reemplazados por otras clases de amenazas, tales como la proliferación nuclear y el desarrollo de capacidades balísticas por parte de potencias menores que Estados Unidos considera como parias, sin eufemismos, que amparan y promueven el terrorismo internacional. Por otra parte, lo que a principios de los años 90 parecía tecnológicamente imposible, hoy es perfectamente factible.

Se argumenta en contra de la nueva propuesta norteamericana, que la miniaturización de las armas nucleares hace improbable que Estados Unidos sea objeto de un ataque nuclear limitado a través de vectores balísticos, ya que ello acarrearía una respuesta devastadora sobre el Estado agresor, de manera que para los intereses terroristas sería mucho más viable introducir armas nucleares en los objetivos que se desean destruir y simplemente hacerlas detonar, por

lo que parecería innecesario el desarrollo de un escudo antimisiles.

Pero ¿en qué consiste este nuevo sistema antibalístico? La idea básica es la misma que la que inspiró la IDE, en lo referido al desarrollo de una capacidad defensiva que detecte y neutralice, dentro o fuera de la atmósfera, una amenaza balística limitada en número, es decir no masiva, pero esta vez con un alcance geográfico circunscrito al territorio metropolitano de Estados Unidos y al de aquellos aliados que se interesen en participar de esta iniciativa, la cual, de hacerse extensiva a países “amigos” bien podría llegar a beneficiar a la propia Rusia.

En términos generales, el “escudo” combina medios de detección y de intercepción móviles de superficie, aéreos y espaciales, lo que contraviene el Tratado AMB de 1972. Consecuentemente la Federación Rusa se opone a su desarrollo porque ello implicaría desechar el sistema de disuasión nuclear vigente, que postula que ninguna de las potencias nucleares puede llegar a ser completamente inmune a los ataques de esta naturaleza, de manera tal que el temor a una represalia efectiva, verdaderamente disuada de toda tentación de atacar primero. Similar posición ha adoptado China.

Sin embargo, la capacidad limitada del escudo, concebida para ser efectiva sólo para interceptar y destruir a un reducido número de misiles hostiles, debería disipar las aprensiones de Rusia, allanando el camino a una actualización del Tratado AMB.

Pero ello no basta para superar la percepción de amenaza potencial que el escudo genera en algunos de sus detrac-

tores, ya que la tecnología suele evolucionar más rápido que los propios desarrollos que inspira, superándolos o dejándolos obsoletos, de manera que siempre existe la alternativa de ampliar las capacidades iniciales del escudo antimisiles a través de un up grade integral. Si se tienen la capacidad, los recursos y la voluntad para hacerlo; la posibilidad de que ello ocurra estará siempre vigente, lo que tendrá relación directa con los datos objetivos que hagan previsibles, con la adecuada oportunidad, los cambios que se producirán en la ecuación político-estratégica en el nivel global.

Otro aspecto a considerar es la ampliación de la brecha tecnológica de aplicación militar entre las grandes potencias nucleares, y la aparente debilidad financiera de algunas de ellas para superar los eventuales riesgos que crearía una ruptura del statu quo nuclear.

En todo caso las desconfianzas que genera el nuevo sistema ABM nor-

teamericano, bien pueden ser superadas a través de medidas de confianza mutua, en las cuales los Estados que participan del sistema de disuasión nuclear tienen una vasta experiencia, lo que clarificaría el horizonte estratégico mundial.

Todo indica que el desarrollo del escudo antimisiles será una realidad en el corto plazo, independientemente de las múltiples dudas que plantea, ya que Estados Unidos parece dispuesto a denunciar el Tratado AMB, aunque no medie el consentimiento de Rusia e incluso el de sus aliados de la OTAN, a los que ha tratado de convencer recientemente, situación que, de materializarse, además de producir un eventual aunque improbable enfriamiento de las relaciones con Rusia y China, tendría repercusiones en el sistema de seguridad internacional que articula Naciones Unidas, que se basa, precisamente, en el respeto a los tratados que configuran la base del derecho internacional.

---

## MYANMAR, ENTRE CHINA Y LA INDIA; UN ENCLAVE GEOPOLÍTICO



AGUSTÍN TORO DÁVILA\*



MARTÍN PÉREZ LE FORT\*\*

*El Estado de Myanmar está ubicado en una región de características geopolíticas que presenta condiciones diferentes según sean las perspectivas de sus dos grandes vecinos, la India y la República Popular China. La India, desde su condición de colonia británica, incluyó a Myanmar (Burma) como parte de su expansión hacia la península de Indochina y como una región de “tapón” para separar sus dominios coloniales de los de Francia (Laos y Viet Nam) y para impedir la proyección del Imperio Chino hacia el océano Índico y, particularmente, hacia el mar de Andamán que permite controlar el acceso al estrecho de Malaca, en ese entonces, la principal ruta marítima hacia el Asia Pacífico. Desde la China ocupada por sus fuerzas militares, Japón usó a Burma como un estado puente hacia la Indochina occidental y, de hecho, desde ella efectuó la ocupación militar de Malasia, Singapur y de las islas de Java y Sumatra durante la II Guerra Mundial.*

*En la actualidad, existe una estrecha relación entre Beijing y el Gobierno de Rangún, especialmente en lo militar, la que ha permitido a China contar con instalaciones navales en varios puertos e islas en el mar de Andamán. Con esto, Myanmar se constituye como un “puente” de la República Popular China hacia el océano Índico y logra una salida más directa hacia ésta para sus regiones mediterráneas, provincias sur occidentales. La India, a su vez, por sobre Myanmar, mantiene su tradicional apoyo económico y político a Viet Nam, rival de China en asuntos de soberanías marítimas en el mar del Sur de la China y en algunos de sus archipiélagos.*

*Este artículo que busca establecer el rol de Myanmar en la rivalidad (Sino-India) por la hegemonía del Asia Central Sur y del Sudeste considera que “ella tomó una forma definida después que la ex Unión Soviética y Estados Unidos perdieron influencia en ellas. El antiguo balance de poder entre India y China parece haber adquirido una nueva razón de ser en la Post Guerra Fría”.<sup>1</sup>*

---

\* Mayor General. Oficial de Estado Mayor; Profesor Militar de Academia en Historia Militar y Estrategia, en Geografía Militar y Geopolítica. Profesor en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Profesor de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Director del Instituto Geopolítico de Chile.

\*\* Licenciado en Sociología de la U. de Chile; Magíster en Estudios Internacionales del Instituto de Estudios Internacionales U. de Chile; Diplomado en Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE)

1 J- Mohan Malik. “Sino- Indian Rivalry in Myanmar: Implications for Regional Security”. Contemporary Southeast Asia”. Volumen 18 N° 9 de 9 de septiembre 1994, Pág. 52. Singapore.

## MYANMAR, PASADO Y PRESENTE

### El entorno histórico y geográfico

El Estado de Myanmar fue históricamente un centro de atracción para los intereses opuestos entre potencias regionales y también extrarregionales, debido particularmente a su posición geográfica relativa. Su territorio, con extensas costas en la cuenca nororiental del océano Índico, es un puente entre el centro y sur occidentales de China, región mediterránea y geográficamente alejada del centro. Es la continuidad geopolítica entre las penínsulas de la India y de Indochina y permite un control del paso oceánico de Málaga, hasta hace no mucho tiempo, la ruta más conveniente comercial y militarmente.

El pueblo birmano es originario del Tíbet y se asentó en estas tierras a fines del primer milenio, desplazando a sociedades más antiguas a las cuales dominó, entre las cuales estaban los pueblos Kachin (frontera norte con China), Chin, Mön (zona costera central occidental) y Kayin o Karen (frontera central sur con Tailandia). A comienzos del milenio, en 1044, se estableció una dinastía budista que ejerció el poder desde la ciudad de Pagan ubicada en la región norte. Durante más de dos siglos este reino extendió su influencia hasta la región sur del Delta y hacia Sri Lanka y permitió que algunos de los pueblos originarios mantuvieran cierto grado de autonomía.

Sus rivales regionales fueron el reino de Tailandia en el oriente y el Imperio Chino en el norte, con los cuales mantuvo un permanente estado de guerra. En el siglo XI (1287) la dinastía mongol

de China, con el emperador Kubilai Khan, invadió y conquistó el país y lo mantuvo como estado tributario hasta el siglo XVI. Los imperios navegantes europeos iniciaron sus incursiones hacia el oriente del océano Índico, los españoles por las rutas del Pacífico y los portugueses por las del Atlántico-Índico, con lo cual se inició una época en la cual los intereses extranjeros comerciales se disputaron esta región del mundo todavía desconocida para ellos.

Aproximadamente en 1551, empresas comerciales lusitanas arribaron a las costas de Birmania y lograron acuerdos comerciales con los caudillos locales que no aceptaban la dominación china. A cambio de productos agrícolas de gran valor en Europa, los comerciantes europeos le prestaron ayuda militar para combatir a los invasores. Desde la región central norte, con base en Mandalay, la dinastía birmana de los Toung primero y la de los Konmaung posteriormente, dominaron sucesivamente gran parte del actual territorio del país, (aproximadamente 1530 y 1824). A comienzos del siglo XIX entraron en escena los franceses y británicos; los primeros, asentaron sus dominios en el occidente de la península de Indochina (Viet Nam, Laos y Cambodia); los segundos, lo hicieron en la India, desde la cual incursionaron hacia Birmania y Malasia.

Entre 1824 y 1826, fuerzas navales y terrestres británicas invadieron el país combinando desde Bengala sus ofensivas marítimas con otras terrestres. Birmania pasó a ser parte del imperio británico de la India y se estableció en ella un Gobierno local en el puerto de Rangún, ubicado en la región del

gran Delta. El dominio de la Corona inglesa a través de la India se mantuvo hasta después de la I Guerra Mundial. Se impuso un sistema de administración colonial rígido y se propició la inmigración de hindúes para servir importantes cargos coloniales desplazando a los nativos.

En el comienzo de la década de los años treinta, adquirieron fuerza e importancia algunos movimientos nacionalistas birmanos los que empezaron a luchar por la independencia del país; el movimiento de los “Jóvenes budistas” que inició sus protestas en 1930 y, muy luego, recibió el apoyo de otros, uno de ellos el de jóvenes estudiantes que se autodenominaron como los “Tackin”, que se organizó como fuerza de combate con el “Ejército para la independencia de Birmania” (EBI). En poco tiempo la oposición logró un primer objetivo, cuando en 1937 la Corona británica aceptó separar a Birmania de la India con un Gobierno local independiente, pero en calidad de dominio de la Corona.

La resistencia birmana continuó actuando en pro de la total independencia, pese a las duras represiones británicas; en el inicio de la II Guerra Mundial, el Imperio de Japón, desde China, atacó las colonias británicas y francesas de Indochina teniendo como fundamento la necesidad de terminar con el dominio europeo sobre el Asia Oriental. Los movimientos independentistas birmanos apoyaron decididamente la ocupación militar japonesa de 1942 y Birmania se constituyó como la principal base nipona de operaciones para invadir Malasia, Singapur y las islas de Java y Sumatra. Con la ocupación del norte birmano el ejército japonés cortó

las comunicaciones terrestres entre los ejércitos británicos de la India y las fuerzas nacionalistas de Shian Kai Shek (China nacionalista), dejando a este último aislado e incapacitado para seguir resistiendo. La campaña británica por abrir “la ruta de Birmania” fue una de las principales acciones aliadas en la contraofensiva de Japón. Hacia el final de la guerra, Japón trató de establecer un gobierno nacional (como lo hizo en Filipinas y en Indonesia) sujeto al control nipón; se trataba de “gobiernos títeres” que debían actuar según los intereses de los invasores que ya empezaban a sentir los efectos de su derrota en el Pacífico.

Para los movimientos independentistas se presentó entonces la oportunidad de lograr la plena independencia, separándose de los nipones y organizándose en la “Liga antifacista del pueblo” (LAFPL), la que inició una acción de guerrillas en contra de las tropas de ocupación. Con la rendición japonesa, el Gobierno británico regresó a la colonia en condiciones muy diferentes: los birmanos no eran los súbditos sumisos y dependientes sino que estaban organizados mental, política y militarmente para romper todos sus vínculos con la potencia colonial.

En 1948, el Reino Unido fue incapaz de controlar la subversión y debió aceptar la independencia. Se estableció un Gobierno nacional sobre la base de la LAFPL, liderada por U Un, principal prócer de la independencia. El 4 de enero de ese año se constituyó la República Federal de Birmania (o Burma), con siete provincias o divisiones de predominio birmano y siete estados correspondientes a las minorías étnicas. Este

reconocimiento de autonomía para los pueblos minoritarios creó dificultades entre los diferentes grupos que habían luchado unidos por la independencia, por considerarse que ello atentaba contra la unidad nacional. Sin embargo, Un se mantuvo en el poder por cerca de 10 años, pese a que tuvo que enfrentar los intentos subversivos de movimientos comunistas apoyados por la ya consolidada República Popular China y que contaban con la estrecha cooperación de algunos de los pueblos originarios, especialmente de los shan y de los kachin.

La LAFPL se fraccionó entre procomunistas y anticomunistas. Estos últimos apoyaron el golpe militar encabezados por el general Ne Win. El nuevo Gobierno frenó decididamente las presiones separatistas de los pueblos shan y kachin y reimpuso la pérdida disciplina administrativa, estableciéndose un nuevo orden político controlado por el ejército. Ne Win logró terminar con los separatismos y divisiones subversivas y, por ello, decidió realizar elecciones generales en 1960; éstas le fueron adversas y dieron el triunfo al líder U Un, quien retomó el poder.

En dos años de gobierno el Jefe de Estado impuso el budismo como la religión del Estado y trató de dar mayor autonomía a los pueblos, poniendo en peligro la unidad nacional, lo que rompió la paz y provocó un nuevo golpe de Estado. En 1962 regresó nuevamente al poder el general Ne Win que gobernó por casi veinte años, durante los cuales Birmania se unió a la organización de los países "No Alineados" y mantuvo al país neutral de las guerras de Indochina. Diferentes movimientos opositores lograron modificar las condiciones del Gobierno.

En 1981, el general Ne Win renunció a su cargo; sin embargo, al constituirse el nuevo Poder Ejecutivo con el "Consejo de Restauración de la Ley y el Orden" (CRLO), el mismo Ne Win mantuvo la presidencia del único partido político oficialmente reconocido, la "Liga Nacional por la Democracia", pero no la jefatura del Estado que pasó al general San Yu. El país cambió oficialmente su nombre por el de Unión Myanmar y asumió una posición internacional pro China.

En 1988, Ne Win y San Yu renunciaron a sus cargos presionados por una fuerte oposición y asumió el poder el general Saw Maung, que estableció un nuevo Gobierno con el "Consejo para la Paz y del Desarrollo del Estado" (SPDC: sigla en inglés) que llamó a elecciones generales en 1990 y en las cuales el partido opositor Liga Nacional por la Democracia obtuvo cerca del 80% de los asientos del Parlamento.

El desconocimiento del Gobierno de esta victoria, sus severas medidas de represión y la estrecha relación diplomática y militar con China, acentuada por la aceptación de los sucesos de Tíananmen, frente a los cuales Myanmar apoyó la posición del Gobierno de Beijing, produjo un quiebre de las relaciones del país con la comunidad internacional occidental y con los países del Sudeste asiático.

El Gobierno del SPDC se mantiene con el total control del país y pese a la oposición de Estados Unidos y a las críticas internacionales, por la permanente vulneración de los derechos humanos, Myanmar fue aceptado como miembro de la Asociación de Naciones del Sud Este Asiático (ASEAN).



**Mapa 1.**  
Instituto Geográfico Militar

### Situación política interna y socio-económica

Myanmar es un país en el cual la religión budista es la predominante entre sus 48 millones de habitantes. Su lengua oficial es la birmana. Su composición humana, religiosa, cultural, política interna y económica es la siguiente:

- Lengua oficial:** Birmana (raíces tibetanas y mongoles)
- Religión budista:** En un 88% (cristianos, musulmanes y otras, entre un 8 y 10%).
- Grupos étnicos:** Birmanos (68%); kashin (4-6%); shan (9%); Mön (4%); raschines (4%); otros (3-5%).

Pese a que estos pueblos originarios tienen un reconocimiento oficial y se han organizado en Estados en los cuales tienen autonomía regulada en materias de

lengua, costumbre y religión, han sido permanentemente factores de descontento en contra del Gobierno central, con lo cual éste se ha visto en la necesidad de mantener un constante control político-militar sobre ellos ante las continuas convulsiones políticas internas. Las represiones han sido objeto de crítica internacional por su excesiva dureza. Este fue el principal motivo por el cual Myanmar solamente ingresó al ASEAN en 1997.

Actualmente, la resistencia de los pueblos es mínima y un gran número de sus habitantes ha buscado refugio en los países fronterizos, en una cantidad que sobrepasa el millón de personas. Pese a ello, el Gobierno justifica su aumento del presupuesto de Defensa por la necesidad de combatir a los guerrilleros nacionalistas.

### Gobierno y política interna

El Gobierno es ejercido por El Consejo para la Restauración de la Ley y el Orden del Estado, compuesto de 19 miembros, todos los cuales son altos jefes de las Fuerzas Armadas, los que con excepción del Presidente Sr. General Than Shwe, no forman parte del gabinete ministerial. Desde que en 1990 el gobierno desconoció la victoria electoral de la Liga Nacional para la Democracia, la oposición no ha tenido ninguna posibilidad de expresar su descontento debido a la fuerte presión estatal, y según analistas políticos del Far Eastern Economic Review (Año 2000), actualmente el Gobierno militar está aun más fuerte que en 1992 y sus Fuerzas Armadas, pese a no tener amenazas desde el exterior, han aumentado considerablemente en los últimos años.

Con 32 batallones de inteligencia el Gobierno mantiene el control absoluto de la población y de todas las actividades nacionales que puedan amenazar la seguridad del Estado.

### Situación socioeconómica<sup>2</sup>

De acuerdo con antecedentes del Banco de Asia para el Desarrollo, el crecimiento del producto bruto nacional para el año 2000 no habría sido superior a un 3% con relación al año 1999 y la inflación no bajaría de un 25%. Lo anterior contradice las estimaciones del Gobierno que establecía un crecimiento de un 5,5% y una considerable disminución de la inflación.

La situación socioeconómica es baja en comparación con la de otros países de la región; la escolaridad es mínima, particularmente la educación superior; las carencias en materia de salud son muchas y un alto porcentaje de la población es adicta al consumo de drogas. Myanmar está considerado como un importante productor y exportador. La capacidad energética es baja y la corriente eléctrica se corta a lo menos 12 horas diarias, lo que afecta la producción industrial y la vida doméstica de la población.

En el contexto regional el país registra exiguos índices de calidad de vida y el mayor presupuesto de Defensa:

**Ingreso per cápita:** US\$ 1.100

**Expectativa de vida:** Hombres 53 años - Mujeres 55 años

**Mortalidad infantil:** 78 x 1.000.

**Camas de hospital:** 1 x 1.560 personas.

**Presupuesto de Defensa:** 7.7 % del producto nacional.

### Producción y consumo de drogas

Myanmar está considerado como un importante productor y exportador de opio y de otros tipos de drogas. La Embajada de Estados Unidos en Rangún estima que la exportación alcanza a más \$ US 600 millones anuales. Existe adicción en un alto porcentaje de la población.

El Gobierno del Presidente Clinton, en junio de 1999, resolvió mantener las sanciones económicas que se habían impuesto por “ser una importante fuente de producción de narcóticos ilegales”.<sup>3</sup>

### Distribución de la población por etnias



Mapa 2.  
Instituto  
Geográfico Militar

2 World Almanac. Año 2000 “Millennium Collector’s Edition”. Pág. 82. New Jersey (EE.UU.).

3 Far East Economic Review. Asia 2000 Year Book. Pág. 89. Hong Kong.

## Intereses encontrados en Indochina, India y República Popular China

### La presencia histórica

La presencia de la India y de China en la península de Indochina es milenaria y es posible que de ello derive su nombre.

En el pasado remoto, la India tomó contacto con los pueblos de Indochina y, en general, con los archipiélagos del Sudeste Asiático. En su obra *Historia de Indonesia*, el escritor Juan Bruhat se refiere a la penetración de India en Indonesia e Indochina en los términos siguientes: "Seguramente, los primeros contactos con India debieron ser muy antiguos y la leyenda javanesa de Aji Saza debe tener base histórica. Ese fue un príncipe que llegó a las islas desde la India y enseñó la escritura y los primeros rudimentos de astronomía y cronología al pueblo de Java. Su influencia fue considerable en Java y en Sumatra y también alcanzó a Borneo (Kalimantan) pues se han descubierto allí algunas inscripciones. Pero, antes de eso los indonesios eran excelentes navegantes y por lo tanto debían tener ciertos conocimientos de astronomía. Sin embargo, lo que es más importante, y la historia lo comprueba, es que desde la India llegaron las grandes religiones, el bramanismo y el budismo, una cultura artística ya elaborada y modelos de instituciones políticas superiores a las de los clanes y tribus de esos pueblos. Sería impropio, no obstante, hablar de una colonización hindú".<sup>4</sup> Los pueblos de la India constituyeron algunos reinos indostánicos-malayos en los

diez primeros siglos de la era cristiana, siendo los más importantes los de Malayú, de Shrivijaya (en Sumatra y Java) y los de Fusan y Champa en los actuales territorios de Cambodia y sur de Viet Nam. El reino-imperio de Shrivijaya tuvo su mayor esplendor entre los siglos VIII al XI D.C.

La influencia indostánica y la religión budista fueron posteriormente reemplazadas en parte por la llegada a la región de navegantes islámicos. En algunos sectores se mantuvo el budismo como sucede en Myanmar y Tailandia, en otros se impuso el islamismo. En todo caso, actualmente se mantienen expresiones religiosas y culturales originarias de la India.

La presencia china presenta características diferentes a la hindú; llegó a la región en la forma de inmigraciones de minorías dedicadas al comercio y a la agricultura, aunque no estableció Estados soberanos. La zona norte de la península de Indochina fue invadida por ejércitos chinos y durante varios siglos ella fue la provincia de Giao Chon (aproximadamente siglos III y VII D.C.). Flotas navales chinas incursionaron en todo el mar del Sur de la China y en los mares interiores indonesios, más en acciones de piratería que de conquista.

Existe una relación directa entre las condiciones políticas internas que se vivieron en China con la intensificación o la disminución de las migraciones chinas hacia Indochina. Esta situación se hace evidente a partir del siglo VII, cuando las regiones del sur de China sufrieron los

---

4 Jean Bruhat. "Historia de Indonesia". Editorial Universitaria de Buenos Aires. Pág. 15, 1964.

efectos del hambre y de las fuentes de trabajo; numerosas familias emigraron hacia la Indochina. La cantidad de inmigrantes debió ser considerable, puesto que por largo tiempo las leyes imperiales chinas prohibieron a los naturales abandonar su país y esto se mantuvo hasta 1911 cuando la dinastía manchú de los Shing fue derrocada.

Desde Indochina los inmigrantes se desplazaron hacia el archipiélago de Indonesia, siempre manteniéndose como minorías con sus costumbres y cultura. Este proceso se conoce como el de “la diáspora china”.

La República de la India ha centrado su interés en fortalecer particularmente sus relaciones con Viet Nam. Según Indira Gandhi, ex Primera Ministra, las relaciones de amistad entre India y Viet Nam son milenarias, pero la primera nunca jugó el papel de gigante frente a la otra, pese a su tamaño y potencialidad.

El 7 de enero de 1972, el Gobierno de Nueva Delhi reconoció oficialmente al de la República Democrática de Viet Nam del Norte. Este hecho, que alcanzó especial trascendencia internacional dada la pugna de poderes que se vivía en Viet Nam, Laos y Cambodia, tuvo su origen en el apoyo que Estados Unidos prestó a Pakistán en el conflicto hindú-pakistaní de 1971 y en el creciente distanciamiento entre China, Viet Nam y la URSS, por las incursiones chinas en las fronteras nor-occidentales del territorio hindú (Cachemira). Como respuesta, tanto a Estados Unidos como a la República Popular China, Indira Gandhi, en agosto de 1971, firmó un tratado con la URSS, que fue una pieza importante en el reconocimien-

to oficial del Gobierno de Ho Chi Minh en el año siguiente.

### **La presencia actual**

Tanto la República Popular China como la India son las dos mayores potencias del conjunto de dos regiones geográficas, Centro Sur y Sudeste Asiático las que, desde la perspectiva de la seguridad, se constituyen como un solo espacio geopolítico. La rivalidad entre ellas que ya ha sido comentada y se fundamenta principalmente en las aspiraciones hegemónicas de cada una de ellas, pretende alcanzar dentro de ese espacio geoestratégico propio una misma seguridad regional.

La República de la India ejerce un dominio sobre el golfo de Bengala y para mantenerlo requiere alcanzar una fuerte influencia sobre los Estados costeros, Bangladesh, en el norte; Sri Lanka en el occidente, y Myanmar, Malasia e Indonesia en el oriente. Este logro le permitiría ejercer, de hecho, el dominio del océano Indico en su cuadrante nororiental y el control de los estrechos marítimos de Málaca y los indonesios propiamente tales. La República Popular China es la potencia mayor en el mar del Sur de la China y el ejercicio de un dominio sobre éste podría ser disputado, legal pero no militarmente, por Indonesia, Filipinas, Malasia y Viet Nam; sin embargo, sus necesidades político-estratégicas y económicas le exigen salir al océano Indico no solamente a través de los estrechos sino por medio de una ruta terrestre más directa que termine en una conveniente posición marítima en aquél.

Este juego de equilibrio de poderes, en ambos lados de la Península

Indochina, se reactivó al término de la Guerra Fría, cuando Estados Unidos y la ex URSS debieron abandonar una región que fue el mayor espacio de desencuentros y desafíos entre ellos.

En 1976, y cuando ya se había producido el colapso norteamericano y Viet Nam del Sur había sido derrotado, la India inició un programa de apoyo al Gobierno de Hanoi y que era parte del juego político de Nueva Delhi que, entre 1975 y 1979, resulta poco definido, pues, mientras por un lado buscaba mejorar sus relaciones con Beijing, por el otro, apo-

yaba a Hanoi en su proceso de unificación y de expansión y en su misma situación conflictiva con China. Este juego se definió a partir de 1979 cuando tropas chinas invadieron zonas fronterizas vietnamitas. El programa de Ayuda y Cooperación se formalizó con la creación de la “Comisión Conjunta Hindú-Vietnamita”. Posteriormente, en la última década ha intensificado su apoyo en todos los campos anteriores, incluyendo la venta de algunos implementos militares menores; su ayuda en el campo diplomático internacional ha contribuido para mejorar la imagen del nuevo Viet Nam.

Mapa 3.  
Instituto Geográfico Militar



En relación con Myanmar, la India ha mantenido una actitud de no interferencia en sus asuntos internos, pese a que ha participado en las críticas que la comunidad internacional hace sobre la falta de democracia en el país y el no respeto de los derechos de las minorías étnicas; empero, el Gobierno de Nueva Delhi ha expresado su preocupación por los esfuerzos de la República Popular China por ganar una posición de privilegio en el golfo de Bengala.

Como ya se señaló anteriormente, la República Popular China ha aumentado su apoyo económico, militar y político al Gobierno de Rangún desde 1990. Lo anterior se ha materializado con el aporte técnico y financiero para mejorar la infraestructura de la red vial y portuaria de Myanmar y con ventas de material bélico, lo cual ha permitido que éste haya aumentado su potencial militar considerablemente; su ejército ha incrementado sus cuadros de 180.000, que tenía en 1989, a más de 300.000, que tiene en la actualidad, y que continuará aumentando hasta una meta de 450.000 hombres; su Fuerza Aérea tiene una capacidad operativa superior a la de otros Estados de la península y su Armada, aunque mayormente compuesta por unidades menores de seguridad costera, tiene habilitadas bases navales importantes en sus costas y en sus islas cercanas en el golfo de Bengala y mar de Andamán.

En relación con Viet Nam, Beijing mantiene un bajo nivel de relaciones diplomáticas y prácticamente no existen las relaciones comerciales oficiales; entre

ambos Estados se mantienen controversias por problemas derivados de jurisdicciones marítimas en el Mar del Sur de la China.

### **Myanmar y sus condicionantes político-estratégicas**

“Por sus recursos humanos y naturales y por su ubicación geoestratégica, entre el Sur del Asia y el Sudeste Asiático, Myanmar se insinúa como la potencia de mayor poderío del Sudeste Asiático”<sup>5</sup>. Sin embargo, como lo analiza el mismo autor, el país presenta debilidades efectivas en los campos de la política interior y exterior, además de otras de carácter económico social que ya hemos señalado anteriormente.

En cuanto a política interna se refiere, sus problemas son derivados, fundamentalmente, de su forma de Gobierno, que representa un sistema autoritario que no reconoce ningún tipo de oposición y que mantiene un fuerte control policial y militar, vulnerando las libertades ciudadanas en la medida que ellas no se ajustan a los intereses del poder. A lo dicho debe agregarse que Myanmar es un país dividido por luchas internas entre el poder central y grupos étnicos nacionalistas que impiden el logro de un sentimiento real de unidad nacional. Los antecedentes señalados proyectan hacia el interior del mismo país y hacia el exterior una imagen negativa de su Gobierno; se vive en una incertidumbre permanente, no se acepta la disensión de ningún tipo y los Estados regionales y el mismo mundo internacional lo consideran como un país

5 Mohan Malik. “Myanmar’s Rol in Regional Security”. Contemporary Southeast Asia. Volumen 19 N° 1, Pág. 53. Singapore. 1997.

en el cual los principios democráticos y los derechos individuales son vulnerados permanentemente. La oposición no tiene capacidad de reacción y los grupos nacionalistas étnicos son reprimidos con extrema dureza; no se vislumbra una posibilidad real de solución.

La situación vecinal del país en su frontera este es normal: Myanmar mantiene relaciones diplomáticas y económicas con Laos y Tailandia. Con esta última, que es su segundo socio comercial, mantiene con cierta frecuencia incidentes fronterizos que se producen por los ilegales cruzamientos de los espacios limítrofes por parte de los grupos guerrilleros Shan, Kayah y Kayin, que se ven acosados por las fuerzas gubernamentales de represión y por problemas derivados del tráfico de estupefacientes, que constituye una importante fuente de ingresos negros para ambos países y ante el cual ambos Gobiernos se responsabilizan mutuamente. Los incidentes tienen siempre soluciones coyunturales que postergan las situaciones de tensión, pero no las solucionan definitivamente. En su frontera oeste, tiene como vecinos a Bangladesh y a la India. Con el primero ha tenido desde fines del año 2000 algunos incidentes producidos por las persecuciones de fuerzas militares de Myanmar a guerrilleros rebeldes de los shin que buscaron refugio en el territorio de ese país; empero, las situaciones producidas son subsanadas. Ambos países tienen en común su tendencia proChina lo que posibilita un buen entendimiento entre ellos. La India recibe del acercamiento de China hacia Myanmar y de la posición marítima que desde allí puede lograr en el Golfo de Bengala, basada hasta la fecha en su no discutida ni afectada hegemonía.

En el marco mismo del Sudeste Asiático, las relaciones de Myanmar están fuertemente influenciadas por las posiciones que los países regionales tienen con respecto a la República Popular China; se identifica al primero como aliado incondicional de ella. Singapore y Tailandia, los dos principales socios comerciales con Myanmar, mantienen una posición intermedia con China, Laos y Cambodia que son también más cercanos y, por el contrario, Viet Nam, Indonesia, Malasia, Filipinas y Brunei presienten una condición de amenaza por parte de Beijing y esa amenaza puede ser más peligrosa en la medida que el Gobierno chino aumente su influencia y su penetración hacia el golfo de Bengala a través de Myanmar.

Tomando en consideración el notorio incremento de su poder militar y el significativo rol que puede jugar en la presencia de China en el océano Indico, Myanmar adquiere una especial importancia como potencia regional secundaria; sin embargo, no se puede dejar de considerar algunos factores que podrán gravitar negativamente en la mantención de esa condición, entre otros:

- difícil situación política interna
- carencia de una real unidad nacional
- economía no bien cimentada
- posición de crítica de sus consocios de ASEAN, y finalmente
- la fuerte dependencia de la República Popular China para su desarrollo.

## **EL DESENCUENTRO; CHINA Y LA INDIA**

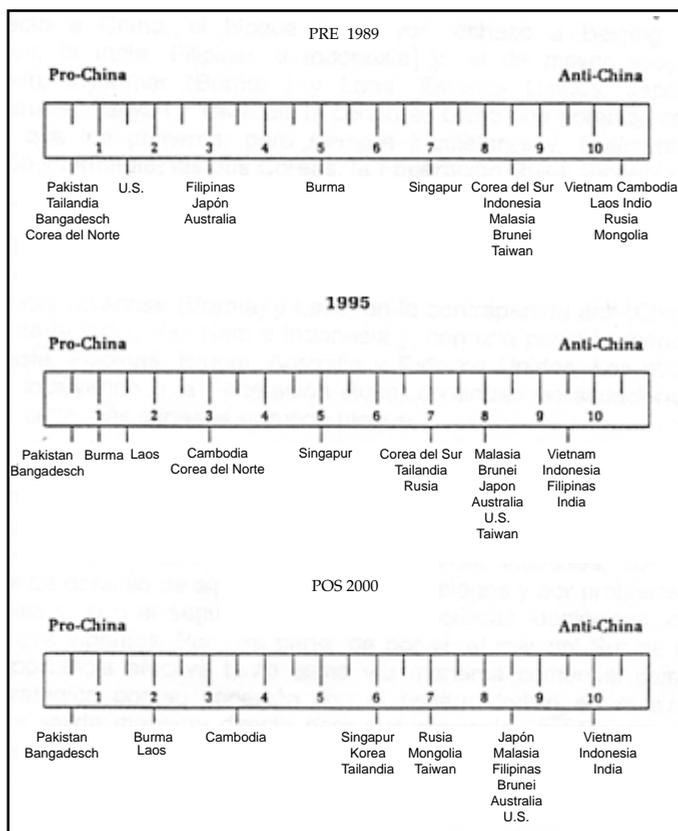
### **China y el balance regional del poder**

El autor Malik ya citado, considera que la República Popular China que está

alcanzando rápidamente la condición de potencia asiática (y también mundial), ha modificado el sistema de alineamiento de los Estados y reorientado el balance regional del poder. En el cuadro siguiente,

Malik demuestra cómo los Estados del Asia Central Sur y del Asia Pacífico han modificado sus posturas frente a China en la medida que ésta ha ido logrando mayor potencialidad.

**Gráfico: El ascenso de China y la variación del poder en el Asia-Pacífico**



En 1989, antes del colapso de la URSS, ésta tenía una importante presencia en el Pacífico y en el mar del Sur de la China con sus bases navales en Cam Ray Bay. La URSS era, de hecho, una potencia asiática y del Pacífico. En la escala superior de la figura presentada se refleja que, si bien los principales aliados de China eran Pakistán, Bangladesh, Tailandia y Corea del Norte, Estados Unidos, sin ser un posible aliado de ella, buscaba aproximarse sólo para com-

pensar la fuerte presencia de la URSS. En el Indico, Myanmar (Burma) se ubicaba en una posición exactamente intermedia y en un grado creciente; los Estados que vislumbraban una amenaza por parte de Beijing eran: Singapur, Corea del Sur, Indonesia, Malasia, Brunei y Taiwan llegando al máximo recelo en Viet Nam, Cambodia, Laos, Mongolia, URSS y la India. Dos bloques eran perfectamente identificables; uno proChina sobre la base de Tailandia, Pakistán, Bangladesh,

Corea del Norte y el mismo Estados Unidos; y el otro, antiChina, constituido por la URSS, los países indochinos dominados por Viet Nam (Cambodia y Laos), Mongolia y la India.

En 1995, (segunda escala de la figura) cambió el alineamiento de los Estados con respecto a China; el bloque de mayor rechazo a Beijing lo constituían: Viet Nam, la India, Filipinas e Indonesia; y, el de mayor apoyo: Pakistán, Bangladesh, Myanmar (Burma) y Laos. Estados Unidos, Japón, Australia, Malasia, Brunei, Taiwan y Tailandia la percibían como una potencia con menor peligrosidad que los primeros, pero siempre inquietante y, finalmente, asumían una posición intermedia: las dos Coreas, la Federación Rusa, Singapur y Tailandia.

Como se refleja en la tercera escala, en el 2000, el alineamiento se modifica nuevamente. Podríamos considerar dentro del bloque proChina siempre a: Pakistán, Bangladesh, Myanmar (Burma) y Laos; en la contrapartida antiChina se ubican nuevamente: la India, Viet Nam e Indonesia y, con una posición menos radical: Japón, Malasia, Filipinas, Brunei, Australia y Estados Unidos. Los otros Estados regionales, incluyendo a la Federación Rusa, continúan en situaciones intermedias, pero un tanto más afines al segundo bloque.

Como un recuento final de este análisis se puede concluir que la República Popular China busca alcanzar la hegemonía en el mar del Sur de la China y en el logro de este objetivo político-estratégico sus principales opositores son Viet Nam e Indonesia, países con los cuales ha tenido conflictos de intereses; con el primero, por disputas de dominio de al-

gunas islas y archipiélagos y por problemas limítrofes continentales y, con el segundo, por razones políticas ideológicas, de larga data, pero siempre vigentes. Por otra parte, de por sí, el mar del Sur de la China tiene una importancia efectiva tanto como vía marítima comercial como espacio político-estratégico por su conexión con el océano Indico, en el cual Beijing necesita una salida marítima directa para sus provincias mediterráneas occidentales; es en este último requerimiento donde se produce el encuentro con las otras rivalidades que lo enfrentan con la India y aquí, Myanmar aparece en el escenario.

### **La India y sus aspiraciones como potencia regional**

Como ya se expresó anteriormente, la India, desde su independencia, ha buscado mantener el dominio del golfo de Bengala y del mar de Andamán y hasta ahora, después del término de la Guerra Fría, no ha recibido los efectos de posibles amenazas dentro del escenario regional, por cuanto ninguno de los Estados presentes en éste tiene posibilidades de disputárselos. En sus enfrentamientos político-diplomáticos y militares con China, Viet Nam ha sido para ella una pieza importante en el Sudeste Asiático y la unión geopolítica con él se materializa precisamente por la vía marítima a través de los estrechos de Málaga, Sunda y Lombok que pueden ser controlados por Malasia e Indonesia, cuya posición anti-China, destacada en la figura de Malik, los ubica como alineados junto a Nueva Delhi.

En 1987, el autor John W. Garven escribió en relación con la rivalidad entre China y la India: “ Desde los inicios de la

década de los sesenta, cada país ha considerado que el otro representa una potencial amenaza militar que se cierne a lo largo de disputadas fronteras, étnicamente sensibles y geográficamente aisladas. Por otra parte, ambos países han considerado que el otro coopera con potencias hostiles que tratan de cercarlo y presionarlo<sup>6</sup>. Asimismo, este autor señala que la situación de relaciones entre ambas potencias se basa en que: "El Gobierno de Nueva Delhi busca que la India sea la potencia preeminente en el Asia Sudoriental; en concordancia con ello, es muy sensible a la penetración de otras potencias en la región, Estados Unidos en el océano Indico, la Unión Soviética en Afganistán, así como China en el Sudeste Asiático. China sería la potencia que tiene la posición más sólida para disputar a la India esta supremacía".<sup>7</sup>

En una visita oficial a Hanoi el Premier de la India, Rajiv Gandhi, en 1985, expresó públicamente que en el escenario internacional Viet Nam y la India habían estado juntos y que siempre lo estarían; juntos se opondrían a toda forma de dominación o discriminación. Fue una cautelosa advertencia a Estados Unidos y a China para que no se inmiscuyeran en asuntos regionales. Pocos días después de esa visita, una flotilla de guerra china, compuesta por dos buques, por primera vez salió al exterior y lo hizo para visitar el puerto de Karachi, en Pakistán.

En el encuentro de intereses de la India con China, como se puede apre-

ciar, otros importantes actores del Sudeste Asiático y de SURASIA tienen posiciones bien determinadas; hasta hace poco, y en forma abierta, Viet Nam estaba con la India y Pakistán o con China. Desde 1990 la aspirada supremacía de la India tiene la amenaza de una China con costas en el golfo de Bengala.

Se presenta entonces un nuevo tablero político-estratégico, en el cual las dos piezas principales, la India y China, tienen sus peones; la una con Viet Nam y Malasia en Indochina e Indonesia en el encuentro mismo de los océanos Pacífico e Indico y la otra, China, mantiene a Pakistán y a Bangladesh en la península indostánica y a Myanmar en Indochina. Estados Unidos y la Federación Rusa no tienen ya mucho más que decir; o están ambos a favor de una de las potencias o cada uno apoya sólo a una; con esto último, se visualizaría así el mismo panorama o uno muy similar al de la Guerra Fría.

### **El espacio oceánico en disputa**

El espacio oceánico dentro del cual la India y China buscan alcanzar la supremacía político-militar comprende la cuenca nororiental del océano Indico (costa oriental de la península indostánica y las occidentales de la de Indochina e Indonesia) y la central occidental del Pacífico en los mares del Sur de la China y otros mares semiinteriores de Indonesia. Sobre este particular, el Presidente de la Asociación de Estudios Estratégicos de Taipei, general Wego

6 John W. Garven "La rivalidad chino-india en Indochina." *Asia Survey* 1987. Pág. 1216. University of California Press, EE.UU.

7 *Ibidem*.

Chiang expresó: “Asia tiene al océano Pacífico en el este y al Indico en el sur. Cuando los americanos del norte y del sur hablan de Asia y del Pacífico, significa que se refieren a dos regiones en conjunto. Y de hecho, todas las naciones vecinas al océano Indico caen en ese conjunto”.<sup>8</sup>

De las palabras del general Wego Chiang se desprende que para los intereses político-estratégicos encontrados entre China y la India existe un solo espacio marítimo en el cual están presentes todos los actores que ya hemos mencionado como potencias mayores, medianas y pequeñas en el Centro Sur de Asia y en el Sudeste Asiático alineadas junto a una u otra.

Este espacio tiene una relevancia especial por cuanto por éste pasan importantes rutas marítimas comerciales que van entre el Asia del Sur y el Asia Pacífico; de particular importancia económica y militar son las rutas petroleras que siguen buques estanques de capacidades superiores a las 33.000 toneladas. La India, como ya se señaló anteriormente, tiene supremacía en la cuenca del Indico y la China la tiene en la del mar del Sur de la China. Entonces, ambas potencias se encuentran, para mantener sus supremacías y para obtener condiciones favorables para, al menos, disputar aquélla en que no la tienen. Es importante en uno u otro caso la consideración de control de los estrechos de Málaca, Sunda y Lombok que deben cruzar esas rutas.

Mapa 4.  
Instituto  
Geográfico Militar



8 General Wego Chiang. “Discurso pronunciado en el Foro sobre la situación estratégica del Pacífico Occidental”, del 24 de enero de 1984. Publicado en noviembre de 1999 en Recuento Histórico del Diario “The Taipei Times on Line”, Pág. 18.

Las condiciones de las fronteras terrestres entre ambos Estados son extraordinariamente difíciles con la presencia física del cordón cordillerano más alto del mundo. Cabe considerar al respecto que ni China tiene intereses territoriales en la India ni ésta los tiene en China. Esa situación, geopolíticamente poco objetable, permite establecer los presuntos o evidentes objetivos político-militares tanto de la India como de la República Popular China. Para la primera, mantener su supremacía marítima en la cuenca nororiental del océano Índico impidiendo que China llegue y pueda operar en él y ganar una posición marítima que le permita disputar el dominio de los mares del Sudeste asiático a China lo cual requiere el mantenimiento y el incremento de sus relaciones con Viet Nam. Para la segunda, China, ganar una salida al océano Índico directa, con el fin de alcanzar la supremacía marítima en el golfo de Bengala y el mar de Andamán y desplazar a la India del mar del Sur de la China.

Luego, paradójicamente resulta que el destino que buscan ambas potencias está, precisamente, en este espacio oceánico. Nuevamente aparecen Viet Nam y Myanmar en juego de intereses regionales de las dos potencias.

## **MYANMAR EN EL JUEGO DE INTERESES REGIONALES**

### **LA SEGURIDAD REGIONAL Y SUS ACTORES**

La seguridad en el espacio geopolítico que abarca las dos regiones geográficas que estamos analizando y que en una concepción geoestratégica constituyen un solo conjunto, está de-

terminada por los intereses de varios actores, regionales y foráneos. El factor común está establecido tanto por la presencia directa de China y la indirecta de la India en el Sudeste Asiático como por la situación inversa que se vive en la cuenca nororiental del océano Índico. Sin embargo, la visión propia de los países regionales no es la única a tener en cuenta ya que Estados extrarregionales como Estados Unidos, la Federación Rusa y Japón tienen sus particulares intereses que, sin ser determinantes en la actualidad, no dejan de tener influencia en las decisiones de los actores regionales.

Uno de los actores claves en las relaciones regionales, particularmente con China, es la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), creada en 1967 y cuyo propósito fue la promoción de las relaciones económicas, culturales y sociales entre sus miembros. Inicialmente sus miembros fueron: Malasia, Indonesia, Singapur, Tailandia y Filipinas, luego se incorporó Brunei en 1984. Aunque jamás se planteó formalmente, el propósito político de la ASEAN fue crear un entorno en el cual la sobrevivencia de cada Estado sería asegurada a través del fomento de la estabilidad regional y la limitación de la competencia entre ellos. Esta organización es considerada como un modelo de regionalismo y de cooperación en el Tercer Mundo. ASEAN ha dado a los países miembros mayores niveles de reputación y audiencia internacionales de los que podrían haber alcanzado por sí solos. La incorporación de la mayoría de los países de la península de Indochina, entre ellos Viet Nam y Myanmar, ha generado un nuevo entorno muy promisorio respecto del incremento y cooperación regionales.

El primer elemento a considerar es que “el Sudeste Asiático no es una región coherente en términos de cultura y valores”,<sup>9</sup> aunque China e India penetraron culturalmente hacia esa región, no lo hicieron profundamente. “La mayoría de esos países ha tenido relaciones difíciles con China con la excepción de Myanmar, Laos y Tailandia. Sin embargo, China ha hecho esfuerzos para revertir esa situación a pesar de las tensiones con Viet Nam”.<sup>10</sup>

La ASEAN, en sus ya más de 34 años de vida, ha logrado notorios avances en su objetivo (no declarado oficialmente) de seguridad regional, pero se mantienen, todavía en la región, tensiones que no han podido ser superadas por cuanto en ellas intervienen potencias foráneas que buscan las satisfacciones de sus intereses particulares por sobre los mismos de la ASEAN.

Como positivos avances pueden destacarse los siguientes:

- Término de la división entre Estados prosoviéticos y prooccidentales.
- Se ha evitado, hasta el presente, la “balcanización” del mar del Sur de la China con negociaciones entre los Estados reclamantes de jurisdicciones, las que sin llegar a soluciones definitivas han permitido evitar los conflictos.
- Incorporación de China como miembro con el status de Socio de

Diálogo Pleno en la XXIX Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de 1995. Con esto se ha comprometido en el mantenimiento de la seguridad colectiva regional.

- Retiro del apoyo de China a los partidos comunistas de Cambodia, Indonesia y Malasia.
- Notorio incremento de las relaciones comerciales de China con los Estados de la ASEAN: es el tercer mercado exportador de sus productos después de Japón y Estados Unidos.

Las sombras que aún se mantienen en la Seguridad Regional provienen de la rivalidad de China y la India en Viet Nam, auspiciada o influida por los intereses de la India; la presencia norteamericana en el Asia Pacífico en apoyo directo a Corea del Sur y que, si bien no afecta directamente a la región, puede fácilmente proyectarse hacia ella; los intereses de Estados Unidos y de Japón por la seguridad de la ruta marítima hacia el océano Índico, especialmente en relación con el transporte del petróleo desde el Golfo Pérsico. Lo anterior impone la necesidad de asegurar también la otra vertiente del espacio geopolítico conjunto, la cuenca nororiental del océano Índico y en la cual están presentes los intereses de China, la India y Myanmar, además de los de otras potencias como Pakistán, Bangladesh y Sri Lanka.

De estas consideraciones resulta lógico sacar dos conclusiones concretas en

---

9 Paul Dibb “Toward a new Balance of Power in Asia”. Adelphi Paper 295. Mayo de 1995. Pág. 11 Oxford University Express.

10 Jawhar bin Hassan. “Southeast Asia and the Major Powers”. The Pacific Review, Volumen 8 N° 3 de 1995, Pág. 508, Gran Bretaña.

relación con el espacio por asegurar y con los actores que en esa seguridad pueden verse involucrados.

En primer lugar, la condición marítima-continental del espacio: las dos regiones geográficas que lo comprenden, Sudeste Asiático y cuenca nororiental del océano Indico, se constituyen como un todo inseparable; las costas continentales, los archipiélagos e islas, los mares que las bañan y los estrechos oceánicos que unen estos mares conforman un solo escenario político-estratégico. De tal suerte que no hay seguridad en una de las regiones si no la hay también en la otra.

La segunda conclusión se relaciona con los actores, entre los cuales están presentes las dos mayores potencias regionales en estudio, la ASEAN como organismo colectivo con miembros en ambas vertientes y potencias foráneas, militar y económicamente interesadas y que, en determinadas circunstancias, podrían tener un peso importante en el equilibrio de los poderes regionales.

### **MYANMAR, OBJETIVO O INSTRUMENTO DE CHINA**

Para el geopolítico norteamericano, almirante Mahan, un Estado solamente puede adquirir calidad de gran potencia internacional cuando tiene costas por lo menos en dos mares sobre los cuales tenga dominio o capacidad para disputar su dominio. La República Popular China con rapidez y con un impulso mantenido se está ya proyectando como una segunda superpotencia mundial económica y militarmente junto a Estados Unidos, pero tiene, hasta ahora, una posible limitante cual es la de tener litoral en sólo un océano, el Pacífico. Una gran extensión de su terri-

torio continental con las provincias de Xinjian, Xizong, Yunnan y Qinghai son mediterráneas y están geográficamente alejadas del centro vital del país y del mar.

El autor Malik, en artículos ya citados, se hace asimismo dos preguntas relacionadas con el rol de Myanmar en la rivalidad chino-india, las que estimamos pueden tener una respuesta común. ¿Es Myanmar un peón o un pivote para la política exterior de China? ¿Será Myanmar un poder regional por sí mismo o será el escenario en el cual se enfrenten China y la India?

Para el interés de la India de mantener su hegemónica posición en el Golfo de Bengala y en el mar de Andamán, la presencia de China en las costas del este del espacio marítimo señalado se constituye en un nuevo desafío para su seguridad. La rivalidad chino-india es de larga data; en 1962, tropas chinas e indias protagonizaron un conflicto militar, el que, si bien fue limitado en tiempo, espacio y medios, aumentó las tensiones entre ambos Estados; no se llegó a producir una escalada bélica por las condiciones morfológicas del terreno, que impiden el despliegue de fuertes medios militares y, tal vez, por la escasa importancia del objetivo geográfico disputado; sin embargo, por la seguridad en su frontera occidental y noroccidental, la India tiene motivos de preocupación constante por su disputa con Pakistán del territorio de Cachemira; la situación se mantiene y los intereses encontrados ya han provocado conflictos bélicos de consideración los cuales no finalizaron con tratados de paz, sino solamente con acuerdos transitorios que se vulneran, cada cierto tiempo, por incidentes fronterizos poco previsibles. La ONU mantiene una Misión de Observadores Militares que materializan una línea de “cese

de fuego" pero, hasta la fecha y desde hace más de 50 años, no se ha podido establecer un trazado límite oficial y aceptado por ambas partes. En su frontera oriental, pese a una relación poco definida con Bangladesh, el Gobierno de Nueva Delhi no tenía preocupaciones y es por ello que la persistente y creciente relación política, económica y principalmente militar de China con Myanmar le crea un nuevo cuadro de amenazas posibles. "Así como el apoyo de China a Pakistán ha presionado la seguridad de la India en el oeste, el notorio acercamiento de Beijing a Rangún le agrega una nueva preocupación en el este".<sup>11</sup>

¿Cuáles podrían ser la mejores alternativas de seguridad de la India, afectada en el occidente por un Pakistán apoyado por China y en el oriente por un Myanmar fuertemente influenciado por la misma gran potencia? A nuestro juicio, la posibilidad más posible sería la de buscar, en el entorno regional, la ASEAN fundamentalmente y en las grandes potencias interesadas en frenar la expansión de China hacia el Indico, el que Myanmar retorne a su antigua posición de no alineamiento, rompiendo sus lazos con Beijing. ¿Será esto posible?

Desde la perspectiva china el cuadro político estratégico es diferente. En su proyecto, ya en pleno cumplimiento, de ser una superpotencia mundial frente a Estados Unidos requiere alcanzar, como objetivo parcial, una presencia militar y económica tanto en el Sudeste Asiático como en Asia Central Sur. "Observadores de los

asuntos de China y de Myanmar han atribuido varios motivos para el deseo de China de expandir su economía y su influencia estratégica al golfo de Bengala; uno de los principales es el de unir a sus provincias aisladas y pobres del occidente con regiones de rápido desarrollo económico, como son las del Asia Central Sur y el Sudeste Asiático y él se ha materializado con la reapertura de la "carretera de Birmania" de tanta importancia en el pasado para el imperio colonial británico".<sup>12</sup>

Es indudable que no es solamente el interés económico el que motiva a China para lograr una segura posición marítima en la cuenca nor oriental del océano Indico. Como se expresó anteriormente, los mares del Sudeste Asiático alcanzan su plena importancia como rutas comerciales y estratégicas con su unidad con el océano Indico y, por ello, la posición marítima de China en este último se complementará con la que tiene en el mar del Sur de la China.

La materialización de la proyección de China en las costas occidentales de la península de Indochina está en los vínculos que actualmente la unen a Myanmar. Los principales esfuerzos en conjunto han logrado los objetivos siguientes:<sup>13</sup>

- Concesión de préstamos por sobre los 1.500 millones de dólares para equipamiento militar; las Fuerzas Armadas de Myanmar se constituyen como las más fuertes de Indochina.

---

11 Andrew Selth. "Burma; Hidden or Paradise Lost" Current Affairs Bulletin. Noviembre de 1991, Pág. 12. Sydney.

12 P. Stoban. "China's Farays into Burma; implication for India" Strategic Analisis, abril de 1993, Pág. 38. Nueva Dehli.

13 Extracto de las opiniones de J. Mohan Malik. Ibid nota 1, Págs. 53 y 54.

- Mejoramiento y modernización de la “carretera de Birmania” con apoyo chino, económico y técnico. Ruta terrestre rápida y expedita desde la provincia china de Yunnan al golfo de Bengala.
- Reconstrucción y modernización de 5 puertos para usos comerciales y militares en el golfo de Bengala y mar de Andamán.
- Establecimiento de bases navales chinas en las islas de Hianggui y Coco en el golfo de Bengala.
- Construcción de una base de aguas profundas para uso de submarinos nucleares.
- Programas de entrenamiento técnico para civiles y militares de

Myanmar en su mismo territorio y en China.

Uno de los analistas del Instituto de Estudios y de Análisis de Defensa de Nueva Delhi opinó que la India no solamente debe considerar las amenazas a su seguridad nacional provenientes de sus fronteras del occidente sino también las que se están produciendo en las del oriente. Con Pakistán desde largo tiempo y con Myanmar desde 1990, China está encerrando al país en un “círculo de fuego... Con la “satelización” de Myanmar o con su “tíbetización”, China está demostrando claramente que se encamina hacia el océano Índico por sobre su tradicional esfera de influencia, lo cual debe hacer pensar en un cambio de los intereses estratégicos de Nueva Delhi”.<sup>14</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

- J. Mohan Malik: “Sino-Indian Rivalry in Myanmar; implication for Regional Security. Contemporary Southeast Asia. Volumen 15, N° 9 de 1994. Myanmar’s role in Regional Security. Volumen 19, N° 1 de 1999.
- Jean Bruhat: “Historia de Indonesia”. Editorial Universitaria. Buenos Aires, 1994.
- John Garver: “La rivalidad chino-india en Indochina. Asean Survey”, 1987.
- General Wego Shiang: “Discurso pronunciado en el Foro “Situación Estratégica en el Pacífico Occidental”. Taipei, 24 de Enero de 1994.
- Paul Dibb: “Toward a new Balanced of Power in Asia”. Adelphi Papers, N° 295 de mayo de 1995.
- Jowhan bin Hassan: “Southeast Asia and the major Powers. The Pacific Review, Volumen N° 8 de 1995.
- Andrew Selth: “Burma: Hidden or Paradise Lost”. Current Affairs Bulletin. Sydney. Noviembre 1991.
- P. Stoban: “China’s Faray into Burma; implication for India. Strategics Analisis”. Nueva Delhi, 1993.
- Keesing’s Record of the World Events. Años 1995-2000.
- “La Tercera” Internacional. Agencia Reuter, 1998-2000.
- “El Mercurio” en Internet. Años 1997-2000.

14 Ibid nota 1, Pág. 56.

---

## VISIÓN DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA NACIONAL ACERCA DE LAS TENDENCIAS MARÍTIMAS 2001 - 2010



JOSÉ MARCHANT ORTEGA\*

*Las actividades marítimas y todas las que se relacionan directamente con ellas en el mundo se encuentran en pleno y dinámico aumento, tanto en su intensidad como en su variedad y calidad.*

*Entre los factores que influyen en esta expansión están: el constante crecimiento de la interdependencia económica entre los países, el crecimiento demográfico, las corrientes migratorias masivas y el notable aumento del transporte de personas y carga en los mares y vías acuáticas del planeta.*

*Asimismo, se evidencia un aumento notable de la presencia y concentración geohumana en las áreas costeras de los continentes e islas; mayor que en las regiones interiores, en general.*

*En el caso nacional, dentro de la Armada de Chile, la Dirección General del Territorio Marítimo constituye el pilar fundamental a cargo de la relación institucional con las actividades marítimas y los intereses marítimos, que tienen su ámbito de acción en el litoral y en el mar. En esa tarea le corresponde: proteger, fomentar y controlar esas actividades.*

*Los actuales desafíos que surgen de los grandes cambios y tendencias a los que se verá enfrentado el sector marítimo en el siglo XXI afectarán de manera significativa especialmente a los países con dependencia de su comercio internacional.*

*A ellos deben agregarse una serie de amenazas globales, tales como: la contaminación, la inmigración ilegal, los conflictos locales, el contrabando de mercancías y drogas, los desastres naturales y el terrorismo internacional; todos los cuales pondrán a prueba, cada vez con mayores peligros y riesgos, la seguridad marítima en todos sus ámbitos, exigiendo acciones coordinadas de organismos multinacionales y nacionales para contrarrestar los efectos de esos peligros.*

*El análisis de estos problemas constituye el interesante tema planteado en este artículo, elaborado por ese organismo de la Armada de Chile.*

---

\* Vicealmirante, especialista en Estado Mayor y Navegación. Posee el título profesional de Ingeniero en Armas con mención en Navegación y los grados académicos de Licenciado en Ciencias Navales y Marítimas con mención en Navegación y Magíster en Ciencias Navales y Marítimas con mención en Estrategia. Posee los títulos docentes de Profesor Militar de Escuela en la especialidad de Navegación y de Academia en las asignaturas de Inteligencia y Estrategia. Es egresado del Curso Interamericano de Preparación y Evaluación de Proyectos (CIAPEP) en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente se desempeña como Director de Inteligencia de la Armada y Director General del Territorio Marítimo y Marina Mercante.

Chile se encuentra en el inicio de un nuevo siglo -un nuevo milenio- lleno de esperanzas, promesas, importantes desafíos, riesgos e incertidumbres que vendrán de la mano con las muchas oportunidades que se presentarán en el futuro.

Dentro de este proceso de cambio, una parte importante se refiere directamente a nuestro espacio marítimo, donde interactúan el hombre, los medios y la naturaleza, haciéndose cada vez más intensa la diversidad de actividades que se desarrollan en él, y la incidencia de ellas en el desarrollo de la nación.

Chile dependerá cada día más de su comercio exterior, y en consecuencia, las comunicaciones marítimas serán el fuerte de esta actividad y de cuanto se relacione con ellas, adquiriendo una mayor participación en este proceso de cambio, liderado por la tecnologización de las actividades.

Los puertos, astilleros, industrias pesqueras, conserveras, químicas, metalúrgicas, y por qué no energéticas, se suman al desarrollo de la actividad turística, conformando un abanico de infinitas posibilidades generadoras de movimiento en nuestro espacio marítimo.

El desarrollo de los intereses marítimos y de la seguridad marítima acrecentará su importancia en el mundo de la presente década, particularmente en las naciones marítimas.



Los océanos se mantendrán como fuente de alimento y energía y se utilizarán más intensamente en el transporte y comunicaciones, razones por las cuales será un desafío preservar su integridad, seguridad y disponibilidad. Por ello, todo cuanto se haga o se desarrolle en el mar provocará repercusiones sociales, políticas y económicas, que los gobernantes tendrán que considerar a la hora de planificar la conducción de sus Estados.

Una serie de amenazas globales, que van desde la contaminación, inmigración ilegal, conflictos locales, contrabando de mercancías y drogas, desastres naturales, hasta el terrorismo internacional, continuarán poniendo a prueba la seguridad marítima global, exigiendo acciones coordinadas de organismos multinacionales para contrarrestar los efectos de estos peligros.

El futuro traerá, sin duda, un aumento de la actividad marítima. A ello deben sumarse factores como la integración de las economías, modernización en los sistemas de transporte marítimo y de información, evolución demográfica y alianzas de interés relacionadas con la economía y seguridad nacionales, que intensificarán la complejidad del escenario marítimo mundial. Esto sin dejar de lado la presencia de amenazas emergentes para el medio marino como son la sobreexplotación de recursos y los futuros cambios climáticos.

## I. TENDENCIAS 2001 - 2010

Los grandes cambios y tendencias a los que se verá enfrentado el sector marítimo en el siglo XXI, afectarán de manera significativa a los países con dependencia de su comercio internacional. A partir de estudios medioambientales, predicciones demográficas, comerciales y de transporte marítimo y seguridad nacional, es posible identificar las siguientes tendencias de cambio en el área marítima:

### A. Tecnologías de la Información

El mundo está cada día más interconectado. Redes terrestres, marítimas y satelitales permiten el intercambio de datos, video e información en tiempo real, permitiendo una respuesta más inmediata ante los requerimientos de los Estados, organismos y personas, y eliminando barreras internacionales dando paso a la globalización.



Grandes bases de datos y disponibilidad de información permiten adoptar decisiones cada vez más acertadas y con menor incertidumbre. Dicho efecto también tiene, por cierto, una componente marítima; es así por ejemplo que la constante evolución tecnológica permite que

ante las emergencias marítimas haya una respuesta cada vez más rápida y eficaz, salvando más vidas y preservando mejor el medio ambiente acuático.

El aviso de una nave en emergencia se ha acelerado, y hoy una alerta personal, monitoreada vía satélite a través de un sistema integrado, permite que la ayuda llegue en menor tiempo. Acuerdos internacionales avalan estas técnicas, logrando que todo el globo se encuentre custodiado en el mar.

Profundos avances en las tecnologías de la información y comunicación promoverán la facultad para proyectar la presencia marítima, analizar, interpretar e integrar datos y coordinar respuestas ante emergencias y otras contingencias. Las tecnologías facilitarán la vigilancia de naves y cargas en tiempo real, y mejorarán la detección de contrabandos. Las redes mundiales unirán a personas, gobiernos y mercados en sitios electrónicos virtuales. La “realidad virtual” y las simulaciones computacionales mejorarán el diseño de los sistemas, prototipos y el entrenamiento de los profesionales del área marítima. La resolución y disponibilidad de la tecnología satelital de imagen y monitoreo mejorarán sustancialmente.

### B. Globalización

El mundo se encuentra en un proceso de continuo cambio, demandando a las naciones, y a las autoridades de los diferentes niveles, a administrar dicho cambio.

Lo anterior se ve acentuado por un rápido proceso de integración y crecimiento explosivo del desarrollo de las tecnologías de la información, denominado globalización. Se entiende dicho concepto como:



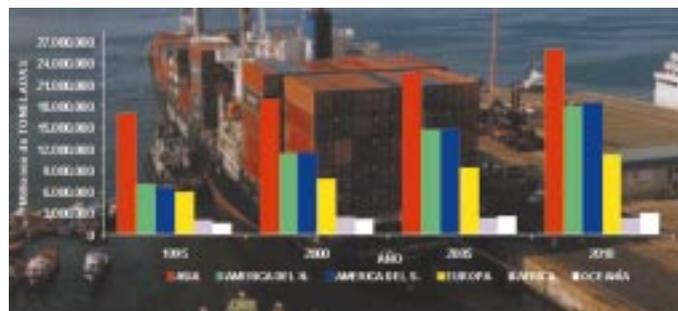
*“Un acelerado proceso de integración económico, tecnológico, cultural y político; que significa, en la práctica, que cada vez más los países estarán afectados por eventos que ocurren más allá de sus fronteras. Conflictos étnicos y de Estados fuera de la ley internacional amenazan la estabilidad internacional. Las amenazas de armas de destrucción masivas, terrorismo, tráfico de drogas y el crimen organizado son asuntos globales que trascienden los límites nacionales.” (The White House, A national Security Strategy for a New Century . W.C. 1998).*

parte, por el colapso de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia, y por la generalización del libre mercado y el capitalismo.

Junto con la globalización de las economías, se aprecia una tendencia a la formación de bloques regionales, reemplazando al mundo bipolar existente durante la Guerra Fría. A modo de ejemplo, destacan el NAFTA, la Unión Europea y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático. Los estudios señalan que, inevitablemente, estas asociaciones regionales dejarán paso a la globalización del comercio.

### C. Economía Globalizada

Estudios del Banco Mundial y otros organismos expertos señalan que la economía seguirá en crecimiento, en especial el comercio internacional, con estabilidad en las macroeconomías e inestabilidad en las microeconomías. Ese crecimiento se refleja, en



El National Intelligence Council pronostica que continuará la tendencia de un crecimiento per capita real sobre el 2% por año hasta el 2020. En particular, todos los estados dependerán cada vez más del comercio internacional, el cual se efectuará en su mayor parte a través del mar, en una proporción de un 95%. Las tecnologías de la información disponibles permiten el intercambio comercial internacional en tiempo real, lo que facilita el comercio más allá de las fronteras, aún al ciudadano común y corriente, permitiendo alcanzar mercados globalizados controlados por grandes acuerdos y bloques de países.

Proyecciones para el año 2020 del comercio marítimo internacional señalan que éste se duplicará o triplicará. A diferencia con otras regiones del mundo, podrá observarse un incremento en el comercio entre los grandes bloques eco-

nómicos y los países del área del Asia-Pacífico y Latinoamérica. La eficiencia y eficacia del tráfico marítimo, sus costos y oportunidad, son aspectos que tendrán una creciente relevancia para la economía y competitividad de los países.

#### D. Demografía

La población mundial continuará creciendo, especialmente en los países en desarrollo, aunque en una tasa inferior a la actual. Ello incrementará la demanda del transporte de productos básicos y mercancías de consumo, acelerando el agotamiento de los recursos del mar.

El crecimiento irregular de los países en desarrollo incidirá severamente en la migración de personas hacia los países desarrollados, factor considerado como un problema de seguridad nacional para esas naciones.



## E. Cambio Climático

El calentamiento global afectará la frecuencia, duración y severidad de los acontecimientos climáticos extremos e impactará la estabilidad del hielo en regiones polares, acelerando el ciclo hidrológico y afectando al medio ambiente marino. Ejemplo de ello es la generación de fenómenos como “El Niño” y “La Niña”, cambios que llevan a presuponer una adecuada preparación para futuras operaciones relativas a la seguridad de la vida humana en el mar.



Estudios realizados por United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), organismo dependiente de las Naciones Unidas, y otros estudios de la NOAA y GFDL, establecen los siguientes aspectos más relevantes del efecto del cambio climático sobre el ámbito marítimo:

El promedio global del aumento del nivel del mar en los últimos 100 años fue entre 5 y 25 cm, y el de la temperatura atmosférica de 0.6° C. Con las actuales tendencias de aumento de la temperatura en 2°, al año 2100 el nivel medio del mar aumentará 7 cm al año 2020 y entre 50 y 95 cm al año 2100.

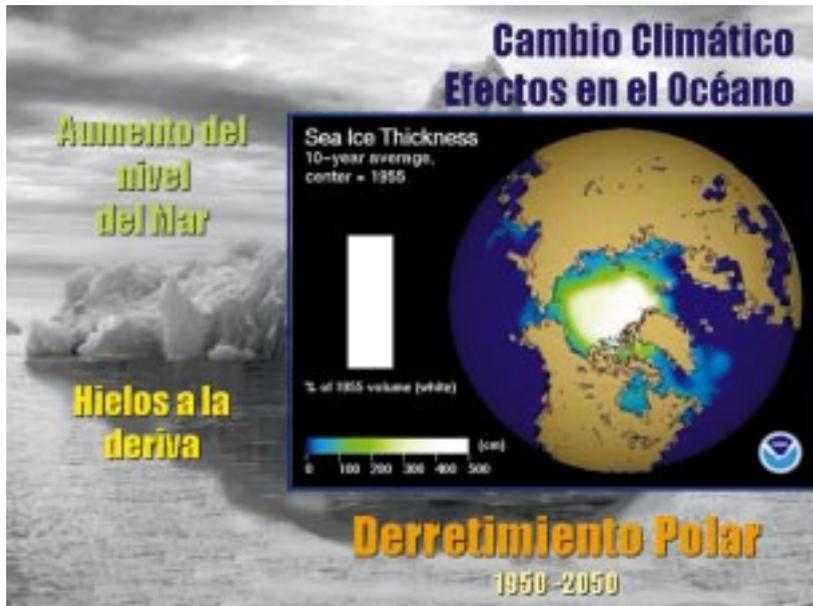
El aumento del nivel del mar significará que extensas áreas del borde costero quedarán sumergidas en el mar, por ejemplo un 0.05 % en Uruguay, 17.5 % en Bangladesh, 80 % en islas Marshall, etc. Ese fenómeno afectará a las economías, especialmente a la agricultura, acuicultura y a todas aquellas que se desarrollan en el borde costero.

Al quedar bajo el agua dichas extensiones de terreno, se desarrollará un desplazamiento de entre 92 y 118 millones de personas a nuevos hábitat.

Estos cambios en los ecosistemas marítimos generarán efectos como reducción de las masas de hielo, cambios en los patrones de circulación en los océanos y mareas, y alteraciones en la disponibilidad de nutrientes para las especies marinas, entre otros.

A causa de esto se observará una aceleración del ciclo y vigor hidrológico. Mayores precipitaciones en algunas áreas y menores en otras, y mayor severidad en las condiciones de los tiempos atmosféricos observados en las últimas décadas.

Desde el año 1979 diversas actividades se han realizado para reconocer que el cambio climático es un problema que afectaría a la humanidad y que han quedado reflejadas en el Protocolo de Kioto. Sin embargo, hay que considerar que existen diversos antecedentes que infunden un grado de incertidumbre a dichas predicciones, debido especialmente a que los modelos empleados son muy complejos, y no se conoce exactamente las causas que producen dichos cambios y su simulación, en consecuencia, excede las actuales capacidades computacionales.



económicas, políticas y de seguridad, apoyadas por un explosivo desarrollo de la tecnología. La tendencia entre adversarios es explotar, de manera poco convencional, las áreas de seguridad claves, entre los que se incluyen los sistemas de transporte, puertos, estrechos y zonas costeras.

Pese a ello, haciendo un balance de todos los antecedentes, estos apuntan a que el calentamiento global de la tierra obedece a la intervención humana y no a un ciclo natural.

### F. Operaciones Pacifistas

Frente a una menor probabilidad de conflictos globales puede observarse una proliferación de operaciones pacifistas, en respuesta ante conflictos locales-regionales, emergencias, desastres naturales, y acciones antiterroristas, etc., participando en ellas cada día más entidades y organismos internacionales.

Las naciones tienen una base geopolítica tradicional pero, a pesar de eso, las fronteras nacionales continúan desvaneciéndose en la medida que se concretan nuevas relaciones

### G. Influencia de Actores no Estatales

La comunidad mundial es y será cada vez más influenciada por un mayor número de personajes y organizaciones internacionales ajenos al Estado, con intereses diversos. Particular relevancia han ido adquiriendo las grandes empresas transnacionales, las organizaciones ambientalistas, y las dedicadas a los Derechos Humanos.





Asimismo, se observa la formación de nuevas alianzas multilaterales y coaliciones para enfrentar las crisis transnacionales y a los carteles de organizaciones criminales internacionales, que ya cuentan con tecnología avanzada y operan fuera del control estatal.

Es así que en el tráfico ilícito, vía marítima, puede apreciarse un aumento en el transporte ilegal de drogas y el contrabando, tanto de especies como de personas. Las migraciones masivas de personas en demanda de mejores condiciones de vida y las actividades ilícitas continuarán extendiéndose más allá de las fronteras tradicionales y alcanzando las vías marítimas.

## II. VISIÓN TEATRO MARÍTIMO GLOBAL - REGIONAL: 2001 - 2010

En el escenario marítimo regional, el mundo interconectado del 2010 dependerá mucho más del mar, tanto para alimentarse, como para transportarse, e incluso extraer energía y minerales. La seguridad marítima, será de suma importancia para el funcionamiento básico de la economía mundial del 2010.

Para ello se debe evaluar exhaustivamente el ambiente de seguridad a enfrentar en la próxima década.

La “**seguridad marítima**”, en el sentido militar según algunos autores, puede ser interpretada como la protección de la Patria y el comercio del país ante los ataques militares marítimos convencionales. Esta definición se puede ampliar incluyendo la seguridad ante cualquier fuerza hostil que se encuentre en el mar, ya sea militar, pirata o terrorista. La seguridad marítima también puede definirse como la seguridad de la vida y propiedad en el mar, ya sea si la amenaza es natural o provocada por el hombre.

También puede ser tomada desde el punto de vista del cumplimiento de la ley, como el tráfico de drogas en el mar, que es una amenaza a la seguridad de la nación. Incluso, podría servir de referencia a la protección del medio ambiente marino natural. Finalmente, la seguridad marítima puede definirse a grandes rasgos en el contexto de la seguridad nacional como la **protección de todos los intereses marítimos de la nación**.

Hoy en día las amenazas que se visualizan en el teatro marítimo global-regional no son como las de ayer. Con el tiempo algunas permanecerán, otras emergerán, e incluso algunas desaparecerán, vencidas por la tecnología y cambios geopolíticos o quedando obsoletas producto de la aparición de otras fuerzas.

En un futuro cercano, el acceso a la información de vigilancia oceánica satelital contará con tal adelanto que podrá dejar sin utilidad algunos de los métodos de reconocimiento utilizados actualmente. Por otra parte, muchos de los desafíos de la seguridad marítima de los próximos años necesitarán de una respuesta apropiada para enfrentarlos en forma eficiente y efectiva. Esto, por su-

puesto, se traduce en contar con los recursos, medios, tecnología e infraestructura necesarios para tal efecto.

### A. Cambios Significativos que Afectarán al Ámbito Marítimo

En la presente década se proyectan importantes cambios en el ámbito marítimo, que son parte de los cambios globales que se están gestando. Estos pueden resumirse en los siguientes factores: Industria Marítima, Tráfico Marítimo, Recursos Naturales y Medio Ambiente, y Organismos Participantes en la Actividad Marítima.

#### 1. Industria Marítima

El comercio marítimo está directamente relacionado con el manejo global de la economía, en la cual se proyecta un crecimiento promedio del 2,38% en la presente década. Ello redundará en un aumento del Comercio Marítimo que se estima alcanzará al año 2020 una dimensión que varía entre el doble y el triple de lo actual.

##### a) El Transporte Marítimo y los Puertos

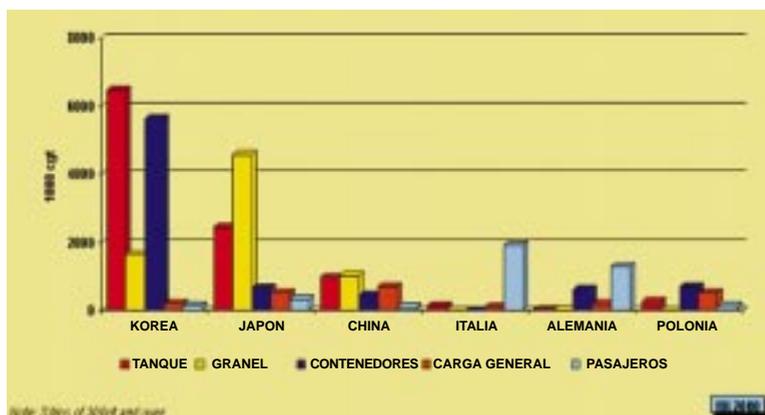
La tendencia mundial actual y proyectada en la industria marítima y portuaria muestra un fuerte proceso de concentración. Se fusionan empresas navieras de líneas regulares, se forman alianzas y se construyen naves portacontenedores con mayor capacidad de carga, llegando incluso a los 8 mil conte-

nedores. Lo anterior ha provocado una tendencia a la habilitación de grandes puertos, aptos para recibir grandes altas cantidades de carga.

En los puertos se han establecido operadores privados internacionales, cuya participación en el mercado está aumentando a raíz de las privatizaciones y el creciente volumen de comercio.

Este proceso de concentración no sólo se limita a las líneas navieras y puertos. En otros sectores de la industria marítima, también se está extendiendo la presencia de grandes empresas y países en el mercado. Se puede notar dicho proceso en las siguientes áreas:

##### b) Construcción Naval



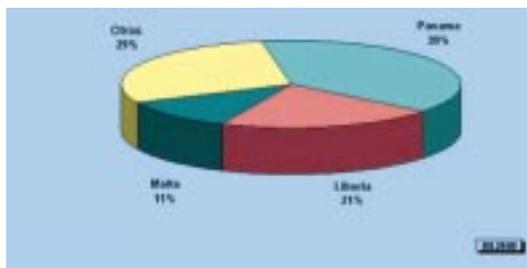
La evolución de la construcción Naval, a nivel global, muestra que Corea ha incrementado su presencia en éste ámbito con una agresiva política de costos, aumentando su distancia tecnológica de Japón, segundo constructor mundial. Al año 2000, Korea y Japón concentraban el 75% de las órdenes de construcción naval en DWT - tonelada de peso muerto. A principios de los años 90, este porcentaje alcanzaba el 60%. Lo anterior es también

coincidente con el aumento del comercio marítimo de los países del Sudeste Asiático. En el cuadro se aprecian las órdenes de construcción de naves mercantes por tipo y país a julio del año 2000.

### c) Antigüedad de la Flota

Un aspecto relevante es que el 44% de la flota mundial tiene entre 20 y 24 años de edad lo que hace que naveguen por los mares del mundo una gran cantidad de naves subestándares. Esto significa una importante preocupación para las autoridades marítimas porque existe un mayor riesgo e inseguridad tanto en las rutas como en el posible daño al medio ambiente.

### d) Registros de Buques



En la flota mundial, cuatro registros abiertos (Liberia, Chipre, Malta y Panamá) suministran sus banderas al 71% de la flota mundial (DWT). Hace 15 años esta proporción alcanzaba sólo al 28%.

### e) Personal a Bordo

Cuatro países (China, Filipinas, Indonesia y Turquía) suministran alrededor de un 40% de los marinos del mundo. Para el año 2005 se pronostica que esta proporción aumentará a un 48%. Lo anterior es causado por el menor costo de dichos tripulantes, lo

que en ciertos casos podría incidir en la seguridad marítima.

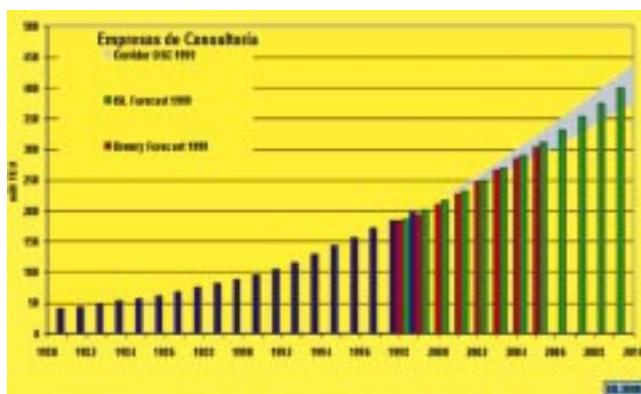


### f) Arriendo de Contenedores

Dos empresas (Genstar y Transamerican) poseen una participación aproximada del 50% del mercado mundial.

### g) Concentración Industria Marítima y Portuaria.

Grandes consorcios internacionales han ido concentrando la administración de los principales puertos y astilleros mundiales, configurándose un nuevo escenario en el comercio marítimo, impartiendo una mayor eficiencia, por la vía de la fusión o desaparición de medianos y pequeños operadores. Esto dado por una paulatina evolución de las normativas nacionales y por la adopción de acuerdos y convenios internacionales.



## h) Agentes de Carga o Transitarios

Existen 24 empresas que ofrecen servicios globales. Durante los próximos diez años, se estima que este número se reduzca a la mitad.

Por otra parte, un mercado ampliado fomenta el desarrollo de nuevas tecnologías y mayores inversiones iniciales para lograr economías de escala, lo que constituye la causa primordial del proceso de concentración.

## 2. Industria Portuaria.

Los puertos influyen de manera significativa en el costo final de un producto, por lo que cualquier estrategia económica de diversificación de exportaciones o abaratamiento de importaciones debe, necesariamente, tomar en consideración el funcionamiento y organización de los puertos comerciales.

Por esta razón, el Banco Mundial y el FMI imponen a los países en vías de de-

sarrollo medidas tendientes a promover la descentralización y privatización de los servicios portuarios, pues ello resulta vital para corregir distorsiones económicas.

Hoy día, la efectiva comercialización de un terminal marítimo va a determinar el éxito de los cambios introducidos. Ese debe ser el gran reto para los puertos que ahora transitan el modelo de descentralización de gestión y privatización de servicios portuarios. La globalización y competencia en la prestación de servicios ha determinado que los puertos que hoy son estáticos receptores de mercancías y pasajeros, deberán convertirse en entes dinámicos buscadores de carga y turistas.

Esto es particularmente cierto en el caso del trasbordo marítimo, negocio en el que muchos puertos se han embarcado con cuantiosas inversiones, en un afán por conquistar la atención de los porteadores marítimos, incrementando así los negocios de un puerto mediante el aumento de las cargas movilizadas.



Indudablemente se prevén muchos cambios en la década venidera, en términos de nuevos avances tecnológicos en los equipos de manipulación y transmisión electrónica de datos. Buques más grandes demandarán mayores inversiones de infraestructura y dragados en los puertos.

El rol de los puertos para este período estará marcado por una incursión cada vez mayor en el negocio de la logística, por sí, o mediante asociaciones estratégicas, acentuándose la labor de actuar como puntos de transferencia de la cadena intermodal de transporte.

La participación estatal en la gestión portuaria continuará su disminución, incentivándose la creación de unidades de negocios en todos aquellos puertos que fueron de administración fiscal, con el fin de crear las condiciones para la incorporación de privados en el proceso administrativo y de explotación comercial.

## B. Tráfico Marítimo

Se generará un progresivo incremento en el transporte marítimo, especialmente en el transporte de carga en contenedores y en la construcción de buques de mayor tamaño, lo que significará:

- Los volúmenes de carga, el tamaño de los buques con mayores esloras y calados, y la mayor cantidad de naves y recaladas requerirán expandir las infraestructuras de los puertos y, paralelamente, la optimización de sus procesos para asegurar su competitividad.
- El tráfico de cabotaje aumentará empleando buques pequeños, pero eficientes y rápidos.
- El transporte de combustible aumentará debido a la demanda doméstica e industrial, lo cual requerirá mejorar la infraestructura de los terminales petroleros y/o eventualmente la construcción de nuevos terminales.
- La tecnología en la construcción naval proyecta la creación de naves de pasajeros y carga de hasta 40 nudos/hora de velocidad, para ser empleados principalmente en cabotaje.
- El tráfico de naves de turismo aumentará en las rutas australes y antártica, incrementando el número y tamaño de las naves de pasaje, para transportar hasta 6 mil personas.

AÑO DE GENERACION	TEU	LOA (m)	Width(m)	Draft(m)
1. (1972)	up to 1,500	225	24.5	9.00
2. (1980)	up to 3,000	275	27.5	10.00
3. (1987)	up to 4,500	300	32.2	11.50
4. (1997)	up to 6,000	320	40.0	14.30
5. (1999)	ca. 8,000	347	42.8	14.50
FUTURO		???		

- Aumentará el número de buques que transporten mercancías peligrosas.

## C. Recursos Naturales y Medio Ambiente

La demanda de alimentos, en especial de proteínas y la sensibilidad pública respecto de temas

medioambientales impulsarán acciones de protección para prevenir la sobreexplotación de los recursos del mar.

Alrededor del mundo, las reservas de peces disminuirán hasta casi extinguirse si la pesca excesiva y destrucción del hábitat no experimentan una reducción. Especies migratorias de alta mar requerirán de **protección conjunta regional e internacional**. La expansión de la acuicultura satisfará parte de la creciente demanda mundial de productos del

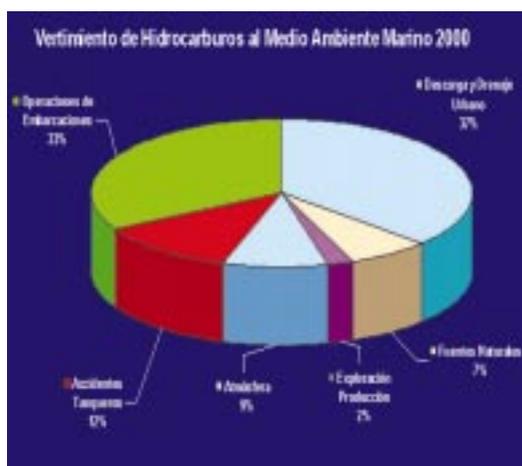
mar, pero eso también generará preocupaciones por el medio ambiente. Santuarios marinos y especialmente zonas designadas ayudarán a minimizar los daños ambientales en regiones costeras. Nuevas tecnologías permitirán corregir y restaurar las áreas marinas contaminadas.

Una creciente necesidad de energía estimulará la prospección del petróleo y gas en áreas remotas de la plataforma continental de los países.



### 1. Degradación del Medio Marino

El aumento del transporte marítimo, de la población, la actividad minera e industrial y la concentración de actividades en el borde costero aumentarán las fuentes potenciales de contaminación del medio marino. Al respecto, se prevé, ante el aumento del tamaño de las naves, que un siniestro marítimo en el futuro significará un gran impacto en el medio ambiente. En la actualidad, la degradación del medio ambiente marino se produce como se indica en el cuadro.



## 2. Recursos Marinos no Vivos

La explotación de los recursos marinos no vivos probablemente aumentará. Con los avances en la tecnología se investigarán y explotarán más los recursos del mar, especialmente los relacionados con los minerales y combustibles para satisfacer la demanda de una economía global en expansión. La exploración, las excavaciones y operaciones mineras se verán incrementadas y se realizarán cada vez más lejos de la costa, lo cual obligará a aumentar los sistemas de control en seguridad marítima.

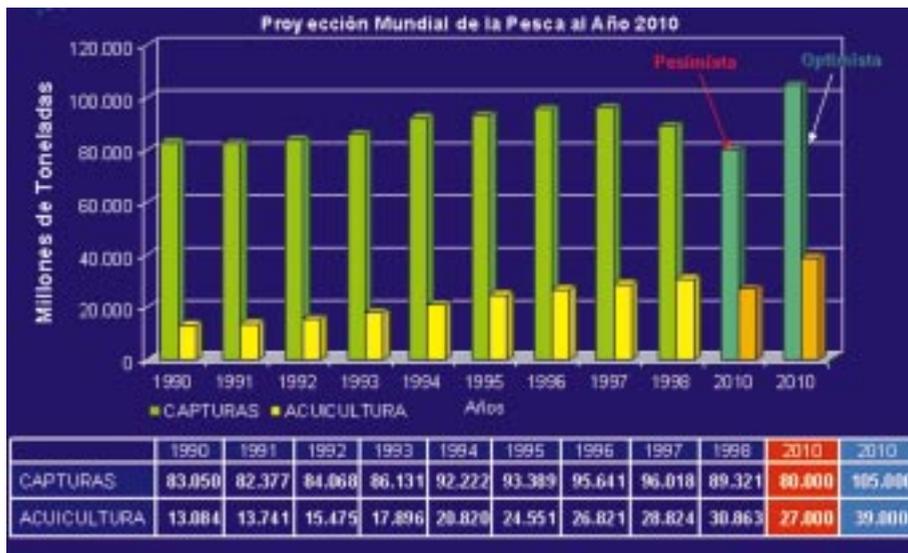
## 3. Demanda Mundial de Pescado

La demanda mundial de pescado aumentará ejerciendo una presión sobre la ya explotada, y en algunos casos, sobreexplotada producción de este bien. Ello obligará a mejorar el sistema de administración de la pesquería y generará conflictos internos y externos. Lo anterior tendrá un especial alcance en nuestro país, dada su extensa Zona Econó-

mica Exclusiva (ZEE), que contienen importantes recursos pesqueros.

## 4. Proyección Mundial de la Pesca al 2010

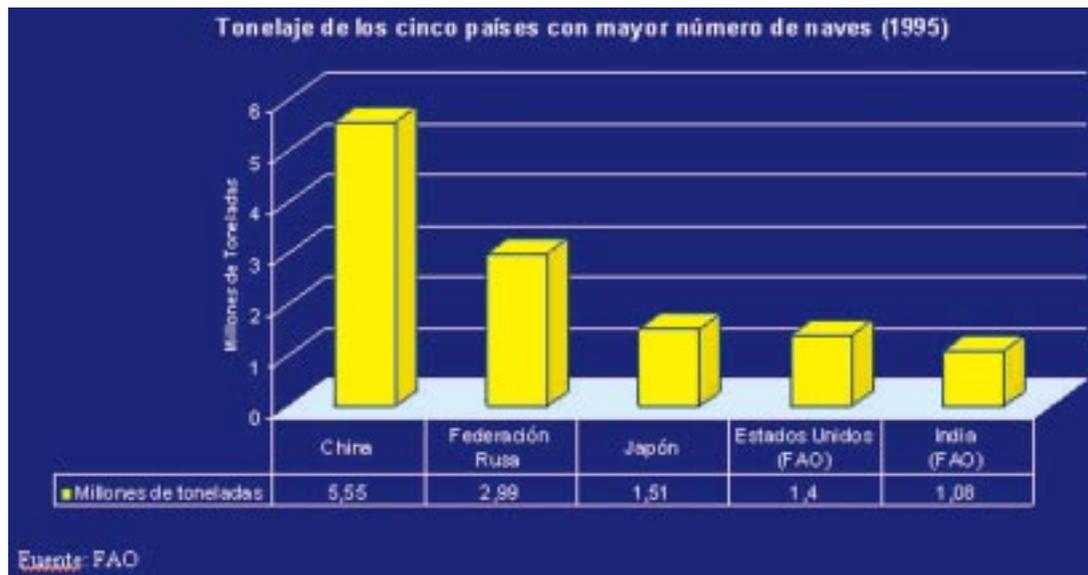
Las proyecciones de la producción pesquera mundial al año 2010 se sitúan entre los 107 y 144 millones de toneladas, de las cuales alrededor de 30 millones serán reducidas a harina y aceite de pescado. Para el consumo humano se estima que estarán disponibles alrededor de 74 a 114 millones de toneladas. El mayor crecimiento en la producción se espera que provenga del sector acuicultor. La contribución de las capturas pesqueras dependerá de algún desarrollo posterior y también de la efectividad de la gestión pesquera. El mejoramiento en el manejo de los actualmente sobreexplotados stocks debería aportar un incremento de entre 5 y 10 millones de toneladas, mientras que la continuación de la sobrepesca mantendrá la declinación en la producción, como se refleja en el escenario pesimista que muestra la tabla. (Niveles inferior y superior proyectados para el 2010, en millones de toneladas)



## 5. Flota Pesquera

La flota pesquera mundial está formada por aproximadamente 1,2 millones de buques con cubierta, la mayoría de los cuales operan en el Asia. Tras dos décadas de crecimiento rápido, el número de embarcaciones en el mundo mostró sólo un ligero aumento: 0,9 % anual desde 1990 a 1995, comparado con el 3,6% anual de las dos décadas anteriores. El tonelaje global de los buques pesqueros es aproximadamente 24 millones de toneladas, respecto a los 22 millones de toneladas de 1990.

La mayor parte del crecimiento de los buques pesqueros en Asia se atribuye a la flota china que ha alcanzado las 450 mil embarcaciones, la tercera parte de la cifra de las naves de pesca en todo el mundo. La flota pesquera de China -unos 6 millones de toneladas en 1997- es sin lugar a dudas la más grande del mundo, seguida por la de la Federación Rusa, cuyo tonelaje es de unos 3 millones.



## Buques Pesqueros

Tonelaje de los cinco países con mayor número de naves (FAO).

País	Millones de toneladas
China	5,55
Federación Rusa	2,99
Japón	1,51
Estados Unidos	1,40 (estimación de la FAO)
India	1,08 (estimación de la FAO)

## 6. Posible evolución de la flota mundial de embarcaciones de más de 100 TRB.

El tamaño futuro de la flota dependerá del ritmo de desmantelamiento, de las pérdidas y de la construcción de nuevas embarcaciones. En muchas pesquerías -en particular en las de los países en desarrollo- los costos de la sustitución de las embarcaciones antiguas indican que habrá una tendencia a la utilización de embarcaciones menores o a continuar comprando grandes barcos de segunda

mano. No obstante, dada la desaparición de la madera como material para la construcción de cascos en estos grandes buques, y la pérdida de al menos 1.800 a 2.000 buques con casco de acero por año, debido al desguace (extrapolando de la flota registrada en la base de datos de la Lloyd's al conjunto de la flota), el suministro de barcos de segunda mano de 100 TRB o más, será pequeño.

La extrapolación de todas las tendencias actuales (desmantelamiento, pérdida y construcción) a la flota actual de 43.000 a 45.000 embarcaciones permitiría prever, para dentro de diez años, una flota pesquera con un total aproximado de 27.000 mil embarcaciones. Ello implica una reducción de aproximadamente el 40%.

### 7. Pesca en Altamar

La mayor demanda de productos pesqueros sumado a la sobreexplotación de los principales caladeros mundiales, movilizarán las flotas de altamar en busca de recursos pesqueros de interés comercial. En este sentido se verá aumen-

tada la presión para efectuar acuerdos bilaterales para que las flotas extranjeras, principalmente de la Comunidad Europea, puedan operar dentro de las ZEE de otros países u obtener facilidades portuarias que sirvan de base para la operación de éstas en los respectivos márgenes de la altamar adyacente.

De acuerdo a esto, cobraría relevancia la función de las organizaciones regionales como la CPPS, en los aspectos de regulación y control de las naves que realicen estas capturas. El escenario que se describe, permite estimar un aumento de los requerimientos de fiscalización pesquera, derivados de estos acuerdos regionales, así como la extensión de ella hacia el altamar adyacente.

### D. Organismos Participantes en la Actividad Marítima

En la presente década los actores no estatales tendrán gran efecto en los asuntos internacionales. Los actores no estatales pueden subdividirse en tres grandes categorías, Organizaciones Legales, Organizaciones Oficiales y Actores Ilegales.



## 1. Organizaciones Legales

Habrá que considerar que organizaciones no estatales tendrán cada día roles más relevantes en la sociedad mundial. La prensa, Internet, los organismos no gubernamentales, las corporaciones multinacionales, grupos ambientalistas y otros irán incrementando progresivamente su influencia en las esferas gubernamental y marítima.

## 2. Organismos Oficiales

El principal organismo no gubernamental que incide en el ámbito marítimo mundial es la IMO, Organización Marítima Internacional, del cual se derivan otros más especializados, que han ido incorporando numerosa normativa para hacer más seguros la vida humana en el mar, los medios y el medio ambiente.

## Nuevos Tratados

Se visualiza un nuevo orden mundial, con grandes bloques económicos, en los que se generarán innovaciones o reemplazos de los tratados vigentes. Puede apreciarse que tales cambios aportarán exigencias imprevisibles en los aspectos laborales y ambientales, a fin de permitir un equilibrio en el intercambio comercial. Asimismo, se protegerán los recursos vivos existentes en la altamar, a fin de evitar la sobreexplotación de especies migratorias. Por ejemplo, la incorporación de Chile a nuevos tratados y convenios internacionales - Libre Comercio con EE.UU., NAFTA, U.E., Asia Pacífico - significarían un completo y notable cambio en la legislación laboral, ambiental y marítima.

## 3. Organizaciones Ilegales

Ante el aumento del tráfico marítimo en el ámbito mundial, se proyecta un aumento de la actividad ilícita en los medios de transporte marítimo, particularmente referidos al tráfico de drogas, contrabando de mercancías y de personas. Dichas organizaciones han extendido su accionar más allá de las fronteras de un Estado en particular, dentro de éstas podemos destacar:

### a) La Piratería



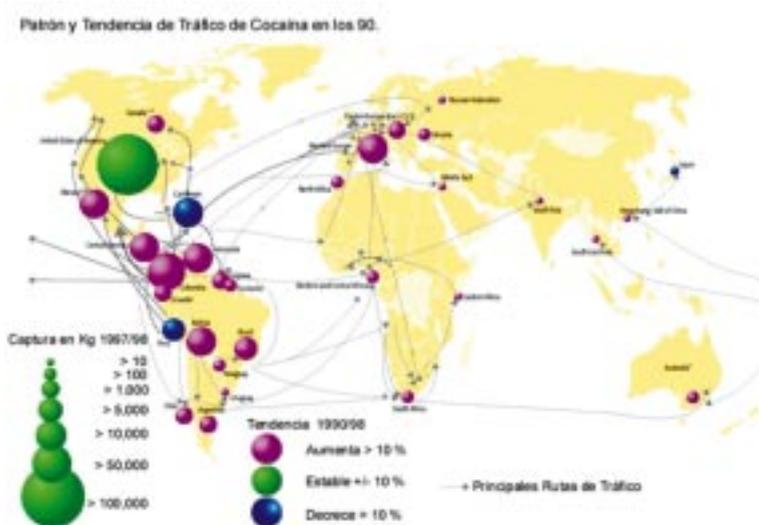
A contar del año 1964 se ha evidenciado un aumento importante en los actos de piratería a nivel mundial, alcanzando a 320 casos el año 1999. Mayor importancia tiene el número de casos en zonas como el sur del mar de la China, mar Mediterráneo, mar Negro y en el océano Índico. Aunque no se presentan casos en las costas nacionales, en el orden internacional se observa que tiende a aumentar el asalto a naves mercan-

tes, para robar, tanto a tripulantes y pasajeros como la carga. En el siguiente cuadro se muestran los actos de piratería ocurridos, a octubre del año 2000, en las costas sudamericanas.

### b) Tráfico de Drogas

Existe gran preocupación en el nivel global por el tráfico de drogas, el

que ha alcanzado volúmenes alarmantes en algunos países desarrollados. Se expone en los cuadros adjuntos la situación mundial respecto del tráfico de cocaína y hierba canabis sativa, con su consumo, incremento, disminución o estabilización. Se proyecta que los traficantes seguirán utilizando principalmente los medios de transporte marítimo para este fin.



### c) Migración Ilegal

Se prevé un aumento de la migración ilegal de personas hacia los países desarrollados, buscando mejores condiciones de vida, lo que en algunas naciones ya constituye un problema de seguridad nacional, dado la baja tasa de natalidad de su población versus la de los inmigrantes.

tipos de actividad que ocurren en los mares, sino también mostrarán una tendencia al aumento de la actividad marítima.

## III. CONCLUSIÓN

Para finalizar, a nivel mundial se puede mencionar que el mundo marítimo dentro de 10 años será, para la mayoría, un lugar mucho más ocupado. Los factores y cambios descritos no sólo afectarán los

Los principales conductores de este aumento serán el constante crecimiento de la interdependencia económica entre los países, el crecimiento demográfico mundial, la tremenda cantidad de inmigrantes provenientes de países en desarrollo que emigran hacia países desarrollados, y el importante aumento proyectado en el transporte de pasajeros.

En el plano regional, la exposición que hemos desarrollado corresponde a

dos deberes ineludibles del Director General del Territorio Marítimo.

El primero, es el cumplimiento de nuestra función como “el pilar de la Armada de Chile a cargo de la relación institucional con las actividades civiles, los intereses marítimos, que tienen su teatro de operaciones en el mar”. En ese rol debemos proteger, fomentar y controlar, pero para cumplir con propiedad esas tareas tenemos que dominar las ciencias y las técnicas marítimas.

De ese conocimiento proviene esta visión prospectiva cuyos rasgos principales les hemos expuesto.

El segundo tiene como fin entregar los resultados de estos estudios a los más altos niveles de decisión nacional, porque se trata de señales preocupantes ante las cuales el Estado chileno deberá asumir políticas de diverso orden si quiere enfrentar esas contingencias con eficiencia y oportunidad. Esa misión corresponde a quienes gobiernan nuestra nación, y a ellos entregamos este diagnóstico junto con nuestro compromiso de aportar todo nuestro saber sobre estas materias, para la prevención de las fuertes demandas que se avistan hacia el porvenir marítimo de Chile.

## BIBLIOGRAFÍA

- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, major issues in transport, communications, tourism and infrastructure development: regional shipping and port development strategies under a changing maritime environment, 25 september 2000.
- Organisation for economic co-operation and development, OECD, annual report 2000.
- Global Economic Prospects and the Developing Countries, The World Bank, december 2000.
- Banco Mundial Comunicado de prensa N° 2001/126/S, Washington, 5 de diciembre de 2000.
- 2001 Annual Report, Office of National Drug Control Policy, National Drug Control Strategy.
- CSIS, Center for Strategic and International Studies, Defending America Redefining The Conceptual Borders Of Homeland Defense, december, 21, 2000.
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Resumen Estadístico sobre Drogas 2000, Organización de los Estados Americanos.
- Office of National Drug Control Policy, Agency Accomplishments and Significant Actions, january 1993 - december 2000.
- World Drug Report 2000, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention.
- The National Drug Control Strategy: 2001 Annual Report.
- Annual report on the state of the drugs problem in the European Union 2000, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Committee on Transport, Communications, Tourism and Infrastructure Development, Third session, 15-17 november 2000.
- International Maritime Organization, Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery Against Ships, Annual Report.
- Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, Bases de Datos.
- Climate Change, Information Sheets, United Nations Frameworks Convention on Climate Change.
- US Coast Guard, Threats and Challenges to Maritime Security 2020.

---

## DISQUISICIONES EN TORNO AL CONCEPTO DE DESARROLLO



RENATO GARCÍA MORGAN\*

*Motivado por el perceptible momento de tensión por el que atraviesan las sociedades latinoamericanas, debido a sus esfuerzos por evolucionar hacia el desarrollo, el autor aporta algunas disquisiciones generales en torno al significado íntimo de este concepto.*

### INTRODUCCIÓN

Una de las vigas maestras en las que se sustenta el accionar de las instituciones del Estado, en función de la seguridad nacional, es su contribución al desarrollo de la sociedad civil. La otra se refiere a la defensa de su integridad por la vía de propiciar su estabilidad política y social.

Respecto de esta última, la correspondencia entre ella y las referidas instituciones, en general, parece obvia; al menos, nadie podría poner en duda en qué consiste. Sin embargo, no sucede lo mismo con aquello que dice relación con su contribución al desarrollo.

Lo anterior se refleja en que, al no existir claridad suficiente en torno al significado de este concepto, generalmente

se tiende a confundirlo con las nociones de “crecimiento” o de “modernización tecnológica”, con todas las consecuencias que es posible imaginar.

Este ensayo pretende contribuir a aclarar esta confusión.

### SOCIEDAD CIVIL Y DESARROLLO: CONCEPTOS

En un contexto de (post) modernidad y de cara al siglo XXI,<sup>1</sup> cualquier esfuerzo de desarrollo de la sociedad, con independencia de la entidad que lo realice, debe estar predicado a la persona humana.<sup>2</sup> En la actualidad, por lo tanto, “desarrollo de la sociedad” necesariamente significa “desarrollo humano”.<sup>3</sup> El riesgo en que se incurre al considerarlo de otro modo es que, a la larga, cualquier afán en tal sentido, pueda resultar estéril, al

---

\* Ingeniero en Telecomunicaciones; Diplomado en Administración de Empresas y Magíster en Sociología.

1 ...lo que implica asumir la superación del paradigma de la Modernidad Industrial para situarse en el de la Modernidad de la Información. (U. Beck; “La Invención de lo Político”; FCE; 1999; Pág. 9).

2 M. Weyner; Modernización; Edit. Roble; 1969; Pág. 5.

3 PNUD; “Informe de Desarrollo Humano - 1994”; Págs. iii y 5.

menos, en cuanto a su propósito manifiesto.<sup>4</sup>

Lo señalado en el párrafo precedente supone como requisito tener conciencia que, en un nivel adecuado de abstracción, la noción de sociedad en general y de sociedad civil en particular, constituye fundamentalmente la representación de un conglomerado de instituciones cuya referencia esencial es la persona humana.<sup>5</sup> No existe “una cosa” cuyo nombre sea “sociedad”. Chile es “los chilenos”; el comercio, “los comerciantes”; el empresariado, “los empresarios”; etc. Se trata de personas concretas.

Conviene *deconstruir* esta afirmación, para el mejor entendimiento de su significado.

## Las Instituciones

Las instituciones son entidades abstractas que surgen como producto de la naturaleza de las personas.<sup>6</sup> Éstas, dada la fragilidad y finitud de su ser como individuos, tienden de manera natural -aunque eventualmente inconsciente- a agruparse para encontrar formas prácticas y

eficientes de hacer frente a sus necesidades.<sup>7</sup>

Una vez que lo consiguen, estas formas comienzan a cristalizarse y a transformarse en pautas de conducta que al adquirir un carácter recurrente terminan por constituirse en costumbres, hábitos, tradiciones y creencias socialmente reconocidas.<sup>8</sup> Tales “pautas” son las instituciones.<sup>9</sup>

El matrimonio, por ejemplo, si por un lado puede ser considerado como un sacramento o una manifestación de amor, lo que representa, fundamentalmente, es la forma que se ha dado la sociedad civil para ordenar la vida sexual de las personas, asignar responsabilidades sobre su sucesión y reproducir parte de sus propias estructuras.<sup>10</sup>

Por cierto, lo anterior significa que, por tratarse del resultado de la búsqueda de formas eficientes y efectivas de hacer frente a necesidades, las Instituciones no son estáticas: ¡Evolucionan!<sup>11</sup>

Otra forma de considerar a las instituciones, según Hans Gerth y Wright

---

4 ...diferente de “propósito latente”, que implica la prevalencia consciente de intereses privados o sectoriales “no declarados”, por sobre el “bien y el interés común”. Berger & Kellner; “La Reinterpretación de la Sociología”; Espasa Calpe; 1985; Pág. 39.

5 ...esta afirmación debe entenderse conceptualmente asociada a la noción de “acoplamiento estructural” que existe entre sistemas psíquicos y sociales en la teoría Luhmanniana. (N. Luhmann; “Sistemas Sociales”; Edit Sudamericana).

6 Berger y Luckmann; “La Construcción Social de la Realidad”; Amorrortu; 1991; Págs. 66 y ss.

7 Horton & Hunt; “Sociología”; Mc Graw & Hill; 1998; Pág. 223.

8 ..diferente de “legítimas”. Las instituciones pueden ser “reconocidas” pero eventualmente “ilegítimas”. La prostitución infantil, por ejemplo, es una institución ilegítima que surge de la no satisfacción de determinadas necesidades de personas concretas, en la sociedad a la que pertenecen y de la cual forman parte.

9 Berger y Luckmann; Op. Cit.; Pág. 74.

10 N. Luhmann; op. cit.

11 Respecto del término “evolución”, no está demás que el lector tenga presente que su sentido actual, le debe mucho a la obra de Charles Darwin, “La Evolución de las Especies”.

Mills, es como una organización de roles,<sup>12</sup> lo que quiere decir, en función del ordenamiento social que esto supone, que los miembros de las instituciones de una sociedad comparten cierto consenso tácito en cuanto a la forma como éstos se relacionan en un momento dado. Pero esos consensos, en la medida en que una sociedad florece culturalmente, se modifican.

En la familia occidental tradicional, si se recuerda, los roles del padre y de la madre estaban claramente delimitados. El padre era el proveedor y la madre quien cuidaba del hogar y criaba a los hijos. Esa distribución en una familia (post) moderna es impensable. La madre, toda vez que también sabe o ha estudiado un oficio o profesión para desplegar sus potencialidades como persona, lo ejerce y ello tiene un impacto en la vida familiar. Es más, tiene un impacto en la relación hombre-mujer y lo propio ocurre con la relación padre-madre desde el punto de vista de los hijos. Así, no cabe duda que las futuras generaciones de “padres”, necesariamente, habrán de tener pautas de conducta diferentes a las que exhiben las parejas de progenitores en la actualidad.<sup>13</sup>

El asunto es el siguiente: En el devenir de una sociedad existen procesos de ampliación y acumulación histórica de conocimientos y de experiencias técnicamente valorables, existen procesos de

civilización, de renovación generacional, de mutación paradigmática, de diversificación funcional, etc. Existen, asimismo, procesos de evolución de la conciencia moral de los individuos, de aumento de la complejidad en las relaciones sociales y de ampliación del alcance de las visiones de mundo de las personas; todos los cuales resultan connaturales a la humanidad de los hombres.

De lo anterior se desprende que, el énfasis en la importancia relativa de las necesidades de la gente, en el tiempo, cambia.<sup>14</sup>

Siguiendo este razonamiento, Douglas North propone una definición práctica de “Institución”: “...son las reglas del juego de una sociedad” o más formalmente, “las limitaciones ideadas por el hombre para hacer posible la vida en comunidad”.<sup>15</sup>

En síntesis, las instituciones son reglas de convivencia socialmente reconocidas que junto con ordenar y por lo mismo, facilitar la vida en sociedad, además, contribuyen a otorgar identidad a los distintos grupos humanos. Consisten, por lo tanto, en reglas dotadas de cierta “estabilidad dinámica”.

En efecto, de alguna manera, una institución lo que hace es especificar “la forma como se hacen las cosas aquí y ahora”.<sup>16</sup> Así, será “chileno” quien cum-

12 Gerth & Mills; “Carácter y Estructura Social”; Paidós; 1984; Pág. 33.

13 Aunque estas observaciones en torno a la familia, en general, sólo son válidas para occidente, a nivel de procesos y con una experiencia vital diferente del “tiempo”, ocurre lo mismo en una aldea olvidada de la selva africana.

14 Marshall McLuhan; “La Aldea Global”; Gedisa; 1993; Caps. 1 y 2.

15 D. North; “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”; FCE; 1993; Pág. 13.

16 -y por oposición, “como no se hacen”-

pla con lo que en Chile significa hoy, “ser chileno”. Será “marino” quien cumpla con aquello que en la sociedad de la cual se trate, significa “ser marino”. Será “experto en informática” quien en la actualidad cumpla con las características que la sociedad ha definido para un “experto en informática”,<sup>17</sup> etc. Pero, también será “indigente” quien en esa sociedad cumpla con lo que implica “ser indigente” y será “delincuente” quien, correspondientemente, cumpla con lo que la sociedad entiende por “ser delincuente”.

### Sociedad Civil

Sin embargo, lo anterior plantea una nueva exigencia. Si la(s) sociedad(es) puede(n) ser considerada(s) como un conglomerado de instituciones y éstas como una organización de roles o como las reglas del juego de la vida en aquella(s), significa necesariamente que una de esas instituciones debe tener considerado, entre sus roles, el de “dirigir” -en un nivel macro- la función de los roles que definen a cada una de las demás instituciones.<sup>18</sup> Una sociedad sana, idealmente, no reconoce la existencia de instituciones que sean disfuncionales a las necesidades reales de las personas que la conforman.

En la actualidad, por ejemplo, no hay una sociedad que reconozca a una institución denominada “experto en técnicas

de consumo de drogas”. Si existiese, sería porque dicha sociedad, por alguna razón, no ha podido satisfacer una necesidad que la sociedad -o un sector de ella-, dadas las condiciones en que se desenvuelve, está demandando.<sup>19</sup> Por cierto, en este caso, por ser una institución que deteriora los lazos de integración social y daña la integridad de las personas, se trataría de una institución “ilegítima” respecto de la cual esa sociedad deberá, naturalmente, generar las estructuras adecuadas para tratarla.<sup>20</sup>

Ahora bien, si hubiera una sociedad que reconociese como “legítimas” la existencia de instituciones disfuncionales a las necesidades reales de las personas, sin duda se trataría de una “sociedad moralmente enferma”. Una sociedad que considerase “legítimas” a instituciones que dañan los lazos de integración social y que en su accionar atentan contra su propia estabilidad política y social, necesariamente, tendría que ser una sociedad en declinación, en la que la integración social, la solidaridad y la seguridad de las personas han perdido toda importancia.

Es necesario, en consecuencia, que exista en la sociedad una institución que considere entre sus roles “oficializar” los roles que la referida sociedad reconoce como “legítimos”.<sup>21</sup> Esa institución es el Estado.

---

17 Con este último ejemplo lo que se quiere ilustrar es que, la sociedad mundial, hace 100 años no tenía definido lo que era un “experto en informática”: Las Instituciones “cambian”.

18 W. Mills; “Carácter y Estructura Social”; Paidós; 1984; Págs. 33 y ss.

19 Se da por entendido que la “necesidad no satisfecha” a la que se hace referencia en el ejemplo no es a la “necesidad de algunas personas, en este caso, de obtener una maestría en el consumo de drogas”, sino a la situación anómala que ha generado en esa sociedad, el que el consumo de drogas se haya transformado en una necesidad.

20 N. Luhmann; “La Clausura Operacional de los Sistemas Psíquicos y Sociales”; en Fischer, Retzer y Schweizer; “El Final de los Grandes Proyectos”; Gedisa; 1997; Págs. 114 y ss.

21 J. Habermas; “La Reconstrucción del Materialismo Histórico”; Taurus; 1981; Pág. 249.

El Estado representa el aparato de gobierno de las instituciones de una sociedad y, “junto” con ellas, conforma lo que la Ciencia Política conoce como “sociedad civil”.<sup>22</sup>

En efecto, el Estado es la institución que tiene entre sus roles poner en ejecución las medidas y acciones necesarias para satisfacer los intereses de la sociedad como conjunto -en tanto entidad conformada por personas humanas-, oficializar y dar estabilidad a las pautas de interacción de dicha sociedad y luego exigir su cumplimiento en bien de la seguridad común. Es esta la razón por la cual se dice que el Estado “re-presenta” a la sociedad políticamente organizada. Es obvio, el Estado -moralmente- sólo puede emplear el poder que la sociedad civil le ha conferido, para exigir aquello que, a esta última, le resulta constructivo.<sup>23</sup>

“Sociedad civil” es, en consecuencia, un concepto sociopolítico cuya referencia esencial es la persona humana en su rol de ciudadano.

Es posible deducir de lo anterior, entonces, que la noción de “sociedad civil” es más amplia que la de “Estado” y que, por lo tanto, no es equivalente a ella. Sin embargo, existe una interdependencia mutua entre ambas que resulta necesaria.<sup>24</sup>

Se llega así a que, “sociedad civil” es aquella cuyas instituciones es-

tán referidas a los derechos y deberes del ciudadano; entendido éste como una persona con responsabilidad en la vida pública de una sociedad autogobernada.<sup>25</sup>

En otras palabras, la “sociedad civil” surge en el esfuerzo conjunto de las personas por encontrar un equilibrio adecuado entre los espacios públicos y aquéllos de carácter privado -asumida la óptica de la esfera pública-, a fin de hacer fluida, factible y plausible la integración social y la vida en sociedad.<sup>26</sup>

Thomas Hobbes (Siglo XVII) se refirió a esta relación en los siguientes términos.

*“Es cierto que fuera de la sociedad civil cada uno goza de una libertad completa, pero infructuosa, porque, como tiene el privilegio de hacer cuanto buena mente quiere, deja también a los demás el poder de hacer que él mismo padezca cuanto les parece. Pero en el gobierno de un Estado bien establecido cada particular no se reserva más libertad que aquella que precisa para vivir cómodamente en plena tranquilidad ya que no quita a los demás, más que aquello que los hace temibles”.<sup>27</sup>*

## Desarrollo

Se desprende de todo lo expuesto que, cuando se habla del “Desarrollo

22 T. Hobbes; “Del Ciudadano”; Tecnos; 1987; Págs. 11 y 12.

23 De aquí que “la política” sea denominada también “el arte de lo posible”.

24 Norberto Bobbio; “Estado, Gobierno y Sociedad”; F.C.E.; 1997; Pág. 39.

25 Enciclopedia Encarta - 2000.

26 H. Arendt; “La Condición Humana”; Paidós; 1993; Cap. II, especialmente Págs. 73 y ss.

27 T. Hobbes; Op. cit.; Págs. 11 y 12.

de la Sociedad Civil”, de lo que se está hablando, en realidad, es del desarrollo de las instituciones que la definen como tal.

“Desarrollo de la Sociedad Civil” significa, por lo tanto, adecuación de la institucionalidad vigente a las necesidades concretas y a los valores y costumbres reales de las personas que la componen. Significa buscar equilibrios dinámicos entre los espacios públicos y privados y, en definitiva, significa desplegar esfuerzos para lograr la “Modernización de las Instituciones del Estado”.<sup>28</sup>

Una “Sociedad Desarrollada” es, en consecuencia, una sociedad en la que el simbolismo de sus instituciones es útil, reconocido y respetado, pues tiene un sentido práctico y constructivo para el orden, la integración social, la solidaridad, el despliegue de potencialidades de los individuos y la fluidez de sus interacciones. Es una sociedad “no suspicaz” que cree y confía en sus instituciones, especialmente en su referente esencial que es la persona humana. Es una sociedad que descansa en el valor

de su gente, en su naturaleza, en su moral, en sus modales, en sus costumbres, en el clima que generan para desplegar sus potencialidades como seres humanos. Es una sociedad “proactiva” y abierta al porvenir, que ha integrado su pasado a su mirada de futuro<sup>29</sup> y que se ha reconocido en su historia. Es una sociedad en la que la moral puede ser autónoma, pues no existe la necesidad de que alguien defina o imponga una definición de lo que es moral o inmoral para ella.<sup>30</sup> Es una sociedad en donde las leyes son inferiores a los modales y las costumbres y éstas, a su vez, a las máximas de gobierno (...dado que a estas últimas se les asume como representativas de “la moral” de una sociedad sana<sup>31</sup> y que hace las cosas al MODO de la ERA Nueva”).<sup>32</sup>

Por oposición, una sociedad subdesarrollada es una sociedad fatalista y contradictoria “que no quiere ser lo que es y que -debido a lo inadecuado de sus instituciones- no puede ser lo que quiere”.<sup>33</sup> Es una sociedad que se experimenta a sí misma con un cierto “Malestar en la Cultura”<sup>34</sup> y que, en general, no cree

---

28 “Por modernización se entiende la expansión del cálculo de medios-fines a los diversos campos de la vida social. El despliegue de esta racionalidad instrumental es lo que otorga a la sociedad moderna su eficiencia y dinamismo. Sin embargo, estos criterios se transforman en fines absolutos si no son puestos en relación con la dimensión subjetiva del desarrollo”. Esto es, “la persona humana”. (PNUD “Desarrollo Humano en Chile - 1998”; Pág. 17).

29 M. García de la Huerta; “Reflexiones Americanas”; Edit. Lom; 1999; Pág. 13.

30 La referencia es a que en dicha sociedad el nivel de educación de la mayoría y, por cierto, de su clase dirigente, resulta suficiente y adecuado para que todos tengan conciencia acerca de “lo que es moral” para la vida sana en ella.

31 A. Peyrefitte; “La Sociedad de la Confianza”; Edit. A. Bello; 1996; Pág. 375.

32 M. García de la Huerta; Op. cit.; Pág. 32).

33 No se debe confundir; “Subdesarrollo” no es una etapa en el camino hacia el desarrollo (como si “el fenómeno del desarrollo fuese un proceso lineal). Tampoco se refiere a una “sociedad tradicional”. Subdesarrollo es “falta de conciencia” de una sociedad -especialmente de parte de su clase dirigente y/o grupos de poder- respecto de la obsolescencia de las instituciones vigentes. (Por cierto, la referencia es a las instituciones en todos los ámbitos: Social, Político, Cultural y Económico). Franz Hinkelammert; “El Subdesarrollo Latinoamericano”; Edic. Univ. Católica de Chile; 1970; Pág. 35.

34 Sigmund Freud; “El Malestar en la Cultura”; Alianza; 1987; .

suficientemente en ninguna de sus instituciones. Es una sociedad que no confía en las personas<sup>35</sup> y que, por lo mismo, requiere constantemente estar precisando y redefiniendo lo que es moral o inmoral para ella. Es una sociedad imbuida de una lógica “ganador-perdedor” en la que, en general, las interacciones entre personas son un “juego de suma cero”.<sup>36</sup> Es una sociedad que, por lo dicho anteriormente y para mantener cierto orden, integración, lazos de solidaridad y una fluidez mínima en las interacciones de la gente, necesita recurrir continuamente a subterfugios, explicaciones justificativas y desinformativas, a dobles interpretaciones, al doble estándar, a la falta de transparencia, al engaño, a la hipocresía, al cinismo y a la mentira. Es una sociedad social y culturalmente opaca y, en definitiva, una sociedad oscurantista.

## CONCLUSIÓN

“Para una nación, desarrollarse es emanciparse -en máxima medida- de la dependencia con respecto a la naturaleza y del clima”.<sup>37</sup> Lo que incluye la emancipación respecto de la cambiante y compleja naturaleza humana y de la creación artificial de ciertos climas sociopolíticos que alteran la sana convivencia entre los hombres.<sup>38</sup>

El corolario de lo anterior, es el siguiente: Lo que hace a una sociedad civil desarrollada -en términos relativos-, más que sus recursos materiales y tecnológicos -que sin duda son necesarios-, es el respeto consciente de la legitimidad esencial de sus “reglas del juego”.<sup>39</sup> Es el íntimo compromiso para con el despliegue de las potencialidades de toda persona humana, a fin de que, cada una, pueda lograr todo lo que moralmente puede y quiere llegar a ser.

35 ...lo que es consecuencia de una educación inadecuada y/o insuficiente...

36 ... lo que ganan “unos” lo pierden “otros”; con lo que la suma para la sociedad en tanto tal, se convierte en un juego de suma negativa (“si tú ganas, yo pierdo”); Alain Peyrefitte; Op. cit.; Pág. 16.

37 A. Peyrefitte; Op. cit.; Pág. 375.

38 En la (post)modernidad, el direccionamiento de la “variabilidad” de la naturaleza humana, en buena medida, es posible lograrlo impartiendo una educación adecuada a las personas; en tanto que el control sobre la creación artificial de situaciones que alteran la sana convivencia, es posible mejorarlo mediante la transformación de las “lógicas tradicionales” en “lógicas sistémicas”. Lo anterior garantiza la reducción de conflictos disfuncionales a la “sociedad civil” y, por lo tanto, el mejor aprovechamiento del potencial energético de las personas para innovar de manera socialmente constructiva.

39 ... lo que supone la existencia de “reglas del juego” claras, sin dobleces, útiles, adecuadas a la realidad, constructivas y, por lo tanto, dignas de ser reconocidas legítimamente. (J. Habermas; “La Reconstrucción del Materialismo Histórico”; Taurus; 1981; Pág. 249).

---

## LAS FUERZAS ARMADAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1980\*



Marisol Peña Torres\*\*

### Introducción

Max Weber definía al Estado como “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”<sup>1</sup>. El ejercicio de la violencia física legítima (o de la fuerza) se realiza por el Estado a través de los órganos que constituye con tal objeto y que son las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública<sup>2</sup>. Por constituir órganos del Estado, la expresión de su voluntad se imputa o se atribuye al Estado mismo, toda vez que está relacionada con el cumplimiento de una de las finalidades esenciales derivadas del Bien Común como es garantizar la seguridad de la población y la estabilidad de las instituciones.

La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, por su par-

te, prescribía, en su artículo 12, que: “La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública; esta fuerza es instituida para el beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos a quienes está confiada”.

En la medida que las Fuerzas Armadas como las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública constituyen órganos del Estado, les son aplicables los requisitos de validez para la actuación de éstos y, por cierto, el denominado “principio de clausura del derecho público”, según el cual ninguna autoridad puede atribuirse otras competencias que aquellas que les hayan sido específicamente asignadas por la Constitución y las leyes.

Pese a la evidente importancia de los cuerpos armados, en el funcionamiento de todo Estado, la evolución constitucio-

---

\* Artículo publicado en el Volumen “20 Años de la Constitución Chilena 1981-2001”, preparado por la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae y editado por la Editorial Jurídica Conosur Ltda., Santiago, Junio de 2001. Págs. 625-643.

\*\* Profesora de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

1 Weber, Max. “El político y el científico”. Alianza Editorial, Madrid, 1981. Pág. 83.

2 El punto de partida de las concepciones liberales que siguieron a las revoluciones burguesas reside, no obstante, en el cuestionamiento acerca de que el Estado disponga de ejércitos permanentes. “Al considerarse injustas las guerras de agresión o de conquista, el ejército permanente aparecía como un enemigo del pueblo y de las libertades, estimándose suficiente para las ordinarias necesidades de defensa un sistema de milicias”. En López Ramón, Fernando. “La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas”. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987. Págs. 7 y 8.

nal de Chile muestra una escasa -o casi nula- regulación de estas instituciones en la norma de máxima jerarquía positiva.

Precisamente, la Constitución Política de 1980 viene a revertir esta tendencia al incluir un Capítulo completo -el X- referido a las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, en el que se contiene una amplia referencia a su dependencia orgánica, a sus misiones, composición y características, sin perjuicio de las normas básicas referidas a su estatuto orgánico y al régimen aplicable a sus máximas autoridades institucionales. Estas normas deben complementarse con aquéllas contenidas en el Capítulo XI, referido al Consejo de Seguridad Nacional, con las que se refieren a las atribuciones militares del Presidente de la República (Art. 32 N<sup>os</sup>. 18, 19, 20 y 21) y a los estados de excepción constitucional (Arts. 39, 40 y 41), con el servicio militar obligatorio (Art. 22) y con el resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios (Art. 18).

El presente artículo pretende mostrar una visión panorámica de la regulación referida a las Instituciones Armadas en el desarrollo constitucional chileno, así como una síntesis del régimen que actualmente se les aplica explicando sus alcances y sentido.

### **La regulación aplicable a las Fuerzas Armadas en el desarrollo constitucional chileno**

La mayor preocupación de nuestros primeros documentos constitucionales

fue considerar únicamente las atribuciones que el Presidente de la República o el Congreso Nacional, en su caso, podían ejercer en materias militares.

Es así como los primeros Reglamentos Constitucionales se limitaban a requerir el acuerdo del Congreso o del Senado, en su caso, para que el Ejecutivo pudiese ejercer atribuciones militares como trasladar tropas y levantarlas, celebrar tratados de paz y declarar la guerra.<sup>3</sup>

La **Constitución Política de 23 de octubre de 1818** continúa la tendencia ya insinuada por los textos constitucionales precedentes al referirse, fundamentalmente, a las atribuciones, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, en materias militares. Es así como en el artículo 4<sup>o</sup> del Capítulo III se exigía el acuerdo del Senado, a pluralidad de votos, para resolver los grandes negocios del Estado, entre los que se incluían “*declarar la guerra*”, “*hacer la paz*” y “*levantar nuevas tropas o mandarlas fuera del Estado*”. Entre las facultades del Poder Ejecutivo se consideraba, a su vez, “*el mando y organización de los ejércitos, armada i milicias*” (Art. 5<sup>o</sup> del Título IV), “*confirmar o revocar con arreglo a ordenanza, en último grado, las sentencias dadas contra los militares en los consejos de guerra*” (Art. 21 del Título IV). En lo que respecta a las tareas de policía urbana, éstas eran confiadas a los Cabildos (Art. 4<sup>o</sup> del Capítulo VI).

La **Constitución Política de 18 de octubre de 1822** consideraba a miembros de los cuerpos armados como in-

<sup>3</sup> Véanse en el Reglamento Constitucional, de 8 de agosto de 1811, el Art. 5<sup>o</sup>; en el Reglamento Constitucional Provisorio, de 26 de octubre de 1812, los Arts. 7 y 8 y en el Reglamento para el Gobierno Provisional, de 17 de marzo de 1814, el Art. 2<sup>o</sup>.

tegrantes del Senado. (Art. 18 N° 2°) al tiempo que entre los electores incluía a *“los militares que tengan bienes raíces, i no manden tropas de línea”* (Art. 37 N° 2).

Diversas atribuciones militares se confiaban al Congreso: Declarar la guerra, a propuesta del Poder Ejecutivo; procurar la paz y aprobar sus tratados; establecer la fuerza que necesite la Nación en mar y tierra; dar las ordenanzas para el Ejército, Milicia y Armada; levantar nuevas tropas; mandarlas fuera del Estado y recibir tropas extranjeras o permitirles tránsito (Art. 47 N°s. 3°, 4°, 8°, 9°, 10°, 11° y 12°).

Entre las facultades del Poder Ejecutivo, entretanto, se contemplaba *“el mando supremo i la organización i dirección de los ejércitos, armada y milicias; pero no podrá mandarlos en persona, sin el consentimiento del Poder Lejislativo”* (Art. 90). Asimismo, *“dispondrá de la fuerza dentro del Estado, i consultará con el Poder Lejislativo para mandar alguna fuera de él”* (Art. 91); *“nombrará por sí solo los jenerales en jefe de los ejércitos”* (Art. 92) y *“dará los (grados) de brigadier arriba, de acuerdo con el Poder Lejislativo”* (Art. 94). Agregaba la Constitución que *“por ningún Ministerio dará ascensos civiles ni militares, cuando haya agregado supernumerarios o sobrantes de las mismas clases, para que todas las escalas se pongan en el orden debido”* (Art. 110).

El Título X de esta Carta estaba específicamente dedicado a regular lo relativo a la fuerza militar. El Capítulo I se refería a la “Tropa de Línea” cuyo número debía ser acordado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo (Art. 235). El Capítulo II aludía a “Las Milicias” compuestas por los habitantes de los departamen-

tos, en la forma que el Poder Ejecutivo acordare con el Poder Legislativo (Art. 239).

**La Constitución Política de 29 de diciembre de 1823**, en su artículo 18, confiaba al Director Supremo las siguientes atribuciones: organizar y disponer de las fuerzas de mar y tierra con arreglo a la ley (N° 4); nombrar los generales en jefe con acuerdo del Senado (N° 5); declarar la guerra en la forma constitucional (N° 6); nombrar por sí los oficiales del Ejército y Armada, de teniente coronel hacia abajo (N° 8). Por su parte, se prohibía al Director Supremo mandar la fuerza armada sin permiso del Senado y *“nombrar por sí solo todo oficial que tenga mando efectivo de cuerpo, i desde teniente coronel inclusive para arriba; en cuyo nombramiento y propuesta procederá con acuerdo del Senado”*(Art. 19 N°s. 1 y 2).

El Senado, entretanto, debía autorizar el ingreso o estación de tropas o escuadras extranjeras en la jurisdicción del Estado y la forma en que debe hacerse; la salida de tropas nacionales fuera del territorio del Estado; la fijación de fuerzas de mar y tierra para cada año o urgencia pública (Art. 39 N°s. 11, 12 y 13) y decretar anualmente la fuerza del Ejército permanente (Art. 227). A su turno, un jefe militar integraba el Consejo de Estado (Art. 28).

El Título XX de la Constitución Política de 1823 estaba específicamente destinado a regular a la “Fuerza Pública” precisando que *“la fuerza del Estado se compone de todos los chilenos capaces de tomar las armas: contiene la seguridad interior i la defensa exterior”* (Art. 225). Por primera vez, se señalan las características de la fuerza pública -que se divi-

día en milicia veterana y nacional- en términos que *“es esencialmente obediente: ningún cuerpo armado puede deliberar”* (Art. 226).

**La Constitución Política de 6 de agosto de 1828** mantuvo las tradicionales atribuciones del Congreso Nacional en lo que se refiere a aprobar o reprobado la declaración de guerra que haga el Poder Ejecutivo; designar anualmente la fuerza armada necesaria en tiempo de paz y de guerra; permitir o prohibir la admisión de tropas extranjeras en el territorio de la República y permitir o prohibir la salida de las tropas nacionales fuera del territorio de la República (Art. 46 N°s. 6, 7, 10 y 11) El Poder Ejecutivo estaba facultado para disponer de la fuerza de mar y tierra como de la milicia activa para la seguridad interior y defensa exterior de la Nación (Art. 83 N° 10), pero se le prohibía mandar personalmente la fuerza armada de mar o tierra, sin previo permiso del Congreso o, en su receso, de las dos terceras partes de la Comisión Permanente (Art. 85 N° 1). A su turno, la provisión de empleos militares como conceder retiros, licencias y pensiones también eran facultades del Poder Ejecutivo (Art. 83 N°s. 5 y 11).

El Capítulo XI de esta Constitución se refería escuetamente a la “Fuerza Armada” señalando que estaría compuesta del Ejército de mar y tierra y de la milicia activa y pasiva. El régimen de ambos, en lo concerniente a su número, orden, disciplina y reemplazo era regulado por el Congreso (Art.123).

**La Constitución Política de 22 de mayo de 1833** se refiere a las Fuerzas Armadas en su Capítulo XI, referido a “Disposiciones Generales”. En él se re-

produce la disposición contenida en la Constitución anterior en el sentido de que: “La fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar” (Art. 157). Entre las materias de ley se incluyen: la fijación anual de las fuerzas de mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra; la autorización para que cuerpos del Ejército permanente residan en el lugar de sesiones del Congreso y la autorización para que las tropas nacionales salgan del territorio de la República (Art. 37 N°s 3, 8 y 9). Por su parte, se incorpora la posibilidad de deducir acusación constitucional contra los generales del Ejército o de la Armada, por haber comprometido gravemente la seguridad o el honor de la Nación (Art. 38 N° 2). El Presidente de la República mantiene, entretanto, las clásicas atribuciones de proveer empleos militares, disponer de la fuerza de mar y tierra (incorporándose, esta vez, la potestad de organizarla y distribuirla, según lo hallare por conveniente), mandar personalmente las fuerzas de mar y tierra con acuerdo del Senado o de la Comisión Conservadora, en su caso (Art. 82 N°s. 9, 16 y 17).

**La Constitución Política de 18 de septiembre de 1925**, al margen de las ya tradicionales atribuciones presidenciales en materia militar, sólo se refirió a la Fuerza Pública en una de sus normas -el Art. 22- que fue modificada y ampliada por la Reforma Constitucional de 1971. Señalaba este precepto que: *“La fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar”*.

Por su parte, entre las materias de ley se incluían: fijar las fuerzas de mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra; permitir la

introducción de tropas extranjeras en el territorio de la República, con fijación del tiempo de su permanencia en él como la salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República, señalando el tiempo de su regreso (Art. 44 N°s. 9, 10 y 11). Al Presidente de la República estaba confiada la provisión de los empleos militares y, en el caso de los grados de coroneles, capitanes de navío y demás oficiales superiores del Ejército y Armada, con acuerdo del Senado. También podía el Jefe del Estado disponer de las fuerzas de mar y tierra, organizarlas y distribuir las según lo hallare por conveniente y mandar personalmente dichas fuerzas con acuerdo del Senado (Art. 72 N°s. 7, 13 y 14).

Por reforma constitucional verificada el 9 de enero de 1971, más conocida como “Estatuto de Garantías Constitucionales”<sup>4</sup>, se modificó la Constitución de 1925 en diversos aspectos. El Art. 22 se amplió en términos de precisar que *“la Fuerza Pública está constituida única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes”*. Agregó que *“sólo en virtud de una ley podrá fijarse la dotación de estas instituciones. La incorporación de tales dotaciones a las Fuerzas Armadas y a Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias instituciones especializadas, salvo la del personal que deba cumplir funciones exclusivamente civiles”*.

## Antecedentes de la regulación contenida en la Constitución Política de 1980

Para ilustrar el sentido de las actuales disposiciones constitucionales referidas al régimen de las Fuerzas Armadas es preciso tener en cuenta algunos antecedentes de carácter histórico.

Con el objeto de enmarcar la labor que le había sido encomendada<sup>5</sup>, la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política aprobó, con fecha 26 de septiembre de 1973, un conjunto de “Metas Fundamentales para la Nueva Constitución”. En lo que se refiere a las Fuerzas Armadas se incluyeron las siguientes consideraciones:

- Incluir disposiciones que establezcan la participación de las Fuerzas Armadas, gremios, de la juventud, de la mujer y de los organismos de base en la vida nacional integrando el Senado de la República, el que tendría un carácter mixto. Considerar, asimismo, su integración en las Comisiones Técnicas del Congreso Nacional y una asesoría técnica al Poder Ejecutivo.
- El rol de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile con relación a su misión de velar por la seguridad interna y externa y su más amplia participación en el quehacer nacional deberá ser objeto de normas expresas, de acuerdo con la experiencia que el país ha tenido.

---

4 Ley N° 17.398, de 9 de enero de 1971.

5 El artículo 1° del Decreto Supremo N° 1.064, de 25 de octubre de 1973, estableció lo siguiente: “Designase una Comisión para que estudie, elabore y proponga un Anteproyecto de una Nueva Constitución Política del Estado y sus leyes complementarias”.

Por su parte, en las orientaciones entregadas por el Presidente de la República a la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política, el 10 de noviembre de 1977<sup>6</sup>, con el objeto de que fueran consideradas en el estudio, elaboración y proposición de un Anteproyecto de Nueva Constitución Política del Estado y sus leyes complementarias, se incluyeron los siguientes aspectos:

- Necesidad de crear un nuevo “Poder de Seguridad” que contemple el papel de las Fuerzas Armadas de contribuir a garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad y los grandes y permanentes objetivos de la Nación.
- Afianzamiento del sistema presidencial chileno, a través de una autoridad fuerte para hacer imperar la ley y el orden, la que debe recibir especial refuerzo en situaciones de emergencia.

De lo anterior se infiere, en primer término, la intención de perfilar a la seguridad como una verdadera función del Estado<sup>7</sup> al servicio de la plena vigencia del Estado de Derecho y subordinada a la autoridad presidencial. En otras palabras, la función de seguridad, que se expresa en las misiones que cumplen los institutos armados, cumple la finalidad

más esencial derivada del fin propio del Estado, que es garantizar su supervivencia en el tiempo. Paralelamente está llamada a asegurar la estabilidad institucional en forma acorde con el plexo de valores que definen la esencia de la nacionalidad y que, por lo mismo, representan el núcleo fundamental de la propia Constitución Política. Son ellos, por lo demás, los que van marcando el sentido de los objetivos nacionales que dan coherencia y orientan la acción global del Estado garantizando al país su plena independencia e identidad en el seno de la comunidad de las naciones.<sup>8</sup>

Sin embargo, no puede desconocerse que la interpretación de aquellas situaciones que, en el plano concreto y circunstancial, afectan dichos valores y la estabilidad de las instituciones del Estado no puede quedar entregada al libre arbitrio de los institutos armados que, como se ha expresado, ejercen, a nombre y en representación de éste, el monopolio del uso de la fuerza.

### **La regulación jurídica de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en la Constitución de 1980.**

#### **1. Bases de la Institucionalidad:**

Las Bases de la Institucionalidad representan el conjunto de principios y valores que informan toda la Constitución y que,

6 Ver Revista Chilena de Derecho. Vol. 8 N°s. 1-6. Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. Enero-Diciembre 1981. Págs. 137 y siguientes.

7 El destacado profesor chileno, Alejandro Silva Bascuñán, reconoce a la seguridad como una de las nuevas funciones del Estado (junto a las de bienestar y de desarrollo) y la conceptualiza como “algo constante, sin peligro, certeza de que así ocurrirá”. En “Derecho Político: Ensayo de una síntesis”. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1980. Pág. 78.

8 Ver Libro de la Defensa Nacional de Chile, Ministerio de Defensa Nacional, 1997. Pág. 28.

por la misma razón, constituyen el referente interpretativo obligatorio de la misma.

Al discutirse este Capítulo en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política estuvo muy presente la idea que él debía contener alguna referencia - aunque fuese genérica- a las Fuerzas Armadas. En este sentido, don Alejandro Silva Bascuñán expresaba que *“una mención a las Fuerzas Armadas en el ordenamiento constitucional debe formularse en el Capítulo Preliminar de la Carta, por cuanto es éste el que contiene las bases generales de la estructura jurídica del país, y, en este aspecto, las Fuerzas Armadas son fundamentales para dar eficacia al Derecho, cuya expresión más elocuente se contiene en el artículo 1° del texto al decir que en Chile hay Estado de Derecho. Sin la participación de las Fuerzas Armadas, tal declaración se hace ilusoria, ya que éstas, en concepto del señor Silva Bascuñán, son las más fieles sostenedoras del régimen democrático institucional, y se someten a él.”*<sup>9</sup>

Luego, **las Fuerzas Armadas están insertas dentro del Estado de Derecho** cuyo contenido se incluye en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental. En efecto, como sostenía don Sergio Diez *“el principio fundamental del Estado en relación con las Fuerzas Armadas es que en Chile hay un Estado de Derecho. Ese es el principio fundamental de las Fuerzas Armadas; es decir, que éstas, al igual que los demás órganos del Estado, están sometidas a la ley, y a ellas se aplican todas las disposiciones, inclusive aquélla de que ninguna magistratura, ninguna persona, ni reunión de personas*

*pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes. Por lo tanto, dentro del cuadro general, las Fuerzas Armadas están insertas en el Estado de Derecho, como lo están el Poder Ejecutivo, el Judicial y la administración comunal”*.<sup>10</sup>

Enseguida, **las Fuerzas Armadas contribuyen a cumplir una de las finalidades concretas y específicas que se imponen al Estado en razón del Bien Común** y que se refiere a garantizar una situación ausente de riesgos que favorezca la estabilidad y el desarrollo del país. El inciso final del Art. 1° de la Constitución Política señala, en este sentido, que: *“Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”*.

La seguridad nacional, como finalidad del Estado derivada de su fin objetivo y mediato, constituye un concepto eminentemente valórico. Conceptualmente, fue definida por don Jorge Ovalle en los siguientes términos: *“el concepto de seguridad nacional envuelve todo riesgo general que pueda implicar un peligro para la integridad del Estado o de sus instituciones, o peligros que afecten la vida y salud de los habitantes. En consecuencia, tal concepto comprende, además de la defensa contra una agresión exterior o interior, la protección de los*

9 Actas Oficiales de la Comisión Constituyente, Sesión N° 59, 1° de agosto de 1974. Págs. 6-7.

10 Actas Oficiales de la Comisión Constituyente, Sesión N° 244, 12 de agosto de 1976. Págs. 3-4.

*miembros de la Patria cuando éstos se vean amenazados por una catástrofe natural. Por lo tanto, el rol que corresponde a las Fuerzas Armadas, en su opinión, cubre todos los aspectos de la vida nacional, ya sea en su ordenamiento institucional, como en los relativos a la educación, a la salud, a la cultura; esto es, el desarrollo integral de la comunidad*".<sup>11</sup>

Don Enrique Evans sostuvo, a su turno, que respecto de los valores que configuran el concepto de seguridad nacional, éstos *"abarcan una gama muy amplia de elementos esenciales, entre los cuales se destaca la defensa de la integridad de nuestro territorio, como asimismo y en forma implícita el de cautelar la institucionalidad de la República y regular la vida en común de sus habitantes"*.<sup>12</sup>

Así, en el espíritu del constituyente, la seguridad nacional en cuya concreción tienen un rol esencial las Fuerzas Armadas, está estrechamente relacionada con el desarrollo integral del país. Bajo este punto de vista, la seguridad nacional constituye una verdadera "condición" que se logra como producto de acciones orientadas a atenuar o eliminar ciertas vulnerabilidades. *"Estas acciones se realizan en un amplio espectro de ámbitos, desde el desarrollo socioeconómico hasta la defensa propiamente tal, pasando también por el orden institucional de la República"*.<sup>13</sup>

La seguridad nacional, por su propia naturaleza, constituye un compromiso

para todos y cada uno de los miembros de la comunidad nacional. El inciso 2° del Art. 22 de la Constitución prescribe, precisamente, que: *"Los chilenos tienen el deber fundamental de honrar a la patria, de defender su soberanía y de contribuir a preservar la seguridad nacional y los valores esenciales de la tradición chilena"*. Por su parte, el inciso 2° del Art. 24 de la misma Carta precisa que la autoridad del Presidente de la República se extiende a *"todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes"*.

Sin embargo, la Comisión Constituyente fue enfática en sostener que *"pese a que la seguridad nacional debe ser preocupación de todos y cada uno de los miembros de la comunidad, su esencia debe estar radicada en las Fuerzas Armadas"*.<sup>14</sup>

## **2. Relación de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública con el Jefe del Estado:**

Uno de los aspectos más cuestionados de la Constitución de 1980 ha sido la falta de una auténtica y eficaz subordinación de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública a la autoridad del Presidente de la República, lo que hace indispensable examinar las normas pertinentes y su exacto alcance<sup>15</sup>.

11 Actas Oficiales de la Comisión Constituyente, Sesión N° 59, de 1° de agosto de 1974. Pág. 3.

12 *Ibidem*.

13 Libro de la Defensa Nacional de Chile, Op. cit.; Pág. 73.

14 Actas Oficiales de la Comisión Constituyente, Sesión N° 59, de 1° de agosto de 1974. Pág. 6.

15 Véase, por ejemplo, de Gonzalo García Pino y Juan Esteban Montes. "Subordinación democrática de los militares". Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago, 1994.

Al respecto puede sostenerse que, de conformidad con el artículo 24 de la Constitución Política, “*el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado*” (inciso 1°) El Presidente de la República es la cabeza de la Administración del Estado. Según lo preceptuado por el inciso 2° del Art. 1° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, ésta comprende “los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, **las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública**, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley”.

Luego, las Fuerzas Armadas como las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están indiscutiblemente supeditadas a la autoridad jerárquica del Presidente de la República en cuanto cabeza de la Administración del Estado.

Por su parte, las referidas instituciones forman parte de la Administración centralizada del Estado; por lo tanto, actúan bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del Fisco quedando sometidas a la dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio correspondiente (Art. 26 de la Ley N° 18.575). Dicho Ministerio es “el encargado de la Defensa Nacional” (Art. 90 de la Constitución Política). Pese a que el Art. 90 de la Constitución Política inicia su redacción señalando: “*Las Fuerzas*

*dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional ...*” suscribimos la tesis según la cual esta dependencia es meramente administrativa. En efecto, al tenor del Art. 32 N° 19 de la Carta Fundamental, corresponde al Presidente de la República “disponer” de las Fuerzas Armadas, “organizarlas y distribuir las” de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional. De allí que “*no se advierte cómo -dada dicha particular relación entre ellas y el Jefe del Estado- pueda el Ministro de la Cartera de Defensa Nacional tener, de suyo, un tipo de mando respecto de las FF.AA. Corrobora la interpretación que se viene dando la circunstancia que el citado artículo 90 de la Constitución no se refiere al ‘Ministro’ sino al ‘Ministerio’, lo que confirma la idea que la dependencia que se viene analizando respecto de dicho secretario de Estado es, como se ha dicho, sólo para los fines administrativos antes indicados*”.<sup>16</sup>

Lo anteriormente expuesto no debe llevar a la conclusión de que las Fuerzas Armadas son simplemente un servicio público que integra la Administración del Estado. Como sostienen los profesores Nogueira y Cumplido, “las FF.AA. constituyen más que un servicio público, constituyen una auténtica institución, cuya idea de obra a realizar está establecida en términos clásicos, por la Defensa Nacional”. Además, “se cumple en las FF.AA. el elemento subjetivo señalado por Renard, ‘la subordinación del propósito individual a las aspiraciones colectivas de la institución’, sin perjuicio de que “las FF.AA. están dotadas de un ordenamiento jurídico, en el que se establecen

---

16 Duvauchelle Rodríguez, Mario. “Las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile: Su regulación constitucional y orgánica constitucional”. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1994. Pág. 82.

sus funciones y las líneas de conducta que deben ser seguidas, tal es el caso del derecho militar”.<sup>17</sup>

Si bien la autoridad jerárquica del Presidente de la República sobre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y la consecuente subordinación de éstas son incuestionables, materia de particular preocupación para la Comisión Constituyente fue la necesidad de impedir que dichas instituciones quedaran anuladas, en su actuar, por consideraciones políticas de orden coyuntural. En este sentido, la Comisión Constituyente dejó constancia de que *“la principal garantía para la estabilidad institucional reside en mantener y fortalecer la independencia de las Fuerzas Armadas frente a influencias políticas de cualquier naturaleza”*<sup>18</sup>. En el Informe con que la Comisión Constituyente acompañó el Anteproyecto de Nueva Constitución Política al Jefe del Estado se reiteró esta idea señalando que *“la mejor forma de afianzar el futuro de Chile y la estabilidad de su ordenamiento institucional está en fortalecer la independencia de nuestras Fuerzas Armadas y de Orden, colocándolas al margen de toda influencia política”*.<sup>19</sup>

El criterio expresado por la Comisión Constituyente habría de traducirse en la estructuración de un delicado equilibrio constitucional en virtud del cual se mantendría la autoridad jerárquica indiscutible del Presidente de la República, pero afecta a ciertos límites en el ejercicio precisamente de sus atribuciones de orden militar.

Es así como el Presidente de la República:

- \* Designa a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al General Director de Carabineros de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos (Arts. 32 N°18 y 93 inciso 1° de la Constitución Política). El Jefe del Estado no goza de libertad absoluta frente a estos nombramientos, toda vez que la máxima responsabilidad institucional debe recaer en aquellos oficiales que hayan llegado a la cúspide de la carrera militar en base a sus particulares méritos. La propuesta de la Comisión Constituyente consistía en considerar como base para el nombramiento presidencial a *“los oficiales que tengan el grado siguiente más alto que la ley contemple para la respectiva institución”* (Art. 97 del Anteproyecto). El Anteproyecto del Consejo de Estado, entretanto, consideraba como base de los respectivos nombramientos a *“los oficiales en servicio activo que tengan el grado de general o almirante, según el caso”* (Art. 93 del Anteproyecto). Por lo tanto, la limitación de la base de nombramiento a los cinco oficiales generales de mayor antigüedad de cada Institución tiene su origen en la Junta de Gobierno.

17 Nogueira, Humberto y Cumplido, Francisco. “Las Fuerzas Políticas en los hechos y en el derecho”. Ediar Conosur, Santiago, 1986. Págs. 163-164.

18 Actas Oficiales de la Comisión Constituyente, Sesión N° 392, de 29 de Junio de 1978. Pág. 2984.

19 Informe “Orientaciones e Ideas Precisas”, Op. cit.; Pág. 296.

- Remueve a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros, en casos calificados y con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional (Arts. 32 N° 18 y 93 inciso 2° de la Constitución Política). Esta atribución es la que permite sostener que si bien las máximas autoridades institucionales gozan de inamovilidad durante los cuatro años de ejercicio del cargo, tal inamovilidad es sólo **relativa**<sup>20</sup>, ya que el Jefe del Estado puede llamarlos a retiro en ese lapso siempre que se cumplan las condiciones que exige el Art. 93 ya citado. Probablemente, radique aquí la garantía más profunda de una sana y debida independencia de los institutos armados, pues si el Presidente de la República pudiera llamar a retiro, indiscriminadamente, a estas máximas autoridades institucionales, sin duda, las Instituciones completas quedarían supeditadas a los criterios coyunturales del gobierno de turno.

Pudiera pensarse que esta inamovilidad relativa de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del

General Director de Carabineros es contraria al Estado de Derecho que exige que todo órgano del Estado esté sujeto al ordenamiento jurídico y que puedan, por ende, exigirse las responsabilidades consiguientes en caso de vulneración a éste. Sin embargo, ya se ha expresado que si una de dichas autoridades vulnera el Estado de Derecho puede ser llamada a retiro por el Jefe del Estado con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional. Pero además es pertinente recordar que la responsabilidad de los generales y almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional puede ser perseguida, por la vía de una acusación constitucional, en caso de haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación (Art. 48 N° 2) letra d) de la Constitución Política).<sup>21</sup>

- Dispone los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, mediante decreto supremo, en conformidad a lo que dispone la Ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas (Arts. 32 N° 18 y 94 inciso 1° de la Constitución Política). El Art. 7° de este cuerpo normativo dispone que: *“Los nombramientos, ascensos y*

---

20 En el Anteproyecto de Constitución Política elaborada por la Comisión Ortúzar, la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del General Director de Carabineros era absoluta, ya que el inciso 2° del Art. 98 de dicho Anteproyecto señalaba: “ ..., en casos calificados, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá llamar a retiro a los oficiales, con excepción de los Comandantes en Jefe y del General Director de Carabineros.”

21 El Anteproyecto de la Comisión Constituyente proponía aplicar la acusación constitucional a *“los Generales o Almirantes de la Defensa Nacional, por haber comprometido gravemente el honor de la Nación”* y a *“los Comandantes en Jefe de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas y del General Director de Carabineros, además, por notable abandono de sus deberes”* (Art. 54 N° 2) letra d). El Consejo de Estado, no obstante, estimó indispensable conservar sin variaciones la norma de la Constitución de 1925 correspondiente a este precepto, atendido que mantuvo la facultad presidencial de remover a los Oficiales de las Fuerzas de la Defensa Nacional. En Revista Chilena de Derecho. Vol. 8 N°s. 1-6. enero-diciembre 1981. Pág. 411.

*retiros de los Oficiales se efectuarán por decreto supremo expedido a través del Ministerio de Defensa Nacional, a **proposición del respectivo Comandante en Jefe institucional***".

Al respecto, la Contraloría General de la República ha precisado que *"la mencionada potestad presidencial no es enteramente discrecional"* y que *"en estas condiciones, no podría el Presidente de la República resolver dichos ascensos sin contar con esa proposición y, asimismo, la decisión suprema sólo podrá recaer en funcionarios que estén comprendidos en la respectiva propuesta"*. Al mismo tiempo, determinó que la referida proposición del Comandante en Jefe constituye sólo una "sugerencia" acerca de los candidatos que éste estima idóneos para acceder a un grado superior (cuando se trata de un ascenso), por lo que la referida proposición no tiene que ser necesariamente aceptada por el Presidente de la República<sup>22</sup>.

La redacción original del Art. 94 de la Constitución fue modificada por la Ley de Reforma Constitucional N° 18.825, de 17 de agosto de 1989. Los antecedentes recopilados por el profesor don Carlos Andrade Geywitz dan cuenta que se procuró elevar de rango las normas que debían regir los nombramientos ascensos

y retiros de los oficiales, como también las referidas a la carrera profesional, incorporación a sus plantas, antigüedad, mando y sucesión en el mando. En efecto, el texto primitivo de la Constitución confiaba lo relativo a los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros *"a la ley y a los reglamentos de cada institución"*. Al confiar esta regulación a una ley orgánica constitucional se procuró darles "más fijeza" a las respectivas disposiciones que la que les brindaba una simple ley.<sup>23</sup>

- Dispone de las fuerzas de aire, mar y tierra, las organiza y distribuye de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional. Estas materias inherentes esencialmente a la organización militar y, sobre todo, a la existencia de un grado de disuasión creíble frente a las amenazas a los objetivos nacionales<sup>24</sup> podían ser ejercidas por el Presidente de la República, bajo el régimen de la Carta de 1925, *"según lo hallare por conveniente"* (Art. 72 N° 13). Hoy, en cambio, el Presidente de la República debe ejercer estas atribuciones "de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional" que -como se ha explicado- es una condición que garantiza la ausencia de riesgos que puedan obstaculizar el desarrollo integral del

22 Dictamen N° 31.121, de 9 de noviembre de 1990.

23 Andrade Geywitz, Carlos. "Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980". Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1991. Págs. 232-233.

24 *"La disuasión es un efecto que se crea en la percepción adversaria acerca de la fortaleza de las capacidades que el país disuasor posee y de la voluntad política de éste para emplear el Poder Nacional en resguardo de su interés nacional ... La disuasión pretende desanimar lo más anticipadamente posible cualquier intención adversaria de interferir contra los intereses vitales propios, representando que el costo a pagar será más alto que los beneficios por obtener"*. En Libro de la Defensa Nacional, Op. cit.; Pág. 89.

país. En esta materia se estima de fundamental importancia la asesoría que pueda brindar el Consejo de Seguridad Nacional cuya función genérica consiste, precisamente, en “asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional en que éste lo solicite” (Art. 96 letra a) de la Constitución Política).

- Asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas (Art. 32 N° 20). La atribución contenida en la actual Carta Fundamental es más restringida que la que otorgaba la Constitución Política de 1925 al Jefe del Estado. En efecto, el Art. 72 N° 14 de esta Carta le permitía mandar personalmente las fuerzas de mar y tierra con acuerdo del Senado. En este caso, el Presidente de la República podía residir en cualquier lugar ocupado por armas chilenas. Por lo tanto, dicha atribución podía ejercerse tanto en tiempos de paz como de guerra. Hoy, en cambio, el Primer Mandatario asume la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas sólo en caso de guerra.

En lo que se refiere a la calidad de “generalísimo” de las Fuerzas Armadas que esta atribución otorgaría al Presidente de la República, la interpretación que compartimos es aquella según la cual dicha denominación se otorgaría, en tiempos de guerra, a aquél que no tenga la calidad de militar siempre y cuando el Congreso haya votado favorablemente la correspondiente ley (Art. 60 N° 15)<sup>25</sup>.

- Delegar, en las autoridades militares respectivas, las facultades que le corresponde ejercer durante los estados de excepción constitucional (Art. 41 N° 6 de la Constitución Política de la República y Arts. 2, 3, 4 y 6 de la Ley N° 18.415, Orgánica Constitucional sobre los Estados de Excepción).

Específicamente, durante los estados de emergencia y de catástrofe, las facultades conferidas al Presidente de la República pueden ser delegadas en los Jefes de la Defensa Nacional que él designe; durante el estado de asamblea, en los Comandantes en Jefe de las Unidades de las Fuerzas Armadas que él mismo designe; y, durante el estado de sitio, en los Intendentes, Gobernadores o Jefes de la Defensa Nacional que él designe.

### **3. Materias de ley vinculadas a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública:**

Siguiendo la tendencia de los textos constitucionales precedentes, la Constitución Política de 1980 ha mantenido radicadas en el Poder Legislativo una serie de materias vinculadas al quehacer de los institutos armados. Es el caso de las leyes que fijan las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él, así como de las leyes que autoricen la declaración de guerra, a propuesta del Presidente de la República (Art. 60 N°s. 13 y 15 de la Constitución Política).

---

25 Duvauchelle, Op. cit.; Pág. 99.

Es importante señalar, también, que las leyes sobre reclutamiento sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados (Art. 62 inciso 2° de la Constitución Política).<sup>26</sup>

#### **4. Misiones de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública:**

Uno de los cambios importantes introducidos por la Constitución Política de 1980 consiste en haber destinado un Capítulo especial para regular el régimen aplicable a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Así, el Capítulo X de la Constitución de 1980, que precisamente se titula “Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública” no sólo se refiere a las características y misiones de estas instituciones, sino que, además, regula otros aspectos básicos de su organización interna como ocurre con la incorporación a las plantas y dotaciones respectivas (Art. 91); nombramiento, duración en el cargo, inamovilidad y retiro de los Comandantes en Jefe y General Director, respectivamente (Art. 93); nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales, carrera profesional, incorporación a las plantas, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto de las respectivas instituciones (Art. 94).

Por cierto que el aporte más relevante de la Constitución de 1980, en el tema que se analiza, consiste en haber men-

cionado, en forma explícita, las misiones que asigna tanto a las Fuerzas Armadas cuanto a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Consideramos que una opción de esta naturaleza hace más expedita la “rendición de cuentas” (“accountability”) indispensable para que, en una democracia, se hagan efectivas las responsabilidades de aquellos órganos del Estado que lleguen a vulnerar el principio de clausura del derecho público, soporte esencial de todo Estado de Derecho.

Esta rendición de cuentas se torna, en cambio, más difícil ante la existencia de “poderes implícitos o tácitamente conferidos”, como los que ha desarrollado la jurisprudencia y la doctrina norteamericana, a propósito de los Comités del Senado.

Sin perjuicio de lo expresado, la constitucionalización de las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas constituye una tendencia indiscutible en las Cartas contemporáneas. De ello dan fe los preceptos pertinentes de las Cartas Fundamentales de España, de 1978 (Art. 8); de República Dominicana, de 1994 (Art. 93) y de Ecuador, de 1998 (Art. 183), entre otras.

Al examinar las misiones constitucionales de los institutos armados resulta preciso señalar que la Constitución de 1980 distinguió claramente a las Fuerzas Armadas -integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea- de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública -integradas

26 Las Fuerzas Armadas de Chile están conformadas sobre la base de un modelo mixto que, en forma proporcional, combina Oficiales y Suboficiales, profesionales en la carrera militar, con Soldados Conscriptos incorporados a través del Servicio Militar Obligatorio. Este modelo responde a las necesidades defensivas del país de acuerdo con su singularidad geográfica y las restricciones de sus recursos.

sólo por Carabineros e Investigaciones. Estas últimas son las que constituyen propiamente la “fuerza pública”, concepto genérico que, en la Carta de 1925, abarcaba a todas las instituciones armadas.

Las misiones que el Art. 90 de la Constitución Política confía a las Fuerzas Armadas son las siguientes<sup>27</sup>:

- a) **La defensa de la Patria:** Está referida a la defensa en el campo bélico, esto es, a la misión tradicional de las Fuerzas Armadas. En la Sesión N° 392 de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política, el ex Senador Jaime Guzmán expresaba al respecto que *“cuando se habla de que las Fuerzas Armadas existen para la defensa de la Patria, se está señalando la defensa en el campo bélico, pues considera que todos los chilenos tienen por misión defenderla como también la tiene la institucionalidad, aunque en un sentido más bien espiritual del concepto, no obstante las implicancias materiales que revista”*.<sup>28</sup>

La especificidad de la defensa de la Patria o de la defensa nacional aparece asociada a la **necesidad de neutralizar riesgos y amenazas externas contra nuestro interés nacional** que se expresa tanto a través de los Objetivos Nacionales Permanentes como Actuales que el Libro de la Defensa

Nacional enumera. En esta perspectiva, la defensa constituye una de las principales causas de la seguridad junto con el desarrollo.

No obstante, en la discusión sostenida al interior de la Comisión de Estudios, se le dio un alcance aún mayor a la “defensa de la Patria”. En la Sesión N° 59, de 1° de agosto de 1974, el comisionado Gustavo Lorca expresó, en este sentido, que *“la finalidad de las Fuerzas Armadas es, por sobre todo, la defensa de la Patria, lo que constituye un valor moral que va mucho más allá de lo que pueda entenderse por seguridad nacional, concepto este último relacionado más bien con cuestiones de orden técnico y especializado”*. Por su parte, también se subrayó el hecho de que “todo lo que se exprese respecto de “nación” reviste idéntico significado que para el vocablo “patria” (Sesión N° 383, de 13 de junio de 1978). En el fondo, se quiso enfatizar la idea de substrato espiritual -y no solamente jurídico- que envuelve ambos conceptos y que genera un sentimiento de pertenencia y unión a una comunidad determinada, el que debe llevarnos a defenderla en caso de una agresión proveniente, en este caso, de una causa externa.

- b) **Ser esenciales para la seguridad nacional:** Desde un punto de

---

27 Estas misiones aparecen reiteradas en el Decreto Supremo N° 272, del Ministerio de Defensa Nacional, de 26 de marzo de 1985, que establece normas sobre constitución, misión, dependencia y funciones de las Fuerzas Armadas.

28 Actas Oficiales de la Comisión Constituyente, Sesión N° 392, de 29 de junio de 1978, Pág. 2989.

vista doctrinario, la seguridad puede ser entendida como una función del Estado a través de la cual éste va avanzando en la concreción de su fin propio que es el bien común. Para que lo anterior se logre es indispensable asegurar la existencia de un conjunto de condiciones que garanticen la ausencia de riesgos o amenazas, tanto en el orden interno como externo como asimismo, las que provengan de las catástrofes naturales o del deterioro del medio ambiente. Esta es la médula de la función de seguridad del Estado a la cual se refiere el inciso final del artículo 1° de nuestra Constitución Política cuando expresa: *“Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional”*.

Si bien todos los chilenos tienen el deber de contribuir a preservar la seguridad nacional (Art. 22 de la Constitución Política), la responsabilidad inmediata por el logro de las condiciones que ella importa recae en las instituciones armadas, bajo la autoridad superior del Presidente de la República a quien está confiada la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes. Por ello, la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política entendió que si bien la seguridad nacional debe ser preocupación de todos y cada uno de los miembros de la comunidad, **su esencia debe estar radicada en las Fuerzas Armadas** (Sesión 59, de 1° de agosto de 1974).

c) **Garantes del orden institucional de la República:** Según consta en las sesiones de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política, este resguardo confiado a las Fuerzas Armadas y a Carabineros se inserta dentro del denominado “Poder de Seguridad”, a que había aludido el Presidente de la República en las Orientaciones que entregara a dicha Comisión, con fecha 10 de noviembre de 1977. Este llamado “Poder de Seguridad” estaba referido al papel que deben cumplir las mencionadas instituciones en relación con la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad y los grandes y permanentes objetivos de la Nación, todo lo cual tiene una expresión positiva, concreta en el “orden institucional” que la República soberanamente se ha dado para proveer al logro de esos objetivos. Es así como la expresión “orden institucional de la República” fue entendida por la Comisión Constituyente en su aspecto eminentemente jurídico “de equilibrio entre las distintas autoridades y poderes del Estado”. (Sesión N° 383, de 13 de junio de 1978).

Más concretamente, puede sostenerse que el “orden institucional de la República” está constituido por el conjunto de instituciones y las regulaciones que les son inherentes que la sociedad se ha dado con el fin de defender y promover los valores y principios sustanciales sobre los que se edifica esa institucionalidad y que, en nuestro caso, están recogidos en el artículo 1° de la Carta Fundamental que se refiere a las “Bases de la

Institucionalidad". Es así como el orden institucional de la República no es neutro, sino que se funda en un conjunto de valores y de principios que parten del superior reconocimiento de la dignidad sustancial de toda persona y de su consecuente igualdad en derechos.

Naturalmente, la garantía del orden institucional de la República no compete exclusivamente a las Fuerzas Armadas y a Carabineros (Art. 90), sino que es una responsabilidad de todas las instituciones que el Estado se ha dotado para cumplir los objetivos derivados de su fin propio que es el bien común.

La misión de garantizar el orden institucional de la República importa, en el caso de las Fuerzas Armadas y Carabineros, la tarea de *"estar preparadas para intervenir, operativamente, cuando la autoridad política decreta algún estado de excepción, o cuando por cualquiera situación, ese orden institucional se vea quebrantado, sin que se advierta otro remedio para restablecerlo. La conciencia general de esta función opera, además como disuasivo contra el ánimo de quebranto"*.<sup>29</sup>

Del debate sostenido al interior de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política se desprende que la actuación de las Fuerzas Armadas en defensa del orden institucional se producirá cuando el resto de las instituciones hayan fallado en su propia misión de cautela. Esta interpretación, sin embargo, fue planteada con precaución por los constituyentes, ya que, en su concepto, podía llevar a que el resto de las instituciones "descansara" en las Fuerzas Armadas.

Lo anterior no obsta a las funciones permanentes que cumplen las Fuerzas Armadas, por ejemplo, en lo relativo al control de las armas, a través del cual, obviamente, se está cautelando el orden institucional de la República. Tampoco obsta a la asesoría permanente que deben brindar estas instituciones al Presidente de la República a través del Consejo de Seguridad Nacional, ya sea convocado por el propio Jefe de Estado o a solicitud de dos de sus miembros. Existen, en efecto, atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional, que confirman el hecho de que éste constituye un canal orgánico para que las instituciones mencionadas puedan ejercer la misión que el constituyente les ha confiado de garantizar el orden institucional de la República. Ello ocurre cuando el Consejo hace presente al Presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional su opinión frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional (Art. 96 inciso 1° letra b)) o también cuando presta su acuerdo al Presidente de la República para que declare los estados de asamblea, de emergencia o de catástrofe o aún, el estado de sitio, mientras penda el pronunciamiento del Congreso Nacional (Art. 40 N°s. 1, 2, 3 y 4).

Es así como puede sostenerse, finalmente, que la garantía del orden institucional de la República, confiada a las Fuerzas Armadas y a Carabineros, no puede hacerse efectiva en forma indiscriminada. Se trata de una garantía que no dice relación con lo ordinario, con

---

29 Fernández Fernández, Sergio. "Estado moderno y fuerza militar: perspectiva jurídica en la institucionalidad chilena". En Sociedad y Fuerzas Armadas N°s. 5-6, diciembre 1992. Pág. 57.

lo contingente o lo coyuntural, sino que está reservada para lo fundamental de la arquitectura institucional que la Nación se ha dado en ejercicio de la soberanía de la que es titular.

Atendida la importancia de las misiones reseñadas es que el constituyente de 1980 ha reiterado las características que se fueron perfilando, a lo largo del régimen constitucional precedente, respecto de las Instituciones Armadas. De allí que el Art. 90 de la Constitución Política indique que las fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional son “*profesionales, jerarquizadas y disciplinadas*”, conceptos estrictamente vinculados a la esencia de la profesión militar. En el caso de las Fuerzas Armadas y Carabineros se precisa que “son esencialmente obedientes y no deliberantes”.

*“Con respecto a la característica de obediencia que la Constitución de 1925 consagró y que el gobierno anterior pretendió aplicar en el sentido de una sumisión incondicional a la persona del Presidente de la República, ..... ella debe entenderse a los mandos de las respectivas instituciones”.*<sup>30</sup>

Más delicada resulta la interpretación del concepto de “no deliberación”. Conforme al Diccionario de la real Academia de la Lengua Española, deliberar es “*considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos*”. De allí

que, en el debate sostenido al interior de la Comisión Constituyente, don Jaime Guzmán considerara que: “*Los Estados Mayores siempre han deliberado sobre toda clase de materias que de algún modo afectan al destino superior de la República, pues ello es inherente a la misión de defender la patria y en todo instante será inseparable de la tarea de garantizar el orden institucional de la República*”.<sup>31</sup> De allí que el Anteproyecto de la Comisión Ortúzar consideraba que la no deliberación, como característica de las Fuerzas Armadas y Carabineros, tenía como excepción “*las materias relativas a sus funciones específicas y de acuerdo a sus reglamentos internos*” (Art. 95 del Anteproyecto), precisión que, sin embargo, fue eliminada por el Consejo de Estado. Lo cierto es que si no se interpreta adecuadamente este rasgo característico se corre el riesgo de someter a las Fuerzas Armadas a una verdadera “interdicción” incompatible con su rol de ser esenciales para la seguridad nacional y, por ende, para el desarrollo del país. Por ello, acertadamente, a nuestro juicio, don Enrique Evans de la Cuadra sostenía que “*la no deliberación implica la prescindencia política como instituciones. Ello no significa que los miembros de la Fuerza Pública individualmente no puedan sustentar ideas políticas. Lo que no pueden hacer es adoptar actitudes políticas o someter su vida y carrera militares a posiciones o ideas partidistas*”.<sup>32</sup>

En lo que se refiere a las misiones que la Constitución de 1980 asigna a la

30 Informe “Orientaciones e Ideas Precisas”. Op. cit.; Pág. 296.

31 Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, Sesión N° 392, de 29 de junio de 1978. Pág. 2990.

32 Evans de la Cuadra, Enrique. “Chile, hacia una Constitución contemporánea”. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1973. Pág. 120.

Fuerza Pública, constituida por Carabineros e Investigaciones, ellas consisten en dar eficacia al derecho y garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. A su turno, Carabineros se integra, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República.

Hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1980 se estimaba que la función de la fuerza pública apuntaba a representar la organización que el Estado había generado para el resguardo y defensa de su integridad territorial, su acervo moral y su identidad histórico-cultural. *“La nueva concepción mira más bien a servir de eficiente brazo armado, para la correcta aplicación de la ley, auxiliando debidamente a los tribunales de justicia en la ejecución de las resoluciones judiciales, al carecer éstos de organismos propios que hagan cumplir sus decisiones”*.<sup>33</sup>

Pero también destacan las funciones de la fuerza pública en lo que se refiere a la seguridad interna del país, esto es, a aquellas condiciones que aseguren, en el orden interno, la ausencia de riesgos o amenazas que obstaculicen el logro de los objetivos nacionales. En esta función también podrían participar, eventualmente, las Fuerzas Armadas, sobre todo, aportando la información que se recabe a través de sus actividades de inteligencia para desbaratar el accionar de grupos subversivos o terroristas.

Desde el punto de vista de la garantía del orden público, confiada a Carabineros

e Investigaciones, útil resulta reproducir el concepto que la jurisprudencia ha ido perfilando. Así, se ha sostenido que el orden público es *“la situación de normalidad y armonía existente entre todos los elementos del Estado, concebidas gracias al respeto cabal de su legislación y, en especial, de los derechos esenciales de los ciudadanos, situación dentro de la cual se elimina toda perturbación de las normas morales, económicas y sociales imperantes, y que se ajusta a los principios filosóficos que informan dicho Estado”*.<sup>34</sup>

## Conclusión

La Constitución Política de 1980 es señera en muchos aspectos. Probablemente, ello se deba a que, en gran medida, sus disposiciones acogen las lecciones provenientes de nuestra experiencia histórica y, en particular, del devenir del propio régimen constitucional.

En ese contexto, puede sostenerse que, acorde con las Cartas Constitucionales más modernas, la regulación jurídica de los institutos armados es hoy una realidad palpable reforzando así el logro de la función de seguridad que compete al Estado y asegurando, al mismo tiempo, la plena vigencia del Estado de Derecho.

Muchos han temido que estas normas consagren una especie de “suprapoder” radicado en las Fuerzas Armadas y en Carabineros que socavaría la lógica dependencia que éstas deben tener respecto de la autoridad presidencial. A través del presente análisis ha quedado establecido, en cambio, que lo

---

33 Verdugo, Pfeffer y Nogueira. Op. cit.; Pág. 295.

34 En Revista de Derecho y Jurisprudencia, Tomo LI, 13 de marzo de 1954, II, 4a., Pág. 1235.

que la Carta de 1980 consagró fue un delicado equilibrio en virtud del cual se mantiene indiscutida la autoridad jerárquica del Jefe del Estado sobre dichos cuerpos, en cuanto cabeza de la Administración del Estado, al tiempo que se adoptan los indispensables resguardos que impidan que estas instituciones fundamentales de la República sean instrumentalizadas al servicio de los intereses de un gobierno determinado.

Por ende, la verdadera supeditación de las Fuerzas Armadas es al Estado de Derecho y, dentro de él, al principio de legalidad que rige el actuar de todos los órganos del Estado.

Por su parte, si bien se les confía explícitamente el rol de garantizar el or-

den institucional de la República, ello no es óbice para que cada órgano del Estado cumpla con su función en este sentido. Naturalmente que esta misión de las Fuerzas Armadas y Carabineros adquirirá particular relevancia en caso de quebrantarse dicho orden cuando, eventualmente, los máximos poderes del Estado, reunidos en el Consejo de Seguridad Nacional, acuerden el empleo de medidas de fuerza que comprometan el actuar operativo de dichas instituciones. Sin embargo, existe la tranquilidad de que una apreciación de esa naturaleza no queda absolutamente radicada en dichos institutos sino que deberá, necesariamente, ser el producto de un compromiso entre quienes tienen la responsabilidad principal en el logro de los fines derivados del bien común.

---

**SEMINARIO “REDES 2001”  
(NOTAS )  
(Research and Education in Defense and Security Studies)**



MANUEL CONCHA MARTÍNEZ\*

## **I. ANTECEDENTES**

### **A. SEMINARIOS ANTERIORES**

Los siguientes fueron los seminarios que se realizaron anteriormente, en las ciudades citadas a continuación:

- REDES 1999
- REDES 2000, realizado en Miami
- REDES 2001, realizado en Washington DC. del 22 al 25 de mayo de 2001.

## **II. SEMINARIO REDES 2001**

### **A. OBJETO**

Patrocinado por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS) de la Universidad Nacional de Defensa (NDU). Este seminario forma parte de los esfuerzos por “perfeccionar la formación civil en defensa nacional y asuntos militares, fortalecer relaciones cívico-militares, y fomentar el entendimiento y cooperación inter-gubernamental en los Estados del Hemisferio Occidental, mediante un programa académico multifacético”.

Este evento anual es una de las más importantes fases de este programa y refleja los esfuerzos de mejorar la calidad y el contenido de planes de estudio en las áreas de estudios de Defensa, relaciones internacionales y ciencia política. Tales esfuerzos servirán de apoyo a las universidades en América Latina para preparar líderes civiles en estudios y análisis de defensa y seguridad y fomentar la comunicación entre los programas pedagógicos de universidades civiles y de educación para los militares profesionales.

El objetivo de REDES 2001 es reunir peritos en Defensa de todo el hemisferio para intercambiar información de proyectos de investigación y aprender nuevas metodologías y enfoques hacia esta disciplina. El año pasado, en Miami, se presenció el comienzo de una comunidad de peritos civiles y militares en estudios de Defensa. Este seminario expandirá aún más esa comunidad y fortalecerá la investigación, educación y los estudios de defensa y seguridad en las Américas.

---

\* Ingeniero Politécnico Militar (APM, 1969), Magíster en Ciencias con Mención en Economía (U. De Chile, 1983), Profesor de Economía y Economía de Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE, 1981-2001).

El tema de REDES 2001 fue **"Iniciativas e Innovaciones"** en investigación y educación. Con esto en mente, se encontrarán en este seminario, en páginas Web y CD ROM, trabajos y proyectos de investigación nuevos y originales en una amplia variedad de temas de seguridad y defensa, desde la educación en defensa y tecnologías nuevas, hasta estudios estratégicos, relaciones cívico-militares, inteligencia, y seguridad ambiental - para mencionar sólo algunos de los temas que se tratarán.

## B. PROGRAMA Y PARTICIPANTES

Se puede consultar en el sitio Web del CHDS. <http://www3.ndu.edu/chds>

## III. NOTAS DEL SEMINARIO

### 1<sup>er</sup> Día

#### A. La Directora del Centro, Doña Margaret Daly Hays, abrió el seminario y se refirió a algunas ideas matrices que condujeron las reuniones.

- La política del CHDS es **"CÓMO PENSAR, ENSEÑAR A PENSAR Y NO QUÉ PENSAR"**.
- CHDS es sólo el catalizador, los actores son los académicos de la comunidad de Defensa.
- ¿Qué es REDES 2001?

#### **"P - P - P - P"**

1. P, policy o política, generar políticas.

2. P, Pedagogía, aprender a enseñar con nuevos métodos.
3. P, Pesquisa, investigación sobre temas de seguridad y defensa.
4. P, Práctica, poner en.

- Estimular el Debate.

#### B. También se hizo referencia a cómo usar las bibliotecas militares.

#### Algunos temas fueron los siguientes<sup>1</sup>

#### C. "EDUCACIÓN CONTINUADA" (Royal Military College, Canadá)

- Ofrecen cursos para el mundo moderno, por presente o a distancia. El alumno elige el currículo y el horario.
- Están interesados en la formación y educación del tema "Liderazgos".
- Canadá ha debido revisar sus estrategias debido a nuevas funciones (tener que enfrentar una guerra y al mismo tiempo mantener la paz) y por algunos fracasos en Somalía que alertaron a la administración respecto de cómo se estaban haciendo las cosas. Se preguntan ¿Qué hicimos y qué no hicimos en los últimos 20 años? E. Gilman (Asesor y analista civil en Seguridad Industrial, Planificación Nuclear y Manejo de Crisis) contó sus experiencias de cómo debió entrar a estudiar un problema militar que no podía ser resuelto por

<sup>1</sup> Dado lo extenso de los temas tratados en el seminario, solo se presentarán los resúmenes de las notas tomadas en los diferentes bloques a los cuales se asistió, destacando los aspectos más interesantes de ellos. Un conocimiento más completo se puede encontrar en la página Web del CHDS <http://www3.ndu.edu/chds>

los conocimientos tradicionales. Los estudios se abordaron con gente fuera del Gobierno. Se dio cuenta que era necesario entrenarse más en los problemas de la Defensa para entrar a abordarlos. A. Barret estima que se debe crear una capacidad entre civiles y militares para que se relacionen. Deben existir militares en las universidades para que muestren lo militar a los civiles. Canadá dispone de un “Forum de Seguridad y Defensa”, adonde concurren las universidades mediante proyectos competitivos licitados abiertamente. Opina que “si en una sociedad no existe un contrapeso a las opiniones de los militares, sólo va a existir la opinión de otro militar”.

#### **D. “EDUCACIÓN DE DEFENSA PARA CIVILES EN CHILE” (Conferencia del Ministro de Defensa de Chile don Mario Fernández Baeza)**

- Expresó en su presentación: “La inclusión de civiles enriquece la Toma de Decisiones en la Defensa”.
- Anunció la creación del “Centro de Entrenamiento para Operaciones de Paz para civiles y militares”.
- Destacó que la compra de aviones para la FACH ha sido un tema ampliamente discutido en Chile, considerándolo como un avance positivo. Habló de la Modernización del Presupuesto para la Defensa y el nuevo Servicio Militar que considera la capacitación adicional.
- En general habló de todos los temas atinentes a la Defensa, dan-

do la impresión de que estaba exponiendo la Política de Defensa de Chile; sin embargo al final cerró muy bien la charla refiriéndose a que todo ello influía en la educación y de los esfuerzos que se han hecho en Chile, tanto por la ANEPE como por la Universidad Católica.

#### **E. “EDUCACIÓN EN DEFENSA I” (Participación de las Universidades)**

- Se habló de la necesidad de que los militares estudien en las universidades, no para tener una carrera paralela sino para ampliar criterios y para que los militares se sienten junto con los civiles a pensar en el tema.
- Se habló de la necesidad de “cientificar a la civilidad” sobre el nivel político-militar (político-estratégico).
- En general en este aspecto Chile ha avanzado bastante en lo que se refiere a cursos para civiles y militares.
- Se habló del porqué de la falta de interés de participación de la comunidad en los temas militares.

#### **F. “EDUCACIÓN EN DEFENSA II. CURRÍCULUM”**

- En general se describieron los cursos sobre Seguridad y Defensa en Colombia, Argentina y Brasil.
- Chile ha desarrollado este tipo de cursos desde la mitad de la década de los '70.

- Colombia plantea la carencia de Cursos Superiores y Programas de Formación en Defensa. La Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina, presentó un Curso a Distancia sobre Seguridad y Defensa, muy interesante, que está en marcha blanca todavía.

## 2<sup>do</sup> Día:

### G. "NUEVAS TECNOLOGÍAS PARA LA EDUCACIÓN EN DEFENSA"

El panel se centró en la transición desde una clase tradicional dirigida por instructores, hasta un ambiente de aprendizaje usando medios electrónicos. El enfoque fue el ciclo de vida de sistemas de instrucción que incluyen las fases de análisis, diseño, desarrollo, entrega y modificación. Cada fase se enfocó en el grupo de calificaciones requeridas, la pertinencia del proceso total para establecer el "aprendizaje electrónico" como el estilo principal de aprendizaje, consideraciones especiales y decisiones que se tomarán. Una parte del debate se concentró en las herramientas de desarrollo-software para ayudar en formular los cursos. Se prestó atención especial a la preparación de la organización, desde la gerencia hasta los estudiantes: ¿Qué clases de opciones debe contemplar la gerencia? ¿Cómo puede uno guiar su organización por una transición estructurada y con poco estrés? ¿Cuáles son los impactos sobre el cuerpo docente y el personal? ¿Cómo se conciben lecciones que sean sólidas desde la perspectiva educativa?

- Se presentó un panel con tres especialistas en "Educación a Dis-

tancia" (e-learning) en el que se destacó la importancia de elaborar un Planeamiento Estratégico inicial del proceso: saber qué es lo que se desea, qué se va a obtener, en cuánto tiempo y cómo se van a evaluar los resultados. Buscar los intereses de los alumnos que pasan a ser los actores principales. Los alumnos deben tener experiencia en el manejo computacional y de Internet, si no se va al fracaso.

- Se presentaron tres Casos de Estudio: "La Universidad de Puerto Rico", en donde se dieron cuenta de la necesidad de preparar y conseguir profesores que no sabían ser "profesores on-line". El caso de "Trabajadores de la Construcción", en donde se trabajó con 800 mil personas que tenían poco acceso a computadoras. Los alumnos se dieron cuenta que hacer uso de la Educación a Distancia le permitía, al grupo familiar, mejorar su calidad de vida. También se destacó la insustituibilidad de la presencia de un maestro. Finalmente se presentó el caso de "Niños Educados con Amor", un caso totalmente diferente que permite, mediante este medio, llenar un espacio abandonado en algunas familias.

### H. "COSTO - EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN A DISTANCIA. UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA"

- Nueva Tecnología ¿poder o pesadilla?, esto significa que una vez resuelto el problema inicial de entender y emplear la nueva tecnología, ésta se transforma en poder.

- La opinión del especialista S. Ruth, de la Universidad de Mason, es que las universidades ¡han tenido poco éxito en la e-learning! no así, las empresas que lo han materializado. En éstas últimas, el dinero se ha pagado en 1 año a diferencia de las universidades; al parecer el tema se debe tomar como un negocio, de otra manera alguien debe subsidiar el gasto.
  - En los modelos de costo influyen muchas variables de lo cual se sabe poco de cuanto aprende un estudiante.
  - En estudios hechos de la educación a través de la “Universidad Virtual” y la de “Internet-CD ROM”, hasta el momento, se dedujo que tienen un bajo rendimiento por unidad de costo, siendo la de mayor rendimiento la educación vía “Curso por Correspondencia”.
  - La pregunta a contestar es ¿Cuánto cuesta y si la Educación a Distancia va a colaborar con los objetivos de la Institución?
2. Que exista una Infraestructura educacional que permita acceder a todos los recursos disponibles.
  3. Alistamiento de la Facultad y motivación para aprender a través de este nuevo sistema.
  4. La Facultad asume otro rol, la de “facilitador” en vez de la de instructor. Se necesita un “cambio cultural” respecto de los tradicionales roles que jugaban tanto profesores como alumnos.
  5. Se debe hacer un curso de capacitación a los profesores, motivarlos (quizás entregándoles un nuevo computador), disponer de diseñadores de gráficos y de multimedia.
- Hacer un “allistamiento” de los Cursos en cuanto a: Tecnología (con qué) - Pedagogía (cómo) y Logística. Todo comienza desde ¡cómo el alumno conecta su computador a la red! Cuando la Tecnología falla y se está desarrollando el curso de E a D es dramático.

**I. “EXPERIENCIAS DE UNA ESTUDIANTE EN EL TEMA DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA” Francisca Yonekura (candidata a Doctora)**

- En la Educación a Distancia, nunca se conoce a los alumnos. Es una red de gente.
- Para desarrollar la Educación a Distancia en una institución docente se debe:
  1. Tener preparada a la institución para “afrentar” la E a D.

**J. ENSEÑANZA POR “EL MÉTODO DE CASOS” (H. Husock, Director Kennedy School Case Method, Harvard University.)**

Es un método de enseñanza inductiva que emplea la “narración de un caso” que se discute entre los alumnos para finalmente sacar conclusiones. Son los alumnos los que hacen el estudio, no el profesor.

- El profesor explicó el sistema e hizo un caso práctico con los asistentes respecto del caso “¿Tarjetas de Crédito en el Sector Público?”.

1. Se leyó el caso.
  2. El profesor pidió opiniones y comenzó una gran cantidad de ellas.
  3. Se navegó a lo largo del caso a través de la discusión.
  4. ¿Dónde está el verdadero problema del caso?
  5. El profesor pasa a ser un "facilitador" en vez de un "expositor" y estimula la discusión.
- El sistema no es muy adecuado para personas que no tengan un conocimiento previo, a pesar de que si se emplea se puede correr el "riesgo" de que no se modifiquen conductas.

#### K. "ECONOMÍA DE DEFENSA"

- Fue moderada por doña Margaret Daly H.
- Se hizo hincapié en la necesidad de definir una modalidad para definir el Gasto en la Defensa. Se prefiere la definición de la OTAN.
- Se señalaron algunos Indicadores de Esfuerzo Nacional y Fiscal . EE.UU aparece como uno de los de mayor porcentaje del Presupuesto Fiscal (15%) seguido de Colombia (14%), Chile un 8%. Como porcentaje del PIB Ecuador (4%), EE.UU. (3,3)% , Chile (3,9%)
- El Doctor A. Chiri sugiere que la Economía de Defensa puede ser entendida a través de tres elementos: (1) La Investigación y Desarrollo o la necesidad de examinar la situación de la I y D e innovaciones que poseen los países, evaluar sus

capacidades, examinar sus restricciones, y sugerir políticas que permitan a los países hacer una efectiva I y D que se integre a la Defensa. Esto permitirá crear un ambiente en el cual se fortalezcan las capacidades de la defensa nacional y la industria militar comercial.(2) La Energía y la dotación de Recursos Naturales. Los países que son importadores netos de petróleo debieran estar preocupados de la vulnerabilidad que ello representa. Esta vulnerabilidad tiene su raíz en la inestabilidad política, disputas comerciales, embargos, y otras perturbaciones. De otro lado los países que son exportadores netos de petróleo generalmente han ligado sus economías al desempeño de este producto. Esta situación también genera una vulnerabilidad debido al comportamiento errático de los precios internacionales del crudo.(3) Los países con economías que no son competitivas, que descansan sobre la producción y exportación de unos pocos bienes primarios de bajo valor agregado, generalmente tienen sistemas débiles de Defensa y no pueden garantizar la seguridad nacional del país.

- Colombia: Es necesario que en los Gastos de Defensa se incluyan las pensiones y los pagos de intereses de la deuda que contraen las FF.AA. por sus compras. Hace algunos años se adoptó el SPPP, pero fue abandonado, porque no incluye algunas variables macroeconómicas.
- Argentina: se ha tratado de "meter" a las FF.AA. en la red fiscal de asig-

nación de recursos y se ha tenido bastante resistencia. A partir del 2001 se centralizan las compras en función de la Planificación Estratégica para lo cual se necesitará un cambio cultural. El Principio de la Conjuntez debe ser el principio rector del manejo de la administración de los recursos en las FF.AA. El Estado Mayor Conjunto debe estar dotado de la mejor gente. Las responsabilidades primarias se han pospuesto por las responsabilidades secundarias. Plantea que la industria militar se salvará si se asignan “roles productivos” a los diferentes países.

#### L. “EDUCACIÓN A DISTANCIA”

- La Educación a Distancia (E a D) genera oportunidades y problemas. Si bien es cierto que falta la presencia del profesor, ello se puede compensar con originalidades, a pesar de que no es necesaria la ausencia total de éste.
- El profesor dispondrá de más tiempo para dedicarse a la investigación.
- El profesor actúa activamente en la “Preparación del Curso”.
- Se genera una mayor actividad y costo en el desarrollo del curso a distancia comparado con la educación presencial.
- La E a D sólo es rentable para una gran cantidad de alumnos.
- Los problemas actuales en “conexiones” hacen que la E a D toda-

vía no sea la “panacea” en la educación.

- Lo novedoso es la tecnología de la que se dispone y su implementación es cara.
- En Bolivia pagar un curso de educación presencial es caro todavía.
- Se trata de llevar la universidad al hogar y romper la falta de educación en los sectores sociales más bajos.
- En Argentina se tiene preparado, y en marcha blanca, un proyecto de E a D en el tema sobre Seguridad Internacional y Defensa en la Universidad del Salvador. Los costos son aún muy altos para hacerlo vía CD, sin embargo vía Internet algunos costos son menores. Sin embargo, se debe reconocer que para una gran mayoría, todavía, Internet es un lujo. Por otro lado el tema de la Seguridad y Defensa es todavía una materia que tiene un público “elitista”. La experiencia que los académicos de la universidad tienen hasta el momento es que los alumnos estiman que este curso es muy bueno pero sólo como complemento a la clase presencial y no es un sustituto.

#### M. ESTUDIOS EMPÍRICOS DEL BID “VIOLENCIA EN LAS AMÉRICAS”

- Se trata de dotar al Estado de las herramientas para combatir la violencia.
- La violencia genera costos que afectan al desarrollo, costos socia-

les directos en pérdida de vidas y costos económicos.

- Hay congestión generalizada en las cortes judiciales.
- Se ha llegado a demostrar que por cada US\$1 que se gasta en prevención, el control de la disminución de la violencia disminuye en un 6 a 7%.
- Se presentó el caso de la República de El Salvador, país en el cual se está llevando a cabo un programa en conjunto con el Gobierno.

#### **N. "EXPERIENCIAS EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS MINISTERIOS DE DEFENSA"**

- En Chile se está estudiando un proyecto de ley para transformar al Ministerio de Defensa en una institución en que se consolide las prerrogativas que deben ejercer el Presidente de la República y los Ministros de Defensa en la conducción de la Política de Defensa del país. Se trata de tener un Ministerio que tenga grandes características de estabilidad y con una carrera funcionaria para civiles.
- En Argentina influyó mucho el resultado de la Guerra de las Malvinas todo lo cual fue vaciado a una Ley de Defensa. La baja que ha experimentado el Presupuesto de la Defensa ha ido acompañada de una mayor integración regional que ha permitido reducir las amenazas. Persiste todavía un exagerado gasto en personal y en pasivi-

dades. Se busca un régimen flexible que premie la asunción de cargos y de las responsabilidades que se asumen.

- Brasil busca crear un sistema de contratación de personal basado en un sistema de incentivos para poder desarrollar el proyecto Amazonía.
- Bolivia expone normas que ya han sido establecidas y en funcionamiento. No se puede tener un presupuesto si no se conoce la Programación Operativa. Emplear el Sistema de Presupuesto por Programa. Usar Coeficientes de Evaluación de los Programas.

#### **Ñ. "EDUCACIÓN EN DEFENSA. INNOVACIONES"**

- Expuso el Rector de la Universidad Militar de Nueva Granada, Colombia.
- El Rector procedió a exponer todas las capacidades educativas de la universidad, el programa educativo y las especialidades que ofrece: Biología Aplicada, Administración de Negocios, Ingeniería Civil, Economía, Leyes, etc. Asimismo explicó con más detalle en qué consiste el programa de Educación a Distancia, para lo cual han organizado una Facultad para que se dedique a esta especialización educativa. Al revés de otras opiniones el Rector opina que la E a D no es tan cara como se ha expresado en otros foros. La E a D se hace a través de CDs usando la red de Internet.

---

## O. CONCLUSIONES Y TAREAS FUTURAS

Cada uno de los profesores de la National Defense University procedió a exponer las conclusiones y tareas futuras deducidas de cada panel.

## IV. CIERRE DEL SEMINARIO

- Estuvo a cargo de la Directora del Centro, señora Margaret Daly Hayes.
- Piensa que se cumplió con las cuatro Ps. que se expusieron al inicio del seminario: Política, Pedagogía, Pesquisa y Práctica.
- Estima que se deben incorporar estudios de casos de América Latina. No interesan casos de Europa, Asia o el Medio Oriente, interesan casos que se presentan en nuestro hemisferio.
- La revista "Security and Defense" será un lugar para la publicación de los artículos que envíen los académicos. Se publica dos veces al año.
- Además existe la página WEB del Centro <http://www3.ndu.edu/chds>

## CONCLUSIONES

Se estima que se cumplió con los objetivos del seminario, ya que se logró reunir a una gran cantidad de académicos militares y civiles especializados en las materias de Defensa, y quienes aportaron sus puntos de vista desde sus particulares profesiones.

El seminario permitió conocer, confirmar y corregir la percepción que se tiene de otras realidades como, asimismo, dar a conocer nuestro pensamiento al respecto.

Además permitió conocer el actual estado de las artes en educación, destacando el tema de la Educación a Distancia que para nuestro país se hace atractivo desde el punto de vista de nuestra dificultad para tener organismos de enseñanza centralizados, dada nuestra particular geografía.

Permitió conocer la posición relativa de nuestra disciplina respecto de la de otros países, tanto en avances intelectuales, desarrollo de cursos, entendimiento del tema y actualización de materias.

Se considera un seminario muy provechoso para establecer desafíos y oportunidades.

---

## FUNDAMENTOS ECONÓMICOS DE LA ECONOMÍA DE DEFENSA\*



MANUEL CONCHA MARTÍNEZ\*\*

Los modelos de Economía del Bienestar y del Equilibrio General nos permiten encontrar las condiciones de equilibrio en el Consumo y en la Producción y el Óptimo Social que deberían darse para que la distribución de los bienes, de los recursos productivos y la satisfacción social sea la mejor y más justa, en el sentido del Óptimo Paretiano<sup>1</sup>. En la Primera Parte<sup>2</sup> de este trabajo encontramos las condiciones que nos señalan cómo los grupos de personas distribuyen o deberían distribuir, para su consumo, los bienes “Defensa Nacional” y “Resto de los Bienes de la Economía” con el fin último de alcanzar situaciones óptimas tanto en el consumo como en la producción de estos. Todo lo anterior sobre la base de buscar la maximización del bienestar de la sociedad (ver Gráfico N° 1 más adelante) y encontrar los máximos niveles de utilidad que la sociedad pueda alcanzar ( $U_1^*$  y  $U_2^*$ ).<sup>3</sup>

En esta Segunda Parte buscaremos:

- Cuáles son las condiciones marginales para que la distribución y la producción de estos dos bienes (Defensa Nacional y Resto de los Bienes) sea armónica con dichos niveles de utilidad, sin embargo ahora se buscarán dichas condiciones tomando en consideración la capacidad productiva de la sociedad; en otras palabras iniciando el análisis con la Curva de Transformación de la Economía y no la Función de Bienestar Social como se hiciera en la Parte I del trabajo,
- Encontrar las soluciones gráficas de optimización, y
- Algunas conclusiones respecto de aquellos bienes para los cuales el mercado no es un sistema de distribución adecuado.

---

\* Este artículo corresponde a la Segunda Parte del de igual nombre publicado en la edición N° 83 de la Revista Política y Estrategia (Pág. 130).

\*\* BGL (R), Ingeniero Politécnico Militar, Magíster en Ciencias con Mención en Economía (U. De Chile, ESCOLATINA, 1983), Profesor de Economía de Defensa en ANEPE , ACAPOMIL y U. “Gabriela Mistral”.

1 Óptimo Paretiano según lo define Henderson y Quandt (1995), “Teoría Microeconómica”, página 363, 3ª edición, Editorial ARIEL, Barcelona

2 Publicada en la revista “Política y Estrategia” N° 83 de junio de 2001.

3 Es necesario hacer presente que hasta el momento estamos considerando a la Defensa Nacional como un bien privado y por el cual las personas no sólo revelan sus preferencias sino que también explicitan su demanda (están dispuestas a pagar por ella).

A la luz del desarrollo del modelo descrito podremos deducir (al final del artículo) que en un análisis de equilibrio general (basado en el modelo usual de economía del bienestar) en el que se intercambian libremente, en competencia perfecta, dos tipos de bienes privados (Defensa Nacional y Resto de los Bienes de la Economía), entre dos grupos de consumidores, debido a que la Defensa Nacional es un bien que tiene características especiales, se pueden detectar algunas ineficiencias del sistema que conducirían a situaciones no deseadas por la sociedad. ¿Cómo resolver esta situación?

Para la comprensión cabal de esta segunda parte es necesario tener en cuenta que en la revista de Política y Estrategia N° 83, páginas 130 a 145, se han demostrado algunas proposiciones económico-matemáticas que sirven para entender esta parte del trabajo. Por eso es conveniente que el lector se remita a dicha publicación y revise su contenido. Especialmente válidas son las consideraciones y supuestos hechos en los párrafos 1, 2 y 3, específicamente el párrafo 3.11. referido a los “Supuestos respecto de la Defensa Nacional”.

## 5. EFICIENCIA EN LA PRODUCCION - CONSUMO, APLICADA SOBRE LA CURVA DE TRANSFORMACION DE LA ECONOMIA. <sup>4</sup>

Al final del párrafo 4.3. (página 144 de la Primera Parte del trabajo<sup>5</sup>) se afirmó que los dos últimos términos de la expresión (28) correspondían a la pendiente de la “Curva de Transformación de la Economía” o también conocida como la “Tasa Marginal de Transformación de un bien en otro” ( $TMT_{R,D}$ ) lo cual significa - la cantidad de unidades de un bien que se deben sacrificar (o dejar de producir) para aumentar en una unidad la producción del otro - en otras palabras el costo marginal (de oportunidad) de un bien en términos del otro.

Dicho costo marginal se puede medir en la Curva de Transformación, viendo en cuánto disminuye la producción de “Resto de los Bienes” (-dR) cuando se traspasa capital y trabajo suficientes para aumentar en una unidad adicional la producción de “Defensa Nacional”( + dD). Lo anterior corresponde a la descripción de la tangente a la Curva de Transformación  $\frac{dD}{dR}$ , en el espacio D vs R.

Para llegar a conocer la expresión que da cuenta de dichas variaciones, consideraremos las respectivas Funciones de Producción de los dos bienes, Defensa Nacional (D) y el Resto de los Bienes de la Economía (R):

$$D = D(K_D; L_D) \tag{33}$$

$$R = R(K_R; L_R) \tag{34}$$

y tomando como referencia la dotación de capital y de trabajo de la economía, que como sabemos son fijos y están en pleno empleo:

---

4 Se ha optado por continuar con la numeración tanto de párrafos como de ecuaciones, con respecto a la publicación de la Parte I, para facilitar la comprensión integral del trabajo.

5 Ver revista de Política y Estrategia N° 83.

$$\bar{K} = K_R + K_D \quad (35)$$

$$\bar{L} = L_R + L_D \quad (36)$$

los valores de  $K_D$  y  $L_D$  anteriores se reemplazan en las ecuaciones (33) y (34), con lo cual se obtienen las siguientes nuevas expresiones para las funciones de producción:

$$D = D[(\bar{K} - K_R); (\bar{L} - L_R)]$$

$$R = R(K_R; L_R)$$

Tomando diferenciales a estas expresiones se tiene:

$$dD = - \frac{\partial D}{\partial K_R} dK_R - \frac{\partial D}{\partial L_R} dL_R \quad (37)$$

$$dR = \frac{\partial R}{\partial K_R} dK_R + \frac{\partial R}{\partial L_R} dL_R \quad (38)$$

De la ecuación (37) se tiene que:

$$dK_R = - \frac{dD}{\frac{\partial D}{\partial K_R}} - \frac{\frac{\partial D}{\partial L_R}}{\frac{\partial D}{\partial K_R}} dL_R \quad (39)$$

Reemplazando  $dK_R$  en ecuación (38) se tiene:

$$dR = \frac{\partial R}{\partial K_R} \left( - \frac{dD}{\frac{\partial D}{\partial K_R}} - \frac{\frac{\partial D}{\partial L_R}}{\frac{\partial D}{\partial K_R}} dL_R \right) + \frac{\partial R}{\partial L_R} dL_R$$

$$dR = - \frac{\frac{\partial R}{\partial K_R}}{\frac{\partial D}{\partial K_R}} dD - \left( \frac{\frac{\partial R}{\partial K_R}}{\frac{\partial D}{\partial K_R}} \frac{\frac{\partial D}{\partial L_R}}{\frac{\partial D}{\partial K_R}} - \frac{\partial R}{\partial L_R} \right) dL_R \quad (40)$$

Como el traspaso de Capital y de Trabajo de la producción de R a la producción de D es exactamente el mismo, a fin de mantener el pleno empleo de los factores productivos, se tiene que según ecuaciones (35) y (36):

$$|dK_D| = |-dK_R| = dK_R \quad (41)$$

$$|dL_D| = |-dL_R| = dL_R \quad (42)$$

reemplazando adecuadamente estos valores en ecuación (39) se tiene:

$$dR = - \frac{\frac{\partial R}{\partial K_R}}{\frac{\partial K_D}} dD - \frac{\partial R}{\partial K_R} \left( \frac{\frac{\partial D}{\partial L_D}}{\frac{\partial D}{\partial K_D}} - \frac{\frac{\partial R}{\partial L_R}}{\frac{\partial R}{\partial K_R}} \right) dL_R \quad (43)$$

La expresión entre paréntesis puede ser igualada a cero haciendo uso de las dos últimas igualdades de la ecuación (26) de la Eficiencia en la Producción,<sup>6</sup> por lo tanto tenemos que:

$$- \frac{dR}{dD} = \frac{\frac{\partial R}{\partial K_R}}{\frac{\partial D}{\partial K_D}} = \frac{PMgK_R}{PMgK_D} \equiv TMT_{R,D} \quad (44)$$

Con esto se demuestra que la pendiente de la Curva de Transformación o Tasa Marginal de Transformación  $\left( - \frac{dR}{dD} \right)$  es igual a la relación de las Productividades Marginales del Capital empleado en ambas industrias productoras o lo que es lo mismo, igual a la Tasa Marginal de Transformación de R por D, en el espacio R vs D. (Ver Gráfico N° 2 más adelante).

Siguiendo similar procedimiento se podría demostrar que la misma pendiente es igual a la relación de las Productividades Marginales del Trabajo empleado en ambas industrias. Se comienza derivando la expresión para  $dL_R$  desde la ecuación (37) y reemplazándola en la ecuación (38) se lograría encontrar la siguiente expresión:

$$- \frac{dR}{dD} = \frac{\frac{\partial R}{\partial L_R}}{\frac{\partial D}{\partial L_D}} = \frac{PMgL_R}{PMgL_D} \equiv TMT_{R,D}$$

De esta forma se puede obtener una nueva expresión para la condición marginal de equilibrio de la “Eficiencia en la Producción - Consumo” obtenida en la ecuación (28), se puede transformar en la siguiente expresión:

---

6 La igualdad de estas expresiones está demostrada en la Primera Parte de este artículo, publicada en la página 143 de la Revista “Política y Estrategia” N° 83.

$$\text{TMS}_{R,D}^1 = \text{TMS}_{R,D}^2 = - \frac{dR}{dD} \equiv \text{TMT}_{R,D}$$

$$\text{TMS}_{R,D}^1 = \text{TMS}_{R,D}^2 \equiv \text{TMT}_{R,D}$$

o lo que es lo mismo:

$\text{TMT}_{R,D} = \text{TMS}_{R,D}^1 = \text{TMS}_{R,D}^2$	Condición de Equilibrio de la Producción - Consumo	(45)
--	---	------

Esta es la Condición de Equilibrio para la obtención de eficiencia tanto en la producción como en el consumo de los bienes Defensa Nacional y resto de los bienes y servicios de la economía, *expresada en la Curva de Transformación de la Economía*. Esta condición marginal de equilibrio nos indica que, en el margen, lo que las empresas productoras, a través de su tecnología, pueden transformar de un bien en otro, sustituyendo adecuadamente los factores productivos, es lo mismo que los grupos de consumidores 1 y 2 están dispuestos a (o desean) sacrificar para consumir más del otro bien (consultar Gráfico N°2 que está más adelante).

Esta expresión relaciona la capacidad de las empresas para aumentar la producción de Defensa Nacional (dD) en desmedro del resto de los otros bienes de la economía (-dR), con lo que los consumidores, de acuerdo a sus preferencias, desean sustituir de esos mismos bienes.

Generalizando, podríamos decir que en una situación de empleo total de los recursos productivos si los consumidores revelan una mayor preferencia por la 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, con la consecuencia de que los consumidores pierden capacidad de producir protección para sí mismos.<sup>7</sup>

Por otro lado, si observamos en el Gráfico N°2, el punto óptimo de equilibrio  $O_2$  es singular, pero no único, ya que, si por alguna razón la sociedad decide modificar sus preferencias por ambos bienes, dicho punto se moverá a lo largo de la Curva de Transformación, con lo cual se lograría otra posición de equilibrio, pero ahora con una diferente distribución de los bienes (D y R) y de los factores productivos (K y L). Lo anterior se da debido al pleno empleo de los factores productivos.

---

<sup>7</sup> Según fue definido el concepto de Defensa Nacional, en la página 135 de la Revista Política y Estrategia N°83.

## 6.- SOLUCIONES GRÁFICAS DE LA ASIGNACIÓN DE LOS NIVELES ÓPTIMOS, TANTO EN RECURSOS PRODUCTIVOS COMO EN BIENES

Como vimos en la Parte Primera, la solución al problema de la Maximización de la Función de Bienestar Social sujeta a ciertas restricciones se ha resuelto en forma simultánea, lo cual indica que los valores encontrados para cada una de las incógnitas satisfacen, simultáneamente, a la Función de Bienestar Social y a sus restricciones; esto permite decir que las soluciones son las óptimas, dado que serían las más eficientes y más justas de acuerdo a los juicios éticos de la sociedad.

Es así como el conjunto de soluciones encontradas para las incógnitas, serían las siguientes:

$$\begin{array}{l}
 K_D = K_D^* \\
 K_R = K_R^* \\
 L_D = L_D^* \\
 L_R = L_R^* \\
 D_1 = D_1^* \\
 D_2 = D_2^* \\
 R_1 = R_1^* \\
 R_2 = R_2^* \\
 U_1 = U_1^* \\
 U_2 = U_2^*
 \end{array}
 \rightarrow
 \begin{array}{l}
 \bar{K}^* = K_D^* + K_R^* \\
 \bar{L}^* = L_D^* + L_R^* \\
 \bar{D}^* = D_1^* + D_2^* \\
 \bar{R}^* = R_1^* + R_2^* \\
 W^* = W(U_1^*; U_2^*)
 \end{array}$$

A continuación se deducirán las Condiciones de Equilibrio, antes encontradas, mediante la representación gráfica de cada una de ellas.

1º) Dadas:

a) La Función de Bienestar Social (FBS)<sup>8</sup>

$$W = W(U_1, U_2) \quad y$$

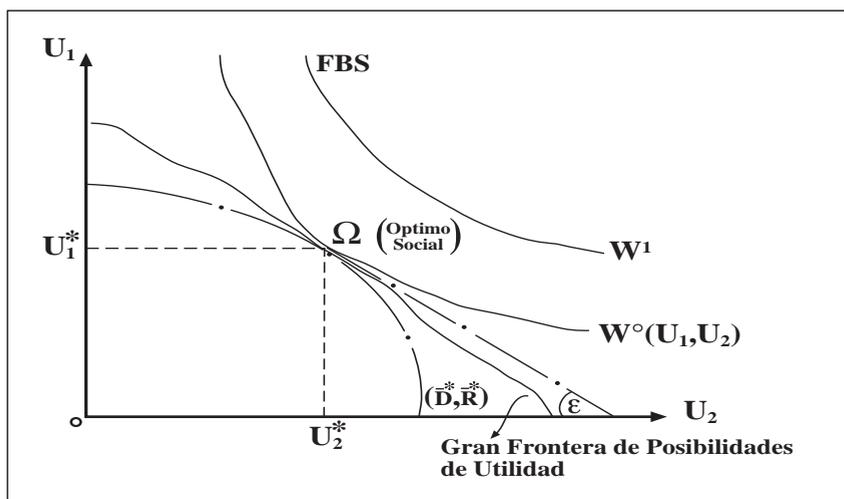
b) La Gran Frontera de Posibilidades de Utilidad de los consumidores<sup>9</sup>

8 Ver en Henderson y Quandt (1995), "Teoría Microeconómica", página 393, 3ª edición, Editorial ARIEL, Barcelona.

9 Ver en Ferguson C.E. (1976), "Teoría Microeconómica", 1ª edición en español, 5ª reimpresión, página 392, FCE, México.

Gráficamente se obtienen los niveles óptimos de Utilidad  $U_1^*$  y  $U_2^*$  que la sociedad desea y es capaz de entregarle a los 2 grupos existentes, alcanzándose una posición óptima.

**Gráfico 1 “Óptimo Social”**



$$tg\epsilon = \frac{\frac{\partial W}{\partial U_2}}{\frac{\partial W}{\partial U_1}} = \frac{\frac{\partial U_1}{\partial D_1}}{\frac{\partial U_2}{\partial D_2}} = \frac{\frac{\partial U_1}{\partial R_1}}{\frac{\partial U_2}{\partial R_2}}$$

$$tg\epsilon = \frac{UMgSoc^2}{UMgSoc^1} = \frac{UMgD_1}{UMgD_2} = \frac{UMgR_1}{UMgR_2} \quad \text{Condición de Óptimo Social}$$

La combinación óptima de utilidades que maximiza la FBS es:

$$W^* = W(U_1 = U_1^*, U_2 = U_2^*)$$

2º) Conocidos  $U_1^*$  y  $U_2^*$  se puede determinar aquella Frontera de Posibilidades de Utilidad que es paramétrica para una cierta dotación total de grupos de bienes

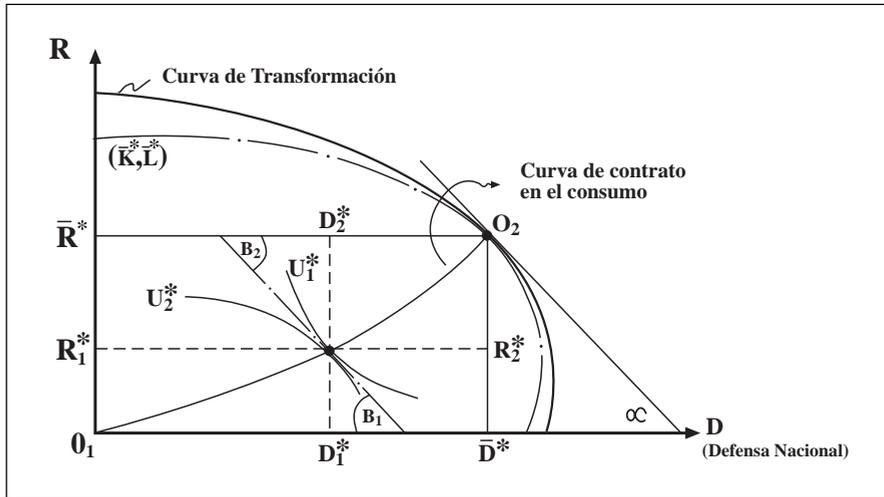
$$\bar{D} = \bar{D}^* \quad y \quad \bar{R} = \bar{R}^*$$

Interesa determinar cómo se distribuye el total de bienes entre los 2 grupos de consumidores, de tal forma que se cumpla que:

$$U_1^* = U_1(D_1^*, R_1^*)$$

$$U_2^* = U_2(D_2^*, R_2^*)$$

**Gráfico 2 “Eficiencia en la Producción - Consumo”**



Por el gráfico se puede deducir que en la posición óptima  $O_2$  los ángulos  $\alpha$ ,  $\beta_1$  y  $\beta_2$  deben ser iguales y por lo tanto sus tangentes también lo son. Usando las expresiones (26), (27) y (45) se pueden obtener las siguientes expresiones:

$$\begin{aligned}
 \operatorname{tg} \alpha &= \operatorname{tg} \beta_1 = \operatorname{tg} \beta_2 \\
 -\frac{dR}{dD} &= \frac{\partial U_1}{\partial D_1} = \frac{\partial U_2}{\partial D_2} \\
 &= \frac{\partial U_1}{\partial R_1} = \frac{\partial U_2}{\partial R_2}
 \end{aligned}$$

$TMT_{R,D} = TMS_{R,D}^1 = TMS_{R,D}^2$	Condición de Eficiencia en la Producción - Consumo
---	--

NOTA: Se ha supuesto que el grupo 1 tiene mayor propensión a consumir Defensa Nacional que el grupo 2 ( $D_1^* > D_2^*$ )

Como la Curva de Transformación es la envolvente de curvas de transformación parciales, paramétricas en dotaciones totales de capital y trabajo (la que es tangente a la envolvente en  $O_2$ ) se obtiene una dotación de Capital y Trabajo iguales a ( $\bar{K} = \bar{K}^*$  y  $\bar{L} = \bar{L}^*$ )

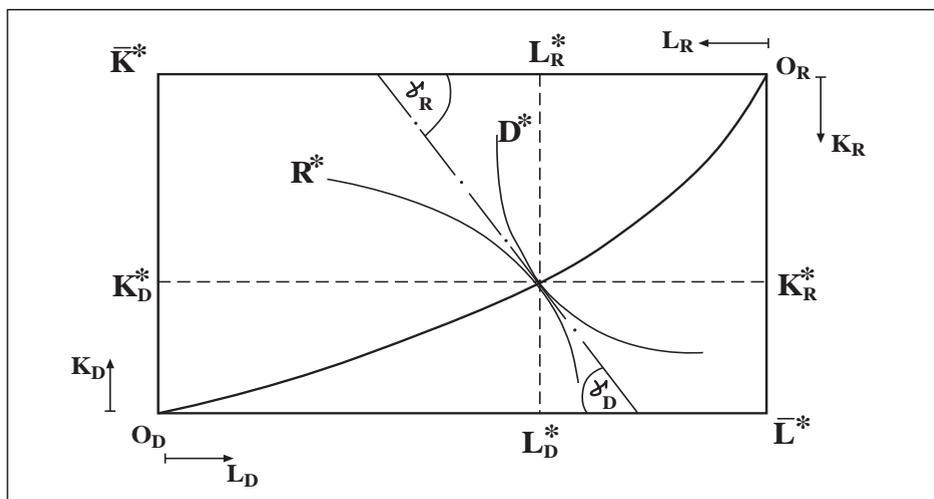
3º) Conocidas las cantidades óptimas de grupos de bienes producidos ( $\bar{D}^*$  y  $\bar{R}^*$ ) y las dotaciones óptimas totales de capital y trabajo empleadas ( $\bar{K}^*$  y  $\bar{L}^*$ ), finalmente es necesario conocer la asignación óptima de estos recursos a las industrias productoras de los bienes D y R de acuerdo a la tecnología existente.

Se trata de determinar que:

$$\bar{K}^* = K_D^* + K_R^*$$

$$\bar{L}^* = L_D^* + L_R^*$$

**Gráfico 3 “Condición de Eficiencia y Equilibrio en la Producción”**



También se puede observar que en el equilibrio los ángulos  $\gamma_D$  y  $\gamma_R$  deben ser iguales, por lo tanto lo son también sus tangentes, así:

$$\begin{aligned} \text{tg} \gamma_D &= \text{tg} \gamma_R \\ \frac{\partial D}{\partial L_D} &= \frac{\partial R}{\partial L_R} \\ \frac{\partial D}{\partial K_D} &= \frac{\partial R}{\partial K_R} \end{aligned}$$

$$TMST_{K,L}^D = TMST_{K,L}^R$$

Condición de Eficiencia  
en la Producción

NOTA: Se ha supuesto que la producción de Defensa Nacional es más intensiva en el factor productivo Trabajo,  $L_D^* > L_R^*$  (ocupa más mano de obra).

De esta manera se demuestra gráficamente la Asignación Óptima de recursos productivos y de bienes que entrega el presente modelo teórico; dicha asignación implica que simultáneamente se han hecho un uso eficiente y de pleno empleo de los recursos para la generación del Producto Real y una distribución justa del consumo (renta real).

## 7.- MAXIMIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE BIENESTAR SOCIAL EN EL ESPACIO DE LOS BIENES

En esta parte también se desarrollarán las condiciones marginales de equilibrio general que maximizen el bienestar de la comunidad, con la diferencia respecto de lo hecho en el artículo anterior, que ahora, la maximización de la Función de Bienestar Social (FBS) se hará en el *espacio de bienes* y no en el de las utilidades como se hiciera en las demostraciones anteriores (párrafos 4 a 6).

Esta modalidad permitirá establecer *directamente* una valoración social *de la distribución de los bienes* entre los individuos o grupos de individuos, a diferencia de la anterior que se hizo en base a una valoración social *de las utilidades* de los grupos 1 y 2.

Para estos efectos la FBS se define en el espacio de bienes a través de los denominados "CONTORNOS DE BERGSON", que son el lugar geométrico de la combinación mínima de bienes necesarios para garantizar a la sociedad el nivel de bienestar  $W^0$ ; dicho lugar geométrico corresponde a la envolvente de las "Curvas de Scitovsky".<sup>10</sup>

Aprovechando el trabajo de la Primera Parte se usará la misma metodología indicada en el párrafo 2. Asimismo, los supuestos del modelo son los mismos indicados en el párrafo 3.

Habría que agregar lo siguiente respecto al bienestar de los grupos:

*El nivel de bienestar de la comunidad va a estar dado por la combinación de bienes que ésta decida producir (por algún método), dada la tecnología existente en la economía. Si varía o cambia la cantidad de bienes producidos, necesariamente tendrá que haber una redistribución en el consumo de los grupos consumidores hasta el punto en que se obtenga eficiencia en el consumo y la producción. (Óptimo Paretiano).*

El bienestar social de la comunidad mejora si, dada la cantidad de bienes para un grupo que lo hacen permanecer indiferente, el otro grupo es capaz de aumentar su dotación de bienes, pasando a una situación que le resulta más preferida.

### 7.1. Condiciones Marginales de Equilibrio y Eficiencia en la Producción y el Consumo y el Óptimo Social

A diferencia de la demostración hecha en la Parte Primera de este trabajo, la función que se va a maximizar ahora va a ser una Función de Bienestar Social

---

10 Ver Henderson y Quandt (1995), "Teoría Microeconómica", página 397, 3ª edición, Editorial ARIEL, Barcelona.

que va a depender de la cantidad de Bienes D y R demandados y no de las utilidades de los grupos 1 y 2.<sup>11</sup>

**(1) Función a Maximizar.**

$$W = [U_1 (D_1; R_1); U_2 (D_2; R_2)] \quad (46)$$

**(2) Restricciones:**

a) Dotación de Bienes: La dotación total de bienes se reparte entre los grupos de consumidores 1 y 2:

$$D = D_1 + D_2 \quad (47)$$

$$R = R_1 + R_2 \quad (48)$$

Se trata de maximizar el bienestar de la comunidad fijando el nivel de utilidad del grupo 1 (considerando que éste está satisfecho con él) y luego logrando el máximo nivel de utilidad para el grupo 2. Lo anterior se logra fijando la cantidad de bienes que consume el grupo 1.

Como estamos interesados en conocer el nivel de bienes a asignar al grupo 2, hacemos lo siguiente:

$$\bar{D}_1 = D - D_2 \quad (49)$$

$$\bar{R}_1 = R - R_2 \quad (50)$$

En otras palabras, la cantidad de bienes que logre el grupo 2 será un *valor residual* entre la cantidad total de bienes producidos por la economía y lo asignado al grupo 1; así, el grupo 2 tratará de alcanzar el máximo nivel de utilidad, de acuerdo a sus preferencias.

Entonces las Preferencias de los Consumidores se representarán así:

$$U_1 = U_1 [(\bar{D} - D_2); (\bar{R} - R_2)] \quad (51)$$

$$U_2 = U_2 (D_2; R_2) \quad (52)$$

b) Curva de Transformación de la Economía.

Sea la siguiente expresión de la Curva de Transformación de la Economía:

$$T^Q (D; R) = 0 \quad (53)$$

11 Ver Revista Política y Estrategia N°83, página 137, en que  $W=W(U_1, U_2)$ .

Es el lugar geométrico que representa el nivel de producción de un bien que se puede obtener como máximo, cuando el volumen de producción del otro bien está dado, al igual que la cantidad total de recursos y la tecnología.<sup>12</sup>

Aplicando el “Método de Maximización Condicionada de Lagrange de los Multiplicadores Indeterminados”, se tiene que:

$$Z = W \{U_1 [(D - D_2); (R - R_2)]; U_2 (D_2; R_2)\} + \lambda [T^0 (D; R)]$$

$$\text{Max } Z = \text{Max } W \{U_1 [(D - D_2); (R - R_2)]; U_2 (D_2; R_2)\} + \lambda [T^0 (D; R)] \quad (54)$$

Las incógnitas a resolver son:

$$D = D^* \quad \rightarrow \text{Dotación Total de Bienes}$$

$$R = R^*$$

$$D_1 = D_1^*$$

$$D_2 = D_2^* \quad \rightarrow \text{Dotación de Bienes por Grupos}$$

$$R_1 = R_1^*$$

$$R_2 = R_2^*$$

$$K_D = K_D^* \quad \rightarrow \text{Dotación de Capital}$$

$$K_R = R_R$$

$$L_D = L_D^* \quad \rightarrow \text{Dotación de Trabajo}$$

$$L_R = L_R^*$$

Nota: Los asteriscos significan que las cantidades deben ser niveles “justos”, es decir, que satisfacen la función de bienestar social de la comunidad y sus restricciones.

Entonces: Derivando respecto a las variables  $D$ ,  $R$ ,  $D_2$  y  $R_2$ , de acuerdo al método de maximización de una función sujeta a restricciones aplicando el Método de Lagrange del Multiplicador Indeterminado<sup>13</sup> se tiene que la primera derivada parcial es igual a cero:

12 Henderson y Quandt (1995), “Teoría Microeconómica”, página 345, 3ª edición, Editorial ARIEL, Barcelona.

13 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.

$$\frac{\partial \lambda}{\partial D} = \frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial D} + \lambda \frac{\partial T^e}{\partial D} = 0 \quad (55)$$

$$\frac{\partial \lambda}{\partial R} = \frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial R} + \lambda \frac{\partial T^e}{\partial R} = 0 \quad (56)$$

$$\frac{\partial \lambda}{\partial D_2} = - \frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial D_2} + \frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_2}{\partial D_2} = 0 \quad (57)$$

$$\frac{\partial \lambda}{\partial R_2} = - \frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial R_2} + \frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_2}{\partial R_2} = 0 \quad (58)$$

Ordenando y dividiendo ecuación (55) : (56), a fin de eliminar los multiplicadores se tiene que:

$$\begin{aligned} -\lambda \frac{\partial T^e}{\partial D} &= \frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial D} \\ -\lambda \frac{\partial T^e}{\partial R} &= \frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial R} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \frac{\partial T^e}{\partial D} &= \frac{\partial U_1}{\partial D} \\ \frac{\partial T^e}{\partial R} &= \frac{\partial U_1}{\partial R} \end{aligned} \quad (59)$$

Igualmente ordenando y dividiendo ecuaciones (57) : (58) se tiene:

$$\begin{aligned} \frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial D_2} &= \frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_2}{\partial D_2} \\ \frac{\partial W}{\partial U_1} \frac{\partial U_1}{\partial R_2} &= \frac{\partial W}{\partial U_2} \frac{\partial U_2}{\partial R_2} \\ \frac{\partial U_1}{\partial D_2} &= \frac{\partial U_2}{\partial D_2} \\ \frac{\partial U_1}{\partial R_2} &= \frac{\partial U_2}{\partial R_2} \end{aligned} \quad (60)$$

Para poder igualar el miembro izquierdo de la ecuación (59) al miembro derecho de la (60) haremos uso de las ecuaciones (49) y (50) a las que se les toma diferenciales considerando que  $D_1$  y  $R_1$  están dados:

$$0 = dD - dD_2$$

$$0 = dR - dR_2$$

de donde:

$$dD - dD_2$$

$$dR - dR_2$$

Reemplazando estas expresiones en el miembro izquierdo de la ecuación (60) tenemos que:

$$\frac{\frac{\partial U_1}{\partial D}}{\frac{\partial U_1}{\partial R}} = \frac{\frac{\partial U_2}{\partial D_2}}{\frac{\partial U_2}{\partial R_2}} \quad (63)$$

Igualando las ecuaciones (59) y (63) se tiene que:

$$\frac{\frac{\partial T^e}{\partial D}}{\frac{\partial T^e}{\partial R}} = \frac{\frac{\partial U_2}{\partial D_2}}{\frac{\partial U_2}{\partial R_2}} = \left( \frac{UMgD}{UMgR} \right)^2 \quad (64)$$

Esta expresión correspondería a la Condición de Eficiencia en la Producción y en el Consumo para el grupo 2, dada una cierta cantidad de bienes para el grupo 1.

Ahora, si queremos obtener una expresión similar para el grupo 1, dada una cierta cantidad de bienes para el grupo 2, tendríamos que usar en reemplazo de las ecuaciones (51) y (52), las siguientes expresiones y luego hacer el mismo trabajo matemático:

$$U_1 = U_1(D_1; R_1)$$

$$U_2 = U_2[(D - D_1); (R - R_1)]$$

Si hacemos eso y el resultado lo combinamos con la ecuación (64) se puede lograr una condición general de equilibrio y eficiencia para la Producción y el Consumo:

$$\frac{\frac{\partial T^e}{\partial D}}{\frac{\partial T^e}{\partial R}} = \frac{\frac{\partial U_1}{\partial D_1}}{\frac{\partial U_1}{\partial R_1}} = \frac{\frac{\partial U_2}{\partial D_2}}{\frac{\partial U_2}{\partial R_2}} \quad (67)$$

$$TMS_{R,D}^1 = TMS_{R,D}^2 \quad \text{Condición de Equilibrio en el Consumo}$$

Pero ¿qué representa la expresión?

$$\frac{\frac{\partial T^Q}{\partial D}}{\frac{\partial T^Q}{\partial R}}$$

Haremos uso de algunas ecuaciones deducidas anteriormente para demostrar que esta expresión corresponde a la “Tasa Marginal de Transformación” o Pendiente de la Curva de Transformación de la Economía.

La ecuación (28)<sup>14</sup> indica que:

$$TMS_{R,D}^1 = TMS_{R,D}^2 = \left( \frac{PMgK_R}{PMgK_D} \right) = \left( \frac{PMgL_R}{PMgL_D} \right)$$

Por otro lado sí la ecuación (44) la completamos con la relación de las Productividades Marginales del Trabajo en ambas industrias, tenemos que:

$$- \frac{dR}{dD} = \frac{PMgK_R}{PMgK_D} = \frac{PMgL_R}{PMgL_D} \quad (68)$$

como 
$$- \frac{dR}{dD} \equiv TMT_{R,D}$$

Para los fines que nos interesa demostrar podemos afirmar que:

$$TMS_{R,D}^1 = TMS_{R,D}^2 = - \frac{dR}{dD} \equiv TMT_{R,D} \quad (69)$$

Combinando las expresiones (67) y (69) se obtiene lo siguiente:

$$\frac{\frac{\partial T^Q}{\partial D}}{\frac{\partial T^Q}{\partial R}} = TMS_{R,D}^1 = TMS_{R,D}^2 = - \frac{dR}{dD} \equiv TMT_{R,D} \quad (70)$$

14 Ver página 143 de la Revista Política y Estrategia N°83.

O sea, el primer miembro de la ecuación representa a la Tasa Marginal de Transformación o lo que es lo mismo, la Pendiente de la Curva de Transformación, es decir:

$$\frac{\frac{\partial T^e}{\partial D}}{\frac{\partial T^e}{\partial R}} = -\frac{dR}{dD} \equiv TMT_{R,D} \quad (71)$$

Retomando la expresión (67) podemos concluir que la condición general de equilibrio y eficiencia para la producción y el consumo, conjuntamente con el Óptimo Social es la siguiente:

$TMT_{R,D} = TMS_{R,D}^1 = TMS_{R,D}^2$	Condición de Equilibrio en la Producción - Consumo	(72)
---	---	------

Esta condición es igual a la encontrada en la ecuación (45) y nos dice: **que la Condición de Equilibrio y Eficiencia en la Producción y el Consumo, simultáneos, se encontrará cuando la cantidad de R (resto de los bienes de la economía) que los grupos de consumidores 1 y 2 están dispuestos a (o desean) sacrificar para consumir más del bien D (Defensa Nacional) es la misma cantidad del bien R que la tecnología puede dejar de producir para obtener más del bien D, sustituyendo adecuada y eficientemente los factores productivos entre las industrias.**

El mismo razonamiento es válido cuando se desea consumir más de R, sacrificando D.

## 7.2. Condición Marginal de Equilibrio y Eficiencia en la Producción.

La ecuación (68) indica que en el equilibrio se cumple que:

$$-\frac{dR}{dD} = \frac{PMgK_R}{PMgK_D} = \frac{PMgL_R}{PMgL_D}$$

Nota: ver la demostración en el párrafo 5.

O sea: la Tasa Marginal de Transformación se puede expresar en términos de las relaciones de transformación de cada recurso.

Tomando los dos últimos términos y reordenando se obtiene lo siguiente:

$$\left(\frac{PMgK_R}{PMgK_D}\right)^D = \left(\frac{PMgL_R}{PMgL_D}\right)^R \quad (73)$$

$TMST_{K,L}^D = TMST_{K,L}^R$	Condición de Equilibrio y Eficiencia en la Producción	(74)
-------------------------------	--	------

Esta expresión es idéntica a la encontrada en la ecuación (21) y nos dice que: **según la tecnología existente, los Factores Productivos serán asignados óptimamente para la producción de los 2 grupos de bienes cuando sus respectivas Tasas Marginales de Sustitución Técnica entre Capital y Trabajo sean 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.**

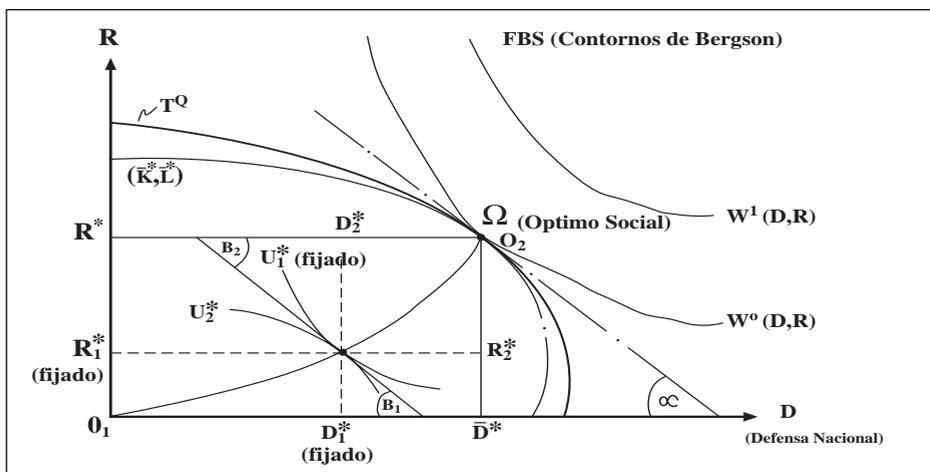
### 7.3. PRESENTACIÓN GRÁFICA DEL PROBLEMA Y SU SOLUCIÓN

1º) Dadas :

- a) La Función de Bienestar Social (W) definida en el espacio de bienes (Contornos de Bergson).
- b) La Curva de Transformación de la Economía.

Se puede obtener gráfica y directamente la cantidad total de bienes que la sociedad desea y es capaz de producir de acuerdo a sus juicios éticos y a la tecnología disponible. En otras palabras, aquí establecemos directamente una valoración social de la distribución de los bienes (distribución del ingreso real) entre los individuos sin referirse a los niveles de utilidad de los grupos.

**Gráfico 4 “Representación gráfica de la solución del problema usando los contornos de Bergson y la curva de transformación de la economía”.**



En el punto de equilibrio los ángulos deben ser iguales, por lo tanto sus tangentes también lo deben ser, así:

$$tg\alpha = tg\beta_1 = tg\beta_2$$

$$-\frac{dR}{dD} = \frac{\frac{\partial U_1}{\partial D_1}}{\frac{\partial U_1}{\partial R_1}} = \frac{\frac{\partial U_2}{\partial D_2}}{\frac{\partial U_2}{\partial R_2}}$$

$TMT_{R,D} = TMS_{R,D}^1 = TMS_{R,D}^2$	Óptimo Social y Condición de Equilibrio en la Producción y el Consumo
---	---

Nota: Se ha supuesto que el grupo 1 tiene mayor propensión a consumir Defensa Nacional que el grupo 2 ( $D_1^* > D_2^*$ )

De esta manera quedan resueltas las siguientes incógnitas:

$D = D^*$
$R = R^*$
$D_1 = D_1^*$
$D_2 = D_2^*$
$R_1 = R_1^*$
$R_2 = R_2^*$

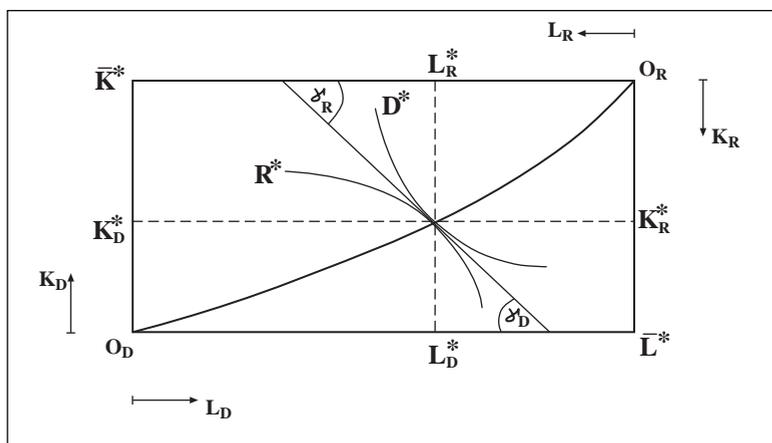
Los asteriscos representan niveles socialmente óptimos debido a que la FBS de la sociedad así lo determina.

Como la Curva de Transformación es la envolvente de sublugares geométricos que son paramétricos en dotaciones totales de capital y trabajo, podemos determinar los niveles de:

$$\bar{K} = \bar{K}^* \quad y \quad de \quad \bar{L} = \bar{L}^*$$

2º) Conocidas las cantidades óptimas de grupos de bienes producidos ( $D^*$ ,  $R^*$ ) y las dotaciones óptimas totales de capital y trabajo existentes en la economía, finalmente se puede conocer la asignación óptima de estos recursos a las industrias productoras de los bienes D y R, de acuerdo a la tecnología existente.

**Gráfico 5 “Condición de Eficiencia y Equilibrio en la Producción, empleando la Caja de Edgeworth”**



Del gráfico se desprende que en el punto de tangencia de las curvas, los ángulos  $\gamma_D$  y  $\gamma_R$  deben ser iguales y por lo tanto también sus tangentes, así:

$$tg\gamma_D = tg\gamma_R$$

$$\frac{\partial D}{\partial L_D} = \frac{\partial R}{\partial L_R}$$

$$\frac{\partial D}{\partial K_D} = \frac{\partial R}{\partial K_R}$$

$$\left(\frac{PMgL}{PMgK}\right)^D = \left(\frac{PMgL}{PMgK}\right)^R$$

$TMST_{K,L}^D = TMST_{K,L}^R$	Condición de eficiencia y equilibrio en la Producción
-------------------------------	---

Nota: en el gráfico se ha supuesto que la producción de Defensa Nacional es Trabajo intensiva, es decir, proporcionalmente se ocupa más trabajo en la producción de bienes y servicios para conformar la Defensa Nacional que para el resto de los bienes de la economía.

Así quedan determinadas las siguientes incógnitas:

$$\begin{aligned} \bar{K} &= \bar{K}^* \\ \bar{L} &= \bar{L}^* \\ K_D &= K_D^* \\ K_R &= K_R^* \\ L_D &= L_D^* \\ L_R &= L_R^* \end{aligned}$$

La asignación óptima de bienes y recursos implica simultáneamente que existe un empleo pleno y eficiente de los recursos en la generación del “Producto Real” en la Curva de Transformación y una distribución justa del consumo (Renta Real) de acuerdo a la Función de Bienestar Social.

## 8. ALGUNAS CONCLUSIONES RELATIVAS A LA DEFENSA NACIONAL.

A la luz del modelo descrito podemos deducir que en un análisis de equilibrio general (basado en el modelo usual de economía del bienestar) en el que se intercambian libremente dos tipos de bienes privados, Defensa Nacional y resto de los bienes de la economía, entre dos grupos de consumidores, se puede deducir que existen algunas ineficiencias del sistema que conducirían a una mala asignación de los recursos. Ella, sin embargo, puede ser eliminada mediante la presencia de una autoridad superior que, guiada por la necesidad del bien común, se preocupa de generar una única actividad productora de defensa que beneficiara a toda la sociedad.

- a) Es así como en el proceso de libre intercambio a través del sistema de precios, aquel grupo con mayor preferencia (propensión) a consumir Defensa Nacional podría obligar al otro a consumir menos de ésta, dadas las características coercitivas que este bien presenta. Esta situación se presenta cuando las *tasas marginales de sustitución entre bienes son diferentes* con lo cual no se cumplirían las condiciones de equilibrio en el Consumo, en la Producción, en la Producción-Consumo y en el Óptimo Social.
- b) Asimismo, si por alguna razón ética la sociedad deseara favorecer a un cierto grupo y coincidiera con que éste es el que tiene mayor propensión a consumir Defensa Nacional, en el transcurso del tiempo, esa misma sociedad podría verse sometida a la voluntad del grupo favorecido, no lográndose así el bien común. Esto indicaría que no necesariamente el valor social del bien defensa nacional debiera ser igual para ambos grupos; más aún, la sociedad, como un todo, podría tomar la decisión de excluir al bien Defensa Nacional del libre intercambio y retenerlo para sí a fin de preservar una componente del bien común que es la paz interna.
- c) Por otro lado, puede suceder que dadas las preferencias de los consumidores, las cantidades de defensa determinadas por el libre intercambio no sean las suficientes y adecuadas para cumplir con lo que se necesita en términos de protección; habría que suponer que cada grupo es un experto en la materia y que la unidad coherente de defensa demandada permite satisfacer los requerimientos defensivos, para que el libre intercambio fuera eficiente en la producción y el consumo, cosa que por supuesto es poco real. Una forma de eliminar esto sería introduciendo en la función de preferencia de los consumidores la cantidad de Defensa Nacional que consumiera el otro grupo a fin de que no quedaran en inferioridad de condiciones entre sí; así la expresión podría ser la siguiente:

$$U_1 = U_1(D_1; R_1; D_2)$$

$$U_2 = U_2(D_2; R_2; D_1)$$

En otras palabras, introducir una forma de “variación conjetural” que conceptualmente podría coincidir con la del Modelo del Oligopolio (Cohen y Cyert, 1965).<sup>15</sup>

¿Cómo resolver estos problemas que en una situación de libre intercambio podrían generar no sólo problemas de consumo y de producción sino que también de justicia y de bienestar? La respuesta va en la dirección de que debería existir otro sistema, que sustituyendo al libre intercambio basado en las preferencias individuales de los grupos se preocupe de eliminar dichas ineficiencias e inequidades.

A partir de este momento es que se hace necesario explorar y explicarse, con más detalle, la o las características económicas del bien Defensa Nacional, considerando que el modelo antes descrito no da una respuesta adecuada a las preguntas iniciales de este trabajo.<sup>16</sup>

Es así como en la teoría económica aparece el estudio de las EXTERNALIDADES y dentro de éstas la distorsión provocada por los BIENES PÚBLICOS<sup>17</sup> en la asignación de recursos y bienes en el mecanismo del mercado, de los cuales, uno de ellos y quizás el más representativo de todos es la DEFENSA NACIONAL. Según R. Frank, “Otro factor que impide lograr asignaciones eficientes a través de los mercados privados es la existencia de bienes públicos. Un bien público puro es aquel que tiene dos propiedades específicas: (1) no puede disminuir, lo que significa que su utilización por parte de una persona no reduce la cantidad de que disponen los demás; y (2) no es excluible, lo que significa que es imposible o prohibitivo impedir que lo utilicen las personas que no lo pagan... Es demasiado difícil para el Estado proteger a unos ciudadanos del ataque exterior y negar al mismo tiempo esa protección a otros”.<sup>18</sup>

Agregado a lo anterior y en el contexto de la Teoría de los Bienes Públicos podemos afirmar que el mercado fracasa en su intento de asegurar la provisión de Defensa Nacional, tanto en cantidad como en precio y por lo tanto aparece la necesidad de un sistema que defina *cuánta va a ser la cantidad de la riqueza nacional que se va a destinar a la protección de ella*. En la Parte tercera de este trabajo se deducirán las condiciones de equilibrio para el caso de los bienes públicos y específicamente para la Defensa Nacional.

15 COHEN y CYERT, (1965) “Theory of the firms”, Cap. 12, página 229, Duopoly and Oligopoly, Emylewood Cliffs N.Y., USA.

16 Ver Parte Primera de este trabajo en la Revista “Política y Estrategia” N°83, página 133.

17 Yañez J. (1984) “Bienes Públicos”, Documento de Docencia N°15, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

18 Frank Robert H. (1999), Microeconomía y Conducta”, traducción de la 1ª edición en inglés, página 695, McGraw Hill, España.





*Comentarios  
de Libros*



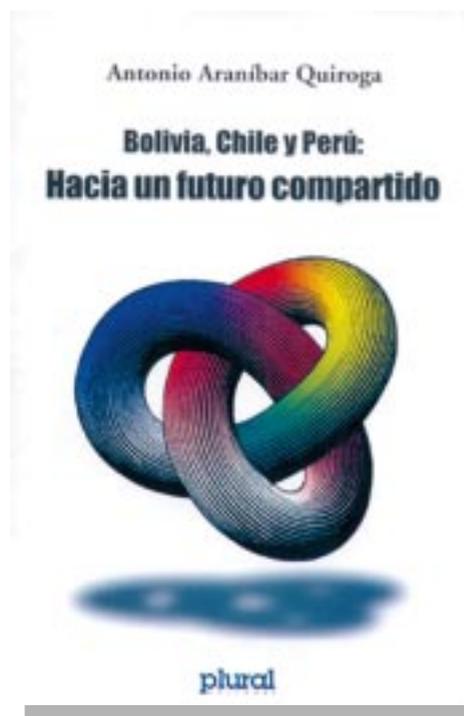
---

## COMENTARIO ACERCA DEL LIBRO “BOLIVIA, CHILE Y PERÚ: HACIA UN FUTURO COMPARTIDO” DE ANTONIO ARANIBAR QUIROGA\*

JUAN G. TORO DÁVILA\*\*

El autor, en su hipótesis de trabajo, se refiere a la actual situación de Sudamérica en los ámbitos de la democracia política y la economía de mercado que están presentes en todos los países del sub-continente, que dentro del proceso de globalización mundial lleva inexorablemente y cada vez con más fuerza a la necesidad de lograr la integración subregional, regional e incluso hemisférica. Pero el autor advierte el contraste que existe entre esta situación positiva y con futuro, con la relativamente estática y determinada fuertemente por el pasado, que actúa negativamente en el desarrollo de los vínculos que mantienen entre sí Bolivia, Chile y Perú, ubicados en la zona sur occidental del Pacífico Sur.

En su obra hace un novedoso análisis de los factores, que a través de la historia desde la Colonia hasta la “solución” del conflicto Ecuador-Perú, han creado esta situación de relativo estanco político e histórico en las relaciones entre estos tres países, la que, sin lugar a dudas, ha tenido una influencia relativa en el desarrollo económico, prácticamente separado de cada uno de ellos. Esta situación



negativa deberá revertirse si estos países quieren enfrentar con éxito el futuro en un mundo cada vez más globalizado e integrado y su expansión económica y comercial al Asia-Pacífico.

Todo este estudio va apuntado a la búsqueda de un camino que permita sor-

---

\* Abogado y Presidente del Movimiento Bolivia Libre. Ha sido Diputado Nacional en varios períodos legislativos y Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia durante los años 1993 - 1997.

\*\* Mayor General, Licenciado en Ciencias Militares, Profesor de Academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia; y de Inteligencia Militar, Diplomado en Relaciones Internacionales en la Universidad de Chile. Se desempeñó como Observador Militar de Naciones Unidas en India y Pakistán (UNMOGIP. y UNIPOM.), como asesor-profesor en el Colegio Interamericano de Defensa y como miembro de la Junta Interamericana de Defensa en Washington (USA). Actualmente, Profesor de Seguridad Internacional y Organismos Internacionales e Investigador en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

tear ese bloqueo histórico entre ellos, para dar cabida y sustento a la transformación de la divergencia, que hoy es base de las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú, a una de “cooperación trinacional”, para contribuir, de ese modo, a generar nuevas y más propicias condiciones para la seguridad, la paz y la integración regionales.

Pero para lograr lo anterior es necesario superar el hecho de que cada una de las partes tenga su propia comprensión de lo que es el problema mismo. Así, por ejemplo, Chile establece que no existe ningún problema limítrofe con Bolivia y se niega a discutir o negociar la mediterraneidad de Bolivia, y sólo ha aceptado discutir las derivaciones de dicha mediterraneidad, y por su parte el Perú admite la existencia del problema entre Chile y Bolivia y está dispuesto a discutir con ellos, pero no aceptará lo que ambos puedan decidir sin su participación. Según el autor, Perú intenta “sustraerse del problema, señalando que el mismo corresponde resolverlo a Chile y no al Perú”.

Según el autor, desde el Tratado chileno-peruano de 1929, la percepción, basada en el propio Tratado es que Bolivia ya tiene dos obstáculos para llegar al Pacífico: Chile y Perú. Por eso, la posición peruana en la solución del problema de Bolivia es una: antes del Tratado de 1929 y otra después. El dicho de que un país tiene la llave y el otro el candado nace ese mismo año.

Expresa más adelante que los países, sin renunciar a sus posiciones políticas, jurídicas, históricas, o a sus objetivos económicos, deben estar dispuestos a examinar el problema y a promover todas las posibilidades de interés compar-

tido y de beneficios mutuos y todo esto debe ser llevado en términos de respeto y tolerancia mutuas y con actitud de diálogo y lo que es muy importante, con voluntad política de concertación.

Pero para el logro de lo anterior, el autor expresa que la búsqueda de soluciones al problema de la mediterraneidad debe quedar expresada en una política de Estado, considerando lo siguiente:

- Bolivia tiene como objetivo nacional su reintegración marítima, es decir, volver al océano Pacífico a través de una salida útil y soberana.
- En las condiciones actuales y las previsibles para el largo plazo ese objetivo sólo puede ser perseguido y, eventualmente, alcanzado por medios pacíficos.
- De aquí deriva el carácter bilateral, trilateral y multilateral que el país asigna al problema: Bilateral, en tanto que sin negociación y acuerdo con Chile, responsable directo de la pérdida de su cualidad marítima. Trilateral, en cuanto que, sin acuerdo con el Perú, no es posible una solución que **mantenga la continuidad territorial tanto de Chile como de Bolivia**. Multilateral, por cuanto el tema y su solución son, como lo estableció la OEA, de “interés hemisférico permanente”, y sin la preocupación y la solidaridad activas de la comunidad internacional no es pensable una solución real y definitiva.

Finalmente, dentro de la búsqueda de fórmulas que permitan analizar posi-

bles soluciones, el autor se refiere a la relativización del concepto de soberanía, en cuatro aspectos: **la soberanía perforada** por la globalización del mercado financiero; **la soberanía limitada**, graficada en el Tratado entre Chile y Perú de 1929, que según el autor crea una verdadera soberanía limitada de Chile sobre Arica; **la soberanía compartida**, concepto recogido por Perú, al plantear, como condición para ceder un corredor soberano a Bolivia al norte de Arica, el "establecimiento en la provincia de Arica, a continuación del corredor, de un área territorial bajo soberanía compartida de los tres Estados: Perú, Bolivia y

Chile; y **la soberanía escindida**, que es el calificativo que le da a la solución adoptada por el acuerdo ecuatoriano-peruano en el que se desvinculan los conceptos de soberanía y propiedad, tratándose del kilómetro de Tiwinza, en el cual el **Perú continúa siendo el titular de la soberanía, pero el Ecuador pasa a ser soberano del terreno.**

Termina la obra sin proponer ninguna solución, pero ella se puede ir decantando a través del desarrollo de ésta, en el análisis histórico del problema de Bolivia y en la posición del autor frente a la solución dada al problema limítrofe entre Ecuador y Perú.

---

## COMENTARIO ACERCA DEL LIBRO “THE CAUSES OF WAR”, DE GEOFFREY BLAINEY\*

HUMBERTO JULIO REYES\*\*

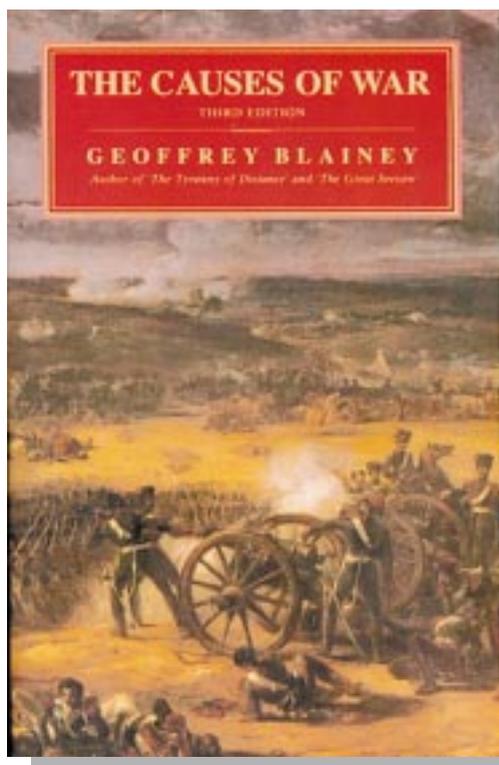
Un colega a su regreso de un curso en Estados Unidos me ha obsequiado esta tercera edición de un interesante y ameno libro.

Confieso que inicié su lectura con cierta aprensión y escepticismo, pensando debido a su título, “algo más de lo mismo”.

Sin embargo, al avanzar en los planteamientos de su autor, comprendí que me encontraba frente a algo nuevo, aun si se refiriera a hechos pasados que han sido muchas veces estudiados y analizados por distintos escritores que abordan el tema de la guerra.

Debo advertir al lector que no estamos frente a una nueva teoría científica de la guerra como la planteada por el profesor Bouthoul en su monumental y conocida obra polemológica. Sin embargo el basamento que da rigor científico a los planteamientos me parece bastante similar.

Inteligentemente el autor nos lleva de la mano, por así decirlo, para desmitificar, basándose en la evidencia que proporciona el estudio de las guerras desde 1700 hasta la era nuclear, ciertas teorías



que muchas veces se aceptan a fardo cerrado.

No es mi propósito resumir los argumentos a favor y en contra de dichas teorías, ya que deseo dejar en los lectores la inquietud por leer el libro mismo y ver qué encuentran de nuevo.

---

\* Desde 1968, Profesor de Historia Económica y de Historia en la Universidad de Melbourne. En 1982-1983 ha sido profesor de estudios australianos en la Universidad de Harvard.

\*\* Brigadier General, se tituló como profesor de Historia Militar y Estrategia en la Academia de Guerra del Ejército en el año 1977, habiendo ejercido la docencia en dicho Instituto; la Academia de Guerra Aérea; la Academia Diplomática “Andrés Bello”; la Academia Superior de Seguridad Nacional; la Escuela de Inteligencia del Ejército e Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Docencia de la ANEPE; además de docente, investigador y conferencista de la misma.

En cuanto a la presentación de los temas, después de los prefacios de la tercera y primera ediciones, el profesor Blainey nos introduce en materia bajo el sugestivo título "El misterio de la Paz", planteándonos que "por cada mil páginas publicadas sobre las causas de la guerra hay menos de una que trate directamente las causas de la paz", agregando que una dificultad para estudiar la paz internacional es la extendida creencia de que se trata de una condición normal. Ejemplifica este aserto sirviéndose de un estudio de Pitirim Sorokhin<sup>1</sup>, que señala que Rusia, en los doscientos años previos, sólo había experimentado un cuarto de siglo en paz. Otros países europeos, como Inglaterra y España también muestran una notable actividad en este aspecto, sea en Europa o en otros continentes.

A continuación nos presenta "La red de la guerra", con seis capítulos donde se refiere al optimismo que prevalece antes de iniciar una guerra, el oportunismo; la influencia de los problemas domésticos y de la situación económica; "el calendario de la guerra", donde aparecen qué estaciones han sido las preferidas para iniciarla aun si el autor indica que ellas ejercen muy poca influencia; termina este segundo libro con las teorías vinculadas al balance de poder, recordándonos que sólo la guerra permite determinar en forma objetiva e indiscutible qué nación es más poderosa.

En el libro tercero, bajo el título "Los elusivos belicosos", discute la guerra accidental, sugiriendo que lo que a veces se asume como no intencional es el es-

tallido de las hostilidades, pero ello no debe confundirse con la decisión de recurrir a ella. A continuación se refiere a la necesaria correlación entre intenciones y armas, señalando que no bastan las ambiciones si no se tienen los medios. Termina este libro con "Un día que vive en la infamia", en alusión a la frase empleada por el presidente Franklin D. Roosevelt, para calificar el ataque japonés a Pearl Harbor. En este capítulo se discute la extendida creencia de que aquel país que inicia la guerra es también el que la causó. Se nos recuerda que todas las guerras surgen de la relación entre dos o más estados y que, por lo tanto, resulta inconcebible una guerra internacional que involucre a sólo uno.

El libro cuarto se refiere a las variedades de la guerra y comienza con el prolongado conflicto entre Rusia y Turquía que durante dos siglos sostuvieron 10 guerras, hasta que definitivamente la balanza de poder se inclinó hacia el primer país. (¿Qué dirían a eso quienes postulan los equilibrios de toda índole?). Continúa con guerras largas; guerras "más cortas"; "el misterio de las guerras extendidas"; para terminar con algo más local: Australia y su guerra en el Pacífico.

Finalmente, en las conclusiones se abordan "Mitos de la era nuclear" y "Guerra, paz y neutralidad". Dentro del primer tópico, que la era nuclear no sería "tan" única; que la tecnología sola puede ganar guerras; que la paz en Europa después de 1945 se ha debido a las armas nucleares; tampoco habría evidencia forzosa que las armas nucleares han puesto en peligro la paz; estas armas aún

1 Sociólogo norteamericano, nacido en Rusia.

podrían ser usadas en el futuro y la guerra nuclear no tendría por qué necesariamente ser corta, entre otras provocativas conclusiones. El segundo tópico podríamos señalar que resume la teoría desarrollada a través del libro.

Al terminar su lectura uno queda con la impresión de que, a través de entretenidos análisis, el autor confirma o contradice lo escrito por muchos brillantes estu-

diosos de las relaciones internacionales. A la vez deja en claro su fundamentado argumento central o hilo conductor: en el origen de toda guerra hay un desacuerdo respecto a la relación de poder. Salvo en el caso de una guerra de resultados indecisos, queda claro que el vencido tenía menos poder, lógica aplastante.

En resumen, un nuevo y ameno enfoque para algo muy antiguo.

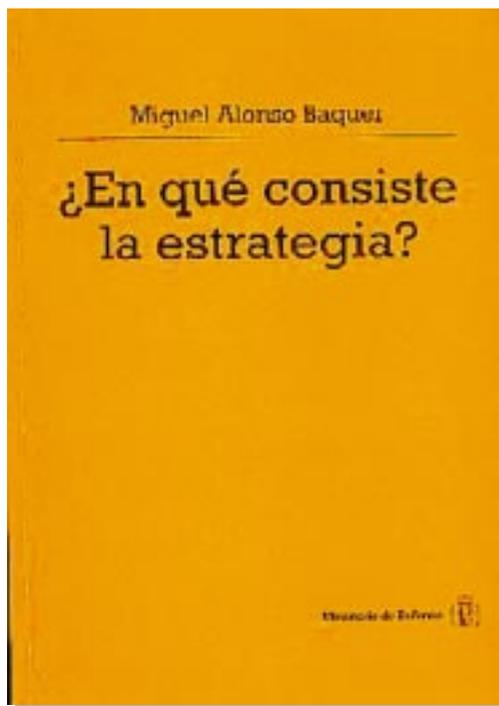
---

## COMENTARIO ACERCA DEL LIBRO “¿EN QUÉ CONSISTE LA ESTRATEGIA?” DEL GENERAL ESPAÑOL MIGUEL ALONSO BAQUER\*

ARTURO CONTRERAS POLGATTI\*\*

Este es el sugerente título del último libro que ha publicado el General español Miguel Alonso Baquer, quien es uno de los más eminentes pensadores sobre temas de defensa en habla hispana y cuya producción y calidad literaria supera con creces a la más fértil imaginación. Por tal razón, cuando el Ministerio de Defensa de España decidió editar esta obra en momentos en que el mundo asistía al cambio de folio del siglo, estaba sin duda consciente de que hacía a las elites intelectuales del presente, uno de los aportes más importantes al pensamiento estratégico mundial de los últimos tiempos.

En efecto, cuando en todo el mundo una corriente emergente de expertos en defensa cede a la tentación de redescubrir la historia a partir del fin de la guerra fría formulando nuevos paradigmas para la solución de conflictos políticos aparentemente nuevos y postulan la necesidad de nuevos roles, funciones, principios y misiones para la fuerza militar de los estados, el General Baquer nos presenta este libro que, tal cómo él mismo señaló, es el “resultado de toda una vida dedicada al estudio del tema” o mejor aun, una especie de síntesis necesaria para una época que parece adolecer de



precisiones conceptuales estratégicas para comprender la dinámica de las nuevas realidades.

En ese contexto, las reflexiones del autor surgen con esa fuerza arrolladora de una reflexión profunda, informada y precisa basada en un rigor científico y metodológico que se constata desde las primeras frases. Sobre esa sólida base

---

\* Editorial del Ministerio de Defensa de España. Mayo de 2000.

\*\* Coronel, Oficial de Artillería, Piloto de Ejército y Oficial de Estado Mayor. Profesor de Academia en la asignatura de Historia Militar y Estrategia; Magíster en Seguridad y Defensa de la Universidad Complutense. Durante su carrera se ha desempeñado como Jefe de Relaciones Internas del Ejército, Agregado Militar Adjunto a la Embajada de Chile en España, Profesor de la Academia de Guerra y Comandante del Regimiento de Artillería Nº 5 “Antofagasta”; actualmente se desempeña como Subdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

logra cabalmente su propósito no explícito de entregar a quienes se interesan y sobre todo a quienes tienen responsabilidades en temas vitales para la seguridad y la defensa de los estados, una teoría estratégica sistémica y sistemática que, basada en la experiencia empírica del empleo del poder nacional en el desarrollo y evolución de los conflictos políticos, nos permite enfrentar los desafíos de nuestro tiempo.

Este libro no constituye, en consecuencia, una crónica de la evolución del pensamiento estratégico, sino que sienta científicamente las bases conceptuales necesarias para la formulación de un verdadero paradigma estratégico para nuestra época, de la misma manera que la evolución de la política y de la guerra a lo largo de la historia encuentran consistencia y sentido en los tratados de la estrategia de Grecia, de Roma, del Renacimiento, de la época de la Revolución y del siglo XX, los cuales, no obstante referirse a épocas distintas, presentan factores comunes que secuencialmente dan continuidad a la historia de las sociedades políticas y de las relaciones internacionales.

En ese sentido, especialmente coherentes y empíricamente verificables son las observaciones del General cuando ubica en el vértice de los niveles de la estrategia - por sobre la **estrategia total** y la **gran estrategia**<sup>1</sup> que conforman el núcleo conceptual del paradigma estratégico del siglo XX - a una categoría que él define como **estrategia global**, cuyos contenidos y alcances fundamenta, desarrolla y proyecta prospectivamente,

conformando lo que algunos han denominado el "horizonte estratégico", y que en estricto rigor, para ser tal, no puede dejar de hacer referencia a la existencia de voluntades políticas dotadas de poder y que interactúan en un marco de intereses contrapuestos, no integrables o simplemente incompatibles. El autor dedica toda la segunda parte de su libro a esta temática, bajo la denominación de "panorama estratégico", analizando en detalle los desafíos de la realidad europea que explican el proceso de cambios que fluctúa entre nacionalización de la defensa y la globalización de la seguridad.

Otra contribución, a mi juicio importantísima en una época de imprecisiones conceptuales, es el análisis que efectúa de los aspectos que son consustanciales a la estrategia y que determinan sus alcances, ámbito de competencia y relaciones, a partir de la identificación empírica de **su objeto, de su forma, de su materia, de su estructura y de su contenido**, cuestión insoslayable para cualquier disciplina que aspire a ser reconocida como científica, lo que tiene especial valor para la estrategia que ostenta el doble carácter de ser ciencia y arte a la vez.

A partir de ello deduce los contenidos básicos que le permiten arriesgar una definición del concepto, cuestión que él hace sin coartar la libertad analítica de quienes han reconocido en la comprensión de los fenómenos estratégicos un imperativo vital para los estados en un mundo caracterizado por las asimetrías de poder, por la integración e interdepen-

---

1 Estos conceptos fueron desarrollados magistralmente por el General francés Andre Beaufre y el Capitán inglés Basil H. Lidell Hart.

dencia de los estados y por la existencia de conflictos políticos del más variado origen.

Asumiendo implícitamente que en algunas épocas la estrategia se ha referido principalmente a una problemática esencialmente militar, rescata el proceso de su evolución según el cual, desde la época de Napoleón, ella ha venido ampliando sus contenidos en forma sostenida a medida que la guerra evolucionaba hasta transformarse en un fenómeno cada vez más total, envolviendo integralmente a las sociedades afectadas, hecho que no es nuevo, sino que data de la más remota antigüedad.

Así, la distinción entre estrategia clásica y moderna sólo puede tener fines didácticos, ya que la evidencia empírica demuestra que en la mayoría de los conflictos bélicos ocurridos hasta el presente coexisten, muchas veces simultáneamente, las características fundamentales de ambas estrategias. En este aspecto es evidente que nuevas formas de violencia política requieren de nuevas teorías estratégicas para su solución, tal como sucedió con la invención del arma nuclear, pero ¿hay verdaderamente nuevas formas de violencia que escapen a las concepciones de la estrategia total, aquella que Beaufre definió como “el arte de explotar el estrecho margen de libertad de acción política que deja la disuasión nuclear”?

Cabe plantearse entonces si los nuevos paradigmas, que desde las más diversas actividades postulan algunos analistas, obedecen a una necesidad ficticia o real de concebir una nueva estrategia para enfrentar los nuevos conflictos de la post guerra fría o lo que es lo

mismo, para evitar la guerra o para mantener la paz, sin que los estados deban renunciar a sus legítimos intereses.

Tanto más importante son las precisiones conceptuales del autor si se considera que en la actualidad el concepto de estrategia ha trascendido a su ámbito natural, es decir al de las relaciones de conflicto entre actores políticos que usan el poder nacional para resolver sus diferencias, extendiéndose a las más variadas disciplinas que la han adoptado como parte de su léxico funcional habitual y en virtud de lo cual el vocablo ha ido adquiriendo los más variados significados, muchos de los cuales no tienen aplicación en el ámbito de la defensa de los estados.

De la lectura del texto se deduce con meridiana claridad que considerar a la estrategia como sinónimo de “forma de actuar”, constituye un error de fondo que aplicado a la dinámica de las relaciones de poder entre estados puede tener graves consecuencias políticas, al vaciar de contenido a las relaciones que existen entre los diferentes componentes del poder nacional, riesgo del que nos previene el General Baquer con una línea argumental eminentemente lógica. Consecuente con ello, la delimitación del ámbito del concepto resulta fundamental para quienes tienen responsabilidades o competencias en la dirección de las actividades de defensa y por cierto para quienes profesan la profesión militar.

“¿En qué consiste la estrategia?” surge así como un libro que sitúa las cosas en su lugar a partir de la relación inseparable que existe entre el método y su objeto, es decir, entre la estrategia y sus fines; que se aleja de las vague-

dades conceptuales recurriendo a una precisión semántica que da sentido de unidad a las disciplinas que vincula; que sigue una metodología analítico deductiva de las que extrae proposiciones y afirmaciones empíricas; que observando una línea de evolución a partir de factores coherentes que definen una tendencia asume el riesgo de describir cómo serán las guerras y la estrategia del futuro. En síntesis, estamos en presencia de un libro serio, científico y ajeno a toda especulación.

De tal manera, la temática que el General Baquer trata en esta obra sin duda no es básica ni introductoria a los estudios estratégicos<sup>2</sup>, sino que demandan yo diría una cultura mínima que en abstracto permite acceder a una interpretación de la historia política y militar

con visión de conjunto, y que en lo específico, implica una forma de ver las cosas en la perspectiva del cambio constante en los parámetros del tiempo, del espacio y de la incertidumbre, cuestiones que son consustanciales a la estrategia.

Finalmente, deseo expresar ya no una opinión fundada sobre la importancia y alcances del libro que nos ocupa, sino expresar un sentimiento personal sobre el autor, cuya obra sólo espero haber comentado con estricto rigor y justicia, ya que me une a él un sincero aprecio y gratitud por el tiempo, deferencias y enseñanzas que recibí de su parte tanto como profesor de estrategia como mi director de tesis en el programa de Magister que en Seguridad y Defensa realicé en el CESEDEN de Madrid, entre 1995 y 1997.

---

2 De hecho, el General Baquer sugiere al término del libro una larga orientación bibliográfica de autores, "tanto clásicos como actuales" cuyas obras, no obstante proceder de las más variadas disciplinas, "tienen un notable contenido estratégico".



*A contecer  
académico*



## VIAJE DE ESTUDIOS A LA ZONA NORTE

Del 21 al 27 de abril el Director de la ANEPE, junto con la totalidad de los alumnos del 1er semestre de los cursos CAM y DEPE, efectuaron un viaje de estudios a la zona norte de nuestro país.

División de Ejército, oportunidades en las que se recibió por parte de las distintas autoridades regionales y Altos Mandos institucionales interesantes exposiciones sobre la situación regional.

El traslado se efectuó en un avión C 130 de la Fuerza Aérea de Chile.

La delegación visitó primeramente la V. Brigada Aérea, ubicada en Cerro Moreno, Antofagasta, como también la División Chuquicamata de CODELCO CHILE, la Universidad Arturo Prat, en Iquique, y el Cuartel General de la I



## CONFERENCIA DE LA DRA. EVA DIAZ PEREZ (ESPAÑA)



El 7 de mayo la Dra. EVA DIAZ PEREZ, quien se desempeña en el Equipo Presidencial de la División de Defensa y Sistemas Civiles de la EADS (European Aeronautic Defense And Space Company) dictó una Conferencia sobre el tema "IMPACTO DEL NUEVO CONCEPTO ESTRATEGICO DE LA OTAN EN LAS RELACIONES OTAN - RUSIA".

En esta actividad participaron la totalidad de los académicos y alumnos de nuestro Instituto, permitiendo al término de ella realizar un interesante debate e intercambio de información sobre el tema tratado.

## CONFERENCIA DEL DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL DE CANADA

El miércoles 9 de mayo, el Director General de Política de Seguridad Internacional de la Defensa de Canadá, Mayor General don Cameron Ross, dictó la conferencia titulada “Experiencias de Canadá en materias de estandarización de sus FF.AA. y formación de un Cuartel General Conjunto; sus efectos en la conducción de las Fuerzas Conjuntas”.

Al evento asistieron la totalidad de los académicos de nuestro Instituto, lo cual permitió posteriormente realizar un interesante foro sobre el tema expuesto.



## CONFERENCIA A LA NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY DE EE.UU. (CAPSTONE)

El lunes 14 de mayo el curso CAPSTONE, de Estados Unidos de América, efectuó una visita a la ANEPE.

En esta oportunidad fueron recibidos por el Subdirector, Coronel Arturo Con-

teras Polgatti, Coordinador Académico y Jefes de los Departamentos de: Docencia, Extensión e Investigación de la Academia, y recibieron exposiciones sobre los temas: Situación Económica Nacional, a cargo del profesor Andrés Passicot Callier, Situación Política Nacional, por el profesor Guillermo Holzmann Pérez, y Situación Estratégica Nacional, por el Profesor Marcos Meirelles Guizman.



A esta actividad asistieron académicos y la totalidad de los alumnos de nuestro Instituto, lo cual permitió posteriormente realizar un interesante debate sobre los temas expuestos.

## CONFERENCIA DEL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

El día 19 de mayo el señor Ministro de Defensa de la República Federal de Alemania don RUDOLF SCHARPING, fue recibido por el Director de nuestro Instituto, CA. Jorge Huerta Dunsmore.

A esta actividad asistieron importantes autoridades, como el excelentísimo embajador de la República de Alemania señor CS DICK GEORG, académicos y alumnos de nuestro Instituto.

En esa oportunidad, el señor Ministro expuso el tema "POLITICA DE SEGURIDAD DE EUROPA, ROL DE ALEMANIA".

Al término hubo un interesante debate sobre el tema tratado.



*El señor Ministro Scharping a su llegada a la Academia.*

## VIAJE DE ESTUDIOS A ARGENTINA Y PARAGUAY

Del 26 de mayo al 1 de junio, el Director de la Academia, algunos miembros de la Facultad académica, junto con la totalidad de los cursos regulares del Primer Semestre de este año, efectuaron un viaje de estudios a Argentina y Paraguay.

La delegación arribó a la ciudad de Buenos Aires el día 26 de mayo, para luego visitar los siguientes lugares: Embajada de Chile en Argentina, Ministerio



*La delegación en su visita a la Academia Militar Mariscal Francisco Solano López, de Paraguay*

de Defensa Nacional, Estado Mayor Conjunto de la FF.AA., Escuela de Defensa Nacional y Centro Argentino de Adiestramiento de Operaciones para la Paz.

El arribo a Asunción, Paraguay, fue el día miércoles 30 de mayo.

La delegación fue recibida en el aeropuerto internacional "Silvio

Pettirossi". En Asunción, la delegación visitó la Embajada de Chile en Paraguay. Asimismo, este viaje le permitió conocer, de parte de altas autoridades de ese país ilustradas exposiciones y realizar otras actividades de intercambio académico. También se visitó la Academia Militar "Mariscal Francisco Solano López" y el Instituto de Altos Estudios Estratégicos de Paraguay.

### CONFERENCIA DEL CORONEL ROMUALD RATAJCZAK DE POLONIA

El día 4 de junio el Coronel ROMUALD RATAJCZAK, Director del Departamento de Relaciones Exteriores del Ministerio de Defensa de la República de Polonia, dictó la conferencia **"El ingreso de Polonia a la OTAN y el impacto de reformas y cambios estructurales en sus Fuerzas Armadas"**. A este interesante evento asistieron académicos y alumnos de nuestra Casa de Estudios. Al término de esta conferencia hubo un interesante debate sobre lo expuesto.



### JUEGO DE SIMULACIÓN DE CRISIS



Desde el 18 al 20 de junio se realizó en esta Academia el Primer Juego de Simulación de Crisis 2001, con la participación de académicos y alumnos de este Instituto y de la Academia Diplomática "Andrés Bello".

## EXPOSICIÓN DEL Tte. Gral. TOME H. WALTERS Jr.

El lunes 16 de julio expuso el Tte. Gral. señor TOME H. WALTERS Jr., Director de la Agencia de Cooperación de Seguridad de Defensa (DSCA) de la Secretaría de Estado de EE.UU., sobre el tema “**La Cooperación del Pentágono para la Seguridad y la Globalización**”.

A esta exposición, asistieron casi la totalidad del Cuerpo Docente y alumnos de nuestro Instituto, lo cual permitió participar en un interesante debate acerca del tema tratado.



## CEREMONIA INTERNA DE GRADUACIÓN

El viernes 22 de Junio se realizó en el auditorium del Instituto, la graduación interna de los cursos del 1<sup>er</sup> semestre de este año. CURSO DE ALTO MANDO (CAM) y DIPLOMADO EN ESTUDIOS POLITICOS Y ESTRATEGICOS (DEPE).



*El señor Director de la Academia con los alumnos Graduados del Diplomado.*

Durante esta Ceremonia el Director de la ANEPE Contraalmirante don JORGE HUERTA DUNSMORE hizo entrega de las respectivas insignias de graduado. El premio que entrega el Círculo de Graduados al mejor compañero de cada curso fue otorgado al CF. Juan Escobar Peña (CAM) y al

TCL. Santiago Caradeux Franulic (DEPE).

Finalmente dando cierre a esta Ceremonia hicieron uso de la palabra, en representación del CAM el CRL. Raimundo García Covarrubias. y del curso DEPE. el TCL. Santiago Caradeux Franulic.

### CEREMONIA DE CONMEMORACIÓN DEL VIGÉSIMO SEXTO ANIVERSARIO DE NUESTRA ACADEMIA

El día miércoles 18 de julio se conmemoró el vigésimo sexto aniversario de la creación de nuestra Academia. El acto fue presidido por el Subsecretario de Guerra señor Gabriel Gaspar Tapia y a él asistieron altas autoridades civiles, militares y académicas.

En dicho acto recibió la insignia respectiva, el profesor civil BGL. Ma-

nuel Concha Martínez, quien cumplió 10 años de ejercicio docente como profesor titular de esta Casa de Estudios.

Además se hizo entrega de medallas por años de servicios y condecoraciones Ministerio de Defensa Nacional a Oficiales, Suboficiales y Gente de Mar de la ANEPE.



## EXPOSICION DEL DR. JAMES MISKEL

El martes 24 de julio expuso el Dr. JAMES MISKEL. Profesor de la Academia de Guerra Naval de los EE.UU., sobre el tema “ La Cooperación del Pentágono para la Seguridad y la Globalización”.

A esta actividad académica asistió gran parte del cuerpo docente del Instituto, realizándose un interesante foro acerca del tema expuesto.



## JORNADAS DE PERFECCIONAMIENTO ACADÉMICO 2001

Conforme a la programación de Jornadas de Perfeccionamiento Académico dispuestas para el año 2001, el Departamento de Investigación ha desarrollado las siguientes exposiciones durante el primer semestre.

15 de marzo	“Introducción a la Conducción Conjunta”	CRL. ARTURO CONTRERAS POLGATTI
18 de abril	“Conducción Conjunta”	BGR. GUSTAVO BASSO CANCINO
16 de mayo	“Características del objetivo estratégico final de las FF.AA.”	BGR. GUSTAVO BASSO CANCINO
04 de julio	“Conducción Conjunta Fuerzas Armadas, Comando Conjunto, Operaciones Conjuntas”	MGL. ALEJANDRO MEDINA LOIS MGL J. GMO. TORO DAVILA CA. RENATO VALENZUELA UGARTE

Al término de cada una de las Jornadas se efectuó un interesante debate entre los expositores y el cuerpo docente de la Academia.





*Acontecer Histórico*



## ACONTECER HISTÓRICO

### A propósito de un nuevo aniversario de nuestra Academia



Con motivo de haberse celebrado el pasado 18 de julio un nuevo aniversario de nuestro Instituto, la ocasión trajo el recuerdo de la creación de la música y letra del himno de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

En efecto, durante la celebración de la ceremonia efectuada este año, los académicos más antiguos recordaron que el himno de la Academia se oficializó en 1976, con motivo de los actos que se desarrollaron para celebrar el primer aniversario de la entonces Academia Superior de Seguridad Nacional (ASUSENA) y que su música fue producto de la fructífera labor artística del que después fuera General, don Elio Bacigalupo Soracco, quien la compuso cuando era el Jefe del Departamento de Ciencias Económicas del Instituto.

Así también se recordó que el autor de la letra del himno fue el General de Carabineros don René Peri Fagerström, quien se destacó por sus cualidades literarias y dilatado desempeño como hombre público al servicio del país y que por algunos años fuera académico en nuestras aulas.

Ambos servidores, ya fallecidos, no sólo reunieron grandes dotes humanas y personales sino también la calidad de académicos habiendo expresado parte de

sus inquietudes espirituales cuando coincidieron en una producción de carácter artístico, el himno de la ANEPE. Este solo hecho bastaría para que los Generales René Peri Fagerström y Elio Bacigalupo Soracco sean recordados por quienes integran los diferentes estamentos de la Academia en el presente, como también por quienes nos sucederán en los años venideros.<sup>1</sup>

En la fotografía, tomada en 1976 en oficinas de la Dirección, se puede apreciar de izquierda a derecha: Coronel Elio Bacigalupo Soracco, Jefe del Departamento de Ciencias Económicas; Capitán de Navío Hugo Opazo Steventon, Subdirector; General Juan Guillermo Toro Dávila, Director; General de la Fuerza Aérea en retiro Ricardo Solari Thomas, Jefe del Departamento de Ciencias Militares y Coronel de Carabineros Jorge Appel Mellado, Jefe del Departamento de Ciencias Jurídicas y Sociales.

---

1 Nota de la Dirección de la revista: A contar de la presente edición, la revista abrirá una sección para que colaboradores de nuestra publicación que lo deseen nos hagan llegar su aporte histórico, narrando algún hecho relevante que haya acontecido en nuestra Academia. El tema de las eventuales colaboraciones puede ser relativo a actividades realizadas por alumnos o académicos y debe tener un interés general; la extensión máxima será de dos páginas, considerándose la inclusión de algunas fotografías si lo desean.



*Círculo de Graduados*



## **ACTIVIDADES DEL CIRCULO DE GRADUADOS (Relato de un graduado)**

Entre los días 21 y 26 de abril de 2001 la ANEPE realizó el viaje de Estudios a las Regiones de Tarapacá y Antofagasta, con el propósito que los alumnos de los Cursos regulares del I Semestre, tomaran contacto con la situación política, económica, social y militar que se vive en el norte de nuestro país.

En esta oportunidad y por invitación de la Dirección de la Academia, se incluyó dentro de la delegación a los miembros del Círculo de Graduados, señores Armando Flores Oyarzún y Jorge Montero Peñaloza.

El día 21 de abril despegamos de Santiago en vuelo directo hacia Antofagasta en un avión Hércules C-130, de la FACH, arribando a esa bella ciudad nortina en la que fuimos atendidos en forma especial por la I División del Ejército asentada en la Región, la cual preparó un interesante programa de visitas, que nos permitió conocer las actividades civiles y militares de la zona.

Iniciamos el recorrido por el Regimiento de Ingenieros N° 1 “Atacama”, de guarnición en Chuquicamata, donde el señor Comandante expuso a la delegación la misión y medios de su Unidad, haciendo presente que en fecha próxima se trasladará a la ciudad de Calama, debido a la expansión de la mina, situación que ha obligado a las Instituciones, colegios, comercio y población en general establecidas en esa Ciudad - Campamento, proceder al cambio, motivado por el desarrollo de las actividades mineras que explota y administra Codelco - Chile.

Seguidamente visitamos las principales instalaciones del mineral de Chuquicamata, siendo guiados por un supervisor de la empresa, recibiendo una excelente información técnica, comercial e industrial del mineral de cobre a tajo abierto, más grande del planeta.

El lunes 23 de abril, fuimos recibidos por el señor Intendente Regional quien expuso en una documentada charla-foro, la situación económica, social, cultural y del desarrollo de la Región, a su cargo. Posteriormente se concurrió al Cuartel del Regimiento de Caballería Blindada N° 8, “Exploradores”, donde la I División de Ejército, había preparado una exposición estática de material de guerra y técnico, utilizada por sus Unidades dependientes, finalizando la visita con un almuerzo ofrecido por el Sr. Comandante en Jefe de la División, en el Casino de la Guarnición Militar.

En la tarde visitamos el sitio turístico que identifica a la ciudad de Antofagasta en su escudo de armas, la famosa “Portada”, monumento natural ubicado en el borde costero cerca del aeropuerto de Cerro Moreno, por el que despegamos en avión comercial rumbo a la ciudad de Iquique, conforme a nuestro itinerario de viaje.

El día 24 de Abril iniciamos las actividades en la ciudad de Iquique, asistiendo a una Conferencia en la Intendencia Regional, a cargo de los Seremis de Serplac y

---

Economía, donde se nos dio a conocer las actividades relevantes que se desarrollan en esa zona del país.

A continuación asistimos a una exposición del I Cuerpo de Ejército en su Cuartel General, oportunidad en la que se dirigió a la Delegación de la ANEPE su Comandante en Jefe, Mayor General señor Jorge Lazo Pozzi, quien hizo una reseña de esta Unidad Operativa Mayor que tiene por jurisdicción la Región de Tarapacá, cuna de héroes y tradiciones guerreras de la Patria.

Posteriormente visitamos el cuartel del Regimiento de Telecomunicaciones N° 6 “Tarapacá” enclavado en uno de los barrios de Iquique, donde se nos ofreció un almuerzo campestre en la pérgola “Oasis”. Continuamos en la tarde con una charla en las instalaciones de la IV Zona Naval, dictada por el Contraalmirante señor Guillermo Montero Triviños, Comandante en Jefe de esa Alta Unidad de la Armada, dotada de la fuerza de misileras, custodios permanentes de nuestra soberanía marítima en el norte del país.

El 25 de abril, tomamos contacto con la pampa heroica, haciendo un alto en la ex-oficina Humberstone, ubicada al costado de la carretera, la que se caracteriza por ser la mejor conservada de la época del salitre, además de su connotación actual por la teleserie que se filma en dicho lugar, que nos recrea con las vivencias del tiempo del oro blanco.

Seguidamente nos dirigimos hacia el fuerte militar “Baquedano”, cuartel de la Brigada de Ejército N° 5, “Carampangue”, que constituye el modelo del proceso de modernización del Ejército de Chile, donde se conjugan claramente los conceptos de “Tradición y Cambio” impulsados por el Alto Mando institucional.

En el patio principal del fuerte se montó una exposición del material rodante del Batallón de Infantería Mecanizada N° 25, mostrándonos cómo los duros calamorros de los infantes vencedores del Morro de Arica, han dado paso a modernos carros blindados que permitirán en forma eficiente resguardar nuestra soberanía, con honor, valor y patriotismo, valores heredados de un glorioso pasado, custodios del presente y responsables de un futuro promisorio e intransable de un Ejército “Siempre vencedor, jamás vencido”.



*El autor junto a carros de combate del Batallón de Infantería Mecanizada N° 25.*

Nuestro viaje a través de los caminos del desierto nos condujo al pueblo de “La Tirana”, famoso por la iglesia en la cual se venera a la Virgen del Carmen, la “Chinita”, para sus devotos pampinos, que peregrinan cada 16 de julio, llenando el pueblo con más de 50.000 visitantes que acuden desde todos los rincones de la Pampa del Tamarugal, con sus comparsas de chinos, antawares, indios y diabladas, que en una tradición ligada a los bailes religiosos, cantos y vestimentas multicolores, dan especial atracción por una semana al Santuario.

Pasado el medio día se llega al oasis de Pica, encumbrado en las primeras alturas de la cordillera de los Andes, con sus plantaciones de tamarugos, naranjos, guayabas, paltos y sus famosos limones, que hacen conocido al lugar en el ámbito nacional. Posteriormente, en la hostería a cargo de la Fuerza Aérea, almorzamos y pasamos gratos momentos de camaradería.

Al atardecer de regreso a Iquique aprovechamos la oportunidad para visitar - fuera de programa oficial- la Zona Franca y posteriormente, en la noche, hacer una salida al Casino de Juegos, ubicado en el sector de Cavanha.

Al día siguiente, 26 de abril, nos dirigimos a la I Brigada Aérea, asentada en la Base Aérea “Chucumata”, en la cual se dictó una charla profesional acerca de las actividades que realiza la Fuerza Aérea de Chile, en el extremo norte del país en resguardo del espacio aéreo nacional, por medio de sus Unidades aéreas y de Apoyo Terrestre. A continuación la delegación pudo conocer directamente parte del material que dispone la Brigada, en una completa exposición en la losa de operaciones de la base, recibiendo información técnica de Oficiales y especialistas del arma aeroespacial.

Se dio término a las actividades con un almuerzo ofrecido por el señor Jefe del Estado Mayor y Comandante en Jefe Subrogante de la I Brigada Aérea, Coronel de Aviación (A) señor Carlos Salazar Pino, en el Casino de Oficiales de la Unidad. Luego, en el Aeropuerto General Diego Aracena se abordó el avión de régimen institucional B-707, que nos condujo a Santiago.

Finalmente, quiero dejar establecida a través de este relato, la valiosa experiencia que representa para un Graduado participar en los viajes de estudios que organiza nuestra Academia a las zonas norte y austral del país, ya que nos permiten conocer en terreno y directamente nuestra realidad nacional, en los aspectos de gestión administrativa, económica, social y cultural, como asimismo, la valiosa contribución de las FF.AA., en la seguridad interior y resguardo de nuestra soberanía, bases fundamentales para la defensa, desarrollo y grandeza de Chile.

**JORGE ENRIQUE MONTERO PEÑALOZA**  
**GRADUADO CSEPE 1998**  
**ALUMNO MAGISTER “1999 - 2001”**



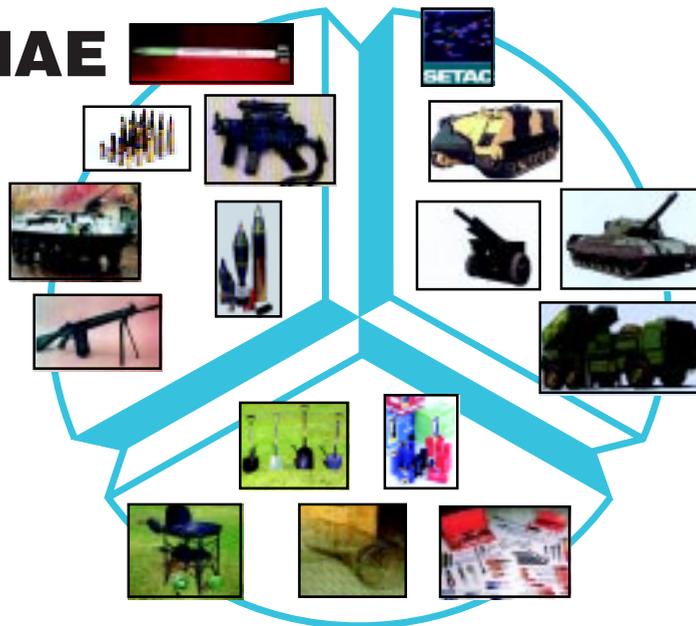


*Nuestros  
Auspiciadores son:*



---

# FAMAE



¡MUCHO MÁS QUE UNA FÁBRICA!

## *FAMAE 200... años de Ingeniería...*

*Desde 1811 FAMAE ha contribuido al desarrollo industrial de Chile, caracterizándose por la garantía de sus productos.*

*Como empresa más antigua de Latinoamérica ha establecido un liderazgo en el campo de las Armas y sus Municiones.*

*FAMAE durante las últimas décadas ha tenido un sostenido crecimiento en diferentes áreas, tanto de carácter militar como policial y civil.*

*En la actualidad, dado los requerimientos operacionales cada vez más exigentes y especializados de los usuarios finales, FAMAE ha diseñado y fabricado una amplia gama de armas para la Defensa, como son:*

*Fusiles SIG 5.56 mm y 7.62 mm., Subametralladoras SAF y Mini SAF, 9 mm. PB., Pistola FN 750, 9 mm. PB., Municiones de armamento mayor y menor, Bombas de morteros, Cartuchería de caza, Granadas de mano, Concertina para cierres perimetrales de recintos; Cohetes, Sistema lanzador de cohetes "RAYO", fabricación carro Piraña MOWAG 8x8 y 6x6.*

*Por lo tanto, FAMAE ha demostrado a través de los años su constante esfuerzo por mantener el posicionamiento obtenido, desarrollando toda su capacidad creadora en la satisfacción de las necesidades de sus clientes.*

---



Con ENTEL su palabra llegará donde nunca imaginó.

ENTEL, la compañía líder en telecomunicaciones.





# SODIMAC

## La casa de Chile



Arica • Iquique • Antofagasta • Calama • Copiapó • Vallenar • La Serena • Quilpué • Viña del Mar • Valparaíso  
• San Felipe • Santiago • Rancagua • Curicó • Talca • Chillán • Concepción • Talcahuano • Los Angeles •  
Angol • Temuco • Villarrica • Valdivia • Osorno • Puerto Montt • Castro • Coyhaique • Punta Arenas

# Modernización Del Sistema de Servicio Militar



## VOLUNTARIEDAD EN PRINCIPIO, OBLIGATORIEDAD EN SUBSIDIO

El 18 de Diciembre de 2000, S.E. el Presidente de la República, firmó el Decreto Supremo que aprueba la propuesta elaborada por el Ministro de Defensa Nacional sobre la modernización del Servicio Militar, como resultado del reciente foro sobre este tema realizado entre Mayo y Junio de 2000, con participación de todos los sectores del quehacer nacional.

**Este proceso de modernización se concretará progresivamente a través de 4 etapas sucesivas entre los años 2001 y 2005**



## ACTIVIDADES DEL PROCESO

### 1<sup>RA</sup> ETAPA (Año 2001)

- Se mantendrá el actual sistema de inscripción, convocatoria, selección y acuartelamiento hasta Marzo de 2002.
- Se diseñarán los distintos aspectos del nuevo modelo y de las medidas necesarias para su implementación, enviándose a trámite legislativo las iniciativas de ley que correspondan.

### 2<sup>DA</sup> ETAPA (Año 2002)

- Inicio del proceso de inscripción automática de los jóvenes al cumplir 18 años.
- Convocatoria de los interesados en hacer voluntariamente el Servicio Militar (Voluntariedad en Principio).
- Convocatoria por sorteo de jóvenes inscritos, en caso de no cumplirse con las cuotas de acuartelamiento sólo con voluntarios (Obligatoriedad en Subsidio).

### 3<sup>RA</sup> ETAPA (Año 2004)

- Término probable del proceso legislativo para modernizar el Servicio Militar.

### 4<sup>TA</sup> ETAPA (Año 2005)

- Vigencia plena del nuevo sistema de Servicio Militar.

**SI TIENES DUDAS LLAMA AL 700 3099 EN REGION METROPOLITANA  
O AL 70 3099 EN REGIONES**

Visita nuestra página web en [www.dgmn.cl](http://www.dgmn.cl) • e-mail • [dgmninfo@chilesat.net](mailto:dgmninfo@chilesat.net)



FABRICACION

# Presente en el Desarrollo Nacional

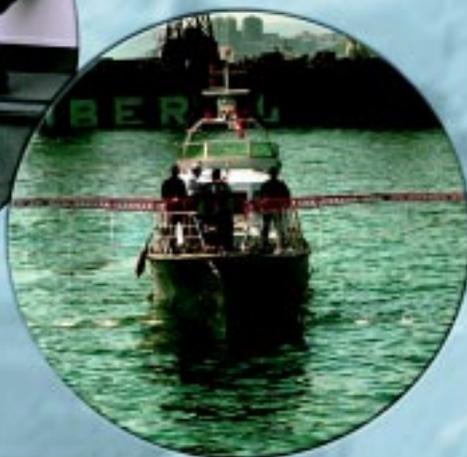
EMPRESA NACIONAL DE AERONÁUTICA DE CHILE  
AV. JOSÉ MIGUEL CARRERA 11087. FONOS (56-2) 3831925/ FAX (56-2) 5282699  
Email: [comercial@enaer.cl](mailto:comercial@enaer.cl)  
[www.enaer.cl](http://www.enaer.cl)  
SANTIAGO - CHILE

MODERNIZACION

MANTENIMIENTO



# Navegación segura y mares más limpios



<http://www.directemar.cl>  
e-mail: [webmaster@directemar.cl](mailto:webmaster@directemar.cl)

**D** Armada de Chile  
**DIRECTEMAR**

**SERVICIO INTEGRAL DE CALIDAD**

# ASMAR

**Mantenimiento, reparación, conversión, alargamiento, modernización  
y construcción de buques militares y comerciales**



- **Reparación de buques de hasta 96.000 toneladas.**
- **Diseño y construcción de buques de hasta 50.000 toneladas.**
- **Talleres altamente especializados en las áreas de carena, estructuras, mecánica, hidráulica, electricidad, electrónica, combustión interna, calderas y cañerías, metalurgia y carpintería.**
- **Calidad certificada bajo la Norma ISO-9001.**



**ASMAR**

*Astilleros desde 1895*



**www.asmar.cl**

**VALPARAÍSO - TALCAHUANO - PUNTA ARENAS**

**DIRECCIÓN GENERAL DE ASMAR**

**Prat 856 - Valparaíso - Tel.: 32 260000 - Fax: 32 260157 - E-mail: asmaris@asmar.cl**

