



POLÍTICA y ESTRATEGIA

Nº 89
2003

MARIANO CÉSAR BARTOLOMÉ

La resolución de conflictos intraestatales en la post Guerra Fría

HERNÁN COUYOUMDJIAN BERGAMALI

Los ocho campos de acción y la maniobra político - estratégica

MARISOL PEÑA TORRES

La revalorización de la democracia y la conducta parlamentaria

ADELA CUBILLOS MEZA

La dificultad de una política nuclear nacional

FRANCISCO LE DANTEC GALLARDO

Otra perspectiva para afrontar las amenazas a la seguridad regional

CARLOS CÉSPED MORALES

RENATO VALENZUELA UGARTE

La integración latinoamericana, utopía o voluntad de ser: una perspectiva desde la óptica de la defensa

ALEJANDRO ITURRA GAMARRA

El uso de los F-16 en operación de paz indica un cambio en el posicionamiento estratégico

CRISTIAN LEYTON SALAS

El proceso de toma de desición bajo G. Bush: geopolítica de la intervención estadounidense en la Guerra del Golfo. Un modelo explicativo

LUIS FILIPPI DE SOLMINIHAC

Ganar - Ganar (Off Set o compensaciones)

NORBERTO TRAUB GAINSBORG

Dos nuevos hijos de la industria aeronáutica rusa

www.anepe.cl

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)

Santiago de Chile

Política y Estrategia



N° 89

SANTIAGO, CHILE, ENERO - MARZO 2003

Publicación de la

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

REVISTA

“POLÍTICA Y ESTRATEGIA”



ISSN-0716-7415

DIRECCIÓN DE LA REVISTA

Director

Profesor Francisco Le Dantec Gallardo

Editor

Profesor Francisco Le Dantec Gallardo

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

General de Brigada Aérea (DA) Ricardo Vercelli Delfino

Vocales

CN.
Profesor

Francisco Guzmán Vial
Gustavo Basso Cancino

Profesor Julio Soto Silva

TCL.
Profesor

Nelson Montenegro Lepe
Enrique Cordovez Pérez

Comité Editorial

Profesora
Profesor

Jeannette Irigoin Barrenne
Francisco Le Dantec Gallardo

Profesora
Profesor

Edna Seguel Holtheuer
Iván Witker Barra

IMPRESIÓN: ventrosa impresiones.

A NUESTROS LECTORES Y COLABORADORES

- 1.- La Revista «Política y Estrategia» ofrece sus páginas a los académicos, profesionales universitarios, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas, chilenas o extranjeras estudiosos de los temas relacionados con la seguridad nacional, 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.- Los trabajos o artículos que se remitan para ser publicados en nuestra Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos.
- 3.- Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, serán de su exclusiva responsabilidad.
- 4.- Con el objeto de lograr una mayor eficiencia y precisión en la publicación de los trabajos que se reciben, es conveniente que sus autores consideren las siguientes pautas:
 - Escritos en sistema Word, letra tamaño Arial N° 12 adjuntando el diskette correspondiente.
 - Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 30 páginas tamaño carta, espacio simple.
 - Los gráficos, si son necesarios, deben ser también tamaño carta y estar dibujados o diseñados en computación 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 Límites y Fronteras de Chile).
 - Señalar a pie de página las citas textuales y las referencias, como asimismo la bibliografía consultada, al final del trabajo, si es necesario.
 - Adjuntar un breve resumen (abstract) del tema, **en español y en inglés**, de una extensión máxima de 15 líneas.
 - Adjuntar breve curriculum del autor, (principalmente con sus títulos y grados académicos), además de su dirección, casilla postal, correo electrónico o teléfono, para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores que remitan artículos.
- 5.- 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.
- 6.- Los escritos deberán ser remitidos al Director de la Revista «**Política y Estrategia**».
- 7.- Para cualquier información sírvase contactarse al Correo Electrónico publicac@anepe.cl

SUMARIO

	Página
• Página Editorial Director de la Revista	7
• La resolución de conflictos intraestatales en la post Guerra Fría Dr. Mariano César Bartolomé	9
• Los ocho campos de acción y la maniobra político-estratégica V.A. (R.) Hernán Couyoumdjian Bergamali	23
• La revalorización de la democracia y la conducta parlamentaria Profesora Marisol Peña Torres	31
• La dificultad de una política nuclear nacional Profesora Adela Cubillos Meza	39
• Otra perspectiva para afrontar las amenazas a la seguridad regional Profesor Francisco Le Dantec Gallardo	44
• La integración latinoamericana, utopía o voluntad de ser: una perspectiva desde la óptica de la Defensa Profesor Carlos Céspedes Morales Profesor Renato Valenzuela Ugarte	51
• El uso de los F-16 en operación de paz indica un cambio en el posicionamiento estratégico Sr. Alejandro Iturra Gamarra	79
• El proceso de toma de decisión bajo G. Bush: geopolítica de la intervención estadounidense en la Guerra del Golfo. Un modelo explicativo Sr. Cristian Leyton Salas	92
• Ganar-Ganar (Off Set o compensaciones) CDA. (R.) Luis Filippi de Solminihac	109
• Dos nuevos hijos de la industria aeronáutica rusa Sr. Norberto Traub Gainsborg	115

EDITORIAL

En el mes de diciembre recién pasado, asumí la conducción de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, el General de Brigada Aérea (DA) Sr. Ricardo Vercelli Delfino, quien de acuerdo a sus atribuciones, reestructuró el Consejo Editorial, en consideración a los normales reemplazos que se produjeron en el estamento directivo de la Academia.

El Director de la Academia, determinó mantener la idea general para la línea editorial de los contenidos de la revista, en el sentido de orientar la publicación preferente de temas que aborden temáticas que afecten la seguridad regional o de nuestro país.

Por otra parte, en atención a los buenos comentarios recibidos respecto a las revistas publicadas durante el año recién pasado, y al aumento de las suscripciones, se ha tomado la decisión de aumentar la frecuencia de la publicación de la revista "Política y Estrategia" a cuatro ediciones anuales, a partir de este número.

Con este nuevo esfuerzo se espera satisfacer las inquietudes de nuestros lectores, en la temática que nos convoca, como también las de nuestros colaboradores que tendrán más disponibilidad y posibilidad de publicar sus trabajos, en beneficio de la Comunidad de la Defensa.

Esta edición, primera del año y que corresponde a la N° 89, tiene la novedad que significa adicionar a la revista, por primera vez, una separata, con lo que se ha querido cumplir con la solicitud del ex Vicepresidente del Senado, Senador Don Carlos Cantero Ojeda, en el sentido de contribuir a la difusión del proyecto de un "Código de Conducta Parlamentaria en el Senado", que se encuentra actualmente en trámite en la Cámara Alta, después de haber recibido la asesoría de importantes personalidades nacionales y el aporte de diversos senadores.

Se incluye un artículo de la abogada y profesora de esta Academia, Sra. Marisol Peña Torres, en el que resalta la importancia y alcances de esta iniciativa del Senado y el significado que tiene para el desarrollo de la vida política nacional. La separata ya mencionada, contiene el texto integral de este código, que esperamos sea del interés de nuestros lectores y que contribuya a los esfuerzos del Senado de la República.

Al momento de cerrar esta edición se ha iniciado la guerra en Irak, lo que se traduce en una fuerte incertidumbre en el quehacer de la comunidad internacional, la cual no ha asimilado el significado de vivir en un sistema unipolar, donde la asimetría es la nota preponderante en el relacionamiento interestatal, donde la clave está en la desigualdad y la diferencia.

En asuntos militares y de seguridad, asimetría puede significar actuar, organizar y pensar en forma diferente al adversario, para maximizar los esfuerzos relativos, tomar ventajas de sus debilidades y adquirir mayor libertad de acción. La asimetría subraya las diferencias cualitativas entre los contendientes, en términos de los

medios empleados, en el estilo y en los valores.

Existen varios métodos de asimetría relevantes, aplicables a la seguridad, que involucran el empleo de diferentes conceptos operacionales, doctrinas tácticas a aquellos empleados por el adversario. Entre éstos, se pueden mencionar: la asimetría operacional, como es la guerra de guerrillas; las tecnologías asimétricas, producida por las diferencias de desarrollo de los adversarios, que se traduce en ventajas militares; la asimetría en la fuerza de voluntad, que equivale a la asimetría moral, lo que implica la intensidad con que cada oponente asume el conflicto cuando sus intereses vitales y su supervivencia están en juego; la asimetría normativa, que se produce cuando los antagonistas tienen diferentes estándares legales y éticos; las asimetrías de organización, que depende de la adecuada organización con que se enfrente la amenaza para neutralizarla o destruirla; y, finalmente, la asimetría de paciencia o de perspectiva del tiempo, muy ligada a la asimetría de fuerza de voluntad, con mayor énfasis en los aspectos de conflictos de culturas.

Se hace esta reflexión, basado en el escenario que se presenta en este conflicto bélico, lo que puede corroborarse o no, a la luz de los acontecimientos que se vayan produciendo en el futuro próximo, que marcará de alguna manera las relaciones internacionales, especialmente cuando falle la política y se recurra al poder militar para el logro de los objetivos particulares de los Estados.

LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS INTRAESTATALES EN LA POST GUERRA FRÍA

MARIANO CÉSAR BARTOLOMÉ*

Responding to the rise of intrastate conflicts with high level of violence in the post Cold War world, which are far more complex than in the past, international community is developing a research field related to conflict resolution. This article includes a description of some contents, tools and conditions of that field, focusing on its impact in the contemporary International Security.

Introducción

Desde hace casi tres lustros, los conflictos intraestatales con empleo de la violencia han venido ocupando crecientes espacios en la agenda de la Seguridad Internacional, hasta convertirse en uno de los temas críticos de la post Guerra Fría. Y accesoriamente, en una cuestión sobre la cual se han basado muchas críticas a la eficacia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

No puede alegarse que la ONU haya permanecido inactiva frente al aumento de estos conflictos. La aparición de diferentes desarrollos conceptuales y programas asociados a la Seguridad Humana, la flexibilización de las tradicionales posturas de no intervención, facilitando misiones de naturaleza humanitaria, y la complejización de las operaciones de paz tradicionales, entre otros ejemplos, demuestran los intentos del organismo internacional por brindar respuestas al referido desafío.

Sin embargo, los éxitos obtenidos en la materia han sido limitados, circunstancia que favoreció la búsqueda de soluciones alternativas por parte de la comunidad internacional. En conjunto, esos esfuerzos han redundado en un avance de las técnicas de "resolución de conflictos".

El objetivo del presente trabajo consiste en describir algunos contenidos, fases y factores condicionantes de las técnicas de resolución de conflictos. A tal efecto, en primera instancia se establecerán algunas características de los conflictos intraestatales que nos ocupan, para luego concentrarnos en la resolución de conflictos propiamente dicha. Finalmente, se presentarán conclusiones sobre este tema tan importante para la Seguridad Internacional contemporánea.

Dos características sobre los conflictos intraestatales

Más allá de su natural heterogeneidad, suelen amalgamar al grueso de los conflictos intraestatales violentos que eclosionaron tras el fin de la Guerra Fría (y continúan haciéndolo) dos elementos básicos. El primero de ellos se remite al fuerte contenido étnico que impregna las demandas y/o reivindicaciones de al menos uno de los contendientes. Esto, considerando que una etnia es "un grupo de personas con creencias y conductas comunes, que se manifiestan en patrones (tanto de conducta como simbólicos) de lenguaje, territorio, religión, economía y

* Licenciado y Doctor en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador, USAL). Master en Sociología (UNLZ-IVVVE-Academia de Ciencias de la República Checa). Profesor en niveles de posgrado en la USAL, Escuela Superior de Guerra (ESG), Escuela Superior de Gendarmería (ESGN) y Escuela de Defensa Nacional (EDENA) de la República Argentina. Su último libro es "La Seguridad Internacional en el año 10, después de la Guerra Fría" (Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires 2000).

política". Desde esta perspectiva, una etnia se basa en el tiempo (historia) y el espacio (territorio); establece su membresía por nacimiento; y asegura su continuidad mediante la transmisión de creencias y conductas a sus descendientes¹.

La segunda característica básica de la mayoría de los conflictos intraestatales de la post Guerra Fría se refiere a que los mismos suelen involucrar hacia estadios de Estado fallido. Aún a riesgo de simplificar un tema tan complejo (que no constituye el foco central del presente trabajo), digamos aquí que usualmente se le asignan a esta categoría de unidades políticas seis características básicas: mantienen escasas instituciones estatales en funcionamiento; ofrecen pocos o nulos servicios públicos; carecen de la autoridad necesaria para adoptar decisiones que alcancen a todos los ciudadanos; no pueden ejercer el control físico sobre su territorio; ven disputado su monopolio legal de la fuerza, y son incapaces de contener la fragmentación social (es decir, no cuentan con la capacidad para resolver sus propios problemas sin ayuda administrativa o presencia militar exterior). Desde esta perspectiva, la precondition para la viabilidad estatal es mantener un normal funcionamiento de cuatro instituciones políticas, cada una de ellas vital e imprescindible: las FF.AA., las FF.SS. y policiales, la administración pública y el sistema judicial².

Resulta evidente que en un Estado fallido se rompe el acuerdo de naturaleza contractual que existe entre la ciudadanía y el aparato estatal, por lo cual este último monopoliza la violencia. En otras palabras, desaparece la atribución clave que Hobbes le atribuye al Leviathan. De allí que un Estado fallido carece de un consenso político lo suficientemente sólido como para eliminar el uso de la violencia como un elemento central y continuo en la vida doméstica.

Una característica de capital importancia de los Estados fallidos es que los mismos, por lo general tras un proceso degenerativo de cierta duración, se tornan "incapaces de sostenerse a sí mismos como miembros de la comunidad internacional". De ningún modo esto significa la desaparición oficial del Estado; por el contrario, generalmente éste continúa existiendo oficialmente (siendo en esto de vital importancia el reconocimiento internacional), o más gráficamente "persisten", pero sin capacidades concretas³.

La Resolución de Conflictos

El área analítica que ha dado en llamarse "resolución de conflictos" revela tres características generales: su objetivo primario es lograr una solución permanente a un conflicto (en este caso, intraestatal), a menudo atacando sus causas profundas; sus enfoques y abordajes provienen de diferentes ciencias y disciplinas, tornando a la resolución de conflictos en un área multidisciplinaria; finalmente, esa resolución afecta diferentes niveles, desde el individual hasta el global, pasando por instancias intermedias como el Estado y entidades étnicas subestatales.

En su gran mayoría, los estudios sobre resolución de conflictos reconocen en esos eventos tres fases diferentes aunque concatenadas de manera sucesiva: sus instancias previas, su desarrollo, y las etapas post conflicto. En esta línea resulta útil el abordaje de Fetherson, para quien las mencionadas fases constituyen un proceso de "manejo de conflicto" (conflict management) cuya tipología incluye prevención, encauzamiento (conflict settlement) y resolución propiamente dicha.

1 OTIS, Pauletta: "Ethnic Conflict. What Kind of War Is This?" Naval War College Review LII:4, Autumn 1999.

2 BAKER, Pauline & AUSINK, JOHN: "State Collapse and Ethnic Violence: Towards a Predictive Model". Parameters, Spring 1996, pp. 19-31.

3 DORFF, Robert: "Democratization and Failed States: The Challenge of Ungovernability". Parameters, Summer 1996, pp. 17-31.

Es claro que la prevención remite a actividades previas a la eclosión del conflicto. El encauzamiento apunta a "forzar" la suspensión de las hostilidades y el restablecimiento de la paz, promoviendo un compromiso entre las partes en disputa; su naturaleza es coercitiva, en el sentido que una o todas las partes enfrentadas en el conflicto están forzadas a hacer (o dejar de hacer) algo contrario a su voluntad. La resolución, por su parte, no es coercitiva y suele involucrar un actor externo cuyos buenos oficios facilitan a los contendientes el logro de una paz duradera que satisfaga a todas las partes⁴.

Aún cuando el grueso de los enfoques consideran a la prevención como la primera fase del proceso de resolución de conflictos, no puede negarse que a lo largo de todo ese proceso están presentes las acciones preventivas; más aún, le asiste la razón a Väyrynen cuando caratula a todo el proceso de resolución de conflictos como una gran "prevención de conflictos". Para este investigador finés, tipologías como la de Fetherston pueden entenderse también como "prevención de conflicto" propiamente dicha; "prevención de escalada", en relación al crecimiento vertical y horizontal de las hostilidades; y "prevención post conflicto", que apunta a evitar el resurgimiento de la violencia⁵.

Fase de prevención

La primera etapa del manejo de un conflicto, su prevención, paradójicamente ha sido escasamente desarrollada hasta el momento. Algunos trabajos que se han concentrado en esta falencia, la han imputado a la interacción de diferentes factores. El primero de estos factores, y tal vez el más importante, tiene relación con la inexistencia de consenso respecto a las razones y la dinámica de los conflictos intraestatales de la post-Guerra Fría. Esta carencia se traduce en un problema informacional, relativo a la disposición de información sobre inminentes conflictos intraestatales en cantidad y calidad suficientes; y en un problema analítico, asociado a la capacidad para interpretar adecuadamente la información arriba mencionada.

A caballo del primer factor, un segundo elemento apunta a que algunas "señales" de eclosión de conflictos intraestatales suelen ser desatendidas debido a la simultánea ocurrencia de eventos que concitan una mayor atención por parte de la opinión pública internacional. Entre estos casos, se han mencionado los del inicio del colapso estatal de Somalia, entre 1990 y 1991, desatendido en beneficio de la invasión de Irak a Kuwait; y, en sentido inverso, el agravamiento del conflicto intraestatal somalí en la segunda mitad de 1993, captando la atención pública internacional en detrimento de Ruanda.

Naturalmente estos dos factores, la inexistencia de consenso sobre cómo analizar los conflictos intraestatales y la desatención de sus primeros síntomas visibles, conspiran contra una exitosa intervención preventiva de la comunidad internacional⁶.

Sin embargo, conviene señalar que algunos autores han diseñado modelos analíticos orientados a solucionar tanto el problema informacional como el problema analítico a los que hemos aludido antes, en lo que hace a Estados fallidos, teniendo en cuenta la relación de éstos con los conflictos intraestatales.

4 De FETHERSTON, A.: *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping*, St-Martin's Press, New York 1994. En PLATE, E.: *Predicting the Next Stage of a Conflict: Conflict Resolution in Peacekeeping Operations*, Advanced Military Studies Course (AMSC), Department of National Defense, War, Peace and Security WWW Server, Canada 1998.

5 VÄYRYNEN, Raimo: *Preventing Deadly Conflicts: failures in Iraq, Yugoslavia and Kosovo*. International Studies Association (ISA), 40 th Annual Convention, Washington DC February 1999.

6 JENTLESON, Bruce: "Preventive Diplomacy and Ethnic Conflict: Possible, Difficult, Necessary". University of California, Institute on Global Conflict and Cooperation (IGCC), Policy Paper No 27, La Jolla (CA), June 1996.

Como ejemplo, una propuesta apunta al diseño de una suerte de "tablero de control" compuesto por nueve variables, agrupadas en tres categorías principales. La primera analiza las tendencias en las condiciones de vida de la población de un Estado, con énfasis en los indicadores económicos; la segunda categoría mide la capacidad del sector privado para contribuir a una mejora en la calidad de vida, en forma continua durante períodos prolongados; por último, la tercera categoría mide la capacidad del gobierno para proporcionar o mantener la infraestructura económica necesaria.

Dentro de la primera categoría (condiciones sociales) las variables son pobreza, alfabetismo y mortalidad. En la segunda categoría (sector privado) son inflación, emigración e infraestructura. Finalmente, en la tercera categoría (gobierno) las variables son control fronterizo, imposición de la ley y el orden, y acción de gobierno (ergo gobernabilidad).

Los distintos valores que puede recibir cada variable, en las tres categorías, son medidos en colores: "rojo", indicando una condición que es peor que el promedio de las situaciones de los Estados con desarrollo similar; "amarillo", indicando una situación cercana al mencionado promedio; y "verde", cuando el estado de cosas es cualitativamente mejor que tal promedio. En palabras de los autores de esta propuesta, la combinación de los resultados obtenidos en todas las variables es "un mosaico de colores que representa la salud del Estado", siendo obvio que un escenario de Estado fallido se asocia a la predominancia de colores rojos⁷

Existen otra sugerencias de corte similar, aunque con diferencias en lo que hace a la cantidad de variables a tomar en cuenta. Los ya citados Baker y Ausink, por caso, seleccionaron una decena de indicadores cuyo monitoreo permanente y sistemático, así como la forma en que interactúan entre sí, podrían alertar sobre la inminencia de una situación del tipo Estado fallido. Éstos son: presiones demográficas; movimientos masivos de refugiados que intensifican las presiones demográficas; desigual desarrollo económico entre grupos étnicos; conflictos de raíces profundas entre grupos étnicos; criminalización y/o deslegitimación del Estado; crisis económica profunda y severa; emigraciones masivas; deterioro profundo o eliminación de servicios públicos; suspensión de derechos y garantías individuales; finalmente, la existencia de un aparato de seguridad que opera como "un Estado dentro del Estado"⁸.

Una tercera y última propuesta a citar es el proyecto "Falla Estatal" (State Failure), desarrollado en 1994 en respuesta a un requerimiento específico formulado a la comunidad académica por el entonces vicepresidente de EE.UU., Al Gore, para prever este tipo de casos. El grupo creado ad hoc para desarrollar el proyecto identificó en primera instancia varios modelos de previsión de un Estado fallido. En un extremo del espectro, el modelo más complejo reconocía un total de 31 variables, combinables entre sí en grupos de dos a cuatro variables; en el otro punto, el modelo más simplificado incluye sólo tres variables: apertura al comercio internacional, mortalidad infantil y solidez de las instituciones democráticas⁹.

Fase de encauzamiento

En lo que Fetherson identifica como la segunda fase de una resolución de conflictos intraestatales, orientada a un encauzamiento del mismo que se exprese en el cese de empleo

7 NORTON, Richard & MISKEL, James: "Spotting Trouble Identifying Faltering and Failing States", *Naval War College Review* L:2, Spring 1997.

8 BAKER & AUSINK, op.cit.

9 ESTY, Daniel et.al.: *The State Failure Project: Early Warning Research for U.S. Foreign Policy Planning*, paper prepared for Failed States and International Security: Causes, Prospects and Consequences, Purdue University, West Lafayette, February 1998.

de la violencia y la promoción de un compromiso entre las partes, han sido revalorizadas las iniciativas internacionales de mediación. Entendemos como tales a los "procesos de gerenciamiento (management) de conflicto donde los contendientes buscan la asistencia o aceptan una oferta de ayuda de un individuo, grupo u organización para solucionar su conflicto o resolver sus diferencias sin apelar a la fuerza física ni invocando la autoridad de la ley"¹⁰.

En el orden emergente de la post Guerra Fría, parte de los esfuerzos de mediación de la comunidad internacional se han canalizado a través de la ONU. En algunos casos, la mediación ha sido exitosa, desde el momento en que fomentó entre los contendientes del conflicto intraestatal una "cultura negociadora" que abriga esperanzas del abandono del empleo de la fuerza en la relación bilateral, aún en ausencia de terceras partes mediadoras; en otras circunstancias, la mediación internacional sólo ha logrado estabilizar zonas de conflicto en forma transitoria y coyuntural, sin modificar el contexto estructural en el cual tales conflictos se desarrollan.

Generalmente, las citadas mediaciones internacionales fracasan parcial o totalmente en conflictos intraestatales tipificados como "intratables" o "de raíces profundas". Hablamos aquí de "conflictos de raíces profundas" en el sentido en que lo hacen Burton y Mitchell y Banks, es decir, conflictos entre partes que sostienen valores que, claramente, no son negociables¹¹; en similar sentido, calificamos como "conflictos intratables" a aquellos en el cual los actores perciben que no pueden correr el riesgo de aportar la alta dosis de confianza necesaria para pasar de la situación de conflicto a acuerdos que modifiquen la distribución de poder entre las partes y contribuyan a superar la situación conflictiva¹².

El punto es que las negociaciones que se encaran bajo los auspicios de la ONU deben mantener cierto grado de coherencia con las posturas generales del organismo, que abogan por un mantenimiento de la actual cartografía política internacional. Se ha citado reiteradamente como ejemplo el caso de los kurdos, cuyos reclamos son atendidos en el mencionado foro multilateral, aunque el resultado invariablemente es la exigencia a Turquía de un mayor respeto a los Derechos Humanos de esa nación; esto, que parece lesivo a los intereses del régimen de Ankara, en realidad es una implícita ratificación de su soberanía sobre territorios y habitantes del Kurdistán occidental. Situaciones como ésta han puesto en tela de juicio la real voluntad de la ONU para encontrar soluciones profundas y duraderas a los conflictos intraestatales, siendo que sus mediaciones constituyen una suerte de "diplomacia de status quo".

Un ejemplo de esta postura se observa claramente en el siguiente comentario efectuado por Boutros Boutros Ghali en 1995, en su rol de Secretario General de la ONU, en el cual no contempla siquiera la posibilidad de ceder a las demandas planteadas por un protagonista no estatal de un conflicto intraestatal de raíz étnica¹³:

"Si todo grupo étnico, religioso o lingüístico reclamara un Estado, no habría límites a la fragmentación; y la paz, la seguridad y el bienestar económico para todos

10 Richmond, Oliver: *Mediating Ethnic Conflict: A Task for Sisyphus?*, International Studies Association (ISA), 40 th Annual Convention, Washington DC February 1999.

La definición empleada corresponde a BERCOVITHC, Jacob & HOUSTON, Allison: "The Study of International Mediation: Theoretical Issues and Empirical Evidence", en BERCOVITHC, Jacob (ed.): *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation*, Boulder, London 1996.

11 MITCHELL, Christofer & BANKS, Michael: *Handbook on conflicts resolution*, Pinter Wellington House, London 1997; BURTON, John: *Conflict: Resolution and Prevention*, St Martin's Press, New York 1990.

12 Hacemos aquí una adaptación de la definición que consta en RICHMOND, op. cit.

13 STOHL, Michael & LOPEZ, George: "Westphalia, the End of the Cold War and the New World Order: Old Roots to a "NEW" Problem".

se volverían difíciles de obtener. Un requerimiento para la solución a este problema radica en el compromiso con los Derechos Humanos, con una especial sensibilidad a los de las minorías, sea que fueran étnicas, religiosas, sociales o lingüísticas".

Frente a esa "diplomacia de status quo", definida así por Richmond, este autor aprecia que en el actual sistema internacional un esfuerzo de mediación sólo es exitoso cuando es protagonizado por un actor estatal (y no por el andamiaje institucional de la ONU) con intereses involucrados en el conflicto; con una clara postura a favor de su resolución; con recursos de poder para influir en los contendientes; y, como consecuencia de esto último, con capacidad para incidir en el desenlace del conflicto. En otras palabras, las mediaciones encaradas por Estados pequeños y sin poder no tienen éxito, y sí pueden tenerlo las mediaciones encaradas por Estados capaces de ejercer poder ("mostrar sus músculos", dice el autor) político, militar o económico sobre las partes en conflicto. En este caso, el paradigma de una mediación exitosa estaría dado por los acuerdos de Camp David en 1978, entre Egipto e Israel bajo mediación norteamericana¹⁴.

El primer objetivo de un tercer actor estatal que se involucra en un conflicto intraestatal en calidad de mediador, es obtener un cese de fuego. Y puede buscarlo a través de dos estrategias mutuamente excluyentes, que un investigador ha identificado como "manos adentro" (hands on) y "manos afuera" (hands off), respectivamente. Una estrategia de manos adentro implica que un mediador se involucra de manera directa en el conflicto, incluso empleando el poder militar, mientras intenta orientarlo hacia una desembocadura pacífica.

Por el contrario, en una estrategia de manos afuera el mediador intenta mantener cierta distancia del conflicto, evitando involucrarse de manera directa. Si en la estrategia anterior el cese de fuego podía ser producido por el mediador, en esta segunda opción éste surge de uno de los bandos en disputa, o de todos, aunque atrás de esta decisión está el poder ("los músculos" que menciona Richmond) del mediador. Precisamente, este poder es ejercido sobre uno o más contendientes de tres formas básicas, que Väyrynen denomina reaseguro, disuasión y compulsión.

La aplicación de técnicas de reaseguro en el marco de una estrategia de manos afuera consiste en que el mediador exprese, de manera clara y creíble para todos los contendientes, que las posibilidades de obtener una satisfacción a sus demandas disminuyen si se continúa empleando la violencia; o expresado en sentido inverso, el mediador debe ofrecer a los bandos en pugna interesantes incentivos para abandonar el empleo de la fuerza. Si este mensaje es considerado creíble por los contendientes y éstos se convencen de su conveniencia, automáticamente surgiría en ellos la intención de cesar las hostilidades.

En una disuasión, el mensaje que el mediador envía a las partes enfrentadas sugiere que la continuación del empleo de la fuerza será desfavorable a todas ellas, en una ecuación costo-beneficio; la disuasión, que puede dejar abierta la posibilidad de un empleo de la fuerza por parte del mediador, tiene una connotación preventiva pero expresada pasivamente. En cambio, una compulsión es una medida activa en la cual el mediador no sugiere, sino que exige; en este caso, que el mediador use su fuerza deja de ser una posibilidad, para tornarse en el escenario inevitable si uno o más contendientes (según a quien esté dirigido el mensaje) no altera radicalmente su conducta¹⁵.

14 Richmond, op.cit.

15 VÄYRYNEN, op. cit.

La experiencia recogida en los conflictos intraestatales que emergieron en la post Guerra Fría, y en los cuales se registra un esfuerzo externo de mediación, indica que el mediador suele optar inicialmente por una estrategia de manos afuera, avanzando progresivamente del reaseguro a la compulsión, en forma secuencial. Si ésta falla y el mediador interviene de manera activa, automáticamente la estrategia se torna de manos adentro.

Logrado el cese de fuego, el siguiente paso del encauzamiento de un conflicto es el logro de un compromiso entre las partes, etapa donde continúa siendo clave el rol que desempeñen en las mediaciones los Estados capaces de ejercer poder. Esta importancia, que ya fue puesta de manifiesto por Richmond y Väyrynen, también es sostenida por Bárbara Walter. Esta investigadora de la Universidad de California, tras analizar un universo de 29 conflictos intraestatales seleccionados, acontecidos en el lapso 1940-1992, sugiere que el escaso porcentaje de esos conflictos que se resuelve a través de la negociación entre las partes (29%, contra un 60% en los conflictos interestatales) vis a vis una victoria decisiva de uno de los contendientes (CUADRO 1) no siempre obedece necesariamente a la reticencia de las partes; por el contrario, en no pocas oportunidades la falta de soluciones negociadas se vincula con la imposibilidad de las partes de confiar certeramente en los tratados.

En respaldo de esta perspectiva, sobre el universo de los mencionados 29 conflictos intraestatales del período 1940-1992, en 17 casos (56%) las partes intentaron llevar adelante "negociaciones serias", entendiendo como tales: negociaciones al máximo nivel sobre temas centrales y relevantes, que redundan en el establecimiento de calendarios de negociación que se respetan. Ergo, no se consideran negociaciones serias aquellas que finalmente no se llevan a cabo, o están protagonizadas por funcionarios no importantes, o se refieren a cuestiones secundarias, o en cuyo desarrollo las partes rechazan dialogar con la otra.

Siguiendo este enfoque, el problema no siempre es de voluntad sino de implementación de acuerdos que, por su propia naturaleza, requieren que por lo menos uno de los protagonistas (el actor subestatal) desmantele sus facciones armadas y contribuya al restablecimiento de un gobierno central unificado. Y, en la medida en que el citado contendiente dude de la aplicabilidad del acuerdo, sentirá que su cumplimiento del mismo aumentará su vulnerabilidad, disuadiéndolo de acatarlo.

Cuadro 1

Conflicto	Negociaciones	Acuerdos signados	Resultado
China (1946-49)	SI	SI	Victoria Decisiva (VD)
Grecia (1944-49)	SI	SI	VD
Costa Rica (1948)	NO	NO	VD
Colombia (1948-58)	SI	SI	Acuerdo Exitoso (AE)
Burma (1948-51)	NO	NO	VD
Indonesia (1950)	NO	NO	VD
Filipinas (1950-52)	NO	NO	VD
Indonesia (1956-60)	NO	NO	VD
Cuba (1958-59)	NO	NO	VD
Vietnam (1960-75)	SI	NO	VD
Congo (1960-65)	NO	NO	VD
Laos (1960-75)	SI	SI	VD
Yemen (1962-70)	SI	SI	AE

Sudán (1963-72)	SI	SI	AE
Rwanda (1963-64)	NO	NO	VD
Rep. Dominicana (1965)	SI	SI	AE
Nigeria (1967-70)	SI	NO	VD
Camboya (1970-75)	NO	NO	VD
Jordania (1970)	SI	NO	VD
Pakistán (1971)	NO	NO	VD
Sri Lanka (1971)	NO	NO	VD
Rhodesia (1972-79)	SI	SI	AE
Irán (1978-79)	NO	NO	VD
Nicaragua (1978-79)	SI	NO	VD
Uganda (1981-87)	SI	SI	VD
Chad (1979-1987)	SI	SI	VD
Nicaragua (1981-89)	SI	SI	AE
El Salvador (1979-82)	SI	SI	AE
Mozambique (1980-92)	SI	SI	AE

Lo que Walters concluye es que en un conflicto intraestatal, el éxito de las negociaciones estará sujeto a la credibilidad que los acuerdos revistan ante las partes, particularmente respecto al contendiente de naturaleza subestatal. Y en tal credibilidad desempeñan un papel crucial terceras partes dotadas de la voluntad política y los recursos de poder necesarios para "forzar" su cumplimiento y garantizar su vigencia en el tiempo. En este sentido, la tercera parte debe satisfacer ante los contendientes cuatro condiciones: en primer lugar, tener un genuino interés en la resolución del conflicto, interés éste que generalmente se asocia a un objetivo particular; segundo, debe estar dispuesto a emplear la fuerza; en tercer término, debe acompañar esa disposición con una capacidad acorde, dotándola de credibilidad; finalmente, su compromiso no debe cesar al momento de normalizarse el caso, sino que debe prolongarse con el paso del tiempo¹⁶.

Por otro lado, al momento en que una tercera parte decida encarar una negociación o mediación, no debe soslayarse que no existe una única cultura diplomática instalada internacionalmente. Ray Cohen, tras analizar extensamente esta cuestión, ha sistematizado los múltiples estilos de negociación existentes en dos grandes modelos antagonicos, cada uno de los cuales refleja las características culturales del actor que los ejerce.

El primer modelo está imbuido por las pautas de lo que Cohen¹⁷ llama "culturas de alto contexto". Las negociaciones que desarrollan estas culturas tienden a ser "contexto-sensitivas", enfatizando en la construcción de confianza entre los negociadores, el desarrollo de una relación personal entre los mismos y la observancia de complejos rituales y procedimientos. Son negociaciones donde los abordajes al foco de la cuestión suelen ser indirectos, exentos de posiciones frontales, que requieren una alta dosis de paciencia. Otra característica de las

16 WALTER, Barbara: "Designing Transitions from Violent Civil War", University of California, Institute on Global Conflict and Cooperation (IGCC), Policy Paper No 31, La Jolla (CA), october 1998.

17 COHEN, Richmond: Negotiation across Cultures: Communication Obstacles in International Diplomacy, International Online Training Program on Intractable Conflict, Conflict Research Consortium (CRC), University of Colorado, Boulder 1998.

In extenso, el autor desarrolla sus ópticas en la obra del mismo nombre COHEN, Richmond: Negotiating across Cultures: Communication obstacles in international Diplomacy, United States Institute of Peace (USIP) Press, Washington DC 1991.

"culturas de alto contexto" que apunta el autor es su concepción "policrónica" del tiempo, considerando que éste se mueve lentamente, en grandes ciclos, con absoluta independencia de los deseos del hombre.

Un primer ejemplo remite a la cultura hindú, según la cual el tiempo es una suerte de flujo permanente creado por el dios Brahman; 360 años del calendario occidental constituyen un "año divino"; 3000 de estos años divinos forman una "era" ("yuga") y 4 yugas dan lugar a un "ciclo completo" ("mahayuga"), que es la unidad primaria de medición del tiempo brahmánico y equivale a 4,320 millones de nuestros años. Un segundo caso se relaciona con la cultura taoísta china y se comprueba en el Tao Te Kin de Lao Tse, donde se explica que el Tao ("camino") es una inmutable e infinita unidad presente en todo el universo, más allá de las dimensiones espacio y tiempo¹⁸.

El modelo antagónico al anterior es denominado por el autor como propio de las "culturas de bajo contexto". En este caso, no se jerarquizan el contexto ni las formas de la negociación, ni se enfatiza en las relaciones personales. Se busca una comunicación directa y explícita, con baja retórica y escasa atención a cuestiones de procedimiento. La concepción del tiempo es "monocrónica", siendo el tiempo un valor a economizar, por lo que se busca acelerar las negociaciones al máximo. Se buscan negociaciones rápidas y concretas, abordando el tema en cuestión de manera frontal y hasta agresiva.

Fase de resolución, propiamente dicha: la búsqueda de una paz duradera

Si en la perspectiva teórica que estamos empleando la segunda fase de una resolución de conflictos intraestatales se orienta al cese de la violencia y el inicio de negociaciones entre los contendientes, muchas veces con la asistencia de un mediador, la tercera y última etapa de una resolución de conflictos apunta al logro de una paz duradera que satisfaga a todas las partes. Obvio es aclarar que no es posible iniciar un proceso de pacificación si no se mantiene el cese de fuego previamente logrado.

Los últimos desarrollos teóricos en este campo coinciden en identificar dos factores imprescindibles para que una resolución de conflictos sea exitosa, siendo el primero de ellos el consenso de las partes enfrentadas. En esta instancia, la capacidad de un tercer actor para "forzar" el cumplimiento de un acuerdo tiene una utilidad relativa, pues sólo puede alcanzarse una paz duradera si ésta se asienta en la voluntad de los protagonistas del conflicto.

Y la obtención del referido consenso implica, inevitablemente, una negociación directa entre las partes. La experiencia sugiere que esta negociación no necesariamente debe caratularse inicialmente como "oficial", sino que puede comenzar bajo la forma de canales y procedimientos de diálogo extraoficiales; en otras palabras, lo que se conoce como mecanismos Track II, término concebido por el diplomático norteamericano Joseph Montville para aludir a negociaciones protagonizadas por funcionarios políticos en contextos o ámbitos no-gubernamentales o no-oficiales (por ejemplo, en el marco de actividades académicas o de eventos auspiciados por Organizaciones No Gubernamentales -ONG-), que en última instancia desembocarán en negociaciones formales y oficiales (Track I).

Es verdad que las diferencias entre mecanismos Track II y negociaciones formales (Track I) tienden a diluirse en la medida en que los primeros son protagonizados, cada vez más, por funcionarios o líderes de los contendientes, al punto de considerarse como ficticio el carácter

18 BELBUTOWSKI, Paul: "Strategic Implications of Cultures in Conflict", *Parameters*, Spring 1996, pp. 32-42

extraoficial del evento. Pero no es menos cierto que las ventajas de un Track II incluyen que en su contexto los funcionarios pueden proponer cosas a título personal, que no lo harían si no existiera ese marco de informalidad; en que pueden sostener discusiones abiertas que no podrían tener desde sus cargos oficiales; en que los protagonistas de un Track II, por sus relaciones con el gobierno, disponen de buena información; en que no tiene costos políticos para un gobierno; en que genera un efecto de socialización en términos de cooperación; y en que fomenta contactos personales entre protagonistas del conflicto¹⁹.

Si el primer factor imprescindible para resolver exitosamente un conflicto es el consenso de sus protagonistas, que sólo puede lograrse a través de negociaciones directas, el segundo factor apunta a un tratamiento de las causas profundas del conflicto de una forma tal, que el resultado obtenido sea satisfactorio a todos los contendientes. En otras palabras, debe lograrse un "balance de incentivos" (distribución de beneficios e influencia, respeto a las identidades, etc.) aceptable para todos.

La obtención de un balance de incentivos aceptable suele implicar un cierto grado de redistribución de poder, la reconstrucción de la sociedad civil y de la estructura económica, el retorno de desplazados y refugiados a sus lugares de origen, el desarme de los bandos insurgentes y la reintegración de los mismos al cuerpo social²⁰. De este conjunto de medidas, algunos investigadores le han otorgado particular importancia a dos de ellas: un mínimo grado de respeto a las posiciones de la contraparte, tomando en cuenta sus aspiraciones y miedos; y la redistribución de poder, evitando que cualquiera de las partes involucradas quede marginada del proceso de toma de decisiones. Esto último podría lograrse mediante elecciones, una alternativa cuyos principales atractivos son, por un lado, la de obligar a los candidatos a diseñar y ejecutar planes y programas que contemplen los intereses de todas las partes; y por otro, asegurar a todas ellas un mínimo grado de representación dentro del sistema político²¹.

La mención a la convocatoria a elecciones nos remite a la cuestión de las instituciones sociales, donde serán de vital importancia tanto los alcances del concepto "democracia", como el tipo de conflicto social que se desprende de lo anterior: conflictos distributivos o constitutivos²².

Una posibilidad es la existencia de una concepción de democracia similar a la que predomina en Occidente: un sistema constitucional de controles, equilibrios, participación, representación y libertades políticas. En este modelo, el respeto a los procedimientos, su transparencia y la participación ciudadana en los mismos es más importante que la eficacia del gobierno. Y el conflicto social es de tipo distributivo, apuntando a cómo se distribuye el poder entre los múltiples actores del sistema.

En este caso, los mecanismos democráticos tienden a aceptar y respetar la diversidad étnica de los individuos, defendiendo simultáneamente su igualdad de derechos y obligaciones respecto a otros ciudadanos. El resultado sería el logro de una solución negociada al conflicto,

19 KRAFT, Herman: "The Autonomy Dilemma of Track Two Diplomacy in Southeast Asia", *Security Dialogue* 31:3, September 2000, pp. 343-356.

"Foreign Policy According to Freud", *Foreign Policy* N° 45, Winter 1981-1982, pp. 148-160.

20 VÄYRYNEN, op.cit.

21 LAKE, David & ROTHCHILD, Donald: "Ethnic Fears and Global Engagement: The International Spread and Management of Ethnic Conflict", University of California, Institute on Global Conflict and Cooperation (IGCC), Policy Paper No 20, La Jolla (CA), January 1996.

22 La clasificación de los conflictos sociales en distributivos y constitutivos, y su aplicación en esta parte del trabajo, es conforme a los criterios observados en LIPSCHUTZ Ronnie & CRAWFORD, Beverly: "Economic Globalization and the "new" Ethnic Strife: What is to be Done?", Institute on Global Conflict and Cooperation (IGCC), Policy Paper No25, La Jolla (CA), May 1996.

no siendo esperable que la elite gobernante, invocando el "deseo del pueblo", pueda ejecutar políticas racionalmente orientadas a menoscabar los intereses de un grupo étnico; precisamente esto es lo que realizó Milosevic respecto a Kosovo, cuando accedió al poder en Yugoslavia.

Pero en las regiones ajenas a lo que usualmente se califica como Occidente la situación es distinta, predominando formas de organización social que en términos occidentales son premodernas. En el mejor de los casos, en esos lugares el concepto de democracia se vincula más, como ocurriera otrora en Europa Central-Oriental y la ex-URSS, con el progreso. Utilizando los conceptos del politólogo alemán Claus Offe que ya usamos en un trabajo anterior²³, la democracia se define desde este punto de vista como aquello que proporciona la clase adecuada de elites políticas con los recursos de poder necesarios para tomar las decisiones adecuadas, las que -más allá de los procedimientos- serán democráticas si contribuyen al progreso. Simultáneamente, el conflicto social no es distributivo sino constitutivo: la pregunta es quién forma parte de esa elite; o, dicho en otra forma, quién "juega" el juego político.

En estos casos, en un contexto de Estado fallido, las posibilidades con que cuenta un conflicto intraestatal para resolverse a través del diálogo entre los bandos en disputa serían limitadas.

Cabe destacar que los organismos internacionales sí podrían jugar en la resolución de conflictos el papel descolante que a veces están impedidos de ejercer en la fase de encauzamiento de los mismos. Sobre todo en lo que se refiere a la provisión de fondos (y también otros recursos, como know how) que aceleren la reconstrucción económica y la satisfacción inmediata de las demandas de la población, sea cual fuere el bando, con cierto grado de equidad y justicia social.

Sin embargo, es de hacer notar que los organismos internacionales aún no parecen haber desarrollado una posición consensuada sobre el objetivo inmediato que debería tener su participación en la resolución definitiva y duradera de un conflicto intraestatal. Estas entidades están permeadas por los intereses, enfoques y discursos de los Estados que más influyen en su conducta, situación que conspira contra el diseño de una visión consensuada por todos los protagonistas del conflicto intraestatal.

Así, el 87,5% de la ayuda estadounidense provista al conflicto balcánico fue aplicada en el sector que ocupaban sus propios efectivos en el marco de la Fuerza de Estabilización (SFOR) y en Sarajevo. *Pari passu*, el grueso de los fondos aportados por la Unión Europea en el mismo conflicto se orientaron a la aplicación de políticas de repatriación; esto por la fuerte presión de Alemania, principal destino de las masas de refugiados balcánicos.

Por ejemplo, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) focaliza en la restauración de niveles aceptables de seguridad interna y aplicación de la ley; la legitimación de instituciones estatales; la creación de condiciones para un crecimiento económico con amplia base; finalmente, la satisfacción de las demandas alimentarias y otras exigencias de contenido social. En cambio, el Banco Mundial (BM) ha anunciado que su ayuda económica en casos de conflicto intraestatal prioriza la recreación de las condiciones necesarias para que se reestablezcan de manera eficiente las actividades productivas y

23 BARTOLOME, Mariano: *La Seguridad Internacional en el año 10 D.G. (después de la Guerra Fría)*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires.

comerciales, a través de la aplicación de mecanismos de mercado y medidas de desregulación.

Posiciones como las del BM han generado algunas críticas. Nadie duda del compromiso de este organismo con los conflictos intraestatales; de hecho, ya en 1995 su flamante titular James Wolfensohn estableció como prioridad del banco "anticipar y organizar programas de desarrollo económico post-conflicto, cuando la guerra sea reemplazada por la paz" en diferentes regiones, constituyendo dos años después una Unidad Post-Conflicto (PCU) para incrementar la eficiencia en ese ámbito, y elevando los referidos programas hasta el 25% del total de la cartera de créditos²⁴. Las críticas, empero, no apuntan al compromiso de la institución, sino a los eventuales efectos colaterales de sus políticas.

En esta línea de pensamiento, el excesivo énfasis a prioridades como las que asigna el Banco a la introducción de mecanismos de mercado puede generar un efecto contrario al buscado. Concretamente, en la medida en que la ayuda proveniente del exterior esté condicionada a la aplicación de procesos de liberalización, privatización, reducción del presupuesto estatal y ortodoxia fiscal, estas políticas pueden profundizar las brechas de pobreza; agravar las disparidades de desarrollo entre diferentes regiones; generar polarización social y desocupación. Y esto puede conspirar contra la superación del conflicto, como lo sugiere Roland Paris²⁵:

"Los Estados rasgados por la guerra típicamente están mal equipados para manejar la competencia social inducida por la liberalización política y económica, no sólo porque esos Estados tienen una historia de violencia reciente, sino porque generalmente carecen de las estructuras institucionales capaces de resolver pacíficamente disputas internas. En esas circunstancias, los esfuerzos por transformar Estados rasgados por la guerra en democracias de mercado pueden servir para exacerbar, antes que moderar, los conflictos sociales".

La diferencia de enfoques entre el BM y la OSCE pone en evidencia la dicotomía que enfrentan estos organismos frente a los conflictos intraestatales: estabilidad o seguridad, ley y orden o justicia, capitalismo global o bienestar. Y esta diferencia de enfoques afecta la operatividad de un tipo de actores cuya colaboración en estos escenarios post-conflicto se ha transformado en vital: las ONG. Estos agentes crecieron en forma directamente proporcional a la incapacidad de las estructuras estatales y multilaterales para detectar y satisfacer con eficiencia diversas demandas insatisfechas de la población, a la necesidad de concientizar a la ciudadanía sobre determinado tópico, o ambas cosas.

Ya en febrero de 1950 el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, a través de su resolución 288B, reconoció a estas organizaciones como potenciales interlocutores y participantes de las actividades del Consejo, en tanto las mismas observaran seis requisitos: respaldar en forma explícita los objetivos del organismo; contar con sedes identificables y un cuerpo representativo, elegido mediante procedimientos internos democráticos; rechazar el empleo de la violencia, en cualquiera de sus formas; no tener fines de lucro; no interferir en los

24 BOYCE, James & Pastor, Manuel: "Aid for Peace. Can International Financial Institutions Help Prevent Conflict?", Word Policy Journal XV:2, Summer 1998, pp. 42-49.

25 PUGH, Michael: Post-Conflict Rehabilitation: The Humanitarian Dimension, 3rd International Security Forum and 1st Conference of the PFP Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes: "Networking the Security Community in the Information Age", Zurich, 19-21 October 1998 (Workshop 5A: The Rehabilitation of War-Torn Societies).

asuntos internos de los Estados (principal obstáculo al reconocimiento de un partido político como ONG) ni restringir sus actividades a un grupo étnico o religioso en particular, o a un país en especial, en caso de trabajar en el área de Derechos Humanos; y contar con independencia de las instancias oficiales.

La superación del enfrentamiento bipolar incidió en el auge de estos actores, por las capacidades que revelaban. Los mismos mostraron un alto nivel de efectividad en la inclusión de temas específicos en agendas de trabajo, tanto a nivel estatal como de organismos multilaterales; en el diseño de políticas, en los dos planos mencionados; y en la ejecución de las políticas diseñadas, sea colaborando en la administración de recursos o verificando el grado y la forma de su aplicación²⁶.

¿Porqué las diferencias de enfoques entre organismos internacionales condiciona la efectividad de las ONG en escenarios post-conflicto? La razón estriba en que estas entidades no oficiales son los principales instrumentos de ejecución de los organismos mencionados, a través de proyectos concretos que asignan partidas monetarias para la realización de tareas específicas en un tiempo dado, corriendo la auditoría a cargo del emisor. El manejo de todo este proceso reside en los organismos internacionales, quienes de esta manera hacen prevalecer sus enfoques, los que son aceptados por las ONG a falta de otras opciones de financiamiento.

La misma subordinación de las ONG a los organismos internacionales se observa en lo atinente a la duración de los programas a ser ejecutados con el fondo de los segundos actores mencionados. Es que los organismos suelen financiar proyectos de entre tres y doce meses de duración, que permitan obtener resultados rápidos y "tangibles", y faciliten una auditoría simple. Esto subestima la importancia de las actividades post-conflicto de largo plazo, lo que Michael Pugh ha dado en llamar "programas blandos" (soft programmes), que a pesar de su importancia enfrentan severas limitaciones para obtener financiamiento²⁷.

Por último, la experiencia recogida en conflictos intraestatales concretos, sobre todo Irlanda del Norte y República Sudafricana, sugiere que la construcción de una paz duradera requiere previamente "cicatrizarse las heridas del pasado", y que esto sólo puede llevarse a cabo revisando lo acontecido en momentos de empleo de la violencia. Esta sugerencia ha generado algunas resistencias, que normalmente giran en torno a tres ejes: en primer lugar, que el revival de hechos pasados y dolorosos puede reavivar el conflicto; segundo, que pueden descubrirse algunos sucesos hasta entonces desconocidos, con el mismo desenlace de reactivación del conflicto; en tercer término, que es preferible dejar atrás el pasado, apostando a un nuevo "punto de partida" para las generaciones más jóvenes.

Sin embargo, contra esas resistencias se ha argumentado que el mero paso del tiempo no contribuye a superar el trauma de un enfrentamiento armado, sino que el mismo sólo puede ser superado si se lo enfrenta de manera directa. También se ha señalado que la revisión del pasado es una manera de incidir en la conformación de una memoria colectiva que se constituirá de uno u otro modo. Por último, si no se efectúa la referida revisión del pasado, cada una de las partes otrora enfrentadas continuará ostentando su propia versión de los hechos ocurridos; y en tanto "la verdad" que enarbole cada parte se oponga a la que sostiene el otro actor, el conflicto permanecerá latente.

26 BAEHR, Peter: *Mobilization of the Conscience of Mankind: Conditions of Effectiveness of Human Rights NGOs*, United Nations University, Tokyo september 18, 1996.

27 PUGH, op.cit.

La revisión retrospectiva de lo acontecido en los momentos álgidos de un conflicto intraestatal, inevitablemente se traduce en la conformación de una comisión o grupo ad hoc, que tendrá a cargo la revisión. Es esencial que esa entidad sea representativa de los antiguos contendientes, único modo de ser percibida como legítima, y que sus actividades sean públicas y transparentes, para no minar su credibilidad ante la opinión pública. En conjunto, la representatividad y la credibilidad del grupo servirán para moderar las presiones que éste reciba desde el exterior, preservando su independencia y objetividad.

Finalmente, las ya referidas experiencias de Irlanda del Norte y República Sudafricana indican que la comisión revisora de lo acontecido durante el desarrollo de un conflicto intraestatal, tiene una importante función normativa y prescriptiva: sugerir cursos de acción, proponer estrategias e instituciones sociales, etc. Al desarrollar esta función, la comisión no sólo estará revisando el pasado, sino contribuyendo a la construcción de un mejor futuro²⁸.

Conclusiones

A pesar del limitado suceso que logró la ONU al momento de generar respuestas eficaces a la proliferación cuantitativa y complejización cualitativa de los conflictos intraestatales en la post Guerra Fría, la comunidad internacional asiste a importantes avances en el campo de la resolución de conflictos.

Tales progresos han puesto de relevancia que el éxito de estos procesos es inversamente proporcional al grado de irreductibilidad de las partes enfrentadas. Dicho de otra manera, las probabilidades de encauzar un conflicto se reducen sensiblemente en la medida en que al menos uno de los contendientes sostenga posiciones de "suma cero".

Confianza y voluntad se constituyen así en elementos nodales de todo proceso de resolución, revelándose a su vez en valores altamente permeables tanto a la naturaleza de las relaciones y las percepciones recíprocas entre las partes enfrentadas, como a la cultura política que las rige.

La influencia que pueden generar terceras partes sobre la confianza y la voluntad de los contendientes varía, siendo escasa en la tercera fase de resolución, pero vital en la segunda, en la medida en que cuenten con la capacidad y la voluntad para impulsar, imponer y hacer respetar acuerdos entre las partes beligerantes. Esto es así porque buena parte de los fracasos en una resolución no reposan tanto en la incapacidad de las partes para arribar a acuerdos, sino en las dudas y temores que se generan en torno a la aplicabilidad de los mismos.

En suma, hasta tanto la ONU incremente sus niveles de efectividad en el manejo de los conflictos intraestatales, la aplicación de mecanismos de resolución constituye una alternativa para limitar la escalada horizontal y vertical de estos casos. Pero hasta tanto no se desarrollen eficaces mecanismos de prevención, la comunidad internacional continuará atacando efectos, no causas; actuando ex post, no ex ante; atendiendo problemas coyunturales, y no estructurales. En esta línea de pensamiento, el orden internacional emergente tras la Guerra Fría no será menos conflictivo sino, en el mejor de los casos, menos violento.

28 HAMBER, Brandon: How Should We Remember? Issues to Consider when Establishing Commissions and Structures for Dealing with The Past, paper presented at the seminar Dealing with the Past. Reconciliation Processes and Peace-Building, Belfast. 9 june 1998.

LOS OCHO CAMPOS DE ACCIÓN Y LA MANIOBRA POLÍTICO-ESTRATÉGICA

HERNÁN COUYOUMDJIAN BERGAMALI*

The paper presents a model which uses eight Fields of Action, instead of the classic four, for the National Security Strategic Direction. These new fields are: the Academic, the Legislative or Parliamentary, the Judiciary or Courts and the Media. It also presents a method for developing the Political Strategic maneuver and a general layout for a Command and Control System.

I.- INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, en las Academias de Guerra y en la Planificación de Guerra Nacional se emplea cuatro Campos de Acción o Frentes en la Paz o Crisis y Frentes en tiempo de guerra, que corresponden a lo: Interno o Político-Social, Económico, Diplomático o Internacional y Militar o de Defensa. Esto ha sido lo histórico en el papel y en las aulas y pese a los grandes cambios ocurridos en el mundo, y que seguirán ocurriendo, la organización y conducción de los conflictos se sigue enseñando de esta manera.

La globalización y la pérdida de la soberanía de los Estados, frente al internacionalismo, por un lado, y la masificación de los medios de comunicación, junto a una serie de otros factores, hacen que la crisis se emplee cada vez más para el logro de los objetivos, sin tener que ir imperativamente a la guerra. Y aún así, cuando se llega al conflicto armado, dada la maraña de relaciones e intereses de todo tipo en el mundo, el conflicto se ve influenciado por eventos que suceden y fuerzas que actúan en otros campos. Por ejemplo, hoy nadie pone en duda que el campo de acción comunicacional, o la "media" tiene una fuerza, identidad y características propias y que interactúa con el resto de las fuerzas desarrollando sus propias estrategias y tácticas. De hecho vemos diariamente el uso de CNN como parte de la maniobra política-estratégica de los EE.UU. de Norteamérica.

La globalización, es producto del aumento de la velocidad y mayor acceso (reducción de costos) de las comunicaciones, del transporte, de la información y del conocimiento. Hay un aumento de las relaciones y de la interdependencia de los Estados y bloques por un lado y de los diferentes ámbitos de la vida.

La fuerza, la información y el dinero, siguen siendo los elementos fundamentales del poder para imponer, convencer o comprar y se difunden por todo el espectro de la actividad nacional e internacional. A estos elementos se suma ahora la tecnología, que clasifico en un segundo orden de elemento de poder, pero que es generadora y multiplicadora de los tres primeros.

Al realizar un análisis de los conflictos que enfrenta nuestro país y nuestra sociedad a la luz de los Objetivos Nacionales Permanentes y los Objetivos de la Defensa Nacional, explicitados en el Libro de la Defensa, pude comprobar que se estaban realizando acciones en otros ámbitos diferentes de los cuatro campos clásicos mencionados; que existía o podía existir una maniobra

* Vicealmirante en retiro, especialista en Artillería, Buzo Táctico, Paracaidista, Jefe de Saltos, Controlador de Aeronaves, Oficial de Estado Mayor, Profesor de Academia. Es Ingeniero en Armas, Diplomado en Guerra Naval en España, Magíster en Ciencias Navales y Marítimas. Durante su permanencia en la Armada de Chile desempeñó, entre otros, el cargo de Jefe del Estado Mayor General de la Armada y Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. En la actualidad es Consultor Estratégico y Empresario, Miembro del Directorio de la Fundación John Jackson organización rectora del Colegio The Grange School. Es miembro de la Comisión Bicentenario y Vicepresidente del Cuerpo de Almirantes y Generales en Retiro de Valparaíso.

estratégica y tácticas particulares en cada uno, y que se requerían medios organizados y con capacidades diferentes de los acostumbrados para estos nuevos campos de acción.

En este trabajo se presenta un modelo de Conducción Político-Estratégica que utiliza ocho campos de acción, agregando a los cuatro conocidos cuatro más, a saber:

El Campo de Acción Académico, el Legislativo, el Judicial y el Comunicacional con su Sub Campo Internet.

La Maniobra General (de acuerdo a la Gran Estrategia o Estrategia General de Beaufre) se desarrolla con los medios en los 8 campos, aún cuando, prácticamente todas las acciones que se van a realizar no pertenecen de manera exclusiva a un solo campo de acción, sino que van a desarrollarse en varios de ellos con diferente intensidad y polaridad.

Cabe resaltar que este tipo de conflictos son complejos al existir factores que producen efectos múltiples en los diferentes campos de acción y, a la vez, estos efectos producen nuevos efectos sobre otros factores y campos, generando una especie de choque en cadena.

II. CAMPOS DE ACCIÓN

El Libro de la Defensa Nacional de Chile define Campo de Acción como "Áreas en que se agrupan los ministerios y organismos superiores del Estado, cuyo propósito es facilitar la planificación, coordinación y ejecución de las tareas para prevenir o resolver un conflicto. Normalmente se establecen cuatro campos: Interno, Diplomático, Económico y Defensa". Luego define cada uno de los campos mencionados.

Se aprecia que la definición anterior se refiere a la organización que adopta el Gobierno para enfrentar el conflicto, más que al ámbito o terreno donde las acciones se realizan. Correspondería a una Organización de Tarea y las definiciones posteriores, de cada uno, al enumerar a los ministerios que los componen ratifica este concepto.

Sin embargo, el Diccionario de la Lengua Española define Campo, entre otras acepciones, como:

"Sitio que se elige para salir a algún desafío"; "Ámbito real o imaginario propio de una actividad"; "Terreno o comarca ocupados por un ejército o por fuerzas considerables de él durante las operaciones de guerra". Rescato luego la definición de campo de honor: "sitio donde conforme a ciertas reglas combaten dos o más personas".

El mismo diccionario define Acción:

"Posibilidad o facultad de hacer alguna cosa, y especialmente de acometer o defenderse". Al referirse a la acepción sobre Derecho, recogemos: "Modo legal de ejercitar el mismo derecho, pidiendo en justicia lo que es nuestro o se nos debe". Más abajo define Acción de Guerra: "combate, batalla".

De lo anterior podríamos concluir que un **Campo de Acción es "un sitio, un ámbito real o imaginario, donde fuerzas, que allí actúan, disputan o combaten, de acuerdo a ciertas reglas, para lograr sus objetivos"**.

Dentro de cada Campo de Acción las partes establecerán los Objetivos que requieren lograr, ya sea positivos o negativos, y deberán contar con fuerzas organizadas y preparadas, inteligencia, planificación, mando, conducción y control, logística y demás, pero, por sobre éstas, una estrategia a desarrollar internamente dentro del campo de acción, la cual debe ser parte de, y coherente con, la Estrategia General (Gran Estrategia). En cada campo de acción además existirán reglas que limitarán el accionar, principios y tácticas aplicables.

El lector ya podrá ir vislumbrando, que en la defensa y logro de los Objetivos Nacionales Permanentes y de los Objetivos de la Defensa Nacional, además de los cuatro campos de acción clásicos, hay otros campos de acción en los cuales se desenvuelven las acciones y se definen los resultados.

III. LOS OCHO CAMPOS DE ACCIÓN

Producto del análisis de diversas situaciones y conflictos que amenazan los Objetivos de la Defensa Nacional, vividos durante mi permanencia en la Armada y en el Ministerio de Defensa Nacional, es que he llegado a derivar y proponer los siguientes ocho Campos de Acción: Político Social, Militar, Diplomático, Económico, Judicial, Legislativo, Académico, Comunicacional, con el sub campo Internet.

Los Campos de Acción no tienen límites precisos, sino zonas fronterizas en las cuales se sobreponen las acciones con las de otros campos, lo cual hace más complejo el problema y puede generar celos o conflictos internos en la organización adoptada para conducirlos.

1. Campo de acción político social

Es el campo de acción donde actúa el Poder Ejecutivo y los Partidos Políticos. Incluye los ámbitos de: salud, educación, seguridad ciudadana, vivienda, en cuanto a lo político. El poder que ejerce el Ejecutivo está dado por la institucionalidad y el apoyo que tiene en la Fuerza, en el apoyo popular (con fuerte influencia de lo comunicacional) y de los otros poderes del Estado. Exige o no el cumplimiento de las leyes, so pena de llevar al trasgresor al Campo de Acción Judicial

En este campo se puede actuar mediante pactos y alianzas, generando iniciativas legislativas, autorizando o prohibiendo acciones de los adversarios. Incluye además las elecciones, referendos, diálogo, negociaciones, etc.

Este campo de acción se alimenta de recursos humanos y de estudios del Campo de Acción Académico y ejerce su poder a través de la fuerza con que hace cumplir las leyes, en el manejo de los recursos económicos, del presupuesto que utiliza políticamente, de la autoridad que tiene sobre la fuerza y la diplomacia y de la influencia sobre los medios de comunicación. Dado que el nombramiento de los Ministros de la Corte Suprema y el presupuesto del Poder Judicial también pasan por el Poder Político, hay una cierta influencia de éste sobre el Campo de Acción Judicial.

El Campo de Acción Político es el campo rector de la Estrategia, pues, será la voluntad política la que generará las acciones no sólo en este campo sino que en también en los demás.

2. Campo de acción económico

Es el ámbito donde se generan y manejan los recursos: económicos, tecnológicos, financieros. Es el control del dinero, manejo con los bancos, las tasas de interés, la emisión de moneda, de los préstamos, de los presupuestos, la industria, el comercio, los aspectos tributarios y la acción del Servicio de Impuestos Internos, presupuestarios, aduaneros, la tasa de cambio del dólar, etc.

En este campo también se desarrolla la capacidad para obtener los recursos, para asignarlos y para impedir que sean recibidos por el adversario. Aquí se trabaja las relaciones con organismos y bancos internacionales, acción que también tiene una componente en los campos de acción político, diplomático, académico y comunicacional. Está la acción del Banco Central y su influencia sobre la economía a través de la fijación de las tasas de interés y otras disposiciones.

3. Campo de acción diplomático exterior

Es el campo de las relaciones internacionales, de los acuerdos internacionales, de lo bilateral y de lo multilateral, de la ONU, Unión Europea y otros organismos internacionales. Las personas que trabajan y se desenvuelven en ellas; el poder que los Estados u otras organizaciones tienen en ellas y como éste afecta nuestros Objetivos, nuestros intereses y la maniobra que deseamos desarrollar.

Cabe destacar que con la globalización este campo de acción ha adquirido mayor relevancia por la injerencia de la ONU, y de otros organismos, en los asuntos internos de los Estados, con la excusa que afecta a los demás Estados o que los Estados están sujetos a una legislación internacional.

En este campo, so pena de ser excluido o aislado política, económica, cultural, militar y socialmente, se presiona y obliga a los Estados más pequeños o débiles, a aceptar una institucionalidad y legislación internacional que no siempre está de acuerdo con sus intereses, con la consiguiente pérdida de soberanía.

Deseo destacar la importancia que tienen, en este campo, las personas (su carácter) y los contactos personales internacionales. Esto es aplicable a prácticamente todos los campos, pero en especial al diplomático. Una posición firme o una blanda en una reunión internacional pueden hacer un mar de diferencia, por lo que la persona que representa al Estado debe ser muy bien seleccionada para el cargo y la ocasión y debe ir con un sólido equipo asesor.

4. Campo de acción militar

Es el campo donde se amenaza con aplicar o se aplica la fuerza. Aquí influye enormemente la capacidad de proyección, el nivel tecnológico y la capacidad de penetrar las defensas adversarias. La Disuasión y la Acción. La estrategia militar ahora está limitada por un marco regulatorio, con una componente importante del factor Derechos Humanos, el cual, desarrollado en el Campo de Acción Académico, es impuesto a través del Campo de Acción Externo so pena de sanción en el Campo de Acción Judicial (también internacional) con fuerte presión de los Campos Político y Comunicacional.

Es importante desarrollar una capacidad de frappé (de golpe) que pueda penetrar las defensas de los posibles adversarios, aún cuando la probabilidad de un conflicto armado sea bajo; su efecto estará siempre presente. En este sentido, estamos viviendo los efectos de la amenaza de armas de destrucción masiva (química, nuclear y bacteriológica). No puedo dejar de mencionar aquí a los submarinos convencionales, que siendo silenciosos pueden amenazar seriamente a una Fuerza de Tarea de Superficie, Aeronaval o Anfibia.

5. Campo de acción legislativo

En este campo, actúan: el Ejecutivo, los Partidos Políticos, los parlamentarios y todo el lobby que los acompaña, para estudiar y promulgar las leyes que van encauzando a la masa en determinada maniobra de acuerdo a los intereses de los Objetivos planteados.

Por ejemplo, vemos cómo Estados promulgan leyes que buscan proteger su agricultura o industria de acero; leyes para sancionar a un Estado (Ej.: Cuba, Irak), para protegerse contra la inmigración de determinadas etnias, (Ej.: países de la Unión Europea), para evitar compras de territorios estratégicos por parte de extranjeros (Ej.: Israel).

Este campo se alimenta de los estudios y conclusiones obtenidas del Campo de Acción Académico. Además, muchos de los mismos candidatos a parlamentarios y políticos provienen del Campo de Acción Académico.

Hay un sinnúmero de tácticas que se aplican en este campo, las cuales van desde la maniobra en las urgencias a la aplicación de los reglamentos internos, trabajo de comisiones, confección de la tabla, etc., que pueden acelerar los trámites legislativos o frenarlos durante años.

6. Campo de acción judicial

En este campo se trabaja "legal", aunque no siempre legítimamente; pero, habiendo escrito la ley y orientando su interpretación, se puede debilitar al adversario, quitarle libertad de acción e incluso inmovilizarlo. El caso más emblemático de esto es la acción del Partido Comunista que no siguió apoyando las acciones terroristas contra los militares, en las cuales difícilmente podía vencerlos, pasando en vez, a las querellas en los tribunales, donde hasta el día de hoy mantiene una fuerte presión.

Se requiere de buenos abogados "alegadores" y estudiosos. También hay diversas tácticas que se utilizan en base a la aplicación de los Códigos de Procedimiento Penal y Código Orgánico de Tribunales.

En los últimos años se ha visto la estrategia de combinar el accionar en lo Judicial y lo Comunicacional, pudiendo "asesinar" la imagen de una persona o grupo antes de que sea condenado.

7. Campo de acción académico

En este Campo de Acción se desarrollan las ideas, los conceptos y los estudios para alimentar al resto de los campos. Se justifica las acciones de la maniobra que se quiere realizar. Las fuerzas son los académicos y las organizaciones donde trabajan, como las ONGs, las Universidades y las Organizaciones Gubernamentales. Las acciones son principalmente los seminarios, talleres de trabajo, encuestas y demás actividades de extensión e investigación. Los trabajos bien fundamentados (o por lo menos aparentemente bien fundamentados), son difundidos a los actores de los diversos campos creando una corriente de opinión o ablandando el terreno para la acción más dura en él mismo o en otros campos.

Los planes de gobierno de los conglomerados políticos se desarrollan en este campo, al igual que los planes de las organizaciones internacionales.

Es normal que el Campo de Acción Político y el Legislativo sea alimentado por académicos y, los primeros, al terminar sus períodos vuelven al campo de Acción Académico.

8. Campo de acción comunicacional

Este campo se ha llamado hoy el Cuarto Poder del Estado. La globalización de las comunicaciones y el poder de la televisión han llevado a la utilización exagerada y perversa de este medio. Lo vemos todos los días utilizado en diferentes maniobras. CNN es un ejemplo de su utilización a favor de la Estrategia del país de sus dueños.

El advenimiento de la Internet, su explosión a nivel mundial, en particular en la juventud y como alimento de los medios de comunicación, hacen que sea utilizado para difundir en forma masiva informaciones que vayan en beneficio de la maniobra propia. Es también vulnerable a los virus que se pueden introducir que bloquean la difusión y las comunicaciones. Además este medio constituye una fuente invaluable de información abierta.

Medio Ambiente. Al desarrollar los campos de acción pensé que el medio ambiente podría ser considerado como tal, pero luego, al analizarlo empíricamente, concluí que el aspecto medio ambiental es un factor transversal o tema que atraviesa los 8 campos. Cuando se toquen temas medioambientales se podrá planificar una maniobra en varios de los campos de acción enunciados.

IV. LA MANIOBRA POLÍTICO-ESTRATÉGICA.

Fijados los Objetivos Políticos Estratégicos a lograr y realizada la apreciación de la Situación, se debe desarrollar una Maniobra Político Estratégica para lograrlos. Esta generalmente considerará acciones en los ocho campos de acción, las cuales deberán estar coordinadas en el tiempo y el espacio.

Es conveniente graficar la maniobra para ver la interrelación de los factores entre las Campos de Acción. Asimismo se deberá determinar cuál es el Campo de Acción de la decisión para el logro de cada Objetivo en particular. Este objetivo tendrá prioridad al realizar la planificación de la maniobra interna de ese Campo de Acción, maniobra que debe conjugar y compatibilizar hasta donde sea posible los requerimientos de todos los objetivos.

CONDUCCIÓN POLÍTICA ESTRATÉGICA						
	OBJ1	OBJ2	OBJ3	OBJ4	OBJ5	OBJ6
C.A.POL-SOCIAL	T	T	T	T	T	T
C.A.ECONÓMICO	T	MANIOBRA DE CAMPO DE ACCIÓN				
C.A.DIPLOMÁTICO		T	T			
C.A.MILITAR	T	T		T		T
C.A.JUDICIAL		T			T	T
C.A.LEGISLATIVO	T	T	T	T		
C.A.ACADÉMICO		T			T	T
C.A.COMUNICACIONAL	T	T	T	T	T	T

Por ejemplo, si se ha decidido querellarse o enjuiciar al adversario para neutralizarlo, será el Campo de Acción Judicial el de la decisión.

V. INTERFERENCIAS MUTUAS

En las operaciones militares, habiendo fuerzas operando en un mismo teatro o área, éstas pueden interferirse mutuamente, para lo cual se debe prever y planificar las acciones para evitar estos problemas. A esto se llama Plan para Evitar Interferencias Mutuas. De la misma manera, en la Planificación Político-Estratégica de los otros Campos de Acción se deberá prever y planificar para evitar las interferencias de las acciones de las fuerzas propias cuando hay varios actores operando o cuando hay requerimientos de otros objetivos en el mismo Campo de Acción. Será en este caso el conductor responsable del Campo quien debe coordinar las acciones de los diferentes actores en el tiempo y en el espacio para evitar las interferencias de acuerdo a las prioridades dispuestas por el nivel superior.

Un ejemplo de lo anterior puede darse en el Campo de Acción Comunicacional en que un objetivo requiere una señal de austeridad presupuestaria y otro un aumento del gasto

público. Será necesario analizar y decidir a cual se le da prioridad o si se pueden dar sucesivamente con un cierto intervalo de tiempo.

VI. PLANIFICACIÓN Y SISTEMA DE MANDO Y CONTROL

De manera similar a la desarrollada en un Sistema de Mando y Control para las FF.AA., existe un Sistema de Mando y Control para el Nivel Político Estratégico en los ocho campos.

Compilación de la Situación. El sistema contará con una función de registro y compilación de la información en cada Campo de Acción. La Situación respecto de cada objetivo se presentará visualmente en un Sistema de Información Geográfico (SIG), con textos, gráficos, fotos, video o audio, pudiendo accederse a la información matricialmente por el Objetivo o por el Campo de Acción. Al hacerlo así, permite ver la situación de manera sistémica, apreciando la interacción entre los factores de los Campos de Acción y entre los Objetivos que se desea lograr.

Planificación. Esta función incluye el apoyo al desarrollo de la apreciación de la Situación, que aporta la Resolución o Maniobra Político-Estratégica y los Cursos de Acción a desarrollar en cada Campo de Acción. Incluso se puede hacer una simulación y graficar las posibles maniobras como una manera de prever los posibles resultados para así adoptar la mejor solución.

Se organiza los medios por Campos de Acción y se le asigna tareas coordinadas en el tiempo y el espacio de acuerdo a la Maniobra Político- Estratégica concebida.

Transmisión de Órdenes y Conducción. Se realiza a través de un Sistema de Comunicaciones el cual debe contar con líneas protegidas de data y voz.

Inteligencia. La Inteligencia requerida para la apreciación de la Situación será provista por la Agencia Nacional de Inteligencia o entidad equivalente de acuerdo a los Elementos Esenciales de Información planteados por los planificadores. Cabe destacar que lo usual es que el 90% o más de la información requerida para alimentar a los analistas de inteligencia proviene de fuentes abiertas.



VII CONCLUSIONES

1. La conducción Político-Estratégica de un Estado, en la defensa y logro de los Objetivos Nacionales Permanentes y los Objetivos de la Defensa Nacional, en un mundo globalizado, se ha tornado mucho más compleja, requiriendo considerar otros factores, relaciones, fuerzas y limitaciones, que no tenían tanta gravitación hasta los años 90.
2. Para lograr una mayor eficacia y eficiencia en la Conducción Política- Estratégica, se requiere poder actuar planificada y coordinadamente en todos los ámbitos o campos de acción que inciden en el logro de los objetivos.
3. En este contexto mundial nuevo y cambiante han adquirido mayor relevancia los aspectos: Académico, Judicial, Legislativo y Comunicacional.
4. Un Campo de Acción en el cual se desarrollan las acciones para lograr los OOPPNN y ODN es un sitio, un ámbito real o imaginario, donde fuerzas, que allí actúan, disputan o combaten, de acuerdo a ciertas reglas, para lograr sus objetivos.
5. La planificación y conducción de las crisis y conflictos ampliada a los 8 campos de acción permite un manejo más eficaz al considerar en forma sectorial, pero a la vez sistémica todos los factores involucrados.
6. La naturaleza de los conflictos y el desarrollo de los eventos que se producen en cada campo no sólo es más compleja, sino que además genera cambios en la situación a una velocidad mucho mayor, por lo que se requiere operar con sistemas de Mando y Control en tiempo real.
7. Es conveniente considerar que ante este escenario es necesario reapreciar la organización tradicional empleada para la conducción Política – Estratégica Nacional.

LA REVALORIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y LA CONDUCTA PARLAMENTARIA*

MARISOL PEÑA TORRES**

Democracia, representación y Parlamento

Una de las tendencias que han venido caracterizando el desarrollo de las modernas sociedades políticas se asocia al debilitamiento –o desgaste– de ciertas instituciones y elementos tradicionales de la democracia como es el caso del Parlamento en general y de la relación entre electores y representantes en particular.

Es así como, por un lado, ha emergido la fórmula del Estado Social¹ que, a diferencia de las expresiones liberales y colectivistas, erigen al valor de la dignidad humana y su promoción, como el norte de la acción colectiva, lo cual significa que no solamente se impulsa la libertad de la persona sino que también la igualdad entre ellas.

En este proceso evolutivo de la realidad estatal, la crisis del Parlamento es señalada como una manifestación patente de la superación del dogma de la división de poderes. Así:

- La función legislativa ha dejado de ser una función monopolizada por el Parlamento, tal y como se había concebido bajo el desarrollo del liberalismo clásico. En efecto, los Ejecutivos constituyen hoy importantes poderes colegisladores.
- El Parlamento ha superado, en buena medida, su carácter de tribuna pública donde se discuten y resuelven, como antaño, los grandes conflictos sociales y políticos de la nación. Más bien, los Parlamentos se han ido transformando en ratificadores formales de las decisiones tomadas de antemano por los partidos y grupos fuera de su seno, lo que hace que la actividad pre-legislativa (anterior al envío formal de un proyecto de ley al Parlamento) haya cobrado significativa importancia.
- Los Parlamentos suelen quedar sobrepasados en su capacidad real de decisión frente a los grandes problemas que afectan a la nación debido al carácter extraordinariamente técnico de algunas materias que deben analizar como ocurre con las leyes de presupuesto.²

Paralelamente a lo expresado, es posible observar que, en las modernas sociedades democráticas, se ha desnaturalizado la tradicional relación que existía entre los electores y sus representantes (como los llamados a ocupar los escaños parlamentarios).

En efecto, la relación natural que existía entre el elector y el diputado de su distrito o entre el elector y el senador de su circunscripción ha pasado a ser mediatizada por un agente muy importante que son los partidos políticos. Se ha sostenido, por lo mismo que, "la oferta

* Este artículo es producto de la solicitud del Vicepresidente del Senado, para que se difunda el proyecto de "Código de Conducta Parlamentaria en el Senado", actualmente en trámite en la Cámara Alta. Se adjunta a la Revista una separata que contiene este proyecto.

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

1 Véase, en este sentido, la Constitución de España, de 1978 (Art. 1° N° 1), Constitución de Colombia, de 1991 (Art. 1°) y Constitución del Ecuador, de 1998 (Art. 1°).

2 Combellas, Ricardo. "Crisis y reformulación de los principios jurídico-políticos del Estado de Derecho en el Estado Social". En: Libro homenaje a Manuel García Pelayo. Tomo I. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 1980. Ps. 38 y 39.

electoral ha dejado de tener nombres, esto es, rostros (o al menos éstos han dejado de importar) y ha pasado a tener sencillamente siglas (las de los partidos)". Por lo mismo, "la relación partido-diputado, ha pasado a ofrecer una visible condición imperativa, lo que, aparte ahora la mutación en los sujetos, constituye su gran novedad; sin embargo, habida cuenta de que, como prueban muy bien sus propios términos (partido-diputado), el elector ha dejado de estar presente en ella, es claro que la imperatividad que de ahí pudiera resultar sobre nuestros representantes no tiene ya al elector, sino al partido, como exclusivo beneficiario".^{3,4}

Lo anterior es particularmente delicado si se piensa que la democracia representativa clásica se desarrolló al alero de la teoría de un "mandato general o universal", en virtud del cual el encargo recibido por aquellos que resultaban elegidos para ejercer cargos representativos no estaba limitado a cuestiones concretas y tasadas, sino que, por el contrario, debía quedar abierto a contenidos no determinados de antemano. Como lógica consecuencia de esa generalidad y de la ausencia de instrucciones precisas, adquiriría la característica de un mandato no responsable, esto es, no sometido en ningún punto de su trayecto a eventuales contactos intermedios con los electores que implicaran para el diputado o senador control sobre la calidad de su gestión ni, mucho menos aún, exigencia de responsabilidad por los resultados de la misma. De esta forma, la única sanción que podía acompañar a un mandato ejercido en forma irresponsable era la no reelección en la siguiente consulta electoral.⁵

La concepción señalada estaba naturalmente asociada a la idea -también clásica- de ciudadanía concebida como un status de derechos conferidos por el Estado a quien cumplía los requisitos que éste establecía. Hoy por hoy, sin embargo, la noción de ciudadanía ha experimentado una profunda revisión que ya no la circunscribe exclusivamente al ámbito de lo político sino que la proyecta hacia la esfera social y también hacia la cultural.

La moderna concepción de ciudadanía refuerza el sentido de pertenencia a un determinado contexto de convivencia colectiva. Este sentido de pertenencia hacia aquello que sentimos como "lo propio" genera, a su vez, un sentido de covigilancia que se asocia a la necesidad de proteger el entorno que compartimos y de corresponsabilidad frente a la preservación de esta mismo entorno. De allí que, en las modernas democracias, la rendición de cuentas pasa a erigirse en un elemento fundamental, particularmente referida a aquellos que tienen a su cargo la gestión de los asuntos públicos.⁶

Expresado en términos simples, el ciudadano de hoy no se conforma con no reelegir a aquel representante que estima se ha alejado de la búsqueda del bien común para favorecer intereses particulares, sectoriales o personales, sino que anhela tener una posibilidad -más permanente- de exigirle cuentas de su gestión a través de mecanismos concretos y periódicos como sería el caso del "recall" (revocación del mandato antes del cumplimiento de su período a solicitud de un porcentaje determinado del universo electoral).

3 Garrorena, Angel. "Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación." En: El Parlamento y sus transformaciones actuales. Pág. 47.

4 Sartori expresa la misma idea en los siguientes términos: "Es cierto que la representación ha perdido cualquier inmediatez y que ya no puede ser entendida como una relación directa entre electores y elegidos. El proceso representativo incluye tres términos: Los representantes, el partido y los representantes. Y el perno inmediato parece tan decisivo como para levantar la sospecha de que incluso la representación sociológica acaba teniendo en el partido su verdadero alter ego". Citado en Cea Egaña, José Luis. Teoría del Gobierno. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2000. Pág. 240.

5 Garrorena. Ob.Cit. Pág. 36

6 Peña T., Marisol. "Nuevos desafíos derivados de la ciudadanía." En: Revista Chilena de Derecho, N° especial, Santiago, 1998. Ps. 218-220.

Democracia y ética pública

En su famosa obra "El futuro de la democracia", Norberto Bobbio intentó explicar por qué la democracia actual se había alejado de su inspiración original para transformarse en una "tosca materia". Dos aspectos merecen destacarse, para efectos de este análisis, del planteamiento de Bobbio. El primero se refiere a que –como lo habíamos adelantado– la representación que tiende a velar por los intereses de la nación en general ha sido paulatinamente reemplazada por una representación de intereses meramente particulares.⁷

El otro aspecto destacado por Bobbio es la emergencia –en las modernas democracias– de lo que denomina el "poder invisible" (mafia, amorra, servicios secretos incontrolados), los que impiden que el ciudadano ejerza una efectiva rendición de cuentas sobre los detentadores del poder. Por el contrario, la existencia de diversos poderes invisibles en nuestras democracias tienden a la existencia de un máximo control de los súbditos por parte del poder.⁸

Las denuncias de Bobbio referidas tanto al reemplazo de la representación de los intereses de la nación por la representación de intereses particulares cuanto a la existencia de poderes invisibles que impiden el ejercicio de la "accountability" que reclama el moderno concepto de ciudadanía han resultado un campo propicio para el desarrollo de la corrupción a todo nivel y en todos los países del mundo.

Así, lo que está en juego, en el fondo, es la tradicional relación que debe existir entre los fines y los medios de la acción política, relación que se canalizará a través de la racionalización técnica o artística donde la política se transforma en el mero arte de obtener y conservar el poder por cualquier medio, o bien, a través de la racionalización moral que proclama el reconocimiento de los fines esencialmente humanos de la vida política y su obtención sobre la base del respeto a la justicia, a la ley y a la amistad recíproca.⁹

La preocupación por el creciente grado de corrupción que se ha entronizado en nuestras sociedades ha llevado a una reacción generalizada que se traduce en diversos cambios normativos que tienden a evitar y, en todo caso, a reprimir las conductas que vulneran la ética pública.

Es así como, en 1996, los Estados miembros de la OEA adoptaron la Convención Interamericana contra la Corrupción cuyos propósitos son promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, y promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio (Art. II).

Con el objeto de orientar a los Estados para que introduzcan, en su derecho interno, las figuras penales constitutivas de corrupción, la Convención considera como actos de esta naturaleza:

- El requerimiento o aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario

7 Bobbio, Norberto. "El futuro de la democracia". Editorial Plaza y Janés, Barcelona, 1985. Ps. 28 y 29.

8 *Ibidem*. Ps. 35-37.

9 Maritain, Jacques. *El hombre y el Estado*. Editorial del Pacífico, Santiago, 1974.

público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

- La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y
- La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo. (Art. VI).

Para los efectos de su aplicación, la Convención entiende por "funcionario público", "oficial gubernamental" o "servidor público", cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos. (Art. I).

Chile depositó el instrumento de ratificación de esta Convención el 27 de Octubre de 1998.

Sin embargo, la preocupación del Gobierno de Chile por enfrentar la corrupción y promover la ética pública data de mucho antes, ya que, en el año 1995 se dio a conocer el Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública¹⁰, constituida a inicios del gobierno del Presidente Frei, cuyas conclusiones y recomendaciones han sido fundamentales para ir introduciendo, en nuestro ordenamiento jurídico, el principio de probidad en el quehacer o desempeño de los órganos de la Administración del Estado.

En el año 1999, se dictó la Ley N° 19.653 –más conocida como la Ley de Probidad- que introdujo importantes modificaciones a las Leyes Orgánicas Constitucionales de Bases Generales de la Administración del Estado y del Congreso Nacional, respectivamente, con el objeto, precisamente, de consagrar, en términos positivos el principio de probidad y de impulsar una adecuada transparencia en la gestión pública.

En el caso de los parlamentarios, la aludida ley introdujo –entre otros aspectos- el deber de los diputados y senadores de ejercer sus funciones con pleno respeto a los principios de probidad y de transparencia, en los términos señalados en la Constitución Política, en la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional y en los reglamentos de las Cámaras (Art. 5° A de la Ley N° 18.918).

El principio de probidad fue definido como "observar una conducta parlamentaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función, con preeminencia del interés general sobre el particular".

Entretanto, el principio de transparencia fue entendido como "permitir y promover el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten."

Más adelante, en julio del año 2000, los senadores Sergio Bitar, Juan Hamilton, Enrique Silva Cimma y José Antonio Viera-Gallo, presentaron una moción destinada a modificar diversos

10 Se trata del Informe "Ética Pública, probidad, transparencia y responsabilidad al servicio de los ciudadanos" (1995).

aspectos de la Constitución Política¹¹, entre los cuales destacaba la consagración constitucional del principio de probidad en los siguientes términos:

Art. 8° (nuevo). "El que ejerza una función pública de cualquier naturaleza, deberá observar estrictamente el principio de probidad, que exige un desempeño honesto, con preeminencia del interés público sobre el privado.

Las actuaciones de los órganos del Estado y los documentos que obren en su poder son públicos, sin perjuicio de la reserva o secreto que se establezca con arreglo a la ley en los casos en que la publicidad afecte el debido cumplimiento de las funciones de tales órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

La ley regulará las responsabilidades por las infracciones a lo dispuesto en este artículo."

Tiempo después, otros cuatro senadores de la Alianza por Chile presentaron su propia moción tendiente a modificar la Carta Fundamental, coincidiendo con los senadores de la Concertación en lo que respecta a la consagración constitucional del principio de probidad¹².

La aludida reforma se encuentra aún en su primer trámite constitucional, no obstante lo cual el país ha sido remecido por una serie de hechos que, desde fines del año pasado, mantienen en tela de juicio la capacidad de nuestra democracia para impedir los actos de corrupción. El llamado caso Coimas no sólo ha golpeado fuertemente a la opinión pública por el tráfico de influencias que lleva aparejado, sino porque ha comprometido a cinco diputados¹³ que hoy se encuentran desafortunados a la espera de la decisión definitiva de la justicia sobre sus responsabilidades penales.

De esta forma, el tema de la probidad y de la ética pública ocupa hoy un lugar prioritario en la agenda pública no sólo como una forma de responder a una preocupación común en todos los Estados del mundo sino que como reacción a aquellos sucesos que continúa impactando a la ciudadanía chilena.

No es de extrañar, entonces, que en enero del presente año, el Presidente de la República haya convenido con los principales partidos políticos del país, una verdadera agenda para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento. Este acuerdo se traducirá en el impulso de una serie de iniciativas legales que refuerzan la ética pública, el control de los procedimientos públicos y la transparencia en el ejercicio del poder. Así se contemplan iniciativas destinadas a:

- Controlar la calidad de la gestión pública
- Fortalecimiento y profesionalización de la alta dirección pública
- Transparencia fiscal
- Transparencia en el financiamiento de las campañas electorales y partidos políticos
- Regulación de publicidad y difusión de programas y servicios públicos

11 Boletín N° 2534-07

12 Boletín 2526-07.

13 Se trata de los diputados Jaime Jiménez (DC), Cristián Pareto (DC), Eduardo Lagos (PRSD), Juan Pablo Letelier (PS) y Víctor Manuel Rebolledo (PPD).

- Regulación del lobby
- Adecuación de la inhabilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios
- Transparencia en la administración de recursos para la labor parlamentaria
- Perfeccionamiento de la fiscalización municipal
- Fortalecimiento del derecho de los ciudadanos a la entrega de información por parte de la Administración del Estado
- Fortalecimiento de la ética funcionaria
- Declaración de patrimonio por parte de quienes ejercen altos cargos públicos¹⁴

Coetáneamente, y en el mismo mes de enero de 2003, el Presidente Ricardo Lagos constituyó una nueva Comisión Asesora Presidencial para el fortalecimiento de la transparencia y la probidad pública, cuya labor será, sin duda, determinante para la efectiva concreción de los proyectos incluidos en el Acuerdo ya mencionado.

A nivel del Congreso Nacional, es sabido que, en estos últimos años se han impulsado diversas iniciativas, sobre todo a través de la Comisión de Régimen Interno de las respectivas Cámaras, en orden a asegurar el cumplimiento de los deberes inherentes al cargo parlamentario y, en particular, al control que debe rodearlo.

En lo que respecta al Senado, y al cabo de meses de trabajo, se ha dado a conocer una moción de los senadores Andrés Zaldívar y Carlos Cantero, Presidente y Vicepresidente del Senado, respectivamente, conteniendo un Código de Conducta Parlamentaria de esa corporación, que sintetizando las iniciativas precedentes, los acuerdos de la Comisión Nacional de Ética pública, las experiencias derivadas de la discusión de la Ley de Probidad y las enseñanzas provenientes del derecho comparado, procura regular diversos aspectos -hoy ausentes del Reglamento del Senado- que tienden a dar concreción al principio contenido en el Art. 5° A de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Así, las ideas fundamentales de este Proyecto de Código - cuyo detalle puede consultarse en el anexo - son las siguientes:

1. Entre sus bases fundamentales se consulta el principio de que la actuación de los senadores debe mirar el interés general de la Nación, sin perjuicio de sus deberes especiales para con la región a la que representan. Deben responder, asimismo, a la fe pública depositada en ellos por la ciudadanía. Atendida la particular naturaleza del Senado y de sus atribuciones exclusivas, se recuerda a los senadores la necesidad de que la madurez, la moderación, el equilibrio y la reflexión presidan siempre su actuación. Finalmente, esta primera parte, establece el deber de los senadores de dar acceso a los medios de comunicación social, forma esencial de que la ciudadanía pueda ejercer una real rendición de cuentas sobre sus representantes.
2. El Título II regula los deberes de los senadores con relación a la vida económica ampliando la exigencia actual de una declaración de intereses a una declaración de bienes ¹⁵ que deberá ser actualizada anualmente y publicarse a través de internet. Se

14 Para mayor detalle, véase el sitio:<http://www.gobiernodechile.cl/agenda/modernización.html>

15 El Art. 5° C de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional -introducido por la Ley N° 19.653- había consagrado el deber de los diputados y senadores de efectuar, dentro de un plazo de 30 días de asumido el cargo, una declaración jurada de intereses ante un notario de su domicilio o de la ciudad donde celebre sus sesiones el Congreso Nacional. Asimismo, consagró la obligación de los parlamentarios de actualizar la referida declaración de intereses dentro de los 30 días siguientes al inicio de un período legislativo.

establecen, asimismo, normas reguladores de los obsequios que pueden recibir los senadores a objeto de que no interfieran con la debida independencia en el ejercicio del cargo. Se alude también a la información privilegiada que los senadores obtengan en el ejercicio de su cargo impidiendo que ella sea usada para obtener beneficios o ventajas con propósitos de enriquecimiento. Se regula, finalmente el lobby referido a los informes que un senador reciba respecto de asuntos que esté tratando el Senado y que deben ser informados a la corporación.

3. El Título III se refiere a diversos deberes inherentes al recto desempeño en el ejercicio del cargo de senador como, por ejemplo, evitar el abuso de la inmunidad o las prerrogativas parlamentarias, prohibición de adquirir compromisos que limiten su independencia, normas sobre comportamiento en la Sala, respeto a los demás senadores autoridades y personas que asistan al Senado y obligación de dar cuenta de su desempeño al electorado (asistencia a las sesiones de sala y comisiones, intervenciones, iniciativas y labor parlamentaria en general).
4. El Título IV establece normas sobre pasajes y viáticos distinguiendo entre las misiones oficiales del Senado y las de significación política diferenciándolas claramente de los viajes privados de los senadores.
5. El Título V regula lo relativo a la renta de los senadores y los gastos necesarios para el ejercicio del cargo, todo ello, a partir del principio constitucional de que la dieta parlamentaria será equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado. Se establecen reglas transparentes sobre utilización de los bienes, servicios y recursos que el Senado pone a disposición de los senadores para el ejercicio de su función pública; los gastos de oficina de los senadores y las contrataciones de personal con cargo al Senado, incluyendo las asesorías apropiadas para el desempeño de su función.
6. El Título VI incluye normas sobre transparencia de la información del Senado como la permanente mantención en internet de información detallada de las cuentas de ingresos y gastos del Senado. Similar regla se aplicará a los informes de las Comisiones, Diarios de Sesiones y resúmenes del cursos progresivo de los asuntos sometidos a su decisión.
7. El Título VII contiene disposiciones relativas a la observancia de este Código disponiendo que corresponderá a la Mesa del Senado velar por el respeto de las normas del mismo e interpretarlas cuando sea necesario.
8. El Título VIII consagra la existencia de un Consejo de Honor del Senado -integrado por tres ex senadores elegidos por la Corporación- cuya función esencial será asesorar a la Mesa en lo relativo a la aplicación de este Código de Conducta y absolver las consultas que se le formulen sobre la recta interpretación de sus normas ante una situación o actuación determinada a fin de precaver una eventual infracción. El acatamiento de las decisiones que el Consejo adopte sobre los asuntos consultados queda entregado al honor de los senadores, como un deber expreso.

El Código de Conducta Parlamentaria presentado por las máximas autoridades del Senado constituye una iniciativa digna de destacar en tiempos en que la sensibilidad de la opinión pública por los temas de probidad y transparencia en la gestión pública se encuentran a flor de piel. Se trata de una iniciativa que debe ser resaltada, porque como se la expuesto al inicio de este análisis, la institución del Parlamento ha sido una de las más afectadas por la denominada "crisis de la democracia representativa".

En un análisis que pretenda ser realista, sin embargo, es preciso dejar sentada la idea de que las normas jurídicas, por sí solas, no son capaces de modelar las conductas. Constituyen, más bien, el "deber ser" que orienta la acción colectiva en función de intereses superiores vinculados al bien común de la sociedad. Al respecto, cabe recordar el ejemplo de la Constitución Moralista de 1823, cuyo autor fue don Juan Egaña, la que procuró que los cargos públicos sólo fueran ocupados por quienes figuraran previamente en listas de beneméritos, lo que no pasó de ser una aspiración difícilmente conciliable con la práctica política.

Es de esperar no sólo que el Código de Conducta Parlamentaria sea aprobado sino que, aún más, se constituya en la verdadera pauta de conducta de los senadores y, tal vez a corto plazo, de los mismos diputados.

LA DIFICULTAD DE UNA POLÍTICA NUCLEAR NACIONAL

ADELA CUBILLOS MEZA*

In this article, it is analyzed, the intents to formulate a National Nuclear Policy, reason why it is necessary to revise, briefly, the nuclear development in the national level and the existent debate around the topic. It stands out the actors that impelled this development, Doctor Eduardo Cruz Coke, among them, and the materialization of his ideals through the creation of the Chilean Commission of Nuclear Energy.

On the other hand, the difficulties and achievements obtained in the national nuclear area are identified. It is postulated that in Chile the nuclear topic, in the level of government's authorities, has been avoided because it causes fears and distrust and, the lack of a Nuclear Policy has meant that it does not exist a clear perception of the topic.

Introducción

La formulación de una política nuclear nacional, ha sido un tema poco debatido en el ámbito político nacional. Los actores involucrados en el desarrollo nuclear nacional: Comisión Chilena de Energía Nuclear, Centros de Estudios Nucleares, Fuerzas Armadas, sostienen que la inexistencia de una Política Nuclear como Política de Estado, no ha permitido que en nuestro país, el tema nuclear sea enfocado desde una perspectiva energética.

El tema nuclear en Chile ha sido evitado porque ha causado temor, debido a los accidentes nucleares y porque el tema está asociado a armas de destrucción masiva. Existiría entonces, una percepción errada del tema nuclear, por la falta de conocimiento de la labor que realizan los centros en esta área.

La labor que realiza la Comisión Chilena de Energía Nuclear, a través de los Centros de Estudios Nucleares, ha permitido una vinculación y cooperación con el Organismo Internacional de Energía Atómica. Esta vinculación internacional ha permitido, a la Comisión Chilena de Energía Nuclear, desarrollar importantes proyectos que contribuyen a la investigación científico tecnológica, constituyendo un aporte al desarrollo nacional.

Por otra parte, Chile forma parte de un régimen de no proliferación nuclear, al ser miembro pleno del Tratado de No Proliferación Nuclear y del Tratado de Tlatelolco.

Los primeros intentos para formular una política nacional

El desarrollo nuclear chileno fue producto de iniciativas individuales y de grupos de científicos. El primero en sostener que el desarrollo de la energía nuclear sería para Chile un importante motor del desarrollo, fue el doctor Eduardo Cruz Coke, Senador de la República, quien el año 1955, presentó un proyecto de ley referente a las nuevas energías que Chile podría disponer en el futuro, entre ellas, la energía nuclear. El discurso del doctor Cruz Coke el año 1955, ante el Senado de la República, marca un hito muy importante en el área nuclear nacional.

* Profesora de Historia y Geografía: titulada por la Universidad de Chile. Magíster en Estudios Internacionales del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Profesora de Historia de Chile de la Escuela Militar del Libertador Bernardo O'Higgins. Investigadora de la Jefatura de Investigación y Extensión de la Escuela Militar. Investigadora Asociada al Centro de Estudios e Investigaciones Militares CESIM. Ha realizado Investigación Académica en el área de Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE (año 2001). Desde 1989 a la fecha se desempeña como Profesora Titular del Departamento de Historia de la Escuela Militar del Libertador Bernardo O'Higgins.

Las motivaciones para desarrollar la energía nuclear para fines pacíficos fueron varias y muchas de ellas compartidas por los países en desarrollo. Entre ellas se cuentan: el desarrollo tecnológico. En la medida que los países en desarrollo obtenían tecnología para el uso de la energía nuclear, acortarían la brecha que los separaba de los países desarrollados. También la obtención de energía se esgrimió como motivación, ello a raíz de los altos precios del petróleo. Una tercera motivación fue la aplicación de la energía nuclear en la medicina, agricultura, industria, etc. Se debe considerar, además, que el principal impulso para el desarrollo de programas nucleares, provino de las mismas potencias nucleares y de la acción del Organismo Internacional de Energía Atómica, que lanzó un ambicioso programa para promover el desarrollo de la investigación nuclear en el mundo en desarrollo. Se debe mencionar que, este interés nacional estaba vinculado al desarrollo nuclear a nivel internacional¹.

La acción de la comunidad científica nacional y las Fuerzas Armadas dieron impulso a la investigación exploratoria de la energía nuclear en Chile.

De esta forma, el tema nuclear recibió atención gubernamental, entonces los esfuerzos por lograr un desarrollo nuclear surgieron tanto del mundo académico científico, como de la acción estatal.

Así, la creación de la Comisión Chilena de Energía Nuclear, el año 1965, la creación de los Centros de Estudios Nucleares de La Reina y de Lo Aguirre, en 1972 y 1973 respectivamente, el Plan Nucleoeléctrico Nacional, a cargo de la Comisión Chilena de Energía Nuclear y de ENDESA, en 1976 y, la elaboración de la Carta de Pronóstico del Uranio el año 1985, son reflejo de aquellos esfuerzos.

La creación de la Comisión Chilena de Energía Nuclear obedeció a la necesidad de crear un organismo estatal que tuviera a su cargo el desarrollo nuclear y establecer un marco jurídico que regulara esta actividad, la que comenzó con mucho entusiasmo y se podía percibir que a nivel gubernamental, existía un claro interés para que este desarrollo se materializara en el avance de la ciencia².

Por otra parte, las Fuerzas Armadas desde los inicios del desarrollo nuclear en Chile, participaron en este quehacer, ya sea enviando oficiales a estudiar al extranjero, como también a través del Centro de Estudios Nucleares del Ejército. La capacitación de oficiales se realizó por casi veinte años. Así, y respondiendo a esta participación las Fuerzas Armadas, el año 1986 formularon una Política Institucional del Área Nuclear, denominada "Política Nuclear de la Defensa Nacional"³.

Con todo, el desarrollo nuclear en Chile partió con mucha fuerza. El gobierno Militar creó una infraestructura suficiente para tener un buen desarrollo nuclear, comenzaron a funcionar los reactores de investigación y las aplicaciones de la energía nuclear en medicina, agricultura, industria y minería, avalaban los esfuerzos y los recursos invertidos en esta área. Junto a lo anterior se aprobaron, a través del Decreto Supremo N° 1304 de 1983, los Objetivos y Políticas para el Desarrollo Nuclear Chileno.

La definición de una Política surgió del gobierno, para incorporar en forma definitiva la energía nuclear al desarrollo político, social y económico del país. Sin lugar a dudas fue el hecho más importante de la década de los ochenta en esta materia.

1 Sábato Jorge y Ramesh Jairman "Programas de Energía nuclear en el Mundo en Desarrollo: su Fundamento e Impacto" Estudios Internacionales N.º49 1980. Instituto de Estudios Internacionales. U de Chile p74.

2 Ley 16.319. Diario Oficial N.º 26.272 de 23 octubre de 1965.

3 Decreto que aprueba la "Política Nuclear de la Defensa Nacional" Documento rector de las actividades de las Fuerzas Armadas en el ámbito nuclear nacional, con carácter permanente. Resolución Ministerial N.º 463, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago, mayo 1986

Los resultados de este Plan fueron las actividades desarrolladas en los Centros Nucleares y los acuerdos de cooperación que Chile suscribió con otros países.

EL ENFOQUE ACTUAL

La Comisión Chilena de Energía Nuclear concentra toda la actividad nuclear nacional y es la responsable del desarrollo de la ciencia y tecnología nuclear del país. Por su parte, en el Ministerio de Relaciones Exteriores, el tema nuclear se encuentra inserto en el departamento de Desarme y Seguridad Internacional. La Dirección de Política Especial, está encargada de prestar asesoría y ejecutar las políticas nacionales en el campo científico tecnológico que se tratan a nivel bilateral, o en los foros multilaterales.

En el Libro de la Defensa Nacional, el tema nuclear está contenido en el Título "Armas de Destrucción Masiva" y a nivel de Parlamento, el tema nuclear está inserto en la Comisión de Medio Ambiente. Lo anterior refleja la percepción errada que se tiene del tema nuclear a nivel nacional. Chile no fabrica armas nucleares, sin embargo, en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en el Libro de la Defensa Nacional, el tema nuclear está mal enfocado. Ello ha provocado entonces una conceptualización errada del tema. Lo lógico es que el tema nuclear, a nivel del Parlamento, estuviera inserto en la Comisión de Energía.

Por otra parte, Chile se adhirió como miembro pleno al Tratado de No Proliferación Nuclear y al Tratado de Tlatelolco, sin embargo no hubo una consulta previa respecto de esta adhesión, ni a la Comisión Chilena de Energía Nuclear ni al sector Defensa. Ello demuestra la falta de coordinación entre los entes involucrados en el área nuclear nacional. Tanto las Fuerzas Armadas como de la Comisión Chilena de Energía Nuclear sostienen que Chile debió contar con una Política Nacional en el área nuclear, antes de adherirse como miembro pleno al TNP⁴.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto la ausencia de una Política Nuclear Nacional ha llevado a enfocar el tema nuclear en forma errada, la comunidad nacional, en general, desconoce la labor y el aporte que se realiza en esta área y ello conlleva a asociar lo nuclear con "accidentes nucleares" y "armas de destrucción masiva". Además los gobiernos no han emprendido acciones a largo plazo por los costos que implica, así por ejemplo, por esta razón el Proyecto Nucleoeléctrico Nacional del año 1976 no se materializó, lo anterior frenó un desarrollo a largo plazo.

Hoy, la opción nucleoelectrica aparece en el debate cuando se produce una crisis de energía, sin embargo, al no existir una política que oriente a largo plazo el quehacer nuclear, la opción nucleoelectrica aparece casi inviable, pues se necesita como mínimo un plazo de 10 años en preparar el personal, empresas de soporte, y lograr la aceptación pública de la energía nuclear⁵.

Toda la labor que realiza la Comisión Chilena de Energía Nuclear, en conjunto con las universidades nacionales, corresponde a iniciativas individuales, por el interés de los científicos, y no porque exista una política nacional que oriente este quehacer⁶.

Sin embargo, se debe destacar que en los últimos años, y con la aprobación del Decreto Supremo N° 302 del 21 de diciembre de 1994 denominado "Plan Nacional de Desarrollo Nuclear", la labor de la Comisión se ha orientado a la difusión y a la firma de convenios con universidades y con la empresa privada. Este Plan Nacional de Desarrollo Nuclear fue solicitado por la Comisión, no fue una iniciativa gubernamental⁷.

4 Las entrevistas realizadas a expertos en el área nuclear permitieron recoger esta información. Entre ellos, Crl Julio Baeza Von Bohlen ex Directores del CENE Lo Aguirre. Capitán de Fragata Julio Vergara A. Representante del Comandante en Jefe de la Armada ante el Consejo Directivo de la CCHEN, Crl.(r) Jorge Núñez Magallanes ,Lo Aguirre, Asesores Jurídicos de la CCHEN, Carlos Silva y Luis Frangini.

5 Opinión del capitán de Fragata Julio Vergara Aimone .Nucleotécnica AÑO 18 N.º 32. Diciembre 1998.

6 Opinión de Victor Poblete Phd en Ciencias de la Ingeniería con Especialidad en el Área Nuclear. Investigador de la CCHEN.

No obstante el desarrollo alcanzado en el área nuclear en Chile, éste no es suficiente, se requiere una mayor implementación de infraestructura, de mayor preparación de científicos nucleares en el país, de planes y proyectos que incentiven al sector privado, en síntesis, se debe explicitar una Política de Estado.

Con todo, la opinión de los expertos es que la ausencia de una Política Nuclear Nacional que trascienda en el tiempo y que oriente a largo plazo el desarrollo nuclear nacional, se ha debido a que existe desconocimiento del tema. El tema causa temor, existe una descoordinación entre los organismos relacionados con el tema nuclear, en Chile no se preparan ingenieros nucleares, los interesados en realizar estudios de post-grado en el área nuclear deben hacerlo en el extranjero y la mayoría no regresa a trabajar al país.

El conjunto de leyes y reglamentos dictados a lo largo del tiempo, si bien han regulado el accionar del desarrollo nuclear nacional, carece de una orientación y de objetivos en el largo plazo. El desarrollo nuclear nacional se rige por el principio del uso pacífico de la energía nuclear. Chile forma parte del Organismo Internacional de Energía Atómica, sin embargo existen falencias y ellas se han manifestado en la falta de proyección del área nuclear.

En el área energética estas falencias se han manifestado principalmente porque, a nivel gubernamental, el tema de la generación de energía no se ha proyectado a futuro frente a una crisis. En esta área se plantean posibilidades a corto plazo. No existe un trabajo conjunto entre la Comisión Chilena de Energía Nuclear y la Comisión Nacional de Energía.

Una Política Nuclear debiera ser formulada desde el gobierno, pero también debería considerar la opinión del mundo académico, de los movimientos ambientalistas, y de la sociedad civil en general.

Las percepciones respecto de lo que el país necesita van más allá de formular o no formular políticas, se relaciona con la falta de una coordinación entre los diferentes actores del quehacer político, social, económico y cultural del país.

Finalmente, la ausencia de una Política Nuclear como Política Nacional, es la que ha frenado el desarrollo nuclear en Chile, porque los gobiernos no han clarificado lo que el país quiere de la energía nuclear.

CONCLUSIONES

En nuestro país ha existido una regulación del tema nuclear, a través de la Comisión Chilena de Energía Nuclear. Los intentos por formular una política nacional no se han plasmado en una política que permanezca en el tiempo y que, por ende, trascienda a los gobiernos de turno.

Esta situación se puede atribuir a que ningún gobierno le ha asignado la importancia que merece el tema, debido a que éste causa temor y desconfianza, porque existe desconocimiento a nivel de autoridades de gobierno, de lo que el desarrollo nuclear aporta y podría contribuir al desarrollo científico tecnológico nacional.

Chile tampoco cuenta con una Política de Ciencia y Tecnología, de allí entonces esta falencia en el área nuclear.

Por otra parte, la ausencia de una proyección en el área núcleo eléctrica detuvo la preparación del personal especializado y las obras materiales que se requerían. Además, la

7 Decreto Supremo N.º 302 de 1995 "Plan Nacional de Desarrollo Nuclear Chileno".

falta de una adecuada difusión de los beneficios que significarían para el país, el uso de la energía nuclear, no contribuyó a formar una conciencia ciudadana necesaria para que esta obra se realizara.

Además, contingencias políticas, como el paso del Gobierno Militar al primer Gobierno de la Concertación, provocaron cambios en la orientación de los objetivos del desarrollo nuclear, las diferentes percepciones de los actores políticos, significaron que otros temas pasaran a ocupar la agenda nacional. Allí se produjo el desfase entre el llamado ciclo nuclear y el ciclo político. Los proyectos científicos a largo plazo, a pesar que no debieran ser afectados por las contingencias políticas, se vieron afectados de igual manera.

Nuevos intentos por formular una Política Nuclear se materializaron el año 1994. El Decreto Supremo N° 302 de diciembre de 1994, fue el resultado de la solicitud que hiciera la CCHEN al gobierno para definir la posición nacional, con relación al uso de la energía nuclear.

La aprobación de este plan ha significado una mayor difusión de las actividades que la Comisión Chilena de Energía Nuclear realiza y una mayor cooperación hacia las universidades, empresas privadas, organismos internacionales y a la comunidad en general.

Sin embargo, y de acuerdo a las voces de los expertos en el tema nuclear, todos estos intentos por formular una Política Nuclear como Política de Estado han sido insuficientes, porque el desconocimiento del tema nuclear no ha permitido clarificar los objetivos que los gobiernos desean alcanzar. El desarrollo científico tecnológico no ha recibido, ni la atención ni los recursos necesarios.

La ausencia de objetivos a largo plazo en esta área ha significado que en el país no se formen ingenieros nucleares. Se debe agregar también que existe, en la ciudadanía en general, un desconocimiento de los logros alcanzados en esta área a escala nacional y los aportes que significan a la ciencia. Lo anterior induce a interpretaciones erradas de lo que significa la energía nuclear para el país.

Asimismo, en Sudamérica dos países cuentan con un desarrollo nuclear sustentado en políticas de estado que han permanecido en el tiempo y contra las contingencias políticas. Estos dos países son Argentina y Brasil; su desarrollo nuclear ha permitido una importante participación ciudadana y un desarrollo tecnológico capaz de exportar conocimiento.

Por otra parte, Chile forma parte del Organismo Internacional de Energía Atómica, ello ha significado para el país una posición ventajosa porque se beneficia con la cooperación internacional en esta área.

También, es importante destacar que, a nivel internacional, Chile ha suscrito Tratados, Acuerdos y Convenciones que le han permitido formar parte de un régimen de no proliferación que propende al uso pacífico de la energía nuclear, a la cooperación y a la asistencia técnica.

Finalmente, el desarrollo nuclear ha permitido un aporte al desarrollo científico y tecnológico, sin embargo, nuestro país aún se encuentra en un estado de retraso científico tecnológico y esa es una de nuestras grandes debilidades para enfrentar el desarrollo con probabilidades de éxito.

OTRA PERSPECTIVA PARA AFRONTAR LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD REGIONAL*

FRANCISCO LE DANTEC GALLARDO**

The menaces that have appeared in the last years, after the fall of the Berlin wall and the end of the "bipolar world order", have modified the security concept of all the countries of the region, not only because of their nature, but also because of the dependency of policies to what the great powers determine, specially the United States, in relation to economy, social policy, environment and others

Another interesting point to discuss is that the concept of "menace" has stopped being solely military to encompass practically every aspect of life in society with political dimensions.

The international system that has been in gestation since the end of the Cold War, could make way, after a some time, to a wild disorder if the great dogmas of mass democracy that constitute the almost universal way of social organization, at least in the West, fail. If this happens, the future could be even bloodier than the only just ended 20th Century.

En este trabajo se desea establecer que las amenazas que han surgido en el último tiempo, después de la caída del muro y al término del "orden mundial bipolar", han modificado la concepción de seguridad para los países de la región, no sólo por la naturaleza de ellas, sino que también por lo dependiente de las políticas en lo relacionado con economía, política social, medio ambiente y otras, de lo que determinan las grandes potencias, en especial los Estados Unidos. Lo interesante de todo esto, es que el concepto de "amenaza" ha dejado de ser solamente militar.

La existencia de los Estados, ya no sólo depende de su cohesión interna, sino que también del reconocimiento internacional, entendido este como la capacidad de participación en el orden que está establecido.

El sistema internacional que se está gestando a partir del término de la Guerra Fría puede transformarse, después de un largo transitar, en un salvaje desorden si fracasan los grandes dogmas de la democracia de masas que actualmente constituyen el modo casi universal de organización social, a lo menos en Occidente. Si esto ocurriera, el futuro sería aún más sangriento que el recién terminado siglo XX.

Según el profesor Bernardo Quagliotti de Bellis, nos estamos enfrentando a tres paradigmas históricos, bastantes diferentes entre sí. El primero de estos es el planteado por Fukuyama, ampliamente conocido, en el que sostiene sintéticamente que nos enfrentamos "con un futuro que no tiene futuro", en el que los Estados Unidos es el único protagonista a

* Ponencia presentada en las "IV Jornadas de Estudios Internacionales y de Mundialización", desarrolladas en el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile, entre el 29 y 31 de Agosto de 2002.

** Oficial de Marina (R); Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile; Magíster en Ciencias Navales y Marítimas, Academia de Guerra Naval. Actualmente es Académico, Jefe del Departamento de Investigación de la A.N.E.P.E. y Director de la Revista "Política y Estrategia"; Profesor de Propaganda Política en el Instituto Profesional "Luis Galdames" e Investigador Asociado del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. Es alumno del Programa Doctorado en Estudios Americanos que se desarrolla en el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile.

escala mundial, después de la victoria de la democracia liberal y el capitalismo, lo que es irreversible¹

Por otra parte, el segundo paradigma es el que sostiene Samuel Huntington, en su "choque de las civilizaciones", donde siguiendo la huella de Spengler, considera que serán ocho civilizaciones las que se enfrentarán en una batalla final, de donde surgirá un nuevo modelo.

El tercer paradigma, y quizás el más realista, es el que sostiene el Doctor de la Universidad de Heildelberg, Panajotis Kondylis, donde propone que "por primera vez en la historia, se constituye una sociedad mundial verdadera que, aunque marcada por desigualdades y disimilitudes importantes en el terreno de los hechos, reconoce a sus miembros los mismos derechos y la igualdad, por principio. Tal igualdad no se ve realizada ni material ni universalmente, ni en el interior de la democracia de masas ni en la sociedad mundial, pero se garantiza y, sin cesar, se le hace propaganda por las vías del derecho de los pueblos y de las declaraciones de intenciones"². Lo planteado por Kondylis significa que él prevé que en el futuro no se presenciara un enfrentamiento entre dos potencias, como fue la Guerra Fría, sino que aparecerán una serie de Estados pequeños que se agruparán y se reagruparán constantemente, lo que puede producir que el enfrentamiento entre los pequeños y los grandes pueda volverse contra estos últimos.

De acuerdo a lo que ha expuesto Kondylis, y considerando que su paradigma refleja realmente la realidad, cabe preguntarse ¿las desigualdades y disimilitudes entre los Estados constituyen una de las amenazas más grandes que deben afrontar nuestra región?; ¿estas desigualdades y disimilitudes, están representadas por los factores sociales y económicos, respectivamente?; ¿será un contrapunto entre el pensamiento social y el económico? Dificiles son las respuestas si no se responde desde una perspectiva política.

Diversos autores consideran que en el orden mundial, sea cualquiera el modelo que se conforme, la política continuará dependiendo del Estado Nacional, que seguirá siendo el eje del quehacer político. Se está viendo cómo algunas de sus estructuras están cambiando o, simplemente, desapareciendo.

El futuro se presentará más favorable si se logran alcanzar cuatro metas que son fundamentales, y que tienen la misma importancia: desarrollo sostenible ecológicamente, capacidad de competencia económica, justicia social y democracia amparada en el Estado de derecho³.

Pero, ¿qué escenario se le presentan a América Latina en este nuevo orden "globalizado"? Indudablemente la globalización es una realidad ambivalente, pues por una parte favorece a los grandes bloque económicos y simultáneamente, produce cada vez más desigualdades entre los Estados, como también dentro de sus propias sociedades.

Esta situación requiere respuesta de parte de los diferentes gobiernos, especialmente de los países latinoamericanos. Estos últimos corren el riesgo de convertirse en elementos insignificantes del mercado internacional, lo que conlleva que se transformen sólo en objetos de las Relaciones Internacionales, en consideración a la poca transcendencia que tienen en este nuevo orden que se está gestando.

1 Quagliotti de Billis, Bernardo; ¿Qué mundo se está construyendo a futuro?; www.monografias.com.

2 *Ibidem*.

3 *Ibidem*.

La región esta obligada a explorar formas de funcionar en el concierto internacional como una América Latina global, si se pretende mejorar la posición internacional de todos y cada uno de los países involucrados.

La única manera de lograr lo dicho, es desarrollar un profundo análisis prospectivo dejando de mirar el pasado; se debe considerar que en la actualidad los mercados segmentados o pequeños, como también las políticas aisladas y particulares, sólo sirven para intensificar los riesgos y las vulnerabilidades, favoreciendo la fragmentación y el empequeñecimiento de las economías nacionales, llegándose a lo que algunos autores llaman el "darwinismo económico y tecnológico", en abierta alusión a la teoría de Charles Darwin sobre la selección natural de las especies⁴.

Esta paulatina selección del mercado global, en que va descartando las "especies no aptas", en muy poco tiempo puede convertir a muchos Estados en economías inviables, lo que provocaría un fuerte impacto sico social, ya no sólo en el respectivo país, sino que por extensión, en toda la región, con todas las consecuencias a la seguridad regional que esto significa.

Si se desarrolla un análisis sin prejuicios, se llega a la conclusión que las características y condiciones de los procesos políticos y económicos que se encuentran en desarrollo en América Latina poseen elementos comunes, y otros, que son propios de la realidad de cada país. Esto puede ser considerado como lógico, pero lo que resulta notable es que éstos poseen más aspectos comunes de lo que eventualmente sería dable imaginar, siendo los elementos disímiles los menos. Es evidente, en todo caso, que las transformaciones que viven los países de la región están marcados por elementos comunes, independiente de la intensidad, velocidad y profundidad con que se desarrollen éstas; más aún, las características distintivas de cada sociedad le otorgan a cada una de ellas un cariz adecuado a su propia realidad.

Actualmente, las percepciones de amenazas en la región se encuentran caracterizadas por aquellos desafíos y amenazas de tipo tradicional o histórico, cuya vertiente principal es de tipo vecinal y, por otra parte, aquellos que deben ser asumidos como consecuencia del "nuevo orden mundial", que son las conocidas amenazas emergentes. En forma paralela, se debe reconocer que las amenazas son cada vez más dinámicas y asociadas a incertidumbres de distinta naturaleza y clase, donde es posible distinguir aquellas de tipo político, estratégico, económico, social, medio ambiente y militar, que afectan niveles Internacionales y Nacionales.

El concepto de seguridad ha ido evolucionando desde una definición limitada a lo militar a una más amplia y compleja, por lo que dentro de un contexto de seguridad regional, se entiende que ésta incide no sólo en el ámbito de su significado militar sino que además es percibida claramente por los actores sociales, políticos, económicos y empresariales. Esta evolución conlleva, necesariamente, el reconocimiento de un aumento de amenazas que se encuentran interrelacionadas y son interdependientes entre sí.

Cuando hablamos de desafíos y amenazas nos referimos expresamente a aquellos factores externos que intervenculados, de manera directa o indirecta, exigen una decisión gubernamental para su superación, en el caso de los desafíos, o su neutralización o eliminación, en el caso de las amenazas. Desde otra perspectiva, significa analizar y evaluar en forma integrada todos los factores de riesgo económico y político implícitos en cualquier acción de conducción estatal.

Esta aproximación nos permite distinguir aquellas variables de tipo económico que

4 Quagliotti de Billis, Bernardo; *América Latina: ¿Integración? ¿Dependencia?*; www.monografias.com

caracterizan a casi todos los procesos y que ejerce un acondicionamiento en las sociedades, de aquellas variables cuya intensidad de relación e interacción ejercen una decisiva influencia en los procesos decisionales de los gobiernos democráticos. Ambos aspectos se encuentran íntimamente relacionados.

Ahora bien, podemos sostener como aproximación analítica que cada desafío conlleva amenazas y cada amenaza supone desafíos; es decir, existe una interacción permanente entre ambos conceptos.

Sin embargo, esa relación no supone necesariamente una dependencia, que pueda implicar que cada vez que aumenta una disminuye la otra, o disminuyen o aumentan ambas. Solamente supone tener presente que cada acción política está asociada a una planificación que tiene dos dimensiones: Desafío y Amenaza.

Por otra parte, la seguridad hemisférica ha ido tomando con mayor fuerza nuevas dimensiones. Ya resulta difícil poder separar en forma nítida los elementos de una seguridad política, económica, militar o social. El valor en juego, asociado a esta concepción, es la estabilidad democrática y el desarrollo de las naciones.

En similar sentido, debemos indicar que el proceso de globalización de las comunicaciones y el uso intensivo, y cada vez más masivo, de los satélites y las computadoras han colocado en jaque las tradicionales definiciones de soberanía. Todo ello, por cierto, dentro de un esquema económico de libre mercado que privilegia la intensidad de las interacciones y la libre circulación de capital, bienes, servicios e información.

Del mismo modo, la necesidad de una mayor integración económica y política para actuar sobre los mercados de otros países, ha puesto en evidencia la necesidad de generar nuevas condiciones de seguridad, para reducir al máximo los riesgos y la ocurrencia de amenazas que desestabilicen la región, aprovechando las oportunidades en mutuo beneficio.

La noción amplia de seguridad, supera a las tradicionales instituciones del Estado, incorporando al sector privado y social de cada país. El protagonismo creciente del sector empresarial en las decisiones del Estado a nivel internacional o nacional, junto con la diversidad de intereses que es posible identificar a nivel social, definitivamente tienen un impacto notable en los actuales conceptos de seguridad. Obviamente, ello supone asumir, dentro de los procesos de reforma y/o modernización del Estado, la generación de una capacidad de coordinación y regulación de todos los actores, institucionales y no institucionales, que participan en la dinámica política y relacionados con la seguridad del país.

La idea de seguridad hemisférica, conforme lo señalan los estudios provenientes de Estados Unidos, y regionalmente aceptados, involucran específicamente a todo el continente americano. En virtud de ello, esta noción se relaciona directamente con las variables que interesan a esa potencia en su percepción de los países de América Latina⁵.

Es pertinente indicar, para una mejor comprensión de la posición de los países de América Latina, que éstos no han sido protagonistas en la conformación del nuevo "orden o desorden mundial", más bien han sido meros espectadores del surgimiento de esta nueva realidad. En otras palabras, nuestros países son objeto y no sujeto de ella.

Esto significa que cualquier definición de amenazas que pueda hacerse, debe integrar las amenazas que Estados Unidos ha definido. Esto es un hecho, más allá de cualquier

5 Obando, Enrique (Editor); *Nuevas Amenazas a la Seguridad y Relaciones Civiles Militares en un Mundo en Desorden*, CEPEI, Lima, Perú, 1994.

subjetivización que se quiera realizar. Hoy, más que nunca, el tradicional debate entre el idealismo y el realismo en las relaciones internacionales se ha zanjado en favor del segundo. La noción de seguridad que se asuma en la región, no puede pretender ser independiente o de carácter aislacionista, sino que debe estar enmarcada dentro de las concepciones de dicha potencia. Tal afirmación, que puede parecer temeraria, se fundamenta en el rol asumido por ese país durante todo el siglo XX y que se ha expresado en sus intervenciones militares y diplomáticas en variados países de América Latina⁶.

La existencia de un Estados Unidos con un liderazgo militar ya demostrado, incluso de características hegemónicas, implica asumir como propias aquellas variables de seguridad asociadas a esta nación, lo que implican una redefinición del rol de las Fuerzas Armadas, con la aparición de nuevos actores que están directamente vinculados a la generación de estas condiciones. La sola mención del impacto que tienen las inversiones de capitales en proyectos industriales de tipo estratégico en países vecinos es suficiente para ilustrar esta afirmación⁷.

No se puede desconocer que en la región aún existen probabilidades de conflicto en virtud de un desarrollo de su política exterior de tipo multilateralista, donde necesariamente deben negociarse intereses económicos y políticos con otros Estados. La sola existencia de intereses distintos genera una potencialidad de conflicto que es necesario considerar. Del mismo modo, resulta interesante señalar que mientras más intensos son los procesos de integración, mayor es la posibilidad de identificar intereses encontrados o contrarios, que afectan a un país.

Para hablar de seguridad hemisférica regional, parece adecuado establecer algunas orientaciones conceptuales que nos permitan identificar las relaciones de interdependencia y complejidad que existen en la región. Se debe reconocer que la seguridad, por su carácter multidimensional y multivariado, se puede asociar, a lo menos, a cinco áreas temáticas: política, económica, social, militar y medioambiental.

Las múltiples amenazas no tradicionales que se presentan, deben ser asumidas por el Estado como un todo. Son motivos de presiones e influencias de actores internacionales y de gobiernos más desarrollados. Sin embargo, es aquí donde es necesario mantener una posición meditada y coordinada con todas las instituciones del Estado, máxime cuando estas amenazas pueden ser objeto de profundas modificaciones en virtud de acuerdos internacionales o por la aparición de nuevas variables.

Por ejemplo, la escasez de materias primas en el futuro próximo no sólo tendrá un efecto económico sino que obligará a las grandes potencias a mirar con otros ojos a aquellos países que mantienen reservas en su territorio. En este escenario la probabilidad de que determinados países sufran presiones políticas o intervenciones militares existe razonablemente. Lo mismo sucede con aquellos países que por su densidad poblacional requerirán buscar nuevos territorios para el desarrollo de su población y de su economía; o que las potencias dominantes decidan que determinados territorios de otros países (ej. Amazona) son "reservas ecológicas" de toda la humanidad por razones ambientalistas.

Estos tres ejemplos son suficientes para establecer que las amenazas no tradicionales constituyen un aspecto dinámico de nuestra realidad y donde a las Fuerzas Armadas no les cabe un rol directo, sino que más bien se requiere su capacidad instalada en planificación y

6 Meneses, Emilio. "Chile: Percepciones de Amenazas Militares y Agenda para la Política de Defensa", en Chile:

7 Holzmann, Guillermo; "Desafíos y amenazas en el contexto regional: gobernabilidad y rol de las FF.AA., una aproximación desde la Ciencia Política"; Documento de trabajo, 1999.

estrategia, de manera de poder desarrollar políticas coordinadas capaces de sustentar nuestro ritmo de desarrollo⁸.

Si las amenazas son multidimensionales y multivariadas, ello es indicativo de que nuestros intereses nacionales también lo son. De hecho, el interés nacional, en su sentido genérico, cubre una serie de áreas y variables relacionadas con la noción de bien común y necesidad de mantener un adecuado ritmo de desarrollo. El horizonte de tiempo del interés nacional es largo y establece los lineamientos proyectivos que deben guiar al país en su desarrollo. Su expresión es genérica y permite que cada área o campo de acción establezca su respectivo aporte a la consecución del interés nacional.

En la actualidad, el interés nacional se expresa en aspectos de base económicos y asociados a un escenario dominado por el mercado bajo la existencia de un sistema democrático. A partir de allí, podemos afirmar que la satisfacción del interés nacional se hace cada día más compleja y, a la vez, específica, por los distintos elementos que convergen a dar forma a los intereses particulares de los distintos sectores que existen en el país. La tendencia a la especialización permite la identificación de mayores objetivos asociados a determinados intereses, lo que complica su reunión en conceptos integrativos de todos ellos.

La identificación y categorización de las amenazas no tradicionales no siempre, ni preferentemente, son de exclusiva competencia de cada país y de otros de su entorno inmediato o mediato. En un mundo interdependiente, que es asimétrico en cuanto a niveles de poder, la única superpotencia y sus socios aliados están en condiciones de hacer prevalecer criterios sobre cuáles son y cómo deben ser afrontadas las amenazas no tradicionales.

Por otra parte, el concepto de amenaza ha dejado de ser solamente un concepto bélico. En su acepción más amplia es posible identificarla como una percepción basada en la potencialidad que el emisor tiene de influir y/o alterar las condiciones de seguridad de un país. Esta aproximación coloca el acento en los medios y en las capacidades mínimas que deben establecerse para el logro de los objetivos de cada Estado, tanto en el ámbito nacional como internacional.

La percepción de amenaza se desarrolla en un entorno caracterizado por las tendencias a la asociación, la cooperación, a la competencia y la integración, donde el rol del Estado puede llegar hasta a confundirse con los impulsos del mercado. En este sentido, la percepción de amenaza se ubica en un sistema de economía abierta y bajo la presencia de un régimen democrático.

La amenaza adquiere, entonces, una condición dinámica que permite su identificación solamente para el corto y mediano plazo, siendo imposible su definición para el largo plazo.

En el actual escenario mundial y lo que es posible proyectar, surge la incertidumbre como una característica de cualquier intento de identificar amenazas a largo plazo. A su vez, las potenciales amenazas que se pudieran visualizar terminan transformadas en una razonable predicción de conflictos diversos, cuya intensidad desconocemos.

Tal situación, nos refuerza la idea de que las amenazas se asocian a conflictos en un amplio espectro de variables y escenarios, donde la solución o superación de los mismos se encuentra en la negociación o, mejor dicho, en la capacidad que cada país tenga para negociar.

8 *Ibidem*.

Finalmente, si el desarrollo o fortalecimiento de una capacidad de negociación es integrada en las distintas políticas de un país, allí surgirán casi en forma natural, nuevas oportunidades que complementarán las proyecciones de mediano y largo plazo, como asimismo regularán o modificarán las amenazas inicialmente identificadas. Es decir, se transforma en un proceso cibernético de carácter multivariado y multidimensional que exige la inclusión de diferentes variables, donde a la Defensa Nacional en general, y a las Fuerzas Armadas en particular, les corresponde aportar condiciones que cooperen a la conformación de una adecuada capacidad.

LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA, UTOPIA O VOLUNTAD DE SER: UNA PERSPECTIVA DESDE LA ÓPTICA DE LA DEFENSA

CARLOS CÉSPED MORALES*
RENATO VALENZUELA UGARTE**

Within the context of regional integration, this paper explains the cultural unity of Latin America, with common aspects that have defined her political processes; First, the contribution of the armed forces to nation building and the development of institutionality will be discussed, as likewise, the deep changes that have occurred since the end of the Cold War.

In the new scenario generated inside Latin America, the transformation of the armed forces' role develops further, due to the variation introduced by the United States government when it modified the hemispheric relationship paradigm from "security and development" to "democracy and development".

The way that globalization has affected Latin America is also verified, mainly because the great democratic "wave" reaching across the countries of this region has been used as a new form of political controlling the region.

Finally, the last part is dedicated to study the many thesis that rule the process of integration between Chile and Argentina, appreciating the manner in which the Defense of Chile and Argentina are organizations that, far from making integration efforts more arduous, are essential for achieving success in this process.

Introducción

El proceso de integración en Latinoamérica puede parecer una utopía ya que después de haber transcurrido más de 30 años de redobladados esfuerzos y múltiples intentos nos encontramos en el punto de partida que estábamos en la década del 70 y lo que pareciera ser más desilusionante, con muy pocas variaciones respecto a lo que heredáramos de España, cuando al comienzo de la vida republicana, lo que entonces se llamaba Hispanoamérica intentara crear una realidad política común.

La realidad latinoamericana contrasta con Europa que, en poco más de tres décadas, logró consolidar un proceso político y dar forma a la Unión Europea pese a haber sufrido dos guerras de carácter total que dejaron millones de muertos y produjeron cambios trascendentales en las demarcaciones de las fronteras y en la vida de los pueblos en tanto

* Carlos Céspedes Morales. Magíster en Historia Moderna en la Universidad de Münster, Alemania, Magíster en Filosofía Política de la Universidad Gabriela Mistral, es profesor de Historia Moderna y Ciencias Políticas en la Universidad de Concepción e investigador en la Oficina de Ciencias Sociales (OFIESA) de la Armada de Chile. Autor de numerosos artículos que han sido publicados en la Revista de Historia de la Universidad de Concepción, Revista de Marina, Revista de Educación, Revista Libertador O'Higgins y Revista Letras Políticas.

** Renato Valenzuela Ugarte. Contraalmirante (R.) de la Armada de Chile, Magíster en Ciencias Navales y Marítima de la Academia de Guerra Naval y Magíster en Historia Política de la Universidad Católica de Valparaíso. Es profesor en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Presidente de la Academia de Historia Naval y Marítima de Chile, autor de varios artículos relativos a Seguridad y Defensa e Historia, publicados en la Revista de Marina, Revista Política y Estrategia, Revista de Historia de la Universidad de Concepción y, diarios El Mercurio de Santiago, El Expreso de Viña del Mar y la Estrella de Iquique.

Latinoamérica, mucho menos afectada por guerras y con un pasado bastante común, no ha sido capaz de insinuar la adopción de un proceso siquiera parecido al que vive Europa a comienzos del siglo XXI.

En Latinoamérica, la integración ha estado marcada por una fuerte imposición proveniente de sectores de la elite política de Estados Unidos proclives a llevar el desarrollo político desde la perspectiva de la democracia norteamericana sin considerar que el paradigma del Estado Nacional se originó en forma muy diferente en las dos Américas haciendo poco posible la adopción de un sistema idéntico en uno y otro continente.

El trabajo que presentamos a continuación intenta dar algunas respuestas a las dificultades que enfrenta el proceso de integración en Latinoamérica y para ello lo hemos organizado en tres partes. La primera, comienza por explicar la unida cultural de Latinoamérica, ya que en ella aparecerán diversos aspectos comunes que han caracterizado a los procesos políticos y, sin pretender extenderse a la totalidad de ellos, abordaremos por ejemplo cómo se desarrolló el mestizaje y también el aporte de las fuerzas armadas en la formación de las naciones y desarrollo de la institucionalidad; elementos que serán claves al momento de verificar la marcha de la integración y particularmente, para comprender el compromiso de la Defensa como factor coadyuvante a su éxito. En esta parte, fluirá la diferenciación cultural entre Latinoamérica y Norteamérica como también el distinto camino que recorrieron para llegar a la formación del Estado Nacional, antecedentes que, cuando no fueron comprendidos, le ha originado más de un fracaso a Estados Unidos en la adopción de políticas regionales para esta parte del continente.

Una segunda parte, analiza el escenario producido en Latinoamérica al término de la Guerra Fría; aquí profundizaremos en el cambio de rol de las fuerzas armadas en el subcontinente ya que finalizada la confrontación ideológica y política con la ex URSS, el Estado norteamericano modificó el "paradigma de relacionamiento hemisférico" de "seguridad y desarrollo" a "democracia y desarrollo" lo que repercutió directamente sobre el estamento militar haciendo que las fuerzas armadas latinoamericanas perdieran importancia como actores políticos y dejaran de ser un factor de poder para convertirse en un grupo de presión.

También verificaremos cómo ha afectado a Latinoamérica el proceso de globalización, principalmente para constatar cómo la gran "ola" democrática que recorre América Latina, ha sido utilizada como una nueva forma de controlar políticamente a la región, particularmente desde el terreno económico, donde los nuevos gobiernos deben ajustarse a severas pautas establecidas por organismos supranacionales sin que previamente se hayan dado las estructuras para cumplir las exigentes demandas que implican los cambios que se imponen.

Una tercera parte del trabajo se destina a estudiar las tesis que rigen el proceso de integración entre Chile y Argentina las que hemos desarrollado previamente en un trabajo de investigación anterior¹ en el cual fundamentadamente han quedado expresadas las opiniones de organismos y autoridades políticas y académicas de ambos países. En esta parte se podrá apreciar cómo la Defensa de Chile y de Argentina son organizaciones que, lejos de dificultar los esfuerzos integradores, son vitales para conseguir el éxito del proceso.

1 Cespéd, Carlos y Valenzuela Renato; Trabajo de Investigación ANEPE Elaboración de un modelo de impactos cruzados para valorar los factores económicos, sociales y políticos en el proceso de integración chileno-argentino y sus implicancias en la Defensa Nacional. Santiago de Chile, agosto de 2002, 65 pp.

El trabajo finaliza verificando las razones por las que no se ha alcanzado un consenso regional entre los países latinoamericanos para fortalecer su capacidad de desempeño y negociación y, pese a la existencia de conflictos de intereses, aún de orden territoriales, puedan finalmente alcanzar sus objetivos propios de desarrollo y de resolución de sus problemas desde su particular perspectiva reconociendo el aporte que la Defensa Nacional puede entregar.

I.- IDENTIDAD Y DIFERENCIACIÓN CULTURAL ENTRE LAS AMÉRICAS

La unidad cultural latinoamericana

Latinoamérica constituyó una unidad política y económica bajo el gobierno de la Monarquía Absoluta española. El largo periodo colonial que vivió el continente, fue un crisol cultural que a través del mestizaje fue creando una nueva realidad humana y la impronta de la cultura hispánica quedó presente en todas las manifestaciones de la vida.

La forma de ocupación del territorio siguió estrictamente las normas establecidas desde la península por las "Leyes de las Indias" y el diseño y construcción de las ciudades se ajustó al clásico tablero de ajedrez del campamento castrense romano. España es para el Nuevo Continente el elemento vinculante que le da unidad cultural a través de toda su extensión en contraposición a las culturas precolombinas que, por lo contrario, habían permitido que hasta el arribo de los españoles se mantuviera como signo la diversidad, caracterizada por tener distintos estadios de desarrollo, diferencias étnicas notables, lenguas y expresiones religiosas diferentes, y, lo que es más expresivo, una carencia casi absoluta de idea de pertenencia a un realidad superior más allá a la que alcanzaba el limitado horizonte que se lo permitían sus sentidos.

El proceso de mestizaje estuvo fuertemente influenciado por las características culturales regionales y cada cultura precolombina se prolongó en el tiempo a través de los ríos subterráneos del espíritu del hombre latinoamericano; pero la conciencia de unidad, la aportó la cultura hispánica, con su idioma, con su expresión católica de cristianismo y con sus categorías para organizar la vida doméstica y pública.

Los cuatrocientos años en que el continente formó parte del Estado español conformó una unidad política que desarrolló una economía de extracción fuertemente dependiente de la península que formó parte integral de la "Economía Mundo" en el intercambio de bienes de producción y excedentes. Dicha unidad llegó a su fin hacia el siglo XIX cuando se inician los movimientos emancipadores, la búsqueda de independencia política y la autonomía económica frente a España. La Guerra Civil que experimentan los Virreinos y Capitanías del Estado español, estuvo influenciada por el pensamiento político inglés y francés con sus teorías sobre la soberanía y la formación de Estados constitucionales. Se inicia con ello, la existencia de diferentes estados manteniendo en general, de alguna manera, los límites de la antigua organización política española o, en otros casos, generando nuevos Estados como producto del nuevo contexto internacional y creando en la América Meridional un escenario político fuertemente marcado por una impronta diferente a la que conociera en Norteamérica y que gobernará la totalidad de los procesos políticos en esta parte del continente.

La comprensión de los éxitos y dificultades para valorar los esfuerzos que se han desarrollado para llevar adelante la integración en Latinoamérica, especialmente los que se han efectuado desde las postrimerías del siglo XX, deben ser analizados desde la perspectiva que proporciona la impronta dejada por España ya que sólo de esta manera es posible identificar el significado del aporte de las Fuerzas Armadas en dicho proceso integrador.

ORIGEN DE LA DIFERENCIACIÓN CULTURAL ENTRE LAS AMÉRICAS

Nacida Latinoamérica en el crisol, donde se funde la cultura hispánica con una diversidad de pueblos amerindios, participa de los valores culturales de occidente, sin experimentar la dolorosa crisis religiosa que trae la Reforma sobre Europa. Esta crisis, que afecta a los países europeos, que lleva consigo persecuciones y guerras irreconciliables va a tener, especialmente sobre la población anglosajona, un fuerte impacto en su vida cultural, social, política y económica. El emigrante inglés, holandés y francés que llega a Norteamérica es, en su mayoría protestante, motivado por la posibilidad de poseer tierras, de huir de las persecuciones religiosas católicas o protestantes que se alternaban de acuerdo a la confesión del príncipe que asumía el poder político. También en el siglo XVII y XVIII, se difundía en la literatura europea el mito de que la felicidad se encontraba volviendo al estado de naturaleza. América significó para muchos emigrantes el signo de la libertad y de la felicidad unido a la posibilidad de adquirir tierras.

Diferente, en cambio, fue la experiencia del poblamiento español. España fue por varios siglos un territorio de frontera cultural. La presencia musulmana marcaba una frontera que sólo se iba a resolver por la vía de la guerra. La catolicidad era el sello de identidad de la cultura hispánica y la organización militar era la única que le permitiría subsistir y permitir la expulsión de los moriscos. Dicha preocupación se prolongó por muchos años, asumiendo la defensa de Europa el propio Carlos V, como emperador, ante la invasión de los turcos otomanos. España conquista, civiliza y puebla de la única manera que tiene seguridad de hacerlo: a través de la organización militar. Latinoamérica es conquistada sobre la base de la hueste, el conquistador es simplemente un soldado. Es una conquista fundamentalmente hecha por hombres, con una fuerte ausencia de la mujer.

La colonización anglosajona de Norteamérica, mucho más tardía que la española, se desarrolla basándose en la familia. El colono constituye con ella su primera unidad de vida y de economía. No se mezcla con la población aborigen. El español, en cambio, desarrolla un fuerte mestizaje con la población autóctona. Se genera así, un paisaje humano diferente. El niño surgido de esa unión habla español, oficialmente asume la fe de su padre, pero en su alma vive la cultura de su madre, con su visión del tiempo, del trabajo, de la religiosidad, de las relaciones interpersonales y del sentido de la vida.

La visión del tiempo es uno de los aspectos más significativos de la cultura. Los pueblos autóctonos poseen, en general, una visión cíclica del tiempo, más cercano al ciclo de las estaciones del año. Todo lo que se inicia, se desarrolla y luego llega a su fin; la vida cotidiana sigue este ciclo, donde todo vuelve nuevamente a su punto de partida. El tiempo no es percibido como un valor económico, tampoco la visión rectilínea del cristianismo atraviesa la conciencia del hombre latinoamericano; sin embargo, se recepciona perfectamente el ciclo litúrgico que la Iglesia aporta con su tradición.

El trabajo es el medio por el cual el hombre logra su sustento y sobrevivencia ante las contingencias del medio circundante, pero no tiene un significado económico. El hombre trabaja para vivir, no para acumular riqueza, ni para ahorrar.

La expresión de la religiosidad está ligada todavía a los elementos cósmicos o telúricos, y el diálogo del hombre con Dios es a través de mediadores. La invocación de la familia muerta constituye una importante fuente de mediación y la Iglesia ofrece una vasta variedad de santos a los que el hombre y la mujer latinoamericano se encomiendan en el dolor y la desesperación o en la alegría mediante fervorosas muestras de agradecimiento. En la cultura cristiana anglosajona, no existe un culto mariano como lo hay en la cultura de la América

morena. La Virgen es, entre todos los personajes de la Historia de la salvación, la más invocada por el pueblo.

Otra diferencia nace de la exploración del territorio continental. Los españoles la hacen en 100 años y rápidamente se inicia un proceso de poblamiento y de repartición de tierras e indios. La encomienda, genera así la primera unidad económica de explotación y la generación de un crisol cultural. Los pueblos precolombinos, derrotados por el invasor deben someterse a su suerte, la mayoría de las veces constituye un holocausto. Del dolor generado por este proceso, y del mestizaje han de surgir en la cultura latinoamericana una fuerte admiración por el extranjero, su cultura y su tecnología; pero, también, una fuerte y silenciosa desconfianza que opera en el substrato psicológico del hombre latinoamericano.

El dominio territorial anglosajón, en cambio, sólo se concretó en el siglo XIX. La gran odisea de la conquista del Oeste, lo es con la familia, armas de fuego y con el ferrocarril. Es una nueva frontera que se conquista con la racionalidad de la Revolución Industrial que se establece en este territorio y se desarrolla en toda la extensión de su lógica que en el siguiente siglo continuó hasta la misma conquista del espacio imponiendo el predominio militar y económico en toda la extensión del planeta.

América Latina, inicia su proceso de emancipación política en el siglo XIX, gracias a la influencia de algunos jóvenes que tuvieron la experiencia de estudiar en el extranjero, en Inglaterra, Francia, EE.UU. y en España constituyéndose los nuevos Estados bajo una controversia política que oscilaba entre crear monarquías o repúblicas hasta que predominó la idea de la constitución de gobiernos republicanos, sin que ello fuese un cambio muy significativo de paradigma político, porque toda la administración pública siguió siendo la misma que operó durante la monarquía. Como consecuencia, se había logrado la autonomía política, pero no se había cambiado de mentalidad y la realidad de la revolución industrial con sus fundamentos económicos y políticos sólo fue comprendida por quienes habían vivido la experiencia europea.

Entonces la constitución de un Estado democrático, implicaba la separación entre lo político y lo religioso para consolidar el proceso de secularización. Cuando dichas experiencias se comienzan a manifestar, como lo es por ejemplo, con Bernardo O'Higgins en Chile, que promueve la existencia de cementerios laicos, la instauración del matrimonio civil y el desarrollo de una burocracia eficiente, se enfrenta a una cerrada oposición. La elite latinoamericana sólo conocía la organización de la monarquía absoluta y la modernidad con todos sus cambios políticos, sociales y económicos, no era parte de nuestra cultura y O'Higgins terminó su existencia en el exilio. Lord Cochrane, le representa a don Bernardo en una carta personal este mismo juicio afirmando, que los hombres que dirigen la política de Chile, deben su educación al antiguo régimen; "nada nuevo podía esperarse para este país, mientras esta generación de hombres mantuviera el control político"². Entonces la fundación de Estados Nacionales en América Latina se inicia con un rostro republicano y con el alma del antiguo régimen.

El paradigma del estado nacional

El mundo moderno trajo consigo el advenimiento de una nueva forma de organización política cuando el Estado Territorial, la organización política, en forma impersonal, ejerce el poder en un territorio determinado. El territorio deja de ser propiedad de los príncipes y es un

2 Carta de Lord Cochrane a B. O'Higgins fechada en Quintero el 12 de enero de 1823, en: Archivo Histórico Naval. Doc. 197, Vol I t 1 Valparaíso 1993.

elemento fundamental y constituyente del Estado. Este hecho es producto de un largo proceso político, que se inicia en Europa hacia el siglo XV y culmina en el siglo XVIII, época en que se consolida el Estado Nacional. Las colonias anglosajonas en América constituyen este modelo de Estado cuando se liberan del dominio imperial. También los Estados Latinoamericanos siguen esta misma ruta. Este proceso histórico va acompañado con una organización económica nacional y la formación de ejércitos que protejan los intereses nacionales y especialmente las fronteras territoriales. La gestión política regional del siglo XIX, en América Latina estuvo marcada por la necesidad de los estados de fijar sus fronteras, hecho que terminó en varias ocasiones en conflictos y en guerras; confrontación que ha sido un tema que se ha transmitido al siglo XX e incluso al XXI, debido a que aún se mantienen litigios fronterizos.

También, en Europa, se desarrolló durante el siglo XVII la posibilidad de la unificación política del continente bajo el concepto de "Imperio Cristiano" que formulara Carlos V, como emperador. La idea consistía en que se lograba la unidad política bajo el emperador, pero cada Estado mantenía su organización política propia, respetando sus tradiciones e institucionalidad. Este proyecto fracasó fundamentalmente porque la experiencia de la Reforma, que le dio a los príncipes alemanes la argumentación teórica para distanciarse de la influencia política y religiosa del Papa y porque Carlos V, debió enfrentar la invasión de lo Turcos Otomanos. La tendencia histórica fue la de constituir Estados Nacionales, que desarrollaron hacia el siglo XX, una intrincada red de tratados en defensa de sus intereses nacionales que terminarían en dos guerras mundiales.

En América Latina, las fuerzas armadas han estado fuertemente vinculadas al quehacer de sus respectivos países y, en caso de Chile, este hecho se ha manifestado en el aporte que han realizado al desarrollo institucional, político, territorial y económico desde el mismo momento que se inicia el movimiento independentista en 1810.

En efecto, al comienzo de la vida republicana, la vida política de Chile, se origina y evoluciona con una fuerte participación militar llegando, en muchos casos miembros de las fuerzas armadas a asumir cargos de representación pública. Así también, las instituciones de la Defensa en largos pasajes de la historia estuvieron fuertemente integradas a los procesos cívicos que fueron ocurriendo a lo largo del tiempo.

Con respecto al desarrollo del territorio, las fuerzas armadas, siguiendo la impronta impulsada por Pedro de Valdivia, continuaron con el esfuerzo de explorar, colonizar y poblar los lugares más apartados y distantes de la metrópolis y en su empeño, que se ha mantenido a través del tiempo, alcanzaron Isla de Pascua, el territorio insular Magallánico y la Antártica lo que ha significado la incorporación de estas áreas al proceso productivo y económico del país. También fueron importantes actores en la recepción de nuevas tecnología que muy luego fueron asimiladas por otros sectores de la vida ciudadana; tal fue el caso de las comunicaciones inalámbricas, la aviación, electrónica, construcción naval y, más adelante, la industria militar en su conjunto.

De este modo, la vida política de Latinoamérica, particularmente la de Chile, ha experimentado una interacción permanente entre el mundo militar, político y económico en el marco del modelo del Estado Nacional que, en lógica, lleva implícita la defensa del interés nacional motivando, en ocasiones, controversias, crisis y aún guerras entre países. En el caso de Chile, los conflictos que han afectado al país se originaron en decisiones políticas adoptadas por las autoridades civiles de la época tales como el ministro Diego Portales y los presidentes Pérez y Pinto; en todos ellos las fuerzas armadas fueron el instrumento de relevancia para lograr el objetivo político de la época.

En Europa, la integración económica se inicia después de la Segunda Guerra Mundial, como una necesidad imperiosa de desarrollo y comienza con tratados de carácter comercial muy específicos en torno al acero y al carbón. Desde esta convergencia de intereses económicos concretos y prácticos, se inicia un proceso que va a culminar con el Parlamento Europeo y la unificación del sistema monetario.

En el caso de América Latina, tras el proceso de independencia política que viven las colonias españolas, comienzan a constituirse lentamente en Estados Nacionales dando paso a una nueva realidad política del continente en torno a los órganos del Estado y se fundamenta en la defensa de los intereses nacionales. Hacia la segunda mitad del siglo XIX entonces, se genera un proceso de formación de una conciencia nacional y aunque todavía difusa, comienza a tomar forma en las mentes de los habitantes del Continente y al producirse algunas guerras entre los diferentes nuevos Estados, contribuyen a consolidar este proceso. Curiosamente, un proceso histórico que en Europa había evolucionado durante 300 años, en América Latina se desarrolla en 80 años. En este sentido, las Fuerzas Armadas de los Estados de América Latina se organizaron para responder a los requerimientos del Estado Nacional y la defensa de sus intereses. Ese rol es el que juegan hasta nuestros días, con leves modificaciones generadas por los requerimientos del nuevo ordenamiento mundial y por el proceso de globalización.

II.- AMÉRICA Y EL NUEVO ESCENARIO MUNDIAL AL TÉRMINO DE LA GUERRA FRÍA

El nuevo relacionamiento hemisférico

Luego del acuerdo entre Reagan y Gorbachov en la cumbre de Reykjavik³ en 1985, el gobierno norteamericano modificó el "paradigma de relacionamiento hemisférico" de "seguridad y desarrollo" a "democracia y desarrollo". Reagan y Gorbachov habían llegado a acuerdos sustantivos sobre el desarme y sobre la finalización de los conflictos localizados en la periferia que tuvieran que ver con el conflicto Este-Oeste. A partir de ahí, se generó una acelerada disminución de los conflictos internacionales y un comienzo real de procesos de negociación para llegar a acuerdos de paz en áreas, anteriormente inimaginables, como Medio Oriente donde Israel inició negociaciones con la OLP, o en Sudáfrica cuando se inicia el ocaso del apartheid. También Cuba se retiró de Angola y se inició el proceso que derivó en la caída del Muro de Berlín (1989) y en la unificación de las "dos Alemanias".

La URSS, con Gorbachov recién asumido, inició en 1985 un nuevo relacionamiento internacional que se denominó "Perestroika" y, en lo interno, adoptó una mayor transparencia y apertura que se denominó "Glassnost", que al volverse incontrolable derivó en la desintegración de la URSS y en el fin del bipolarismo. Este último marcó cambios significativos en el contexto mundial. Variaron los roles de algunos actores, desaparecieron otros y surgieron nuevos, que antes no existían o tenían escasa significación. En la conformación de este nuevo sistema internacional, aparecen también órganos no estatales con gran poder de influencia tales como aquellos que defienden los derechos humanos o el medio ambiente.

En la comunidad internacional comienza a generarse una sensación de que el liberalismo, como sistema político, no tiene oponente en materia económica. El capitalismo continúa su expansión sin que haya al menos, en el corto o mediano plazo, alternativas que pretendan frenarlo o reemplazarlo, como en los últimos cincuenta años lo fuera el comunismo y el socialismo.

3 Que consistió en reducir no sólo la producción (SALT) sino también los stock (START) de armas nucleares.

La desaparición de la URSS como alternativa ideológica, favoreció la rápida expansión del capitalismo de mercado favoreciendo a Norteamérica, a la vez que permitió que otras economías, que estaban fuera del juego mundial, debido a la división del mundo en dos bloques ideológicos, ingresaran con sus propias alternativas y oportunidades, tal es el caso de las economías asiáticas y, particularmente China, que con alrededor de 2.000 millones de personas abren un gigantesco mercado y vigorizan los proceso de intercambio y promueven fuertemente el mercado internacional; aunque crean más de algunas preocupaciones en Occidente ya que la mano de obra barata y productos a precios tan bajos que resulta casi imposible competir con ellos, sirve de detonantes para que se dé inicio a una gran crisis económica de escala mundial.

La economía global, de un ciclo inflacionario iniciado en la etapa de la segunda postguerra, basado principalmente en el modelo económico Keynesiano que duró hasta fines de los '80, pasó a un ciclo recesivo lo que, con la aplicación de modelos de convertibilidad ajustados al patrón dólar, disminuyeron la espiral inflacionaria a niveles cercanos a cero. Este hecho ocurrió generalizadamente a escala mundial aunque no hubo ningún "milagro" económico, como algunos gobiernos pretenden auto-atribuirse. La economía mundial cambió su ciclo, esta es la realidad y los nuevos gobiernos latinoamericanos, ajustándose al "Consenso de Washington" de 1989 dieron lugar a la nueva economía y al nuevo rol y tipo de Estado. Todo esto acompañado de un fenómeno que comenzó a crecer como bola de nieve en los '70, que es la "transnacionalización" del sistema mundial.

Con posterioridad, se generaron crisis financieras localizadas, pero con alcance global, debido a maniobras monetarias: como la del "tequila" en México a fines de 1994; o la asiática, que tuvo varias escalas, Tailandia en julio de 1997, Malasia en agosto de 1997, Singapur y Hong Kong en octubre de 1997 y Japón en diciembre de 1998.

CONTEXTO LATINOAMERICANO POST REYKJAVIK

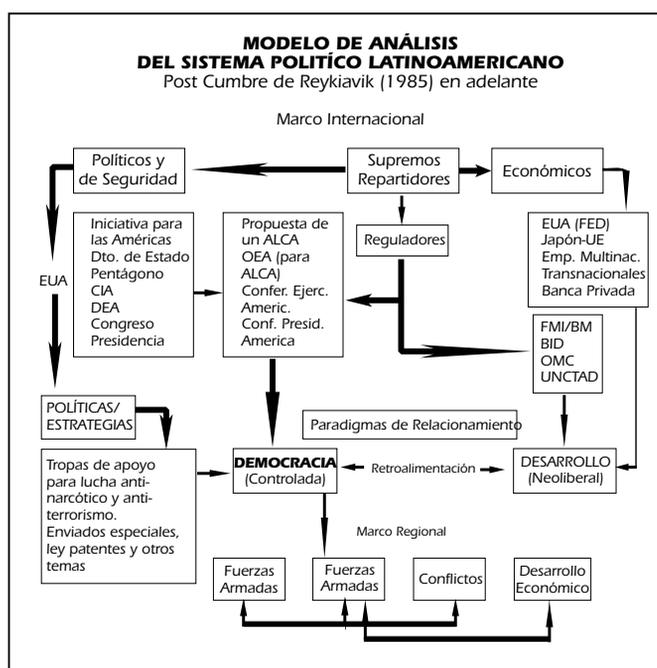
Las fuerzas armadas latinoamericanas perdieron importancia como "actores políticos" dejando de ser un factor de poder para convertirse en un grupo de presión, ya que el conflicto Este-Oeste había dejado de existir con la finalización del sistema bipolar; además resultaban peligrosas, para los intereses de EUA y de los grandes grupos económicos transnacionales, empresas y banca, debido a que podían adoptar conductas nacionalistas o de otro orden. De este modo, la democracia era el mejor camino para preservar el nuevo sistema internacional que se estaba generando.

Coincidiendo con el fin de la Guerra Fría, la totalidad de los países cambiaron sus sistemas de gobiernos dejando en el pasado las experiencias de los regímenes militares y se inició una nueva gran "ola" democrática en América Latina, como una nueva forma de controlar políticamente a la región. En el terreno económico, estos gobiernos que asumían por elecciones debían comenzar a ajustarse a nuevas pautas establecidas en un consenso, en el que no fue consultada América Latina, nos referimos al Consenso de Washington de 1989⁴.

4 El denominado "consenso" en realidad, fue un documento adoptado a partir de una reunión realizada en Washington en 1989, entre académicos y economistas norteamericanos, funcionarios de gobierno de ese país y funcionarios del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. No fue un consenso de la "comunidad internacional" en un debate amplio sobre las necesidades y las opciones del mundo hacia el Siglo XXI. Los Diez Puntos del Consenso: 1) establecer una disciplina fiscal; 2) priorizar el gasto público en educación y salud; 3) llevar a cabo una reforma tributaria; 4) establecer tasas de interés positivas determinadas por el mercado; 5) lograr tipos de cambio competitivos; 6) desarrollar políticas comerciales liberales; 7) una mayor apertura a la inversión extranjera; 8) privatizar las empresas públicas; 9) llevar a cabo una profunda desregulación; y, 10) garantizar la protección de la propiedad privada. Un estudio crítico puede verse en internet, <http://utal.org/consenso.htm>

El objeto central, del llamado Consenso de Washington, es hacer que América Latina comience a adaptar su sistema político, económico y militar a las nuevas características mundiales: disminuir el tamaño del Estado y reducir el gasto público como también disminuir el presupuesto militar y aumentarlo en salud y educación, privatizar las empresas del Estado, abrir el mercado, modificar e independizar el sistema judicial.

Lo más significativo del caso, es que desde los países latinoamericanos surgen críticas vehementes al sistema neoliberal, especialmente desde sectores de izquierda de Venezuela, Brasil, Argentina y Perú. De este modo, en vez de lograrse un consenso regional para fortalecer su desempeño y capacidad de negociación colectiva para integrarse a un mundo que avanza en una dirección y bajo un modelo, que aunque imperfecto, con posibilidades reales de promover un sistema de desarrollo económico y social, se generan respuestas a las disposiciones contenidas en el consenso de Washington y muchos países crean sistemas de protección a sus economías que son contrarios a la lógica del mercado libre y al éxito del sistema para América Latina.



La visión, desde la perspectiva de los detractores del esquema neoliberal, giran, de manera desintegrada, alrededor de una idea que atribuye una imposición de EUA y gerenciada por el BM y el FMI, en escala mundial y el BID en la hemisférica, entidades que se han transformado en órganos "calificadores de riesgo internacional", toda vez que perdieron la capacidad para prevenir crisis económicas u operar de manera eficiente en el rescate de aquellos Estados que tienen problemas monetarios⁵.

En este contexto económico de carácter difuso, conflictivo y, a veces desolador al percibirse posturas tan diferentes a las impulsadas por Chile por casi tres décadas, se mantienen disputas en América Latina de carácter territoriales y aunque se hayan alcanzando ciertas soluciones, de todas formas vuelven a detonarse con el tiempo, como

5 Gabetta, Carlos en: "El imperio y América Latina", periódico Le monde Diplomatic, nº 23, septiembre de 2002, p.3.

ocurrió entre Perú y Ecuador. A los conflictos que durante la Guerra Fría fueron de carácter hegemónico, ahora hay que agregar los problemas del narcotráfico, la guerrilla y el terrorismo.

En el esquema neoliberal, se requiere una fuerte reingeniería del Estado con el objeto de hacerlo congruente con las exigencias del mercado libre. Este hecho, no se ha producido en la mayoría de los países de América Latina, que participan decididamente en una economía abierta, pero al mismo tiempo mantienen la estructura del Estado y sus gastos fiscales tradicionales sin haberse adecuados a los nuevos escenarios económicos mundiales.

Chile frente al escenario latinoamericano

La declaración de Samuel Huntington⁶, profesor de la Universidad de Harvard, que visitó Chile en el año 2002, invitado por Copesa y Ediciones Financieras S.A., confirma la tendencia de la política externa de Chile, frente a la crisis económica que afecta a Latinoamérica⁷. Según este académico, el Gobierno chileno se alineó con los Estados Unidos⁸ en la incierta situación económica que afecta a la región. En este sentido, plantea el alejamiento de Chile de la posición adoptada por Brasil, que consiste en un esquema de defensa de sus intereses nacionales con una política de bloque, en lo posible con todos los países del MERCOSUR, para enfrentar las diferencias estructurales de la economía mundial, liderada por los Estados Unidos⁹.

Esta afirmación, que surge de un análisis político de la situación de incertidumbre que se vive en el continente latinoamericano, es ratificada por el hecho que las inversiones privadas de Chile en los Estados Unidos, en el año 2002, aumentaron desde 290 millones de dólares a 1.990 millones de dólares. Esto significa, que existe una profunda desconfianza en las economías de los países latinoamericanos, concentrándose las inversiones en el Estado de mayor estabilidad económica.

Por otra parte, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la autorización para que el ejecutivo de dicho país celebrara Tratados de Libre Comercio, lo que permitió que Chile, en diciembre de año 2002, suscribiera el acuerdo. Dicho tratado, permitiría aumentar las exportaciones de Chile a EE.UU. entre un 18 y 20 %¹⁰.

En el año 2002 y frente a la aprobación de la "vía rápida" por parte del Congreso de los Estados Unidos se diseñó una fuerte campaña que los empresarios chilenos ejecutaron ante sus pares para asegurar que el tratado de Libre Comercio fuese una realidad. Así por

6 Huntington desarrolló la tesis que los conflictos contemporáneos no iban a estar causados por disputas territoriales, sino que por diferencias culturales de las civilizaciones. La comunidad política mundial le reconocen el mérito de haber visualizado con anticipación la crisis que originó el ataque a los Estados Unidos el 11 de Septiembre de 2001. Vs. a Huntington, Samuel en : El choque de las civilizaciones. Editorial Paidós Buenos Aires, Argentina., 1997, 447pgs.

7 Declaraciones en el diario La Tercera del 4 de Agosto 2002. Cuerpo reportaje.

8 Debe advertirse que Huntington habla siempre desde la perspectiva del "orden" que para él es el objetivo de lo político, pero un orden desde la perspectiva del liderazgo y hegemonía de los Estados Unidos.

9 En opinión de los partidos socialistas europeos, América Latina se encuentra en un momento crucial de su historia. Por un lado, puede escoger entre ser una factoría colonizada por los Estados Unidos, o bien el camino de la democracia cabal, la soberanía y el desarrollo mediante la integración. El discurso político que se configuraría en Brasil, Uruguay, Argentinas, Ecuador y Bolivia con poderosos movimientos sociales y emergentes fuerzas políticas sería la afirmación republicana, igualitaria, soberanista, cultural y regional. Según estiman, se supera el viejo esquema izquierda- derecha, porque en un esquema de crisis lo más importante es sobrevivir como nación. El Gobierno de Chile, aunque de inspiración socialista optó por una ruta diferente.

10 La firma del tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, podría ser percibido, por los países vecinos, como un factor desequilibrante del balance político – estratégico de la subregión, lo que debe ser acompañado por una política de defensa ad-hoc. Es necesario destacar que la inestabilidad estructural de la economía hemisférica es de tal envergadura, que cerca del 89% de las inversiones chilenas netas destinadas para el extranjero, entre enero y mayo del año 2002, se concentraron en Estados Unidos. En efecto, un incremento de 452%, es decir, cinco veces, registró la inversión chilena neta en Estados Unidos entre enero y mayo de ese año, tras llegar a US\$ 1.585 millones, monto muy superior a los US\$ 287 millones registrados en el mismo lapso del 2001, según cifras del Banco Central.

ejemplo, el presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, Ricardo Arizfía, se reunió con la presidenta de la Cámara Chileno Norteamericana de Comercio, Kathleen Barclay, para retomar la estrategia de promoción del acuerdo lanzada el año anterior. La Sra. Barclay planteó que se enviarán dos misiones empresariales, las que tuvieron como principal objetivo la promoción de los beneficios del TLC entre los pequeños y medianos empresarios de ese país, además de encuentros con los principales dirigentes gremiales norteamericanos. Según Barclay, la estrategia fue coordinada por la CPC y la SOFOFA y la Cámara de Comercio Chileno Norteamericana y estuvo coordinada con los gobiernos de ambos países. La contraparte en Estados Unidos fue la Asociación Nacional de manufacturas norteamericana (Símil de la SOFOFA), que lanzó un completo estudio en el que detalla que el "costo de oportunidad" para las empresas de ese país por no tener un TLC con Chile alcanzó a los US\$ 800 millones al año por concepto de exportaciones.

La firma del acuerdo culminó con una estrategia coordinada desde la más alta esfera del gobierno y concluyó con la participación directa de los ministros de Relaciones Exteriores y de Hacienda de Chile en las reuniones de Washington.

Proyecciones políticas debido al nuevo escenario

El acuerdo podría generar efectos tanto en la política exterior de Chile como en la vida política interior del país.

Con relación a la política exterior, Chile se sale de la esfera de influencia de los países que conforman el MERCOSUR, que es liderada por Brasil por su capacidad económica. Este país, ha planteado la posibilidad de generar un bloque con el resto de los países de América Latina para enfrentar las diferencias de la estructura económica mundial. Esta gestión política, basada en la defensa de los intereses nacionales principalmente de Brasil¹¹ y Argentina, no es la más conveniente para Chile, debido a su estabilidad económica y a sus proyecciones futuras. Se puede percibir que el aceleramiento de los Estados Unidos para aprobar la "vía rápida" y el hecho de seleccionar a Chile para el TLC, genera una fuerte cuña para la materialización de la gestión brasileña. Si bien se estima que las empresas Americanas podrían percibir alrededor de 800 millones de dólares como beneficio del TLC con Chile, en el marco global del comercio internacional de EE.UU. no es una cifra muy significativa. Por lo tanto, el motivo del tratado no es estrictamente económico, sino político. Este hecho, más algunas rivalidades históricas con los países vecinos, especialmente con Perú y Bolivia, podrían obligar al Gobierno de Chile a generar una política de defensa bastante más disuasiva de lo que hoy se percibe. De la misma forma, los nexos de defensa y de seguridad que hoy ya se poseen con los Estados Unidos se fortalecerán, generándose quizás otros que permitan y aseguren ejecutar sin problemas la política de norteamérica en el continente. Estas posibilidades deben ser evaluadas en forma prospectiva.

Por otra parte, en la vida política interna se ha ido generando una tendencia pragmática de la gestión política caracterizada por la reducción de las influencias ideológicas en las decisiones políticas que son reemplazadas por políticas basadas en una lógica de costo - beneficio; proceso que podría ser cada vez más común. En este sentido el TLC implica, también, un ordenamiento del sector empresarial frente a este nuevo escenario que se refleja, por ejemplo, en la diferencia de postura entre una parte del sector agrícola - que no ve en el

11 Según Samuel Huntington, Brasil se ha planteado como rival de los EE.UU., y de manera bastante explícita ha tomado el liderazgo con la organización del Mercosur, como contraparte del Nafta. La relación de EE.UU. y Brasil será competitiva, como el Presidente Cardoso ha dejado claro, no favorece una asociación de libre comercio del hemisferio occidental. El Diario. 8 de Agosto 2002. Pág. 31.

tratado un beneficio para sus intereses particulares- y sectores comerciales e industriales que evalúan muy positivamente el TLC ya que estiman que generarán para ellos nuevas oportunidades. En este sentido, es posible un reordenamiento de los partidos políticos en sus fines de conservar el poder o alcanzarlo, sin que se descarten nuevas alianzas para enfrentar las elecciones presidenciales del año 2006.

Efecto político de economía en los nuevos escenarios

Los procesos de desarrollo económico experimentados en América del Sur son inseparables de la etapa de globalización del sistema capitalista, y de la nueva estructura de poder mundial surgida tras el fin de la Guerra Fría. La primera, impulsa los cambios internos en los países miembros -apertura de las economías, privatizaciones, desregulación, atracción de inversiones extranjeras directas- y, la segunda, obliga a la región a asumir responsabilidades político-estratégicas internacionales ya que se ha transferido el centro del interés de la comunidad internacional desde un proceso de integración económica-comercial, a la conformación de una alianza estratégica lo que incluye de modo necesario, una acción común en el terreno de la seguridad.

Todas las economías que participan del fenómeno, aumentan su propensión a exportar e importar. Son economías que se abren, que dejan atrás la idea, ya agotada, de que la soberanía debe conducir hacia la autarquía. El resultado de este proceso es un cambio cualitativo, una fase distinta en la historia del desarrollo capitalista, centrado en el carácter de la producción industrial. Surge el sistema integrado transnacional de producción.

La internacionalización productiva del capitalismo, se hace posible y se confunde, con la Revolución Tecnológica de las telecomunicaciones y la informática permitiendo la toma de decisiones estratégicas en tiempo real y a escala mundial. Este cambio de matriz tecnológica constituye el sistema integrado transnacional de producción. En un sentido estricto, es el Sistema Transnacional de Producción. También significa que el sector productivo, internacionalmente integrado, aún siendo una parte reducida del capitalismo globalizado de fin de siglo, es su vector fundamental en dirección y sentido. De ahí la importancia de interpretarlo, como "la Fábrica Industrial a Nivel Mundial".

La cuestión ahora no es la dirección y el ritmo del comercio mundial, sino dónde -región, país, localidad-, las empresas transnacionales radicarán sus actividades porque adquirirán un gran peso político y ejercerán un cierto grado de influencia. En las condiciones del capitalismo globalizado, lo regional, nacional, mundial, son sólo niveles de un único espacio, sin diferencias cualitativas entre ellos.

El resultado de esta diseminación de tecnologías y capitales a escala mundial, es que todos los países del mundo definen su inserción internacional a fin de siglo, según su capacidad para atraer inversiones extranjeras directas. Es decir, de acuerdo con su aptitud para integrarse a la red de redes, que constituye el Sistema Integrado Transnacional de Producción.

Globalización del capitalismo

El punto de partida obligado de toda reflexión política en la década del 90, es la comprobación de un hecho económico: la globalización del Sistema Capitalista. Significa que los conflictos políticos y sociales adquieren su verdadero sentido dentro de ella.

En forma recíproca, la fuerza del análisis político aparece cuando logra mostrar el nivel alcanzado por su sistema económico, no sólo en términos productivos, sino como un mecanismo político de dominación articulado en un Estado, que vincula el mundo de los intereses con el de las decisiones y surgen contradicciones económicas que son a la vez

contradicciones políticas. Tal es el caso de Cuba, China y, un tanto más cercana, la de Brasil después de la elección de Lula Da Silva.

Según el informe de la Comisión presidida por Alain Minc (La France de l'an 2000), la nueva época histórica que emergió en la década del 90, se funda en un tríptico fundamental:

- Se acelera la integración de los países en vías de desarrollo, con la economía global. La incorporación de China es una verdadera revolución. Más de 2.000 millones de personas del Asia-Pacífico, se volcaron a la demanda y a la producción del sistema capitalista globalizado. El mundo en desarrollo se convirtió en la nueva locomotora de la economía mundial.
- Se unifican ineluctablemente las condiciones de la producción. Pierde importancia la distancia entre el lugar de producción y el mercado de consumo. Emerge el Sistema Integrado Transnacional de Producción, corazón productivo de la globalización.
- La liberación del mercado de capitales y la rápida difusión de las innovaciones tecnológicas, permite a los países en vías de desarrollo producir y vender productos sofisticados. Lo que implica la reducción y, en forma tendencial, quizás la desaparición de la ventaja técnica de los países avanzados. Desaparece la "renta tecnológica" de Occidente, tal como ayer la "renta colonial".

El resultado de este tríptico fundador, es una nueva etapa en la historia del capitalismo. Las inversiones extranjeras directas (IED) realizadas por las empresas mundiales, se convirtieron en la década del 90 en un mecanismo de integración de la economía global, más poderosos que la aceleración del comercio internacional. La globalización del capitalismo va más allá de la interdependencia. Hay una gigantesca transferencia de capitales y tecnología a través de las IED, que inserta a los países en desarrollo en una red de redes de carácter transnacional, de altísima productividad.

El resultado es una fenomenal industrialización de los países del ex- Tercer Mundo, donde el 60% de las exportaciones son ya de productos industriales (eran el 5% en la década del 50).

La globalización económica implica que también los procesos de crisis alcancen dimensiones planetarias, hecho que ha sido evidente a partir de la crisis experimentada por Japón a partir de 1998 y que se prolonga hasta nuestros días.

Desde 1998, se experimenta sucesivos escenarios de crisis económica

Sucesivas crisis en Asia, particularmente en Japón, y los efectos políticos, económicos y psicológicos, creados como consecuencia del 11 de septiembre en Estados Unidos, han contribuido al deterioro y a la contracción de la economía mundial.

En tanto en la Unión Europea, pese a que los índices macroeconómicos se han debilitado, sigue siendo en la actualidad el mercado más estable aunque el ritmo de actividad ha decrecido porque la mayor amenaza proviene del riesgo recesivo de EE.UU., que de materializarse, empujará, sin duda, a las economías europeas. Hay que considerar que el 30% de los capitales de la inversión extranjera de los Estados Unidos están colocados en el Viejo Mundo.

En América Latina, los presidentes de Chile y Argentina han reaccionado al peligro de una profundización de la crisis económica que vive la región. En el caso chileno, el Presidente Ricardo Lagos en una sorpresiva declaración reconoció que se van a experimentar turbulencias económicas mayores a las vistas hasta ahora. Llamó al país a la unidad de todos los actores y sectores de la vida nacional.

El Presidente argentino Eduardo Duhalde, reconoce el efecto "dominó" que tiene la crisis económica sobre América Latina y efectúa una fuerte crítica a los Estados Unidos como líder de la globalización. Establece que este país no ha asumido la responsabilidad de su rol y ha generado un sistema económico injusto, basado en la contraposición de políticas proteccionistas que su gobierno aplica en su territorio, y la exigencia de apertura constante de las economías de los países periféricos.

Los analistas que asesoran a los bancos de inversiones han puesto el riesgo-país de Brasil por sobre los 1.700 puntos y han difundido la idea que este país no pagará la deuda externa, cifrada en unos US\$ 300 mil millones, ya sea por una decisión política del nuevo gobierno encabezado por el presidente Lula da Silva, o porque la recesión real brasileña impedirá que el Fisco obtenga recursos para enfrentar dichos pagos.

El Premio Nobel de Economía 2002, Joseph Stiglitz, plantea que los actuales males de la economía corresponden a una crisis estructural. Junto a esta apreciación, también los economistas Jeremy Brecher y Tim Costello, autores del libro *La Globalización desde abajo*. Ellos afirman que por primera vez, el crecimiento global de la economía es el más bajo de los últimos 20 años, con apenas el uno por ciento.

Esta crisis la caracterizan por un espiral descendente de la demanda de consumo, caída de los ingresos gubernamentales y recortes a los sectores públicos. Los déficits gubernamentales en niveles locales y nacionales ya constituyen una crisis económica de proporciones en los países del tercer mundo.

Por lo tanto, la crítica a la globalización se establecerá como discurso central de la vida política, y muy especialmente en los países que poseen gobiernos socialdemócratas o de izquierda.

En Chile los efectos de la desaceleración económica mundial se han profundizado en el año 2002 y afectado al comercio internacional, por los bajos niveles de intercambio y por el alto precio del dólar muy relacionado con la inestable situación política mundial. Desde otra perspectiva, el Ejecutivo estima que si Argentina incurriera en cesación de pagos, el impacto sería directo en el valor de la moneda local. El Gobierno confía en la estrategia de largo plazo, apoyándose en los recursos frescos que pueda obtener a través de la colocación de nuevas partidas de bonos soberanos en el mercado internacional.

La crisis económica traducido en términos políticos tendrá los siguientes impactos en la sociedad chilena:

1. Aumento de la desconfianza de la ciudadanía de la capacidad de los sectores políticos para resolver los problemas.
2. Fuerte impacto psicológico en los sectores medios de la sociedad porque sentirán un marcado ahogo económico.
3. Alta tasa de conflictividad social. Políticamente el descontento social puede ser controlado mejor cuando los actores están organizados en instituciones intermedias con las que se puede negociar. Pero podrían darse estallidos de violencia espontánea, en sectores urbanos muy castigados por la pobreza y la cesantía.

Debe tenerse en cuenta en este análisis los indicadores sociales del informe 2002 del Programa de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, que plantean, en el caso específico chileno, que la población percibe la economía paralizada, una pérdida de una idea de país

y de las expectativas futuras, una percepción que la cesantía se hace un problema sistémico, una fuerte pérdida de la identidad cultural y una acelerada deslegitimación del sistema político y muy especialmente de la democracia.

Estos son los ingredientes necesarios para generar fuertes conflictos del sistema político, generándose un discurso político de carácter nacionalista que busca defender los intereses particulares. Este discurso es transversal a todos los partidos políticos, planteando soluciones diferentes y muchas veces divergentes. Esto lleva a un nuevo ordenamiento político interno a partir de coaliciones políticas ordenadas por necesidades prácticas y no necesariamente ideológicas. En esta fase se percibe una aceleración de la crisis, generándose fuertes vacíos de poder cuando los actores no son capaces de establecer consensos mínimos.

III.- LAS TESIS POLÍTICAS DE LA INTEGRACIÓN RELACIONADAS CON LA DEFENSA EN EL MARCO DEL MERCOSUR

ANTECEDENTES GENERALES

Si se revisa la literatura disponible sobre el proceso de integración entre Chile y Argentina, es posible identificar diferentes tesis formuladas por distintas organizaciones de estos países que, desde el punto de vista político, se pueden sintetizar en las siguientes¹²:

Tesis sustentadas por organizaciones argentinas

1.- La democracia como sistema de gobierno que da estabilidad política a la región

En el artículo primero del Protocolo de Ushuaia se establece que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los estados partes del Protocolo.

La incorporación al Tratado de Asunción del Protocolo en comento, significa que toda ruptura del orden democrático en alguno de los países miembros dará lugar a una aplicación de medidas que abarcarían la suspensión de ese país como miembro del bloque regional. De esta manera, el país afectado perdería los beneficios que se desprenden de los distintos acuerdos de integración. Las medidas dejarían de tener efecto cuando sea restablecido el orden democrático.

Efectos buscados:

- Se busca con ello establecer una región estable y predecible, de manera que no caigan en una carrera armamentista como es el caso de la India y Pakistán.
- Se establece la necesidad de no proliferación de armas nucleares de destrucción masiva
- Fortalecer los mecanismos de cooperación en temas de seguridad y defensa.
- Generar un sistema de equilibrio militar entre los diferentes Estados miembros.
- Evitar golpes de Estado al interior de los países miembros, generados a partir de militares, que rompan el orden democrático.
- Generar una nueva racionalidad de creciente interdependencia y de coordinación

12 Estas tesis fueron presentadas en el año 2002 por los autores de este artículo en un trabajo de investigación en la Academia Nacional de Estudios Políticos Estratégico de Chile. Vs. a Céspedes, Carlos y Valenzuela, Renato en: *Elaboración de un modelo de impactos cruzados para valorar los factores económicos, sociales y políticos en el proceso de integración chileno-argentino y sus implicancias en la Defensa Nacional.*

de políticas económicas que modifiquen las concepciones nacionales de seguridad nacional, en un sentido amplio, de los países y sus respectivas posturas de cara a las grandes cuestiones regionales.

Debilidades de esta tesis:

- Estos propósitos chocan abiertamente con la tesis que Argentina sea miembro de la OTAN, ya que puede constituirse en un factor de desequilibrio regional.

2.- La integración político-económica se desarrolla en forma congruente a un proceso de cooperación en la defensa

El desarrollo de un sistema de defensa está unido siempre al desenvolvimiento de los procesos político-económicos. Esto siempre ha sido así. Siempre lo militar ha estado profundamente vinculado a los intereses político-económicos de los Estados. La integración en la defensa ha buscado dos efectos que no han podido concretarse todavía en forma plena:

- El logro de intercambios técnicos entre las FF.AA.: Visitas profesionales, intercambio académico.
- Intercambios de repercusión política profunda: Iniciativas integradas de desarrollo tecnológico y producción industrial de armamentos, desarrollo de una unidad doctrinaria entre las FF.AA. de los países miembros, el entrenamiento conjunto de grandes unidades o del planeamiento militar conjunto para la defensa regional.

Debilidades de esta tesis:

- La ausencia de intereses regionales comunes que hayan sido formulados en forma de objetivos que fundamenten una estrategia militar de defensa regional.
- La ausencia de una amenaza evidente y la falta de conciencia de los factores que impiden el desarrollo regional.
- La diversidad del Ethos de las FF.AA.
- La evolución de los intereses y valores nacionales, que expresan relaciones de poder diferentes en el ámbito internacional.
- El peso de los conceptos propios de la modernidad y que constituyen la base del Estado como organización política actual. Así la noción de la Soberanía Nacional, la Independencia política para la toma de decisiones, la congruencia entre Patria y Estado, los conflictos que históricamente han sido modeladores de las simpatías y antipatías de los pueblos.

3.- La hipótesis de generación de confianza e integración garantizan la tranquilidad buscada por los inversores que llegan a estas tierras. Ello implica subordinar a las Fuerzas Armadas al poder político

El contexto político del Cono Sur no es diferente al del resto de América Latina. Es decir, existe una fuerte tendencia, especialmente de los Estados Unidos, de mantener las instituciones democráticas, reversión de la tendencia al subdesarrollo, fortalecimiento de las economías, redefinición del papel de las Fuerzas Armadas, búsqueda de la inserción en el contexto global, la amenaza del narcotráfico y el terrorismo.

El Cono Sur, no tiene ninguna relevancia estratégica en el contexto global. Los intereses comunes de la región en cuanto a la seguridad estratégica desde la perspectiva argentina, pueden sintetizarse en:

- Resolución de disputas territoriales por vías pacíficas y eliminación de focos de tensión en la zona;
- Participación en organismos internacionales, particularmente en temas de desarme y no proliferación y en misiones de paz, a fin de evitar el aislamiento;
- No permitir la introducción de armas nucleares; y evitar una carrera armamentista en la región;
- Prevenir la militarización que puede surgir de la presencia de Estados ajenos a la zona (como el caso de Gran Bretaña);
- Terminar con el colonialismo (Malvinas);
- Preservar las potencialidades comerciales, tales como los recursos pesqueros;
- Preservar los recursos naturales y el medio ambiente;
- Promover la búsqueda de una adecuada relación cívico-militar que fortalezca el mantenimiento de la democracia en la región;
- Propiciar la defensa de las áreas de comunicación geográfica, tales como estrechos, canales y pasos, y de la libre circulación pacífica en los mares y océanos;
- Garantizar su acceso a sus plataformas continentales y mares territoriales;
- Controlar las vastas costas del Atlántico Sur, y de sus recursos actuales y potenciales, y su preservación como zona de paz;
- Garantizar su acceso a las riquezas de la Antártica.

Debilidades desde la perspectiva militar chilena:

- Algunos de estos intereses comunes conllevan el conflicto de intereses que pueden llegar a ser contrapuestos. Ej.: La riqueza de la Antártica.
- La preservación de las instituciones democráticas no es necesariamente garantía de inversiones económicas en la zona. Pueden existir desconfianzas al interior de los Estados cuyos poderes están controlados por tendencias ideológicas que no creen en la economía de mercado, generando sistemas de control estatal, desarrollo de políticas laborales no sustentables por el sistema económico, el desarrollo de políticas tributarias erróneas y falta de agilidad de factores importantes de la microeconomía por una falta de modernización de las instituciones del Estado.
- Puede existir un manejo inadecuado de las relaciones político-militares, que genere conflictos y no los reduzca. La única vía que puede mejorar las relaciones con los militares es la generación de un ambiente de confianza, en que estos sectores que han participado históricamente en la institucionalidad de los Estados Latinoamericanos, tengan la seguridad que:
 - 1) Se está garantizando la defensa de los intereses patrios y del Estado.
 - 2) Se respeten los valores libertarios fundantes de los Estados latinoamericanos.
 - 3) Participen de las decisiones de modernización de las FF.AA. y éste no quede reducido a un nivel político donde la clase política tiene un control absoluto e ilimitado ya que el modelo de trabajo integrado con una fuerte participación de las instituciones es más positivo.
 - 4) Se desarrolle un proceso de modernización del material obsoleto, generando una adecuada autonomía en la producción de

armamento, sistemas de comunicación, y de control electrónico y satelital de las potencias que actualmente controlan este mercado; de lo contrario, genera una dependencia tecnológica que se hará radical en el futuro. 5) Que la calidad de vida de sus miembros mantenga un nivel de dignidad, con sistemas de previsión adecuados. 6) Que se respete su carrera profesional, sin intromisiones políticas contingentes relacionadas con intereses políticos sectoriales temporales.

4.- El proceso de integración y sus efectos en los sistemas de defensa de los países del Cono Sur tienen variables que están determinadas por la realidad mundial, subregional y de carácter nacional.¹³

A escala mundial:

- En el ámbito global la política hemisférica está fuertemente influida por los Estados Unidos. En este sentido esta potencia ha procurado establecer la democracia como sistema "ideal" de gobierno.
- Las últimas guerras experimentadas en el mundo han generado una alta incertidumbre en el ámbito de la defensa originadas en la obsolescencia de las viejas y rígidas doctrinas del empleo militar.
- La alta tecnificación de los medios y tácticas militares.
- La influencia de los medios de comunicación en las decisiones de la seguridad internacional.
- Las posibilidades de acción de los países en el marco de los organismos internacionales.
- La aceptación generalizada de los principios humanitarios y de la resolución de disputas por vías pacíficas.

A escala subregional

- La baja probabilidad de adquirir armamento de alta tecnología, tanto por los acuerdos de limitación de armamentos como por sus carencias económicas y tecnológicas.
- Un bajo nivel de conflicto interno.
- La baja probabilidad de una agresión extraregional.

A escala nacional

- Las transformaciones institucionales producidas por la transición democrática tienen diferentes grados en los diferentes países del Cono Sur.
- La hegemonía norteamericana en el sistema interamericano es decisiva en la agenda político-militar de los países del Cono Sur, aunque la respuesta a dicha influencia es diferente en cada país. En este sentido, el único país que ha aceptado las sugerencias Norteamericanas sin limitaciones ha sido Argentina. El resto de los países ha adoptado una posición cautelosa (Chile, Paraguay y Uruguay) y, abiertamente, opuesta en algunos temas, como el caso de Brasil.

13 Donadio, Marcela Rosana: "Integración y Defensa Nacional en el Cono Sur". Ser en el 2000. N°8. BS. Aires, octubre 1995. pp. 60-70

- El MERCOSUR conlleva la necesidad de armonizar las decisiones de la política exterior, con el objetivo de asumir posiciones conjuntas en la subregión, frente a la dinámica de la seguridad internacional.

Tesis sustentadas por organismos chilenos

Con motivo de la reunión del Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales en 1989 se realizó un seminario titulado "Chile y Argentina: nuevos enfoques para una relación constructiva"¹⁴ de la cual la Comisión sólo se responsabiliza de patrocinar la publicación delegando en los propios autores las ponencias presentadas. De lo expuesto en dicho seminario es posible extraer las siguientes tesis:

- 1. Aunque la discrepancia política de regímenes de gobierno no ha sido hasta el presente un obstáculo decisivo para el acercamiento chileno argentino debe tenerse en cuenta que el dinamismo de la relación implica que debe conducir a la formación de una verdadera comunidad para lo cual es indispensable que para llegar a este grado de integración ambos Estados compartan los valores de la democracia representativa. (Ponencia de Carlos Martínez Sotomayor, ex canciller y ex diplomático).**
 - Si efectuáramos un estudio comparado y analizáramos el caso de la Unión Europea verificaríamos que esta entidad, que nació como un acuerdo comercial, luego se transformó en una asociación la que abandonó el nombre de "Comunidad Europea" por reconocer que no era posible establecer una comunidad sino más bien una "Unión Europea" de intereses y principios comunes.
 - En diferentes etapas de la historia común no hemos tenido regímenes políticos similares, sin embargo, esta condición no ha dificultado la integración.
- 2. La carencia de una política de Estado con respecto a la Argentina ha obligado a los gobiernos a improvisar, actuando ante hechos coyunturales y sin poder tomar la iniciativa. (Ponencia de Ramón Huidobro).**
 - El autor plantea una serie de elementos para diseñar la política permanente de relaciones con Argentina mencionando las siguientes actividades:
 - Reducir la tensión en las fronteras, perfeccionar la cooperación antártica, activar los sistemas de enlaces terrestres, adoptar una posición común con respecto de los recursos hídricos, identificar y promover las identidades del derecho del mar, solución pacífica de las Malvinas, acuerdos turísticos y otras materias.
- 3. Alejandro Magnet (escritor y diplomático) supedita la existencia de las hipótesis de conflicto territorial o de otro carácter al interés y actitud de sectores nacionalistas, o más específicamente, a sectores castrenses motivados incluso por intereses de política interna.**
 - En su planteamiento el autor expone 6 condicionantes prioritarias para el proceso de integración chileno argentino:
 1. Importancia de la estabilización económica en ambos países.
 - 2) Estabilizar la cuestión fronteriza para tranquilizar a los sectores nacionalistas.
 - 3) Búsqueda a

14 Francisco Orrego Vicuña, Chile y Argentina: nuevos enfoques para una relación constructiva, Talleres Pucará, Santiago 1989.

una solución negociada para las Malvinas. 4) Lineamiento de una política exterior permanente. 5) Simultaneidad de gobiernos democráticos. 6) Reinserción internacional positiva de Chile en el mundo industrializado, en América Latina y con los países en desarrollo (expresado en 1989).

4. Para Osvaldo Muñoz Miranda, en el proceso de integración con Argentina es posible reconocer cuatro etapas:

1) Conocimiento geográfico y jurídico del territorio. 2) Definición de fronteras. 3) Consolidación del territorio. 4) Cooperación, complementación e integración.

- Subyace en varias de las ponencias de los diferentes autores la convicción de que el Tratado de Paz y Amistad de 1984 contiene todos los mecanismos y elementos esenciales para que a partir de este instrumento jurídico construir el proceso de integración chileno argentino. Esta aseveración, tan típica de diplomáticos y académicos chilenos no es compartida completamente por los pares de Argentina lo que refleja la posición que se ha adoptado tradicionalmente en nuestro país frente a la existencia de los tratados.
- En un sentido amplio, en ese tratado existen mecanismos jurídicos que pueden ser base de una integración, pero la verdad es que actualmente existen realidades nuevas, ya que la integración se hace en el marco de una integración regional en que participan otros Estados.

5. El proceso de integración regional demanda de las Fuerzas Armadas la conservación de sus roles históricos simultáneamente con el aumento de énfasis en actividades diferentes a los roles tradicionales. La capacidad de las FF.AA. para armonizar roles y tareas, a veces contradictorias, podría influir en forma significativa en el éxito o fracaso del proceso de integración¹⁵.

- En las relaciones de poder generadas, las FF.AA. han desempeñado un papel tendiente a fortalecer el poder nacional. Históricamente, desde la perspectiva de las relaciones internacionales, los países de la región, han contribuido en forma significativa a la constitución de los Estados Latinoamericanos y participado en la consolidación de sus territorios. El objetivo de la preparación militar de todos los países regionales, apuntó principalmente a crear una capacidad disuasiva que hiciera peligroso hacer uso de la fuerza para alterar los acuerdos territoriales alcanzados. Para fortalecer el poderío político y militar, los Estados jugaron roles económicos protagónicos mediante la aplicación de políticas proteccionistas, planificadoras o directamente productivas. Dentro de este proceso general de fortalecimiento nacional, por la vía del protagonismo estatal, las Fuerzas Armadas fueron instrumentos activos y relevantes.
- Los proyectos políticos, de desarrollo y de seguridad nacional, adquirieron una configuración competitiva sobre la base de cuyos elementos conflictivos se configuraron las hipótesis de conflicto. En el ámbito nacional, se definieron en forma clara los intereses nacionales que los Estados debían defender. Mientras los proyectos nacionales sean diferenciados, situación que hasta ahora no ha sido superada por ningún país o grupo de países del mundo, es posible prever

15 Esta tesis fue expuesta por Omar Gutiérrez y Fernando G. Thauby. Armada de Chile en: Armed Forces and the Common Market of de South (MERCOSUR). Interim Conference, Strausberg 13-15 de Octubre, 2000. Alemania Federal.

la subsistencia de hipótesis de conflicto de diversa naturaleza, magnitud e intensidad, según la importancia y características de las diferencias o de la conflictividad, actual o potencial, de los intereses en contraposición, entre sí, o respecto al proyecto comunitario regional cuando éste existe.

- Cada Estado regional continúa teniendo demandas tradicionales relacionados con intereses nacionales específicos, a satisfacer mediante la asignación de roles a sus propias instituciones armadas. Las características propias de cada Estado, le asigna a las FF.AA. roles específicos y tareas de seguridad. Así por ejemplo, la contribución de las FF.AA. a la integración de la Nación y del territorio a la vida activa del Estado, continúa vigente dentro de las peculiaridades de cada Estado. La Defensa Nacional; la protección de la Nación; la integración y conservación de su territorio; la acción social dentro del rol subsidiario del Estado y el compromiso con los intereses nacionales, son roles tradicionales de las Fuerzas Armadas Nacionales que, presentando alguna diferencia de magnitud e intensidad entre los diversos países, continúan vigentes y en ciertos aspectos pueden presentar contradicciones entre los países a un eventual proyecto comunitario.
- Las relaciones de poder conforman culturas que no se abandona ni cesan por la sola decisión política, y su complementación con otro tipo de relaciones, funcionales a relaciones de cooperación, requeriría de un largo proceso evolutivo en el tiempo. Las FF.AA. como factor importante en la formación de las nacionalidades, no sólo se han constituido en formadores y propagadores de los valores sociales universales, sino que también los valores, principios y aspiraciones específicas de los proyectos políticos nacionales que muchas veces han incluido componentes antagónicos o competitivos con otros países de la región.
- El traspaso del Estado moderno fundado en un nacionalismo económico a un Estado Liberal implica un proceso de transformaciones que afecta profundamente sus organizaciones intermedias. La economía liberal, por su parte, tiende al enriquecimiento social por la vía de los intercambios y de la asociación, y aspira a la seguridad a través de la dependencia y la integración.
- El Estado liberal tiende hacia la reducción del aparato estatal, al abandono de su papel productor y a la adopción de roles de "negociador" y "protector" de los intereses nacionales en el exterior, los que se materializarían mediante la negociación para creación, modificación y cumplimiento de regímenes internacionales que se vayan conformando mediante el conjunto de acuerdos internacionales que regulen la interrelación. El Estado negociador vendría a ser la contrapartida política de la empresa o corporación transnacional. Sin embargo, este tipo de Estado es una unidad integral: política, económica y militar. La coherencia y consistencia de la fortaleza, estabilidad y eficiencia de su sistema político, de su economía y de sus FF.AA. constituyen su "estatura" o "peso" en el sistema internacional. Sin embargo, no está comprobado que este liberalismo económico sea entendido, aceptado e incorporado en igual forma en todos los países de la región. Más aún, pareciera que el encuentro de un común denominador será un proceso largo, cuya evolución estará sujeta a altos y bajos.

- Las fuerzas económicas se mueven cada vez más al margen de la voluntad de los estados y las exigencias de la competitividad económica en el ámbito de los mercados mundiales no contribuyen a facilitar la generación de proyectos políticos comunes. Pareciera que una integración económica, incluso en caso de tener éxito, estaría limitada sólo a integrar economías, y no para generar proyectos políticos compartidos, más aún cuando no existen amenazas externas que de alguna manera estimulen el acuerdo político y la cooperación militar. La fortaleza de un proceso de integración es un caso de "affectio societatis", es la materialización de una voluntad política de estar juntos y de compartir un destino común. No bastan sólo los intereses económicos.
- Mercosur, como proceso de integración entre países y economías de diferentes capacidades, busca la eficiencia económica a través de una amplia y deliberada facilitación de los intercambios, lo que crearía una situación de interrelación e interdependencia que haría necesario regular la aplicación del poder nacional de cada país en la negociación.
- No existe un proyecto político regional compartido, pero si existiera, la inevitable competencia por la primacía o el liderazgo hace necesario aceptar que existen y aparecerán nuevos conflictos entre los socios, que harán necesaria su negociación, entendiendo por tal "la necesidad de lograr una ventaja estratégica que permita cautelar los objetivos definidos por cada país, la credibilidad del país y la obtención de mejores condiciones de desarrollo sustentable".
- Pareciera también claro que las relaciones con los Estados y grupos fuera de la comunidad, tanto las de cada país como las de la comunidad en su conjunto, continuarán siendo principalmente relaciones de poder y la negociación de las controversias se ajustará a las características de ese tipo de relaciones, es decir, con la aplicabilidad del poder militar propia a ese tipo de relaciones. Mientras existan elementos de contraposición o competencia entre los proyectos políticos nacionales, continuará vigente su rol de disuasión militar regional y como instrumento coercitivo.
- La transparencia de las políticas de seguridad nacional, a los compromisos internacionales contraídos la mantención de reglas de juego estables en todos los ámbitos de la relación; la circunscripción de cada tipo de conflicto al área a que él pertenece sin intentar transferir el poder militar a otros ámbitos y la disuasión por conocimiento y respeto más que por desconocimiento e incertidumbre, parecen ser las bases para que las Fuerzas Armadas puedan hacer un aporte significativo al proceso integrador regional, que necesariamente será gradual, conflictivo, a largo plazo y cuyo éxito no está garantizado.

Debilidades de esta tesis

- Siendo una tesis que aporta elementos verdaderamente significativos a la reflexión política, su lógica interna está fuertemente influida por un realismo político, donde el egoísmo y el afán de poder son las motivaciones centrales de la conducción política de los estados en la vida internacional. De esta manera cualquier acto de integración regional va a ser visto de la óptica de la sospecha. Sospecha y desconfianza que pueden estar muy justificadas

cuando se rompen los equilibrios de poder, pero cuando estas relaciones se fundamentan en verdaderas fuentes de entendimiento y paz, la desconfianza puede deformar la realidad impidiendo ver nuevos caminos de entendimiento y nuevos caminos de desarrollo, perdiendo oportunidades de progreso.

- Si bien reconoce que en el mundo contemporáneo estamos siendo testigos de un cambio de paradigma económico, desde una economía nacional a una economía liberal, no reconoce este cambio como una realidad que se impone globalmente. En este sentido, se debe ser muy cuidadoso, dado a que la experiencia histórica europea nos aporta los efectos que experimentó el Viejo Continente cuando en el siglo XVII se transitó desde una economía feudal, de carácter regional y local a una economía nacional. La única institución que garantizaba la seguridad era la Corona a través de una monarquía fuerte basada en la constitución de un Estado centralizador. El sistema de defensa medieval fue reemplazado por grandes ejércitos a las órdenes del rey, organización militar que permitió repeler las amenazas externa provenientes de las potencias musulmanas. Sin duda, la defensa de una economía mercantilista de carácter nacional debía ser defendida por un ejército nacional o cuando la amenaza fue externa y estaba en peligro la cultura y la supervivencia de Europa lo asumió el Emperador con grandes costos económicos y en un intento fallido de integrar los reinos bajo el "concepto de imperio cristiano", dado que este concepto político no fue compartido por todos los príncipes a causa de la Reforma Religiosa y de los grandes conflictos religiosos generados a partir de ella. De esta experiencia, todas las naciones¹⁶ que mantuvieron sus economías ligadas a la propiedad de la tierra y a la agricultura y ganadería, siguiendo los tradicionales roles productivos de la Edad Media, perdieron su liderazgo económico y militar ante las naciones que centraron su economía en la manufactura y el comercio marítimo internacional. En consecuencia, cuando sobrevienen cambios profundos en la economía y la organización política se deben analizar cuidadosamente los nuevos roles de los Estados y de la defensa, o se corre el riesgo de quedar desplazado por otros centros de poder que se configuran en el planeta.
- Si la integración del Cono Sur es producto de verdaderas necesidades de desarrollo económico que permita integrar a estas naciones para enfrentar el nuevo orden mundial, entonces surgen en forma natural objetivos de desarrollo económico, políticos y militares comunes que terminarán modificando los roles tradicionales de las FF.AA. que fueron plasmados bajo la noción de estado nacional.

Los factores que impiden en la integración de la perspectiva de la defensa

Analizadas las tesis anteriores podemos preguntarnos ¿Cuáles son los problemas del proceso de integración que viven los países del MERCOSUR y en especial de Chile y Argentina, que impiden una integración en el ámbito de la defensa?

En un primer análisis de estos factores, se puede percibir que no todos ellos tienen la misma importancia en el proceso de integración. Para ordenar su nivel de impacto los hemos

16 Por ejemplo España en el siglo XVII y XVIII.

ordenados en dos niveles: 1) Factores de impacto decisivo en el proceso de integración, que son aquellos más importantes y que afectan en forma global a todo el proceso de integración y 2) Factores de impacto influyente que, además, son a la vez muy vulnerables a la influencia de los anteriores.

1.- Factores de impacto decisivo en el proceso de integración en la óptica de la Defensa

- a) **Vigencia del Estado Nacional:** El proceso de globalización no significa la desaparición del Estado Nacional, sino su perfeccionamiento para asumir nuevos roles. La generación de una política de defensa cooperativa implica un perfeccionamiento del Estado, sin que ésta deje de ser la organización que defienda los intereses de la nación.

Este hecho es de especial importancia, especialmente cuando por efecto de las crisis económicas los Estados particulares, por razones de subsistencia, optan por proteger sus intereses particulares, por sobre los acuerdos de cooperación mutua que alimentan el proceso de integración. En estos casos, la integración queda reducida a un discurso vacío, sin ningún significado.

También en este mismo orden de realidades, se encuentra el hecho de que los Estados desarrollan prácticas proteccionistas de áreas productivas específicas que limitan la libre comercialización y dejan de generar condiciones reales de integración económica.

La mantención de roles tradicionales de las FF.AA. así como la defensa de la Nación, integración y protección de su territorio, defensa de los intereses nacionales puede entrar en conflicto con políticas cooperativas basadas sólo en consideraciones ideológicas o sólo políticas.

Pero es más significativo, que las relaciones entre los Estados que desarrollan una integración económica la hacen a través de una amplia y deliberada facilitación de intercambios comerciales que generan vínculos de interrelación y dependencia que hacen necesario regular la aplicación del Poder Nacional de cada país en la negociación.

Las relaciones al interior de la comunidad de integración continúan siendo relaciones de poder. Mientras existan elementos de contraposición o competencia entre los proyectos políticos nacionales, continuará vigente su rol de disuasión militar regional y como instrumento coercitivo.

- b) **La Democracia como régimen político general de Gobierno:** En todas las conversaciones y documentos que han hecho posible el Mercosur, aparece como requisito para formar parte de esta comunidad, el poseer un gobierno democrático. En este sentido, debe tenerse en cuenta que no existe un sistema democrático de valor universal, y la democracia para que sea efectiva debe adaptarse a las características culturales y a la evolución histórica de las naciones. De lo contrario, pierde rápidamente legitimidad, porque deja de representar soberanamente a la nación. El régimen de gobierno sancionado a través de una Carta Constitucional debe ser un instrumento de estabilidad política que permita proyectar a una nación al futuro, donde todos los ciudadanos se sientan unidos a un destino común.
- c) **La generación de una Política de Defensa debe estar por encima de la contingencia política.** Las decisiones políticas que afectan a la Defensa deben reflejar la participación del estamento político y técnico – militar en una instancia organizacional de integración y no de conflicto. Al respecto, la edición del Segundo Libro de la

Defensa de Chile aun cuando es un avance considerable en esta materia, no es suficiente y se deberían continuar con los esfuerzos para que el estado de Chile logre disponer de una Política de Defensa y una Política de Seguridad, ambas explicitadas en los términos que en alguna medida hemos explicitado a lo largo de este trabajo.

2.-Factores de impacto influyente

- a) **La Globalización** trae consigo aspectos positivos y negativos. Entre los positivos trae la esperanza de integrar el mundo subdesarrollado al sistema económico mundial; pero, al mismo tiempo, las crisis económicas afectan significativamente la vida de los Estados más pobres. Este hecho, obligará a los Estados Latinoamericanos a plantearse sistemas de protección social que reduzcan los impactos sociales de las crisis, como por ejemplo, seguros de cesantía, fondos de compensación para las pensiones, y medidas para protegerse de los efectos inmediatos de las crisis económicas, tales como fondos para compensar las súbitas subidas de precios de los combustibles, diversificación de mercados, y reducción del gasto fiscal.
- b) **La existencia de conflictos político - militares no resueltos al interior de los Estados.** La historia humana es un continuo, de manera que no se puede prescindir del pasado. La Historia de América Latina en su institucionalidad y en su vida cotidiana está muy unida a las Fuerzas Armadas. Jurídicamente, las FF.AA. desde la institucionalidad española hasta la institucionalidad republicana, siempre han estado sometida a la autoridad política. No obstante, también es cierto, que cuando se generan crisis políticas, las FF.AA. de facto, han tenido una fuerte participación. La frecuencia en América Latina de movimientos militares es muy alta y mientras no existan mecanismos constitucionales que canalicen la presencia de estos actores en la vida política, especialmente durante un periodo de crisis, no se logrará una estabilidad política. Los conflictos generados de esta realidad, deben ser superados por la vía de los consensos que permitan desarrollar una democracia madura y de acuerdo a las características propias de América Latina.
- c) **La mantención de los roles tradicionales de las FF.AA. que surgen de las necesidades del Estado Nacional.** Hay roles de protección y desarrollo del Estado Nacional que no se modificarán con el cambio de una economía nacional a una neo - liberal. Pero, los procesos de integración económica, implican necesariamente nuevas demandas de defensa, lo que obliga a los Estados a formular políticas de defensa que sean coherentes con sus compromisos económicos y políticos.
- d) **Una mayor transparencia en las políticas de Defensa de los países de América Latina.** El realismo político, con su cuota de intrínseca desconfianza, sólo puede ser superado con transparencia en las políticas de defensa que deben reflejar una clara voluntad política de superar rivalidades históricas y la posibilidad de consensuar intereses contrapuestos que signifiquen un desarrollo compartido.
- e) **La presencia Norteamericana en materias de defensa actúa rompiendo los equilibrios regionales.** Esta afirmación se manifestó en la prensa cuando Argentina fue considerada como socio extra OTAN de los EE.UU. Transcurrido un tiempo, se ha podido comprobar que es un estatus nominativo, y que no se ha generado un desbalance regional, ni se ha traducido en una carrera de armamentismo. Desde una perspectiva económica, la integración no implica la no - consideración de los EE.UU., por lo contrario, su presencia en el comercio regional es totalmente necesaria. Un comercio latinoamericano integrado le ofrece a los Estados Unidos, un escenario más atractivo que pequeños mercados nacionales.

- f) **La existencia de Proyectos nacionales con proyecciones divergentes.** Si se revisa la realidad particular de los países Latinoamericanos, fácil será comprobar la existencia de proyectos nacionales decididamente divergentes. Así, por ejemplo, Colombia y, en menor medida, Venezuela se encuentran abocados por distintos motivos a solucionar sus problemas de política interna; el primero, afectado por el narcotráfico u la guerrilla y, el segundo, por la inestabilidad del actual gobierno. Más al sur del continente, la incertidumbre que se ha abierto en Brasil con la llegada al gobierno de Lula da Silva y la crisis económica de Argentina retardarán por un tiempo indefinido la adopción de parámetros consensuados para avanzar más debidamente en el proceso de integración.

A MODO DE CONCLUSIÓN

En Latinoamérica hay una doble realidad, ya que mientras se transita para insertarse en un proceso de carácter global los Estados deben dar solución a las controversias internas y/o vecinales. En el caso particular de Chile hay aún una nueva dualidad ya que al no concretarse un esfuerzo integrador común para sumarse al mundo global, el país debió buscar unilateralmente acuerdos comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea y otros países, lo que produce más de algún grado de insatisfacciones en nuestros vecinos que preferirían la adopción de acuerdos multilaterales como lo puede ser el que se lograría a través del Mercosur.

En este sentido Chile tiene un "proyecto país" que, aunque no está consolidado a cabalidad, concita un alto grado de consenso interno y el Estado, sin ser un actor de gran relevancia mundial, posee algún grado de presencia internacional, potenciado por el hecho de su llegada al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, situación que en su conjunto lo ponen en una expectante posición con respecto a la mayoría de los países de Latinoamérica que, en contraposición, sus proyectos están estructurados para resolver problemas de carácter interno tal como podría ser el caso de Colombia, Venezuela y Argentina.

La posibilidad para la región de considerar un proyecto común como alternativa para integrarse a Estados Unidos dentro de un esquema multilateral, supone superar las diferencias sustanciales entre los países, como también, identificar las características de los Estados con cualidades como para formar parte de este proyecto.

En el ámbito de las controversias en el contexto regional, Chile enfrenta situaciones de diferente complejidad con sus vecinos. Con Argentina, aunque existe un proyecto común, éste se ha visto retardado por razones de carácter coyuntural, en gran parte atribuible a la crisis económica; con Perú, la dificultad radica en razones mucho más profundas y son de carácter cultural e históricas que impiden avances significativos, no sólo con nuestro país, sino también con países que requieren avanzar más rápidamente hacia la modernidad para insertarse en el sistema internacional globalizado; con Bolivia, la condicionante de anteponer su mediterraneidad para avanzar hacia un proyecto común lo retarda innecesariamente. Es ahí donde cabe la interrogante en cuanto a que la integración con Argentina podría ser casi la única alternativa de generar un proyecto común y si así ocurriera, ¿qué hacer con los países que quedan fuera del proyecto? ¿Y cómo superar los inconvenientes y las dificultades que van a surgir de aquella exclusión? Definir qué países de la subregión y en qué plazo serán los que formarán parte del proyecto regional, y quiénes quedarían al margen, es la pregunta clave que se debe responder.

La integración es primeramente un proceso político que lleva implícita una voluntad política previa, es decir, una decisión política de ir a la integración económica la que una vez

iniciada irremediablemente se expande hacia otras áreas, como la de seguridad que, por lo demás, es una expresión política; en consecuencia, no puede haber entonces una asociación parcial, solamente de carácter económico, político o de seguridad. En ese sentido, entonces, la realidad obliga a que si Chile al adherirse al ALCA, por ejemplo, significaría también una asociación de seguridad con Estados Unidos lo que no se contraponen con un arreglo de seguridad regional el que podría estar relacionado al TIAR o al que se diseñe para reemplazarlo. Lamentablemente la arquitectura de seguridad en Latinoamérica no ha sido un tema de primera prioridad y no se han asumido las responsabilidades inherentes desde y para la región dejándose de lado una posibilidad de inserción internacional de la región en el ámbito de la Seguridad Internacional.

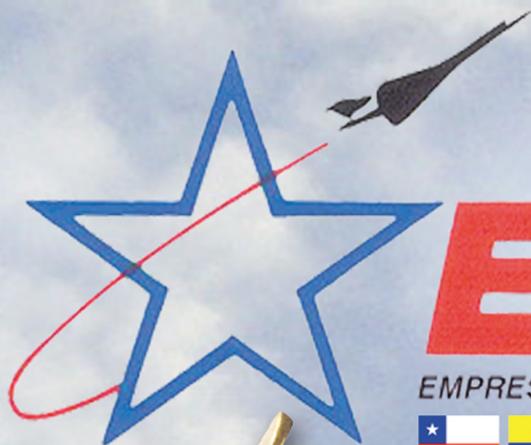
Por otra parte, para que el proceso de integración en Latinoamérica tenga éxito, se requiere que los conductores políticos de los Estados acuerden llevar adelante dicho proceso, definan las variables de la relación bilateral y multilateral que influyen en el proceso de integración, identifiquen aquellas más importantes que considerarán en el desarrollo de los escenarios que se producirían y acuerden el tratamiento que les otorgarán para lograr el objetivo.

Desde la perspectiva de la defensa, las variables que dificultan el proceso de integración entre Chile y Argentina las hemos elaborado a partir de las tesis que sustentan organismos de los respectivos países y la aplicación de la voluntad de los conductores políticos constituirían el motor del éxito del esfuerzo integrador para enfrentar mancomunadamente los efectos de un mundo globalizado, especialmente si se tiene en cuenta la realidad regional.

En este sentido la mantención de la vigencia del rol que juega el Estado Nacional; la consideración de la Democracia como régimen político general de Gobierno sin atribuirle un valor sine qua non de carácter universal; sino, por el contrario, considerando las características culturales y a la evolución histórica de las naciones y; la generación de una Política de Defensa que esté por encima de la contingencia política partidista y alejada de una lógica de conflicto político - militar son elementos centrales a considerar en el proceso integrador entre Chile y Argentina.

Del mismo modo, este esfuerzo integrador debe contemplar, aunque en un segundo orden de prioridad, que la Globalización trae consigo aspectos positivos y negativos que deben ser tomados en consideración; la necesidad de superar los conflictos político - militares no resueltos al interior de los Estados; la mantención de los roles tradicionales de las FF.AA. que surgen de las necesidades del Estado Nacional; la elaboración de políticas de Defensa de los países de América Latina con el mayor grado de transparencia posible y, finalmente, la necesidad de evitar la intervención Norteamericana en materias de defensa que actúen rompiendo los equilibrios regionales.

La adopción de un mecanismo como el que hemos enunciado, implica que la integración Latinoamericana deja el ámbito del discurso y se convierte en una realidad tangible ya que dentro de una reconocida diversidad de cada Estado, se identifican las concordancias y diferencias para dar inicio a un proceso que por largas décadas subyace en el subconsciente colectivo de Latinoamérica sin que se hayan logrado resultados concretos.



ENAER

EMPRESA NACIONAL DE AERONÁUTICA - CHILE



**MANTENIMIENTO Y MODERNIZACIÓN
CONSTRUCCIÓN DE PIEZAS
Y PARTES DE AERONAVES
FABRICANTE DE AVIÓN PILLÁN**



ENAER, PREMIADO INTERNACIONALMENTE

**THE BEST OF THE YEAR
THE STRUCTURE AND INTERIOR
EMBRAER SUPPLIERS AWARD**

*Empresa Nacional de Aeronáutica - Chile
Av. J. M. Carrera N° 11.087, El Bosque
Fono: (56-2) 3831926 / Fax: (56-2) 5282699
E-mail: marketingenaer@enaer.cl
Santiago - Chile*

EL USO DE LOS F-16 EN OPERACIONES DE PAZ INDICA UN CAMBIO EN EL POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO

ALEJANDRO ITURRA GAMARRA*

The eventual use of the F-16s by the Chilean Air Force could indicate a change in the strategic positioning of this country, meaning that Chile will no longer install itself in the world through "latent" dissuasion, but by progressively incarnating the management of a political-strategic model based on a decided, responsible and organized policy.

Such a policy becomes manifest to the international community when FACH (Chilean Air Force) participates in peacekeeping missions under the United Nations flag, actions that are not unrelated to the reconstruction of a new security relationship with the United States. Both resolutions are assumed, by the government, as opportunities for reinsertion in a global scenario marked by fear and need reflected in transience, politic-economic-social-cultural multipolarism, military unilateralism and a technological revolution that feeds conflicts that were latent during the Cold War.

The F-16s have more dissuasive capabilities and interoperability conditions with advanced air forces than the airplanes from other subregional air forces. But two questions remain unresolved: What is the outcome, in regard to our neighbors, of successful results in peacekeeping missions? Does the materialization of an acknowledgement in this sense entail a greater degree of alignment with the United States?

Desde el 28 de diciembre del 2000 cuando el gobierno del Presidente Lagos autoriza a la Fuerza Aérea de Chile (FACH) para iniciar negociaciones con la entonces Lockheed Martin Tactical Aircraft System, hoy Lockheed Martin Aeronautics, con el fin de adquirir los F-16 en el marco del programa Nuevo Avión de Combate y posteriormente desde el 30 de enero del 2002, fecha en que aprueba la compra de 10 F-16 "Fighting Falcon" C/D Block 50/52 Plus por un monto de 660 millones de dólares provenientes de la Ley Reservada del Cobre, la opinión pública ha sido testigo de cómo los medios de comunicación han transmitido y construido opinión a favor y en contra de una cadena de decisiones compleja que va más allá de la simple reposición de equipo obsoleto.

En este proceso la información no incorpora un dato que en opinión del autor es central: la presencia y el eventual uso de los aviones responde en lo fundamental a la adopción de una nueva estrategia de inserción como país a la luz de lo que el gobierno asume como un creciente nivel de compromisos en un mundo globalizado e interdependiente¹.

En Latinoamérica la aplicación de una disuasión eficaz es asumida en la historia de una manera "natural" o "latente" y no como una gestión de un modelo estratégico-político². Se

* Periodista; Magíster en Ciencias Militares, mención Política de Defensa; Diplomado en Sociología Militar; Diplomado en Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE); Director Área Seguridad y Defensa del Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad ARCIS.

1 Keohane, Robert O. y Nye Jr, Joseph S.; "Globalization: What's New? What's Not (And so What?)" en Foreign Policy; Spring 2000; pp. 104-119.

2 García, Jaime; documento "La Metodología Estratégica Dinámica, un Modelo Moderno"; Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS); Washington; marzo 2001; pp. 14-15.

confunde con una actitud de país en donde uno se percibe superior o inferior al otro, o se tergiversa por el hecho de no tener guerra durante un tiempo prolongado.

Así se entiende la presencia de los acorazados argentinos Rivadavia y Perito Moreno, los brasileños Minas Gerais y Sao Paulo y el chileno Almirante Latorre durante la primera mitad del siglo XX; la adquisición temprana y masiva de 100 cazas a reacción Gloster Meteor F.4 de Argentina a Inglaterra en 1947 o la compra de centenares de tanques T-54/55 peruanos a la Unión Soviética en la segunda mitad de los años 70 y los inicios de los 80.

Coopera a consolidar una percepción de este tipo un escenario subregional de bajo enfrentamiento interestatal y una escasa intervención extracontinental en conflictos armados, con la excepcionalidad del caso de Brasil en la II Guerra Mundial (1944-1945) o la participación de Colombia en Corea (1950-1953)³.

En este contexto el autor estima que el eventual uso de los F-16 en misiones de paz, particularmente en misiones de imposición de la misma, da inicio a un cambio concreto en el posicionamiento estratégico del país en orden a que ya no se instala ante sus pares mediante la simple disuasión "latente", sino encarnando progresivamente la gestión de un modelo estratégico a través de una actitud decidida, responsable y organizada⁴ en un marco de proyección de fuerzas.

Este nuevo posicionamiento se explica a través de tres perspectivas de análisis que orientan las estrategias a seguir por el Estado de Chile en el empleo de los aparatos y condicionan los requerimientos de la Moneda. Ellas son:

- La apreciación de las "oportunidades" versus las "inseguridades" en un ambiente marcado por la transitoriedad y una tendencia al multipolarismo y el unipolarismo militar, una tercera revolución tecnológica y la inmediatez de las comunicaciones que estimulan el resurgimiento de conflictos que, aunque latentes, estuvieron sumergidos en la realidad de la Guerra Fría.
- El aprovechamiento de las capacidades disponibles en los F-16 que implican aptitud para infligir daño, mostrar poderío y el uso de la voluntad política tras el recurso fuerza para ser creíble en el escenario aludido.
- La legitimación del empleo de los F-16 a través de la mediación en la "prevención" del conflicto versus su "solución", lo que implica la aparición del rasgo "cooperativo" en la utilización de los aviones.

LAS "OPORTUNIDADES" VERSUS LAS "INSEGURIDADES"

La presencia y disponibilidad de los F-16 en el arsenal de la FACH es vinculante con tres instancias de inserción asumidas como oportunidades por el gobierno.

- 1. La reconstrucción de una nueva relación de seguridad con Estados Unidos** en cuyos términos se asume la dependencia como una oportunidad y se materializan los propósitos de la seguridad y defensa de Chile⁵, dado que el país se ha transformado en uno de los interlocutores válidos de la Casa Blanca en América Latina. Existen

3 Thomas, Nigel y Abbott, Peter; La Guerra de Corea; Colección Osprey Military, Carros de Combate; Edición en español; N° 17; pp. 34-35.

4 García, Jaime; documento "La Metodología Estratégica Dinámica, un Modelo Moderno"; Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS); Washington; marzo 2001; p.15.

5 Iturra, Alejandro; "La elección del F-16: una definición orientada por el peso de la historia"; en revista Estudios Político Militares; Centro de Estudios Estratégicos; Universidad ARCIS; N°1; primer semestre 2001; p. 51.

numerosos indicios que apuntan en tal dirección, pero las actitudes más favorables se reconocen en la voluntad manifiesta por alcanzar un Tratado de Libre Comercio (TLC) y en la disposición unilateral y bilateral por encarar y superar cualquier imprevisto que pudiese afectar la compra de los F-16.

- Así sucede con la taxativa opinión de la Ministra de Defensa, Michelle Bachellet, entregada en la inauguración de FIDAE 2002: "Las actividades de la Defensa Nacional no deben ser entendidas sólo como una carga para los recursos fiscales, sino también como una oportunidad de desarrollo"⁶.
 - Se hace presente en el anuncio de la Casa Blanca en orden a retirar la asistencia militar a los países que adhieran al Tribunal Penal Internacional (Chile firmó el Tratado de Roma que formaliza su jurisdicción universal) y en la rápida superación de un previsible incordio mediante la opinión de Richard Haas, uno de los asesores directos de Colin Powell, Secretario de Estado: "Se trata de una compra, no de una forma de asistencia militar"⁷. Un especializado medio extranjero informó en ese momento: "Los gobiernos de Chile y Estados Unidos firmaron la carta de aceptación de la oferta que delinea un acuerdo de ventas militares al exterior"⁸.
 - Ocurre con los esfuerzos conciliatorios realizados por el Presidente Lagos durante la visita del Presidente Alejandro Toledo en relación a superar la distancia creada entre ambos gobiernos por la compra de los F-16 y que fue cuestionada desde Lima⁹.
 - Se confirma con la dificultosa elección de la institución bancaria (trascendió que sería el Banco Santander Central Hispano) a la cual se recurre para conseguir los recursos que faltan para financiar la compra: 300 millones de dólares de los 660 requeridos¹⁰.
- 2. La participación en misiones de imposición de la paz** bajo la bandera de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en el marco del Capítulo VII de su Carta Fundamental. La intervención refleja el mayor compromiso de Chile con la paz en una estructura de relaciones que involucra a regímenes internacionales, regiones, subregiones y países con distintos grados de desarrollo, cohesión social, conexiones e integrados a una economía mundial unitaria, a la vez que otra actitud sería difícil de justificar desde enero cuando el país pasa a ocupar un sillón como Miembro no Permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. En el mismo sentido hay que interpretar la inauguración del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC) que entrena a civiles y uniformados -militares y policías, chilenos y extranjeros- en el campo "René Schneider" del Ejército ubicado en La Reina. Adicionalmente la Ministra de Defensa confirma que Chile recibe muchas peticiones de la ONU para participar en misiones de paz destinadas a imponer un cese al fuego entre bandos contrarios, previendo una resolución del gobierno a la brevedad¹¹.
- 3. La promoción del desarrollo asegurando las mejores compensaciones económicas posibles (offset) en el acuerdo definitivo** que en términos sencillos implica la

6 Diario El Mercurio; 2-IV-2002; C-7.

7 Diario El Mercurio; 30-VIII-2002; C-5.

8 Briefs "Chile signs for F-16"; en Revista Internacional de Defensa (IDR); marzo 2002; p. 3.

9 Diario El Mercurio; 24-VIII-2002; C-4-

10 Diario El Mercurio; 13-VI-2002; C-7.

11 Diario El Mercurio; 10-VIII-2002; C-7 y Diario El Mercurio; 30-VIII-2002; C-7.

generación de negocios en Chile por un monto equivalente a la compra, a lo menos. Ellas deben facilitar el acceso a nuevas tecnologías de bienes y servicios que posibiliten la renovación del recurso humano y dar cuenta de un sentido de desarrollo sustentable. Por ello se comprenden las preocupaciones de la Ministra de Defensa dadas a conocer al Secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, en orden a que las retribuciones negociadas aún no llenan las expectativas. Por ahora existiría de forma concreta y única el proyecto de la planta de motores General Electric a instalarse previsiblemente en la Quinta Región. Las condiciones de CORFO para invertir tales recursos exigen que el 30% de ese capital sea definido este año y el total antes de 2011¹².

COMENTARIO

Lo indicado da pie a la formulación de tres apuntes centrados en lo político y lo político-estratégico:

- 1) Un **análisis estructurado** cuyo fin es dimensionar las oportunidades en el espacio global, regional, subregional y vecinal por la autoridad requiere una condición vinculante que traduzca la complejidad de los inicios del siglo XXI, esto es: El empleo de una estrategia inserta en una política que responda a un concepto de seguridad inscrito en un proyecto de país. ¿Por qué? Porque la reconstrucción de una nueva vinculación de seguridad con Estados Unidos, la intervención en misiones de imposición de la paz y el mejor aprovechamiento de las compensaciones económicas comprometen la defensa, la seguridad y el desarrollo de generaciones de chilenos.

Dado que definir e implementar tal condición es una tarea a materializar en el tiempo y enfrenta serias dificultades por la mutación que experimentan las relaciones de los actores sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales en un medio de certezas e incertidumbres desconocidas; el cambio en los entornos políticos, político-estratégicos, estratégicos y el deterioro en los factores de cohesión de los pueblos que da pie a vulnerabilidades inéditas, la facultad de la autoridad para elegir una oportunidad en un escenario probable con precarios instrumentos conceptuales y metodológicos -porque los métodos tradicionales de apreciación no dan cuenta de las nuevas complejidades- transforma la decisión de adquirir los F-16 en una definición de "alto riesgo", como otras que se toman en el ámbito de la defensa.

- 2) Como la resolución afecta a varias generaciones y el gobierno tiene por misión la búsqueda del máximo compromiso ciudadano con la Política de Defensa¹³, es necesario **generar las condiciones para un debate público informado y transparente** que no apele a la irracionalidad y el voluntarismo ciudadano en momentos que se requiere una mayor consolidación democrática. Conspira en su contra la baja percepción de la función defensa y la animosidad que existe en contra de las Fuerzas Armadas en sectores políticos, culturales, económicos, ambientales y sociales. La relevancia de ambos factores tiene sus raíces en la segunda mitad del siglo XX.

América del Sur fue un espacio geográfico tan conflictivo como otros del mundo en desarrollo durante la Guerra Fría, en donde la continua agresión entre los polos

12 Diario El Mercurio; 7-X-2002; C-6.

13 Libro de la Defensa Nacional de Chile; Parte III, la Defensa Nacional; Capítulo 3, Política de Defensa; p. 87.

ideológicos resolvió los conflictos provocados por las desigualdades y exclusiones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales al interior de los estados y transformó a las Fuerzas Armadas en actores de tal resolución. En Asia y África se asume la dimensión interestatal del enfrentamiento, propiciando las intervenciones armadas de terceros y asociando los rasgos del conflicto ideológico global con las contradicciones e intereses particulares de los pueblos y estados que median en la lucha. Así tenemos a Corea del Norte (y China) versus Corea del Sur (y tropas de la ONU), a Etiopía versus Somalia, a Sudáfrica versus Angola (y Cuba), a Vietnam del Norte versus Vietnam del Sur (y Estados Unidos), etc. En este contexto la defensa y las Fuerzas Armadas constituyen instrumentos forzosos para la supervivencia de los actores que encarnan la conflictividad.

En Sudamérica, por el contrario, la función defensa se ubica en la agenda de los bienes prescindibles por la baja ocurrencia del enfrentamiento interestatal particularmente y las Fuerzas Armadas deben superar todavía numerosas percepciones negativas para ser entendidas como instituciones que encarnan la unidad de los países. Además, en períodos de crisis económica la brecha perceptible entre los requerimientos para comprar material bélico y la satisfacción de las urgentes necesidades cotidianas tiende a ensancharse todavía más. Por ello la instalación de un debate público transparente e informado que no apele a la irracionalidad y el voluntarismo ciudadano coopera a dilucidar los intereses de la seguridad y defensa del país, en cuyo marco la autoridad recoge la opinión del pueblo, la procesa en conjunto con los intereses más permanentes y toma una resolución dimensionando los costos y beneficios generados por las adquisiciones de material bélico en el tiempo.

3) La asimetría de poder entre Chile y Estados Unidos es un factor de riesgo a considerar en la formulación de una nueva relación bilateral de seguridad y en la percepción de oportunidades; factor que para el caso puede materializarse en:

- El poder que tiene la superpotencia para comprometer un alineamiento a partir de tres temas sensibles en lo global y regional: 1) En la intervención en misiones de paz por su influencia sobre el sistema internacional. 2) En la eventual presión que podría ejercer sobre el nuevo Miembro no Permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. 3) En la reestructuración del sistema hemisférico de seguridad y defensa, particularmente en la articulación de los temas que considere sensibles para sus intereses y afecten nuestra política exterior y de defensa.
- La calidad de los sistemas previstos por la FACH a incorporar en los F-16 y en las garantías que se deben tomar en los contratos de mantención y previsión de repuestos.
- El desarrollo, si la calidad de las compensaciones económicas no posibilita el acceso a las tecnologías de bienes y servicios que mejoran la renovación del recurso humano en congruencia con un desarrollo sustentable.

LAS NOTABLES CAPACIDADES DE LOS F-16

El sistema aerospacial reúne a la Fuerza Aérea de Chile como entidad rectora, la Dirección General de Aeronáutica, la industria aeronáutica en general, los organismos privados y comerciales que hacen uso del aire y del espacio, los ingenios aerospaciales

14 Concha Besa, José; "Poder Aéreo, Estrategia Aérea y Roles de la Fuerza Aérea de Chile"; en Revista Minerva (Fuerza Aérea de Chile); N° 48; Junio 2001; p. 17.

proyectados y en operación y la educación superior de orientación aeroespacial. Tiene una capacidad que se denomina poder aéreo y participa activamente en la Defensa del país, en su Desarrollo y cooperando a su Presencia Internacional¹⁴.

En **la Defensa** del país la FACH coopera mediante la "vigilancia y el control positivo del espacio aéreo soberano de Chile, entendido como aquel que se superpone al territorio nacional, incluidas aguas interiores y adyacentes", funciones que cumple a través de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC).

En el conflicto armado asume cuatro roles tradicionales¹⁵:

1. El Control del Aire que se logra a través de todas las misiones destinadas a la destrucción del poder aéreo adversario para asegurarlo en beneficio propio sin restricciones y negárselo al adversario. Su obtención permite alcanzar el grado de libertad necesario para que las fuerzas amigas de mar y tierra puedan actuar con mínimas restricciones durante el resto del conflicto.
2. De Negación del Poder Militar Adversario que se realiza mediante el empleo del poder aéreo en contra de fuerzas de superficie, a fin de negar al adversario la posibilidad de avanzar y ocupar territorios, de explotar espacios marítimos, neutralizando o destruyendo capacidades y fuerzas de superficie adversarias, ojalá, antes que sean empleadas en contra de fuerzas amigas.
3. El Ataque Estratégico cuyo propósito en una connotación política es afectar la voluntad de lucha del enemigo para sostener el conflicto. Se realiza mediante ataques a objetivos estratégicos de tipo político, industrial y militar.
4. El Apoyo de Combate que se materializa a través del Transporte Aéreo en el nivel estratégico, teatro de operaciones y táctico; el Reabastecimiento en Vuelo y el Reconocimiento en todas sus versiones: Estratégico, táctico, fotográfico, de alta resolución, satelital, etc.

En **el Desarrollo** del país la FACH contribuye decididamente a la integración del territorio nacional; la Empresa Nacional Aeronáutica (ENAER) exporta productos de gran valor agregado -a superar por lo pactado en los Offsets- evitando la salida de divisas; el Servicio Aerofotogramétrico proporciona la cartografía destinada a la prospección, explotación y seguimiento de los recursos naturales del país; la DGAC proporciona a través de la Dirección Meteorológica de Chile servicios de pronósticos esenciales para la planificación del vuelo, la agricultura, la pesca, el medioambiente, etc., a la vez que controla las concesiones, administra y mantiene los aeropuertos y aeródromos del territorio; coopera en caso de catástrofes naturales y emergencias y ha incursionado en el campo espacial con resultados que superan las expectativas gracias a la información y su eventual aplicación para futuros desarrollos económicamente rentables.

En **la Presencia Internacional** la FACH se destaca integrando misiones de paz de Naciones Unidas en Kuwait e Irak. En 1995 contribuye con observadores en la selva amazónica conforme a la calidad de garante de Chile en el conflicto peruano-ecuatoriano y la Feria Internacional del Aire y del Espacio (FIDAE) ha llegado a posicionarse como una de las cuatro ferias principales de su tipo en el mundo.

En el marco aludido la compra de los F-16 serviría por tanto a los propósitos de la Defensa, el Desarrollo y la Presencia Internacional de Chile.

15 Ibid; pp: 18-19.

UN PODEROSO INSTRUMENTO PARA LA DEFENSA

La Fuerza Aérea siempre ha manifestado que el poder disuasivo incorporado en los aviones y las consideraciones que ello genera deben entenderse en el marco del Plan Bicentenario (2010), visualizando para ese momento y los años siguientes una fuerza relativamente pequeña en cantidad, pero moderna y completa en capacidades, eficiente y congruente con las demandas que el entorno nacional e internacional ofrecen a Chile¹⁶.

Es de conocimiento público que se han cuestionado los criterios de selección en la elección del F-16 "Fighting Falcon" C/D Block 50/52 Plus, tanto como plataforma del Nuevo Avión de Combate como por las eventuales restricciones que impondría Estados Unidos a la instalación de sistemas de punta. El Comandante en Jefe de ese momento, General del Aire Patricio Ríos Ponce, responde señalando que la elección no se dilucida en el análisis teórico de las capacidades comparadas, sino en el plano que responde mejor a la compleja matriz de requerimientos concretos de la FACH. En relación a la histórica vinculación de dependencia el general Ríos afirma: "Hay que estar preparados para reducir al mínimo esa asimetría, de manera que resulte compatible con nuestros intereses y podamos alcanzar el mejor acuerdo con nuestros márgenes de maniobra"¹⁷.

Hace más de un año que el gobierno del Presidente Lagos aprobó la compra por un monto de 660 millones de dólares, cifra que podría cambiar dependiendo del tipo de pago y de los intereses que involucren los préstamos solicitados. Consciente de que el tema de los sistemas es sensible y se maneja de manera reservada, pero también que la política de defensa es una política pública y que lo ideal es asegurar el máximo compromiso ciudadano, se estima que el tiempo transcurrido es un plazo razonable para explorar en aquellos requerimientos disuasivos que responden mejor a los requerimientos específicos de la rama del aire y conocer en definitiva si los aviones responden a la gestión del nuevo modelo político-estratégico.

Quien escribe no comenta la elección de las aeronaves como plataformas pues asume que satisfacen los requerimientos técnicos básicos y centra su análisis en los sistemas a través de las seis áreas de crecimiento de los F-16, definidas por la entonces Lockheed Martin Tactical Aircraft Systems¹⁸ en 1997.

La entrada en servicio de aquellos sistemas que adoptaría la FACH en una solicitud "a pedido" y que tienen el propósito de ofrecer mayor confiabilidad y menor apoyo logístico a los roles del poder aéreo se identifican cronológicamente por área, tomando en cuenta que el organigrama señala que los aparatos llegan entre fines de 2005 y comienzos de 2006:

1. Sensores y Aviónica:

1998.- Suministro del avanzado sistema de identificación amigo/enemigo (IFF) BAE System AN/APX-113(V). Adoptado por la FACH u otro de capacidad similar.

2002.- Instalación del radar multipropósito Northrop Grumman AN/APG-68(V)9 con antena de barrido mecánico de última generación¹⁹. Combina tecnología de punta

16 Ciranno Maureira, Antonio; "Entrevista al Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile, General del Aire Patricio Ríos Ponce"; en revista Tecnología Militar; N°1/2002; p. 58.

17 Ciranno Maureira, Antonio; "Entrevista al Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile, General del Aire Patricio Ríos Ponce"; en revista Tecnología Militar; N°1/2002; p.60.

18 Janssen Lok, Joris; "New-age F-16 spans the fighter generations. Years after its first flight, the F-16 continues to explore its potencial"; en International Defense Review (IDR); February 2000; pp: 28-31.

19 Hewish, Mark y Janssen Lok, Joris; "Contributing to the Common Good"; en International Defense Review (IDR); January 2002; pp. 42-43.

con una arquitectura abierta de sistemas (de uso comercial), para aprovechar al máximo la capacidad de combate y reducir los costos. Adoptado por la FACH.

2003.- Integración del Rockwell Collins Link 16 datalink, el Sistema de Enlace de Datos Tácticos en tiempo real más moderno. Trasciende el interés de la FACH.

2. Fortalecimiento de Sistemas y Cabina:

2003.- Introducción del computador modular de misión Raytheon MMC 5000. Demuestra un increíble aumento de capacidades con procesadores de punta a la vez que se adapta a la arquitectura existente. Adoptado por la FACH u otro de capacidad similar. Debe recordarse que existe la voluntad institucional de introducirse en los programas con los códigos originales para optimizarlos.

2003.- Incorporación del Indicador de Blanco Montado en el Casco del Piloto de 4ª generación, Joint Helmet Mounted Cueing System (JHMCS) de la empresa Vision Systems International. Adoptado por la FACH²⁰.

2003-2004.- Sistema de presentación de datos en tres pantallas a color multifuncionales que facilita la interacción del piloto con la plataforma y los sistemas. Adoptado por la FACH²¹.

2003-2004.- Materialización de avanzados controles digitales de vuelo que optimizan el funcionamiento del piloto automático y el bastón de mando que opera conjuntamente el avión y el sistema de armas. Adoptado por la FACH.

3. Incremento del Alcance y Carga Bélica:

1999.- Introducción del tanque eyectable externo israelí de 600 galones que producen un aumento de un 60% del radio de acción. Adoptado por la FACH.

2000.- Integración de la sonda de reabastecimiento Sargent-Fletcher ART/S. Es un tanque transportado bajo las alas con una "manguera" retractable, de bajo costo y que no requiere modificaciones estructurales. Trasciende el interés de la FACH.

2002.- Aumento del peso máximo de despegue a 21.800 kilos, comparado con los 16.050 de los primeros F-16. Incremento adoptado por FACH.

2003.- Incorporación de nuevos tanques de combustible aerodinámicos en el fuselaje (Conformal Fuel Tanks). Agregan 1360 litros de combustible y afectan el mínimo las condiciones de vuelo²².

4. Infraestructura:

1999.- Implementación de un sistema de producción de oxígeno para el piloto en el avión. Previsiblemente adoptado por la FACH.

2000.- Instalación de baterías que requieren control una vez al año, en vez de cada 60 días. Adoptadas por la FACH.

2004.- Los F-16 chilenos adoptan el motor General Electric F110-GE-129 de 29.000 libras de empuje²³, el propulsor más potente instalado en los F-16. Este año la empresa constructora ofrece la versión de 32.000 libras.

20 Show News Aviation Week's; Fidae 2002 Stop Press; Thursday, april 4; 2002; pp. 6-7.

21 Ciranno Maureira, Antonio; "Fuerza Aérea de Chile tendrá aviones F-16"; en revista Tecnología Militar; N°1-2002; p. 64.

22 Sweetman, Bill; "Looking to a fighter future"; en International Defense Review (IDR); February 2002; p. 64.

23 Show News Aviation Week's; Fidae 2002 Stop Press; Thursday, april 4; 2002; pp. 6-7-

5. Autoprotección:

2004.- Suministro del sistema de guerra electrónica de última generación AN/ALQ 211(V)4 por la ITT Avionics División, denominado Advanced Integrated Defense Electronics Warfare System (AIDEWS). Adoptado por la FACH²⁴.

6. Armamento:

1999.- Compatibilidad total con la Joint Direct Attack Munition (JDAM), GBU-31 y GBU-32, bombas "inteligentes" de planeo con guía GPS/Inercial; el AGM-154 JSOW (Joint Stand-Off Weapon) ingenio modular de lanzamiento más allá del alcance de las armas enemigas, con aletas plegables y guía GPS/Inercial; el Wind Corrected Munitions Dispenser (WCMD) contenedor de submuniciones "inteligente" de planeo con guía inercial. Son opciones de armamento que satisfacen la Negación del Poder Militar Adversario y el Ataque Estratégico.

2000.- Introducción de la barquilla (pod) de navegación y ataque Litening II de Rafael/Northrop Grumman. Dirige con precisión municiones guiadas de día y de noche en todo tiempo²⁵. Adoptada por la FACH u otra de capacidad similar.

2003-2004.- Integración de los misiles aire-aire de corto alcance Raytheon's AIM-9X y del consorcio europeo Bodenseewerk Gerätetechnik (BGT), el IRIS-T de 4ª generación. Son opciones de armamento que satisfacen la misión de Control del Aire. El AGM-158 JASSM (Joint Air-to-Surface Stand-off Missile) un ingenio modular de lanzamiento más allá del alcance de las armas enemigas, con motor, aletas y guía GPS/Inercial adosada a una fase terminal infrarroja. Es una opción de armamento que satisface la misión de Ataque Estratégico.

COMENTARIO

A partir de lo señalado el autor puntualiza tres temas:

- 1) No cabe duda que los F-16 "Fighting Falcon" C/D Block 50/52 Plus de la Fuerza Aérea portan sistemas de última generación y que requieren para su pleno empleo el apoyo que le pueden prestar las otras capacidades de que dispone la institución. Unas y otras forman parte de las tendencias que vislumbran el poder aéreo del siglo XXI cuando ensanchan las fronteras de los roles tradicionales porque se involucran en operaciones limitadas por el tiempo y/o el espacio, proporcionan al poder político una capacidad de respuesta gradual y tienen su expresión en las nuevas tecnologías: el abastecimiento en vuelo; el transporte militar; el rescate en combate, los perfiles de vuelo y la selección de objetivos en función de los fines políticos; los sistemas de mando, control, comunicaciones, inteligencia y alerta temprana y el reconocimiento en tiempo real²⁶.

Con el fin de entregar mayores antecedentes sobre las potencialidades, quien escribe concentra su mirada en el rango de las armas que facilitan a los F-16 el cumplimiento de tales misiones. Son sistemas precisos a gran distancia que alcanzan el blanco de día y de noche bajo cualquier condición meteorológica,

24 Briefs "AIDEWS for F-16"; en International Defense Review (IDR); October 2002; p. 4.

25 Hewish, Mark y Janssen Lok, Joris; "Advance of the pods: enhancing precision attacks night and day"; en International Defense Review (IDR); March 2002; pp. 50-51.

26 Pöppelmann, Jürgen; "Nuevas tendencias en las fuerzas aéreas – tecnologías, material, principios operativos"; en revista Tecnología Militar; N° 1/2002; pp. 8-16.

baten los objetivos bien protegidos al primer sobrevuelo y lanzan su carga bélica a una distancia segura.

En el rol del **Control del Aire** la FACH emplea misiles israelíes Rafael aire-aire de corto alcance Phytón 4, comparables a los AIM-9X e IRIS-T, el R-73LE ruso, el ASRAAM británico o el V-3E A-Darter sudafricano. Entretanto Rafael desarrolla el ingenio de la próxima generación, el Phytón 5, en colaboración con la Lockheed Martin Missiles and Fire Control²⁷. En lo referente al empleo de los publicitados vectores aire-aire de mediano alcance con guía autónoma por radar más allá del rango visual, todo tiempo y con capacidad para atacar blancos aéreos a baja altitud, el mercado oferta el estadounidense AIM-120 B/C AMRAAM cuya venta habría sido liberada para la región; el MICA de origen francés; el avanzado Meteor de un consorcio europeo que entraría en servicio en 2008 y el Derby israelí. Trasciende la opción de compra por un número indeterminado de misiles Derby.

En el rol de **Negación del Poder Militar Adversario** y el **Ataque Estratégico** las empresas de Estados Unidos ofrecen desde las bombas convencionales, baratas y no discriminantes hasta los costosos misiles aire-tierra ya integrados en los F-16 como el Maverick AGM-65 de uso múltiple con guía infrarroja, laser o TV, el HARM AGM-88C antirradar o el Harpoon AGM-84A antibuque. Los avances tecnológicos más acelerados se producen en el rango intermedio con los denominados ingenios "inteligentes" que entregan la mejor relación costo-eficacia y una mayor flexibilidad. Su cuerpo es el de una bomba convencional (o una cabeza especializada) al cual se le integra una estructura de aletas/estabilizadores que le entrega una relativa capacidad de planeo y una cabeza de guiado que le proporciona la trayectoria hacia el blanco. Allí se encuentran las familias de bombas con guía láserica Paveway II (GBU-10, GBU-12, GBU-16) y Paveway III (GBU-24, GBU-27, GBU-28); aquellas con guía GPS/inercial denominadas Joint Direct Attack Munition (GBU-31, GBU-32); el contenedor de submuniciones con guía inercial Wind-Corrected Munitions Dispenser (WCMD); el ingenio modular de lanzamiento a distancia AGM-154C Joint Stand-Off Weapon (JSOW) con guía GPS/inercial y el ingenio modular de lanzamiento a distancia con motor AGM-188 Joint Air-to-Surface Stand-off Missile con guía GPS/inercial y fase terminal infrarroja²⁸ entre los sistemas principales.

La tecnología francesa, rusa, británica, sueca, china o noruega también ofrece misiles, bombas "inteligentes" e ingenios modulares de lanzamiento a distancia dotados con altas prestaciones; sin embargo el ajuste requiere un valor adicional que debe costear el país interesado si la superpotencia acepta la integración de armamento foráneo en sus plataformas.

Por su parte la FACH tiene una dilatada experiencia con los sistemas israelíes. En determinado momento despliega proyectiles aire-aire de corto alcance, miras montadas en el casco del piloto de 3ª generación y bombas de guía láserica en el material Hawker Hunter, F-5E/F Tigre II, Mirage Pantera o Mirage Elkan²⁹. Para integrar

27 Hewish, Mark, Butowski, Piotr, Daly, Mark, Janssen Lok, Joris y Heitman, Helmoed-Römer; "An Arrow to the Heart"; en *International Defense Review (IDR)*; julio 2002; pp. 32-33.

28 Hewish, Mark; "Smart and Smarter, new technologies are making aircraft bombs more effective" en *International Defense Review (IDR)*; January 2000; pp. 49-55 y "Future cruise will offer greater speed, guaranteed destinations" en *International Defense Review (IDR)*; February 2000; pp. 59-60 y Sweetman, Bill; "The falling price of precision" en *International Defense Review (IDR)*; April 2002; pp. 46-50.

29 Iturra, Alejandro; "La elección del F-16: una definición orientada por el peso de la historia"; en revista *Estudios Político Militares*; Centro de Estudios Estratégicos, Universidad ARCIS; N°1; primer semestre del 2001; p. 49.

en los F-16 Israel ofrece -además de los misiles aire-aire Python 4 y Derby, el sistema de puntería y navegación Litening II y el Indicador de Blanco montado en el casco del piloto JHMCS de 4ª generación- el proyectil aire-tierra de largo alcance "Popeye Lite" con guía GPS/inercial y fase final electro-óptica, el vehículo aéreo no tripulado "Harpy" antirradar, el dispositivo de guiado láser "Lizard" para modernización de bombas convencionales, el dispositivo de guiado infrarrojo "Opher", el dispositivo de guiado electro-óptico "Spice", la bomba de penetración PB500AI para blancos duros de guiado láser y el ingenio modular de lanzamiento a distancia MSOVL con características equivalentes al AGM-154C entre otros sistemas. En el sensible campo del reconocimiento diurno/nocturno, en tiempo real y todo tiempo ofrece la barquilla RecceLite y la mayor experiencia en la producción y uso de los vehículos aéreos no tripulados (UAV).

- 2) El previsible salto tecnológico que produce **la interoperabilidad de los sistemas adoptados en los F-16** como una condición "sine qua non" para operar con fuerzas aéreas tecnológicamente más avanzadas, obliga a mejorar la formación del personal y a perfeccionar la doctrina intensificando el trabajo con fuerzas multinacionales. La eventual imposibilidad de incorporar el Link 16 por razones de costo o políticas luego que la Fuerza Aérea demostrara su interés por el sistema de enlace de datos tácticos en tiempo real más moderno que permite el intercambio de información y órdenes digitalizadas entre los participantes de las misiones, abre las puertas para adoptar la versión Link 11 Mejorada junto a otros 25 países y la Armada de EE.UU.³⁰.

Un punto feble radica en el escaso apoyo de combate que presta la FACH con sus propios medios. La planificación institucional incluye en el acuerdo global la compra de dos aviones cisterna KC-135R pero el aumento de los costos impide tal adquisición. La rama del aire dispone de un 707 transformado en tanquero, el "Águila"; una flota de cuatro transportes Hércules C-130B/H; probablemente un pequeño número de Mirage/Elkan dotados con equipos de reconocimiento táctico y una aeronave de mando, control, comunicaciones y alerta temprana, el "Cóndor".

La experiencia indica que una manera de contrapesar tal insuficiencia se alcanza operando con fuerzas aéreas "amigas" dotadas con más y mejores medios de manera que ellas presten el apoyo de combate.

- 3) Es un hecho de conocimiento público que la visión general de las unidades de combate **contrae al máximo el rasgo "cooperativo"** de la herramienta militar (hasta hacerlo casi desaparecer) porque encarnan justamente las particularidades más explosivas del poder aéreo: velocidad, flexibilidad, movilidad, ubicuidad, alto poder, precisión y letalidad. Tal percepción no admite la menor tergiversación cuando se dimensionan las capacidades de las aeronaves en cuestión.

LO "COOPERATIVO" Y LA "PREVENCIÓN" DEL CONFLICTO

Cuando arriben las primeras unidades a fines del año 2005 o los inicios del 2006 es probable que las alternativas de empleo se limiten a tres opciones viables: En la defensa de la soberanía del territorio a nivel vecinal, interviniendo en acciones punitivas en el marco del régimen de seguridad regional o participando en misiones de imposición de la paz bajo el Capítulo VII de la Carta Fundamental de Naciones Unidas.

30 Briefs "Enhanced Link 11"; en International Defense News (IDR); april 2002; p. 3.

El autor estima que dadas las realidades del mundo globalizado y los lineamientos de la política exterior el orden de los factores es creciente; esto es, los compromisos del país demandan una mayor ingerencia en misiones de paz mientras las hipótesis de los conflictos interestatales se asumen en la lejanía del horizonte.

Es justamente este marco de proyección de fuerzas lo que mueve el eje de la estrategia desde una total identificación con lo "disuasivo" a un punto algo más cercano a lo "cooperativo"³¹. La argumentación es que la fuerza se emplea en la "prevención" de conflictos mayores a través de la cooperación militar ante un tercero que la ONU percibe como amenaza para la humanidad. Por lo demás la mediación armada bajo bandera de Naciones Unidas se entiende por la comunidad internacional como un tipo de resolución armada que se agrupa junto a otras bajo la denominación de Military Operations Other Than War (MOOTW).

En este contexto el punto que responde a la hipótesis inicial es que el diseño y la implementación de una estrategia basada en una proyección de fuerzas no corresponde a una disuasión "natural" porque requiere del país una actitud decidida, responsable y organizada de su política externa y de defensa ante los organismos internacionales. Este hecho **marcaría el inicio de un cambio concreto en el posicionamiento estratégico** y se materializa cuando el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea llevan a cabo las operaciones de imposición de la paz en los términos aludidos, de manera individual o en conjunto.

Esta permuta, sin embargo, deja en el aire dos preguntas sin respuestas:

- ¿Cuáles son las repercusiones en el espacio vecinal de una buena o mala demostración de poderío aéreo en una misión de imposición de la paz?
- ¿El logro de alcanzar un reconocimiento en tales misiones contribuye a un alineamiento más ancho y profundo con Estados Unidos?

CONSIDERACIONES FINALES

- La adquisición de los 10 F-16 "Fighting Falcon" C/D Block 50/52 Plus se inscribe en la reconstrucción de una relación de seguridad bilateral con Estados Unidos.
- La potencialidad de la plataforma y sus sistemas asociados, junto con la condición de interoperabilidad son superiores a lo que hoy portan otros aviones de combate de América Latina.
- La intervención en Misiones de Imposición de la Paz bajo el pabellón de Naciones Unidas se percibe como el escenario probable de intervención de los cazabombarderos.
- Tal empleo de las aeronaves da inicio a un cambio en la dimensión estratégica del país en orden a que ya no se instala en el mundo a través de la simple disuasión "latente", sino encarnando progresivamente la gestión de un modelo político/estratégico a través de una política decidida, responsable y organizada ante la comunidad internacional.
- En un escenario vecinal en donde el conflicto armado interestatal se percibe lejano, la participación en misiones de imposición de la paz consolida la razón de ser del "brazo armado" de la rama del aire.

31 García, Jaime; documento "La Metodología Estratégica Dinámica, un Modelo Moderno"; Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS); Washington; Marzo 2001; pp.18-20.

- Hay que dilucidar las consecuencias que trae en lo vecinal una intervención positiva o negativa de la FACH en el escenario descrito y analizar si tal rendimiento trae aparejado un mayor alineamiento con la superpotencia.
- ¿Hasta qué punto se encuentra preparado el país cultural, social y políticamente para asumir las bajas en combate del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea en misiones de imposición de la paz?

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIÓN BAJO G. BUSH: GEOPOLÍTICA DE LA INTERVENCIÓN ESTADOUNIDENSE EN LA GUERRA DEL GOLFO. UN MODELO EXPLICATIVO

CRISTIAN LEYTON SALAS*

On August 2nd, 1990, undoubtedly, a new chapter has been opened in the history of the international politics of the United States of America vis a vis the Middle East. The United States intervened massively against the occupational forces of Saddam Hussein, releasing Kuwait and destroying a significant part of Iraq's military power. What are the principles that motivate such an intervention, what kind of principles guide its development, and finally which ones determine its end? The answer falls on only one issue: the reaching of national interest define, this time, in geopolitics terms and also in balance of regional power. How can we explain the intervention from the social sciences scientific point of view? Focusing on the study of international relations how can we explain the motives or better yet the political problem behind the "inauguration" by the American administration of the so called "II Gulf War"?

It is important to analyze the consequences of certain decisions made in the past on foreign policies in order to project future scenarios like the next war against the regime of Saddam Hussein.

1. CAMINO HACIA LA INTERVENCIÓN

La invasión y ocupación del emirato petrolero de Kuwait por el ejército de Saddam Hussein abrirá la puerta a una de las más imponentes intervenciones militares estadounidense fuera de sus fronteras desde la II Guerra Mundial.

¿Cómo podemos explicar la intervención desde un punto de vista científico de las ciencias sociales? ¿Bajo qué enfoque del estudio de las relaciones internacionales podemos explicar los motivos o más bien, la problemática política, detrás de la inauguración por parte de la administración estadounidense de la llamada II Guerra del Golfo?

En momentos en que los Estados Unidos han iniciado una nueva guerra mundial, esta vez en contra del Terrorismo, en que la problemática iraquí aún causa resquemores en los medios decisorios estadounidenses, así como en momentos en que el Medio Oriente atraviesa uno de los capítulos más convulsionados del conflicto israelo-árabe, considero oportuno avanzar un análisis acerca del proceso de decisión que conllevó a una de las intervenciones bélicas más importantes en la historia de este país.

Mas aún, ad portas de una posible segunda intervención estadounidense en Iraq, esta vez con el objetivo claro y decidido de la administración Bush Jr., en orden a terminar definitivamente con el régimen de Saddam Hussein, se hace necesario comprender las motivaciones que impulsaron, lo que podríamos hoy catalogar como, la primera Tempestad del Desierto que azotó esta zona, la segunda, pudiendo producirse en los meses venideros con consecuencias impredecibles.

La intervención estadounidense en la crisis del Golfo no será lineal. Esta conocerá toda una evolución sobre el plano del compromiso político y militar, no sólo frente al emirato invadido, sino que también frente a su vecino, Arabia Saudita.

* Bachelor Ciencia Política área Relaciones Internacionales y Master of Arts en Ciencia Política área Estudios Estratégicos y Relaciones Internacionales, Université du Québec à Montréal (UQAM), Canadá. Graduado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS), National Defense University, Washington D.C.

En lo que podemos catalogar como la escalada de la intervención estadounidense, tres grandes etapas marcarán el compromiso en cuestión.

- a. La primera etapa tendrá un objetivo claro: (a). defender el reino Saudita de una posible agresión iraquí. En otras palabras, nadie sabía cuanto territorio saciaría el apetito de Saddam Hussein. (b). Se trataba, igualmente de mostrar simbólicamente a Hussein la determinación estadounidense en orden a defender esta zona estratégicamente sensible para Occidente, y sobre todo para la Comunidad de Potencias Mundiales. De esta forma, la operación "Escudo del Desierto" será oficialmente puesta en práctica el 8 de agosto de 1990. En este periodo de tiempo la estrategia estadounidense reposará sobre el binomio defensa-disuasión. Tal como fue señalado por George Bush padre en su alocución del 8 de agosto, en la cual anunciaba el envío de tropas en el Golfo Pérsico: *"The mission of our troops is wholly defensive (...) U.S forces will work together with those of Saudi Arabia and other nations to preserve the intergity of Saudi Arabia and to deter further Iraqui agression"*¹.
- b. La segunda etapa, tendrá en cuanto a ella, lo que podríamos denominar como un gran objetivo: dotar los decisores políticos estadounidenses (y sus aliados) de un instrumento bélico permitiéndoles "rechazar"² la agresión iraquí. Esta fase estará marcada por la decisión del presidente de los Estados Unidos en vista a acrecentar substancialmente el número de efectivos militares estadounidenses en el Golfo Pérsico. De esta forma, la estrategia norteamericana evolucionará desde una posición de defensa/disuasión hacia otra eminentemente ofensiva.
- c. Finalmente, la ultima etapa del compromiso militar estará marcada por la decisión del Presidente Bush en orden a debutar las hostilidades el 16 de enero a las 18H 35. Los objetivos oficiales de la operación "Tempestad del Desierto" consistirán en forzar al ejercito iraquí de dejar *"completamente, inmediatamente, e incondicionalmente Kuwait"* con el objetivo ultimo de *"restaurar el gobierno legitimo (kuwaití)"*³.

Ninguna variable es capaz de explicar, por sí sola, la intervención estadounidense en contra de Iraq a comienzos de 1991. Los constantes cuestionamientos de la variable "interés nacional" como explicativa de los eventos antes mencionados y, más aún, de los procesos de toma de decisión en política extranjera introducen una mayor relevancia a la temática en cuestión. A fin de comprender la lógica detrás de la decisión de escalar el conflicto con Iraq hasta la Tempestad del Desierto, nos serviremos del conjunto de las políticas declaratorias del Presidente George Bush, así como de algunos de sus más estrechos colaboradores.

Al testar la variable dependiente precedente trataremos de saber si los "outcomes" o consecuencias corresponden a los "outputs" o acciones decisorias. ¿En otras palabras, la idea fundamental será la de conocer si, finalmente, las acciones corresponden con los resultados buscados?

Avancemos, para ello, la problemática general.

2. PROBLEMÁTICA GENERAL

"After consultation with King Fahd and our others allies, I have today directed the Secretary of Defense to increase the size of US forces

1 George Bush, "The Arabian Peninsula: US Principles", Address to the nation from the Oval Office of the White House, 8 août, 1990, U.S Departement Of State Dispatch, Vol.1, No.1, 3 septembre 1990, pagina 4.

2 El 5 de agosto tres días luego de la invasión de Kuwait- Bush ya hablaba de "reverse out this aggression".

3 Se tratará de duplicar el numero de efectivos de 250 mil à 500 mil.

committed to Desert Shield to ensure that the coalition has an adequate offensive military option should that be necessary to achieve our common goals"⁴

¿Qué explica esta decisión de la Administración estadounidense?

Digamos que todo proceso de toma de decisión en política extranjera es extremadamente complejo por la innumerable cantidad de actores, variables y factores que están envueltos en el proceso, ya sea directa o indirectamente. Los decidores políticos están, generalmente, sometidos a una serie de factores medioambientales, tanto internos como externos, que influyen, y en ciertos casos determinan sus decisiones. Independientemente de las teorías de la decisión que queramos aplicar, una decisión no puede y no debería ser atribuida a un solo y único factor medioambiental.

Esto significa que no existe una monocausal explicativa de la toma de decisiones. Existen factores determinantes y otros de influencia, el equilibrio entre unos y otros genera la decisión misma.

Entremos en materia. Para ello evaluemos someramente la hipótesis avanzada.

2.1 HIPÓTESIS

La decisión de Bush consistente en aumentar a 500 mil el número de efectivos del contingente estadounidense fundamenta su explicación en la defensa y la promoción de los llamados intereses nacionales estadounidenses en el Golfo Pérsico. A mediano plazo, la estrategia estadounidense en la Crisis del Golfo será la de cazar manu militari las fuerzas iraquíes del Emirato de Kuwait, en este sentido, el acrecentamiento de las fuerzas estadounidenses se inscribe al interior de una necesidad de dotarse de los medios para llevar a cabo tal empresa. Por un lado, tal estrategia, les permitía alcanzar objetivos:

- a. reequilibrar el balance de poder en el Medio Oriente, fuertemente desbalanceado por las intenciones y las capacidades iraquíes –actuales y futuras– y
- b. servirse, en el periodo de la posguerra, de la amenaza iraquí para garantizar y asegurar una presencia física, casi permanente, en la zona del Golfo Pérsico.

Para lograrlo, no era necesario destruir Iraq como entidad estatal, tal y como sucedió con la Alemania hitleriana durante la Segunda Guerra Mundial. La administración estadounidense se impone entonces objetivos limitados: destruir parte importante de la capacidad militar ofensiva iraquí, pero no en su totalidad, y sobre todo, no proceder a una decapitación del estamento político dirigente iraquí, es decir, no tocar a Saddam Hussein.

De manera teórica:

Los Estados Unidos habiendo intereses geopolíticos a promover, estos se expresan a través de la necesidad de controlar un espacio geográfico vital para el sistema económico del conjunto del mundo occidental, el Golfo Pérsico. El control –directo o indirecto– de esta zona implica mantener un control sobre sus vías de acceso y de comunicación así como sobre los yacimientos petroleros.

Los Estados Unidos también identifican intereses fundados en la búsqueda del mantenimiento de un equilibrio regional de potencia. Una amenaza a la estabilidad y

4 George Bush, "The Arabian Peninsula: US Principles", Adresse, pagina 2.

seguridad en esta zona implicarían una intervención directa estadounidense. De esta forma, Iraq, al invadir Kuwait no sólo desestabilizó la región, convirtiéndola en lo que Robert Guilpin describe como una potencia revisionista, sino que, además, puso en peligro el acceso Occidental al petróleo.

Tal y como lo avanza Michel R. Gordon ,

"Even if Iraq did not attack Saudi Arabia, its occupation of Kuwait put its army astride the Gulf oil supply. That alone would give Baghdad greater political as well as an economic power, which it was bound to use for no good. Sooner or later, a strengthened Iraq would confront Israel and then Washington would find itself drawn in to a war in the Middle East"⁵.

Una vez explicitada la problemática general y la hipótesis, avancemos el marco teórico sobre el cual reposa el presente trabajo.

3. PROCESO TIPO DE TOMA DE DECISIÓN EN POLÍTICA EXTRANJERA

Las contrariedades que surgen en el momento de analizar las problemáticas políticas ligadas a los procesos de toma de decisión en materia de política extranjera o de defensa puede responder, en este sentido, a necesidades endógenas pero también a influencias o determinaciones generadas más allá de las fronteras políticas de los estados. Esto significa que una decisión dada puede emerger desde el interior mismo de la unidad estatal como producto de la interacción de intereses que se genera entre los diferentes actores locales, así como fruto de presiones o ventanas de oportunidad provenientes de actores o de esquemáticas situacionales internacionales. A continuación, nos abocaremos al análisis de dos componentes del proceso de decisión, los inputs así como los outputs, el medioambiente que generó una respuesta de la potencia extraregional estadounidense (problemática política), así como la decisión misma. El análisis del fenómeno de toma de decisión requiere un estudio profundo y detallado, de largo aliento, por lo que será dejado para una segunda oportunidad, mientras que los outcomes o consecuencias, estas se verán en el mediano y largo plazo.

Como lo veremos en las páginas siguientes, trataré de explicar el cuadro metodológico precedente del proceso de toma de decisión en política extranjera. Nos interesaremos sobretudo a la relación existente entre los outcomes (consecuencias) y los outputs (acciones)

De manera esquemática, la variable independiente será utilizada para testar la variable dependiente de la siguiente forma:



Medioambiente

Acciones

Consecuencias

5 Gordon, Michael R., y Trainor, Bernard E., *The General's War*, Little, Brown and Company, Boston, 1995, pagina 37.

3.1 ACRECENTAMIENTO DE LAS TROPAS ESTADOUNIDENSES EN LA CRISIS DEL GOLFO: INTERÉS NACIONAL COMO FUENTE DE LA DECISIÓN

La segunda semana de noviembre de 1990, Bush decide acrecentar el número de efectivos militares desplegados en el Golfo Pérsico. Esta decisión sobreviene tres meses después de haber decidido el envío del primer contingente de fuerzas estadounidenses a Arabia Saudita -8 agosto 1990-, medida catalogada, en aquel momento, como eminentemente defensiva y disuasiva. Según las propias palabras del presidente Bush, tal medida buscaba "preservar la integridad de Arabia Saudita y de disuadir otra agresión iraquí"⁶.

El primer paso hacia la escalada bélica ha sido dado.

El 2 de agosto de 1990, algunas horas después que las fuerzas de Saddam Hussein invadieron Kuwait, Bush considera que los intereses vitales de los Estados Unidos están en juego, "We remain committed to take whatever steps are necessary to defend our longstanding, vital interests in the Gulf"⁷, sostendrá.

¿Pero cuál es la interpretación que Bush asigna al término de interés nacional?

Para responder será necesario explorar el término de Interés Nacional según la teoría realista, para ello me servirá del enfoque desarrollado por Spykman, esto es el equilibrio de poder geopolítico.

3.1.1 LA INFLUENCIA MEDIOAMBIENTAL: EL ENFOQUE REALISTA DE SPYKMAN

De manera general, Spykman considera que los factores geográficos determinan las relaciones internacionales y el poder de influencia global estadounidense.

De esta forma, según Spykman, el objetivo primero de los estados en la escena internacional es el acrecentamiento o preservación de su poderío. "The State must make the preservation or improvement of their power position a principal objective of their foreign policy"⁸, avanza.

En este sentido, una de las principales, si no la principal, característica del enfoque realista sería que los Estados se encontrarían sometidos en una búsqueda constante del poder, su comportamiento estaría, entonces, determinado por la búsqueda del control de las voluntades de los otros actores del sistema internacional. En el caso específico del enfoque de Spykman, el control en cuestión residiría, principalmente, sobre determinadas características geográficas las que dominadas, acrecentarían la proyección del poder político, económico y cultural de los Estados Unidos. De esta forma, la política extranjera estadounidense debía estar centrada en ejercer un control directo sobre determinados espacios geográficos⁹. El espacio físico es visto como un instrumento al servicio de los intereses nacionales.

En otras palabras, espacio igual influencia.

6 President Bush, "US Increases Troop Commitment In Operation Desert Shield", US Department of State Dispatch, Vol 1, No.11, Noviembre 12, 1990
7 George Bush, "Remarks and an Exchange With Reporters on the Iraqi Invasion of Kuwait", Public Papers of the President, 2 agosto 1990, pagina 1083.
8 Spykman, Nicholas., America's Strategy in World Politics: The United State and the Balance Of Power, New York, Hancourt, Bruce and Company, 1942, pagina 35.
9 Con el fin de, "to seek acces to sea, and to dominate strategic points near communication routes"

Sin embargo, el control del espacio sólo debe ser visto como una plataforma que permite una mayor visibilidad y de allí una mayor credibilidad en la función disuasiva o coercitiva. No tiene valor real en la ausencia de una política internacional consciente de la naturaleza del sistema internacional, esto es en la difusión jerarquizada de la potencia así como de una fragmentación de los intereses nacionales del conjunto de los estados. De allí la necesidad de dotarse de instrumentos capaces de reequilibrar, equilibrar y contra equilibrar los balances de poder y militares regionales.

3.1.2 EL BALANCE DE PODER SEGÚN SPYKMAN

Spykman considera, de esta forma, que el objetivo principal de la política extranjera es la preservación de los equilibrios regionales de poder. Según él, de la misma manera en que los Estados Unidos ayudaron al Reino Unido frente a la agresión de la Alemania hitleriana durante la Segunda Guerra Mundial, de la misma manera estos deberían apoyar al Japón de la posguerra.

Ahora bien, un punto central es el carácter limitado y restrictivo de lo que deberían ser los objetivos en política extranjera seguidos por las autoridades políticas estadounidenses. Según él, "*An equilibrium of forces is inherently unstable, always shifting, always changing*"¹⁰. En este sentido, cuando Spykman analiza lo que debería ser la política extranjera estadounidense luego del fin de la Segunda Guerra Mundial, este reafirma que el objetivo militar de los Estados Unidos no debería ser la destrucción total de la Alemania o de Japón como entidades estatales, ni sus respectivas capacidades bélicas. Según él, estos tendrían un rol central que jugar en el sistema de balance de poder europeo y asiático, respectivamente. Esto es, contener el poderío creciente de la Rusia soviética y de la futura República Popular de China. "*The present war effort is undoubtedly directed against the destruction of Hitler and their National Socialist Party, but this does not necessarily imply that is directed at the destruction of Germany as a military power*", sostendrá. "*Similar reasoning is applicable to the Far East. The danger of another Japanese conquest of Asia must be removed, but this does not inevitably mean the complete elimination of the military strength of Japan...*"¹¹, agregará.

La preocupación de Spykman con relación a la emergencia de vacuums de poder como resultante de guerras totales está ligada a la asignación del poder político, militar y económico por estados potencialmente contrarios a los intereses nacionales estadounidenses en el globo. La implosión o explosión de unidades estatales tiende a crear fenómenos de evacuación del poderío una vez concentrado en la estructura estatal original. La problemática asociada a este fenómeno es hacia quién y cómo dicho poder será evacuado y posteriormente cómo será absorbido. Un ejemplo ilustrativo podría ser la desaparición de la Unión Soviética en 1991. En un momento dado, el poder nuclear militar y balístico antes concentrado en el Kremlin se encuentra atomizado entre cuatro países, tres ex-repúblicas soviéticas y la Federación Rusa. De la noche a la mañana nacen otras tres superpotencias nucleares. El peligro percibido por Occidente radica en el control que dichos nuevos órganos estatales efectivamente tienen sobre tales capacidades de destrucción masiva. El vacío de poder en este caso se encuentra enfrentado a un fenómeno de

10 Ibid., pagina 27.

11 Ibid., pagina 460.

proliferación horizontal de capacidades nucleares. Para Rusia tal escenario también resulta un problema mayor al perder el monopolio del poder de destrucción masiva del átomo y por ende una disminución considerable de su influencia política y militar en su Extranjera Cercano.

En resumen, la preservación de un balance de poder regional debe reposar sobre la guerra como medio de reequilibraje, pero este medio de fuerza organizada debe ser utilizado racionalmente, de manera limitada, para justamente, no crear vacíos de poder incitando la emergencia de una inestabilidad aún mayor. Spykman llegará incluso a considerar que el fin de un orden internacional dado, como aquel de la Segunda Guerra Mundial, por ejemplo, generará otro en donde las leyes de conducta y el lugar que ocuparán los nuevos y antiguos actores responderán siempre a un sistema de equilibrio de poder. La tendencia esta allí, es inmanente al sistema internacional. En este sentido afirmará:

*"Basically, the new order will not differ from the old, and international society will continue to operate with the same fundamental power patterns. It will be a world of power politics in which the interests of the United States will continue to demand the preservation of a balance in Europe and Asia"*¹²

De manera general, podemos decir que las diferentes administraciones estadounidenses han alineado, históricamente, su política extranjera en torno a este principio: mantener los equilibrios de poder en el ámbito mundial y regional. Uno de los casos más ilustrativos es la relación de equilibrio existente entre Israel y los estados árabes regionales. A partir de la década de los 60, específicamente hacia fines de esta década, los EE.UU. han configurado, preservado y reforzado constantemente un orden vecinal de equilibrio asimétrico a favor de Israel. En otras palabras, las administraciones han procedido a asegurar la supremacía bélica israelí como forma de evitar una guerra regional, por un lado, y por otro, como el medio permitiendo a Israel evitar cualquier intento de polifundio hacia esta entidad estatal. Existe un equilibrio israelo-árabe, sólo que éste es asimétrico. La percepción según la cual Israel es un estado pro estatus quo y los árabes revisionistas del orden posguerra del 67 introducen una determinada validez a este enfoque.

Luego de haber avanzado, si bien someramente los fundamentos teóricos sobre los cuales parece fundarse la decisión de Bush en torno a hacer evolucionar la intervención estadounidense desde una de disuasión a otra de coerción, procederemos a testarla. Con el fin de realizar esta tarea, nos serviremos de los discursos pronunciados por esta personalidad así como de aquellas de su entorno político más cercano. ¿Cómo podemos verificar que las motivaciones filtradas por medio de las acciones tomadas por Bush tuvieron las consecuencias deseadas?

Un elemento de análisis que nos permitirá conocer la eficacia de los outputs, será la decisión de Bush en orden a detener, en un momento dado, las hostilidades en contra de la Guardia Republicana de Saddam Hussein.

12 Ibid., pagina 461.

13 Bush, George, "Message to the Congress on the Declaration of a National Emergency With Respect to Iraq", 3 agosto, 1990, Public Papers of the President, pagina 1095.

4. INTERÉS NACIONAL ESTADOUNIDENSE EN EL GOLFO

Incluso antes del envío del primer contingente de las tropas estadounidenses en territorio Saudita, Bush ya había hecho pública la problemática representada por la agresión iraquí a sus intereses nacionales. Según éste, la invasión de Kuwait por Irak *"threatens the entire structure of peaceful relations amongs nations in this critical region. It constitutes an unusual and extraordinary threat to the national security, foreign policy and economy of the United States"*¹³.

En otras palabras, Iraq aparece, a la luz del discurso en cuestión, como un estado fundamentalmente revisionista del orden dominante impuesto por Estados Unidos, fuente natural de inestabilidad regional y de allí mundial.

Sobre el plano geopolítico, entonces, los intereses nacionales expresados por el presidente estadounidense son:

- a. evitar el control de parte importante de los recursos petroleros por Iraq o tal como Bush lo remarca *"...opposition to the potential domination of the energy resources that are crucial to the entire world"*¹⁴.
- b. Garantizar la libre circulación del petróleo como lo sostenía el vice-presidente, Dan Quayle, *"A key strategic goal of US Middle East policy has been to assure the uninterrupted flow of oil at reasonable prices"*¹⁵.
- c. Garantizar el libre acceso hacia los yacimientos petroleros, como lo afirma Bush al 15 de agosto de 1990, *"Our action in the Gulf is about...maintening acces to energy resources that are key—not just to the functioning of this country but to the entire world. Our jobs, our way of life, our own freedom...would suffer if control of the world's great oil reserves fell into the hands of Saddam Hussein". "Energy security is national security for us and for every country"*¹⁶.

Podemos constatar que para la administración estadounidense los intereses nacionales dejan de ser factores subjetivos para convertirse en objetivos reales con efectos directos e inmediatos en la salud económica, política y militar de Occidente.

5. IMPORTANCIA DEL PETRÓLEO MEDIO ORIENTAL PARA LOS ESTADOS UNIDOS

El enfoque realista nos enseña la importancia de la economía para el acrecentamiento de la potencia de los estados, en este sentido R. Guilpin explica gran parte del poderío de las Grandes Potencias en sus capacidades económicas permitiéndoles mantener y subvencionar dicho poder global.

Uno de los principales instrumentos en política extranjera es el económico. La erosión de este instrumento viene, sobre el plano teórico, acompañado por una debilidad de las capacidades militares lo que entrena inevitablemente una limitación de las capacidades sobre el plano de la política que guía su accionar fuera de sus propias fronteras nacionales¹⁷.

El petróleo constituye el principal y, lejos, el más importante pilar energético de la economía occidental desde comienzos del siglo XX cuando el carbón comenzó a ser sustituido de manera progresiva.

14 Ibid., pagina 1090.

15 Quayle,D., "America's Objectives in the Persian Gulf", Address at Seton Hall University, South Orange, New Jersey, 29 noviembre 1990, US departement of State Dispatch, Vol. 1, No. 15, 10 diciembre, 1990, pagina 3.

16 Bush, George., "Against Agression in the Persian Gulf"; Address to empyees at the Pentagon, Washington, DC, 15 agosto 1990, US Departement of State Dispatch, Vol. 1, No. 1, 3 Septiembre, 1990, pagina 2.

17 Teooria sustentada por Paul Kennedy en su obra "Auge y Decline de las Grandes Potencias ».

18 Por indirecta debemos comprender un conflicto belico regional, como la guerra Iran-Irak la cual puso en jaque la libre circulacion del petroleo.

Una interrupción, directa o indirecta de la comercialización de este recurso tendría efectos, ya sea positivos o negativos sobre la economía mundial, especialmente sobre aquellas de los países industrializados¹⁸. En este sentido, 27,3% del petróleo comercializado proviene del Medio Oriente. Los Estados Unidos no siendo autosuficientes sobre el plano del consumo de hidrocarburos –a partir de 1947–, importan alrededor del 50% de los cuales el 10.9% proviene de la región del Golfo. Barbara Boxer, representante demócrata, afirmaba *"its a very small amount ; we can be independent of that within 10 years"*.

Si tal es el caso, ¿en dónde radica la importancia estratégica del petróleo proveniente de esta zona?

La respuesta a esta pregunta esta sujeta a otra, ¿Quién controla el petróleo?

En efecto, en el corto y mediano plazo, aquel o aquellos que controlan su extracción y posterior comercialización pueden influenciar directa o indirectamente su precio sobre el mercado internacional; a largo plazo, mas las reservas de petróleo en una región son importantes, mas el estado que las controla¹⁹ acrecienta su influencia sobre el plano internacional. Lo precedente es efectivo sólo si existe la voluntad política en llevarla a cabo. La capacidad económica no es directamente proporcional a la capacidad política ni militar. El factor voluntad es fundamental para que la ecuación se dé.

Para el corto y mediano plazo, los efectos sobre la economía mundial son conocidos: alza del precio del petróleo, potencial alza de la inflación lo que se traduce finalmente en inestabilidad socioeconómica y de allí política. En cuanto al control de las reservas petroleras, es necesario comprender que los Estados Unidos sólo poseen un 3% de las reservas mundiales²⁰. Ahora bien, mientras que año tras año las reservas en cuestión aumentan como consecuencia del descubrimiento de nuevos yacimientos, las reservas estadounidenses conocen una disminución progresiva desde 1970. Entre 1986 y 1990, mientras la demanda de petróleo aumentaba en los Estados Unidos, la producción endógena por año disminuía de 2 millones de barriles por día menos de los que Kuwait producía en 1989²¹.

La cuestión del petróleo y, más precisamente, la dependencia estadounidense hacia esta fuente energética impone un problema mayor para su seguridad económica, así como para su seguridad militar. En este sentido, en momentos en que James Baker testificará delante del Comité de Asuntos Extranjeros del Senado con el fin de definir lo que debería ser la política del coloso norteamericano hacia el Medio Oriente en el periodo de la posguerra fría, éste avanzará un desafío que los Estados Unidos deberían afrontar solos: la dependencia estructural de la economía Estadounidense frente al petróleo. En este sentido Baker sera enfático: *"We simply must do more to reduce our energy dependence"*²².

La naturaleza del o de los regímenes políticos árabes que controlen directamente los yacimientos de petróleo es central si queremos conocer el tipo de amenaza ligada al precio y a la libertad de circulación del mismo.

Para Lieber Robert,²³ la naturaleza "revisonista" del régimen de Bagdad significaba que, si éstos, controlaban los yacimientos de Kuwait y de Arabia Saudita –46% de las reservas mundiales–, Hussein habría ciertamente buscado modernizar su arsenal de guerra con el fin

19 En este caso hacemos referencia a la nacionalidad de los capitales de las empresas privadas que proceden a su extracción y comercialización.

20 Kuntz, Philip., "Unstable Mideast Oil Supply Rocks the World Market", Congress Quarterly, Edición Especial, 15 enero, 1991, pagina 21.

21 Ibid., pagina 22.

22 Doherty, Caroll., "Baker Provides First Glimpse Of Postwar Mideast Goals", Congress Quarterly, 9 febrero 1991, pagina 381.

23 Liber, Robert., "Oil and Power After the Gulf War", International Security, vol.17, no.1, pagina 166-167.

de ejercer una hegemonía regional. La voluntad hegemónica existía. Se trata de saber quién controla efectivamente el petróleo, ¿un estado revisionista del orden mundial o de un estado conservador del estatus quo? La naturaleza de la amenaza depende de la naturaleza del régimen árabe. En este sentido Dan Quayle remarcará lo siguiente, *"The United States oppose Saddam Hussein's bid for regional hegemony. We do not think Israel's existence, or existence of other friendly regional states, should be threatened"*²⁴.

Digamos que la ecuación más recursos económicos, más armamento, más inestabilidad no puede ser aplicada urbi et orbe. En esta ecuación es indudable que el factor de hostilidad marca una vez más la diferencia, determinando la postura de defensa y extranjera que un determinado país adopta. Ahora, no obstante que el factor de hostilidad si bien explica el cruce del umbral que separa la amenaza de la acción bélica propiamente tal, no siempre se materializa. Muchas veces la falta de voluntad política limita o neutraliza aventuras o acciones bélicas interestatales.

Continuando con nuestro razonamiento, establezcamos que a lo largo de toda la crisis habrán "political goals" que permanecerán inmutables y que, por lo tanto, se inscribirán en una voluntad de restablecimiento del equilibrio de poder. Estos principios gravitarán en torno a una voluntad de restablecer el balance de poder regional en proceso de transformación. Por un lado en torno al retiro de las tropas iraquíes de Kuwait, al restablecimiento del gobierno legítimo de Kuwait y a la integridad de la independencia y soberanía de Arabia Saudita.

Cabe señalar que el restablecimiento del balance de poder en el Medio Oriente evolucionará sobre el plano de su alcance práctico. En un primer momento, se tratará de contener la amenaza iraquí, luego de rechazarla. No sólo era necesario restaurar el estatus quo ante, sino que además de restablecer el equilibrio regional amenazado por las capacidades bélicas iraquíes, las de aquel momento y las potenciales, y su voluntad política en construir un nuevo ordenamiento regional capaz de garantizarle una hegemonía en el Mundo Árabe. Por esta razón, luego de haberse dotado de medios ofensivos, Bush será enfático, *"I would think that the statu quo ante will not be enough"*²⁵. A través de esta simple frase, Bush y su Administración dejarán en claro que los Estados Unidos establecerán objetivos limitados para su política extranjera: utilizar la guerra como medio de reequilibración del balance de poder regional. Para lograrlo, la destrucción de una parte de las capacidades militares iraquíes se impondrá.

¿Qué precedentes podrían estar a la base de la defensa de los intereses geopolíticos y de equilibrio regional de la potencia americana en el Golfo Pérsico avanzada por Bush?

Avancemos la que, a mi juicio, es la más explicativa.

5.1 LA DOCTRINA CARTER

La invasión de Afganistán por los soviéticos en diciembre de 1979 modificará, substancialmente, el pensamiento estratégico estadounidense con relación a la importancia para los Estados Unidos en orden a dotarse de medios y de estrategias permitiéndole defender determinadas zonas claves del Tercer Mundo.

La Doctrina Carter elaborada por el sucesor del Presidente Ford, Jimmy Carter, en 1980 establecerá que el Golfo Pérsico constituye una zona de una importancia "vital" para los intereses de los Estados Unidos. Según la Doctrina Carter,

24 Quayle, D., "America's Objectives in the Persian Gulf", Address at Seton Hall University, South Orange, New Jersey, 29 noviembre 1990, US Department of State Dispatch, Vol. 1, No. 15, 10 diciembre, 1990, página 3.

25 Bush, George., "Against Agression in the Persian Gulf", Address to employees at the Pentagon, Washington, DC, 15 agosto 1990, US Department of State Dispatch, Vol. 1, No. 1, 3 Septiembre, 1990, página 2.

26 Citado por Quayle, D., en "America's Objectives in the Persian Gulf", Address at Seton Hall University, South Orange, New Jersey, 29 noviembre 1990, US Department of State Dispatch, Vol. 1, No. 15, 10 diciembre, 1990, página 3.

*"Any attempt by any outside force to gain control of the Persian Gulf region will be regarded as an assault on the vital interest of the United States of America, and such an assault will be repelled by means necessary, including military force"*²⁶

El secretario de la defensa bajo Carter, Harold Brown, establecerá ya en 1979 la naturaleza de la amenaza iraquí para la estabilidad y la seguridad del Golfo Pérsico. En un estudio clasificado de secreto por el Departamento de Estado este expondrá las dos dimensiones de la amenaza iraquí:

- Iraq constituye una potencia regional con intereses expansionistas y hegemónicos, en este sentido H. Brown escribirá, "Iraq may in the future use her military force against such states as Kuwait or Saudi Arabia", para luego agregar, "Iraq could conquer Kuwait, seize Saudi oil fields, and capture critical airfields and ports within a week or two"²⁷.

Ahora bien, la amenaza al equilibrio regional esgrimida por Saddam Hussein no sólo es de corto plazo. Según este mismo personaje, Hussein habría establecido una estrategia que él califica como "etapista". En un primer momento, conquistar la supremacía del Mundo Árabe, para luego iniciar otra guerra israelo-árabe lo que ponía en jaque la estabilidad futura de la región y los intereses estadounidenses. Tal como lo afirma Joseph Nye:

*"...if he aspired to be the Bismarck of the arabs, eliminating those nations friendly to the West and finally confronting Israel, the next decade in the Middle East promised to be one of escalating violence. Facing such prospect, those who believed that a conflict with Saddam Hussein was inevitable concluded that sooner was better than later"*²⁸.

- El poder militar iraquí constituye, también, fuente de un potencial cambio en el equilibrio regional lo que, según Brown, impondría a los Estados Unidos a intervenir, no sólo para defender los intereses kuwaitíes y sauditas, sino que también los estadounidenses. Es así como, Brown escribirá, "we should also make manifest our capabilities and commitments to balance Iraq's power- and this may require an increased visibility for U.S power"²⁹.

Los dos puntos precedentes ilustran la percepción de amenaza estadounidense frente a Iraq. Estos muestran hasta qué grado la intervención en el Golfo se inscribe en una política extranjera que podríamos catalogar como realista y racional. La Doctrina Cárter anunciará la organización de una fuerza de despliegue rápido (Rapid Deployment Joint Task Force) que tendrá como objetivo defender y proteger las zonas de producción petrolera así como sus vías de acceso. No obstante, que esta estrategia tenía como objetivo principal la URSS y no Iraq, esta demuestra hasta qué punto la amenaza de verse despojados de un control directo sobre las fuentes petroleras del Medio Oriente constituyen un punto central en la política de defensa y extranjera norteamericana. De esta forma, los Estados Unidos se convierten ipso facto en los protectores de la estabilidad y de la seguridad en el Golfo Pérsico.

27 "Capabilities for Limited Contingencies in the Persian Gulf", Estudio clasificado preparado en 1979 por el Secretario de la Defensa Harold Brown, citado por Gordon, Michael R., y Trainor, Bernard E., *The General's War*, Little, Brown and Company, Boston, 1995, pagina 480 (notas).

28 Nye, Joseph Jr., "Why the Gulf War Served the National Interest", *The Atlantic Monthly*, Vol. 268, no. 1, julio 1991, pagina 64.

29 *Ibid.*, pagina 480

Luego de haber analizado lo que constituyen los inputs o influencias medioambientales encontrándose a la base de la decisión de Bush en orden a desplegar y luego acrecentar el número de efectivos militares, analizaré los outputs o acciones y sus respectivas consecuencias.

6. EL OUTPUT ET LOS OUTCOMES DE LA ESTRATEGIA DE GUERRA DE BUSH

Como ya ha sido cuestión, de manera general, serán las capacidades militares iraquíes las que acompañadas de una voluntad hegemónica de su líder, Saddam Hussein, impulsarían el cambio de la intervención estadounidense en la crisis, pasando esta desde un posicionamiento defensivo hacia otro ofensivo. Eagleburger, miembro del Consejo de Seguridad Nacional (CNS), declarará ante Bush, esto es, tres días después de la invasión de Kuwait, que *"Under these circumstances, it is absolutely essential that the U.S not only put stop to this aggression but roll it back"*. Tal como Spykman lo afirmaba, *"war will remain a necessary instrument in the preservation of a balance of power"*, la guerra se convierte, entonces, en un instrumento legítimo al servicio de la política extranjera estadounidense. Para adquirir capacidades ofensivas, era absolutamente necesario dotarse de los útiles necesarios para hacerlo. El 30 de noviembre de 1990 Bush deja en claro que el statu quo ante ya no es suficiente, *"I think most countries members of the United Nations, feel that there have to be some safeguards put into effect in terms of guaranteeing the security and stability of the Gulf. And so, I would think that the statu quo ante will not be enough"*³⁰. El retiro de las fuerzas iraquíes a sus fronteras y la restauración del régimen kuwaití no son suficientes. Un estudio de la Rand Corporation lo reafirma, *"Some weakening or Iraq and punishment for its aggression can increase regional stability"*. Era necesario despojar a Iraq de sus capacidades de proyección militar más allá de sus fronteras políticas, pero siempre permitiéndole conservar un poderío militar lo suficientemente decisivo como para garantizar su existencia como estado. Más importante aún, era necesario que los outcomes de las acciones tomadas por medio de la Tempestad del Desierto no sean fuente de un mayor desequilibrio en el Golfo de la posguerra.

6.1 LOS OUTCOMES: ¿LA EFICACIA DE LOS OUTPUTS?

La decisión del 8 de noviembre tomada por el Presidente Bush, es una, tal y como se constata de largo plazo. En suma constituye una decisión estratégica. Cada fase sirve de base para la próxima, el objetivo último sigue siendo el desencadenamiento de las hostilidades.

Tal y como ha sido cuestión, Spykman consideraba que dado el carácter frágil del sistema de balance de poder, los Estados Unidos debían fijar límites en cuanto a la política extranjera.

Bush y su equipo inscribirán su accionar en este sentido.

Bush reafirmará de manera clara el carácter limitado de los objetivos detrás de la guerra. No sólo los outputs se inscribirán al interior de un marco limitado, sino que, además, los outcomes.

Se trataba de controlar las acciones de toda la operación ofensiva. Estos debían inscribirse en una política de restablecimiento regional de potencia y de una política de restablecimiento del equilibrio regional de poder así como de una política cuyo objetivo sería estabilizar el conjunto de la región en el mediano y largo plazo. *"It was never our goal to break up Iraq"*-declarará.

30 Bush, George.,The President's News Conference, 30 noviembre, 1990, Public Papers of the President, pagina 1722.

El peligro detrás de la destrucción de todas las capacidades militares iraquíes reposaba en la posibilidad de provocar un virtual estallido territorial de Iraq. Al sur los Chiitas y al norte los Kurdos. Ambos pueblos introducían la probabilidad real de hacer desaparecer el estado iraquí. Irán constituía otra fuente de amenaza. La debilidad de Iraq o su destrucción podían crear un vacío de poder a favor de Irán. En este sentido la Rand Corporation lo afirma claramente,

*"Conversely, while some weakening of Iraq is in our interest, the total destruction of Iraq power is not; military devastated Iraq would be unable to balance Iranian power, This in turn might encourage Iran or some of Iraq's other neighbors to become aggressive and might result in the dismemberment of Iraq. This would almost certainly increase regional instability"*³¹

En conclusión, la fragmentación de Iraq no servía a los intereses estadounidenses en el Golfo. Era, entonces, la política del estado equilibrador avanzada por Spykman la que debía guiar la política estadounidense en la guerra, así como en el periodo posterior a ésta. El equipo de Bush estaba consciente de ello. Para estos últimos, el Iraq de la posguerra debía contribuir al sistema de equilibrio de poder regional. En este sentido, luego que Baker introducirá las líneas directrices de la política extranjera luego de la guerra, este no excluirá ningún estado del proyecto estadounidense cuyo objetivo era el reforzamiento del Consejo de Cooperación del Golfo Pérsico (CCGP), ni siquiera el Iraquí. El 20 de febrero el White House Deputy Press Secretary, Roman Popadiuk, introducirá la siguiente remarca: "We have never targeted or made Saddam Hussein an object of that mandate or this conflict". Para luego agregar, "We support the territorial integrity of Iraq. We are not in this war to destroy Iraq".

La supervivencia de Saddam Hussein se inscribía, también, en una lógica racional y en una estrategia limitada de intervención. Tal como lo declarará Bush el 11 de septiembre de 1990 delante de una sesión del Congreso. "It predated Saddam Hussein's aggression and will survived it". No se trataba de decapitar el aparato de dirección política de Iraq. La administración estaba consciente de la geopolítica iraquí, vale decir de la fragilidad de la estructura territorial y demográfica del país. La existencia de fracturas etnoreligiosas y nacionalistas internas -la cuestión kurda y chiíta- asociada a las problemáticas regionales -presión iraní y turca- significaba que un debilitamiento o destrucción de los centros de gobierno podía significar el fin del estado de Iraq.

En este sentido, la decisión de detener las hostilidades se inscribe en una lógica racional de costos versus beneficios. En efecto, a pesar de la oposición inicial del General Schwartzkopf en relación con el congelamiento de las hostilidades terrestres -este requería de 24 horas más- los objetivos militares permanecerán sometidos a la racionalidad política de o de los decidores de la Administración estadounidense. El 27 de febrero la Operación "Tempestad del Desierto" termina.

Sobre la base de los fundamentos teóricos de Spykman concernientes a los intereses estadounidenses, Bush y su equipo parecen haber asegurado a mediano plazo los intereses geopolíticos y de equilibrio regionales. Tal como Harold Brown lo había avanzado casi doce años antes era necesario garantizar una presencia física estadounidense en la región con el fin de hacerla más estable, esto es menos

31 Rand. Corp., "Winning the War-and the Peace: The termination of Hostilities with Iraq", citado por Gordon, Michael R., y Trainor, Bernard E., The General's..., pagina 492 (notas).

susceptible de crear las condiciones para que eventos infraestatales o interestatales pongan en peligro la seguridad política, económica o militar de los Estados Unidos y de sus aliados. En este sentido, entonces, era fundamental manifestar el compromiso estadounidense en esta región por medio de una visibilidad creciente de su poderío. "Our interest, our involvement in this region is not transitory, dirá Bush el 11 de septiembre de 1990, cuatro meses antes del desencadenamiento de la operación "Desert Storm" y casi dos meses antes del aumento de las tropas comprometidas en el Golfo Pérsico. "Long after all our troops come home, there will be a lasting role for the United States in assisting the nations of the Persian Gulf".³²

De esta forma, el Secretario de Estado, James Baker, sostendrá el 3 de septiembre de 1991, " ...we will work with the rest of the regional and international community to prevent further Iraqi expansionism", para ello, los Estados Unidos podrían incluso integrar lo que Baker denomina "...a regional security structure even if Iraq withdraws from Kuwait"³³.

El rol de los Estados Unidos en esta zona corresponderá al papel que Spykman quería asignarle, el de estado equilibrador tanto mundial como regional. Según James Baker, "...Only the American engagement can shape the peaceful world...we remain the one nation that has the necessary instruments at our disposal to catalyze a succesful collective response by international community"³⁴.

Sobre un plano teórico-práctico, podemos constatar que los outcomes corresponden a los outputs. Dicho de otra forma, las acciones entabladas por Bush corresponden a los resultados buscados.

Un punto central a subestimar es que la variable independiente, vale decir, el interés nacional definido en términos geopolíticos y de equilibrio emergieron como explicativos no sólo de la variable dependiente original, sino que además de la segunda variable dependiente, esto es de debutar las hostilidades. Efectivamente, dado el hecho que la decisión de Bush se inscribe en un proceso que podríamos catalogar de progresivo o de escalada a nivel del compromiso bélico, si comprendíamos lo que había impulsado a Bush a optar por el aumento de los efectivos y de allí a un cambio de estrategia política y militar, podíamos comprender la decisión de atacar.

Tal y como R. Hermann lo señala, "En este nuevo orden mundial de la posguerra fría, los intereses estadounidenses en el Medio Oriente no han cambiado. Es más bien la naturaleza de la amenaza la que se ha transformado"³⁵.

7. LA ENSEÑANZA DE LA INTERVENCIÓN EN SOMALIA

La intervención estadounidense en contra del régimen de Saddam Hussein no puede comprenderse si no es al interior del contexto histórico en el cual se llevó a cabo, esto es, en el ocaso mismo del Imperio Soviético y, lo que es más importante aún, en el comienzo del fin del sistema de Yalta.

Al interior de este periodo, marcado por profundas transformaciones, la política extranjera y de defensa estadounidense se encuentra virtualmente a la deriva. No obstante haber demostrado no sólo la superioridad del sistema económico y político estadounidense

32 Bush, George, Gulf Crisis an Oportunity For a "New World Order", Congress Quarterly, 15 septiembre, 1990, pagina 2954

33 James, Baker., "America's Stakes in the Persian Gulf, Prepared statement before the House Foreign Affairs Committe, Washington, DC., U.S Departement of State Dispatch, Vol.1, no.2, 10 septiembre 1990, pagina 6.

34 Ibid., pagina 7.

35 Hermann, Richard, K., "The Middle East and The New World Order", International Security, Vol.16, no.2, pagina 44.

frente al socialismo científico, sino que, además, la supremacía bélica en su guerra contra Hussein, el lugar que los Estados Unidos deben ocupar en el sistema internacional aparece como una interrogante.

Si bien es cierto la experiencia de la Guerra contra Iraq fue catalizada y legitimada sobre la base de la defensa de los valores de libertad y de estabilidad internacional, su leit motiv estaba centrado, tal y como lo hemos podido apreciar, en metas objetivas, ligadas al bienestar económico de la nación estadounidense, al mantenimiento de la supremacía militar de su estructura bélica, así como en el reforzamiento de su estatus político dominante ya no sólo en el mundo occidental sino que mundial. En otras palabras, las motivaciones reales estaban dictadas por el, duramente catalogado, frío y calculador interés nacional. No obstante esto, y en el fragor de los debates a cerca del rol y del lugar que debía jugar y ocupar la última y única superpotencia mundial, aparecen voces según las cuales los Estados Unidos tienen una responsabilidad moral en mantener la estabilidad mundial, poco importa el lugar en donde los conflictos se generen, periferia o centro. Será al interior de este debate que la intervención en Somalia aparece como la ocasión propicia que permitirá poner en práctica una intervención global estadounidense poco importaba si esta decisión va en contra de la Doctrina Cárter, de intervenciones electiva en el Tercer Mundo. El vacío de poder dejado por la extinta Unión Soviética y por el fin de la Guerra fría debería ser llenado por la única superpotencia mundial.

De esta forma, si los Estados Unidos intervinieron directamente sobre Iraq, estos lo hicieron en defensa de intereses geopolíticos y de equilibrio de poder, sus intereses fundamentales en una zona "vital" para los Estados Occidentales estaban en juego.

El caso somalí dista mucho de insertarse en la lógica precedente. No obstante la importancia geoestratégica de Somalia y de Eritrea durante la Guerra Fría, puesto que el control de esta zona, específicamente del Estrecho del Golfo de Adén que une al Mar Rojo con el Océano Indico, permitían controlar la principal vía de acceso hacia el Canal de Suez en caso de una conflagración mundial, esta zona se encuentra relativamente alejada de los principales yacimientos de petróleo, por lo tanto periférica a los intereses económicos propios del periodo de posguerra fría. Según la política declaratoria de la administración estadounidense, la intervención liderada por los EE.UU. responde a la necesidad de terminar con la hambruna que azotaba a gran parte de la población somalí como resultado de una guerra civil tribal. En este sentido, cabe recordar que la intervención estadounidense en Somalia no se hace al interior de un vacío histórico. Conocido es el rol que jugó tanto Somalia como Eritrea en la Guerra Fría. Si los soviéticos apoyaron militar y políticamente en su momento a los últimos, lo mismo hizo la superpotencia del norte con los somalíes. La problemática en este último caso surge de la relación que mantenían las administraciones estadounidenses con el dictador somalí a quien armaron y apoyaron en el poder sin importar la represión a la cual este último sometía al conjunto de la población. El derrocamiento del dictador en 1991 crea las condiciones para una implosión del sistema político somalí en diferentes facciones tribales. Fenómeno que finalmente se produjo con las consecuencias que conocemos.

La intervención en Somalia escapa al análisis del interés nacional precedentemente descrito. La estabilidad del sistema internacional no estaba en juego, los EE.UU. no necesitaban demostrar al mundo su supremacía bélica, ni menos aún su margen de maniobra político ni económico. La necesidad por dotar al sistema internacional de un nuevo marco moral y ético cuando de intervención humanitaria parece haber impulsado a la administración Bush a tomar el liderazgo en el problema somalí. En este caso la política extranjera estadounidense no fue dictada por el interés nacional dominante en lo referente al comportamiento tradicional de la administración norteamericana.

La intervención en Somalia podríamos esquematizarla de la siguiente manera:



Medioambiente

Acciones

Consecuencias

Al momento de establecer paralelos entre ambas intervenciones debemos tener conciencia del escenario de la intervención, esto es, el compromiso bélico que significa una intervención en un conflicto de guerra regular como fue el caso iraquí y la intervención en un conflicto irregular, como el somalí. Este punto es central en la comprensión de los outcomes. Mientras las operaciones militares en Irak se realizaron en un campo de batalla de grandes extensiones y de características morfológicas tales que permitían una planificación y una puesta en práctica de las operaciones militares de manera eficaz y eficiente, tales características no se daban en el caso somalí. Los outputs en este caso estaban supeditados a las condiciones políticas y militares en un escenario de atomización política y militar extrema, contrariamente al carácter unitario de los mismos niveles de dirección suprema en Iraq.

El envío de tropas a Somalia, específicamente a su despliegue en Mogadishu, junto con la entrega del comando de esta operación humanitaria en las fuerzas estadounidenses no se soldaron en el principal outcome de dicho conjunto de acciones militares, esto es, en el restablecimiento de un poder unitario legítimo en Somalia. Lejos de ello. Los límites de las operaciones militares en un terreno urbano libanizado dejaba entrever que sólo era cuestión de tiempo la emergencia de bajas occidentales, fenómeno muy similar al que pudiere acaecer en Afganistán en los meses a venir.

De esta forma, la emboscada sufrida por las tropas de elite estadounidenses a manos de fuerzas urbanas guerrilleras somalíes indicaron el comienzo del fin de lo que debía constituirse en una nueva forma de intervención militar estadounidense a escala global, esta vez marcada por un profundo sentimiento idealista. El fracaso de esta mega operación que se soldó con la muerte casi cinematográfica de 17 soldados de elite y otras tantas heridas, demostraron a la Administración estadounidense que la geopolítica de intervención militar debía centrarse, una vez más, en la protección y refuerzo de los intereses vitales estadounidenses exclusivamente. Intervenir directamente en la periferia, solamente, cuando el interés nacional esté en jaque.

Serbia y Afganistán demuestran, de alguna forma, el auge de la intervención estratégica de la superpotencia del norte. La enseñanza parece haber sido aprendida. Casi diez años después de la Segunda Guerra del Golfo, una tercera parece estar a nuestras puertas.

8. HACIA UNA NUEVA INTERVENCIÓN

¿Por qué los Estados Unidos deciden intervenir militarmente en Iraq en medio de una guerra en contra del terrorismo internacional? ¿Por qué abrir un segundo frente?

El análisis de las políticas declaratorias no nos permiten comprender el momento ni la forma elegida para terminar como la amenaza iraquí heredada de la segunda guerra del golfo liderada, en aquel entonces por George Bush.

Las motivaciones políticas, económicas o estratégicas que intentan explicar una nueva guerra, esta vez dirigida en contra del régimen mismo de Iraq son poco claras. La extensión de la guerra en contra del terrorismo internacional anti-occidental, la amenaza que representan los misiles balísticos y las armas de destrucción masiva, supuestamente, detenidas por Saddam tampoco son explicativas de los planes de George W. Bush en orden a iniciar una invasión y decapitamiento político de este país. Sin embargo, estamos frente a un fait accompli. El conflicto se producirá en las semanas o meses a venir. Los escenarios del día después deberían llamar nuestra atención.

La destrucción del régimen de Saddam Hussein será, sin lugar a dudas, bienvenido por parte de una población con ansias de libertad económica, pero sobre todo, víctima de un estrangulamiento económico contado en más de una década y cuyas principales víctimas no son los círculos de poder, sino que ellos mismos. Por este lado, podemos constatar que una estrategia estadounidense podría ser la de mostrar no sólo los músculos sino que vociferar la decisión según la cual la amenaza debe ser creída por los círculos de poder periféricos a Saddam. En otras palabras hablamos de los círculos militares de la Guardia Republicana sobre los cuales Hussein funda su poder. Frente a la aniquilación, estos últimos deberían optar derrocar al dictador. Esta solución sería la óptima.

Otro escenario esta dado por una guerra civil, liderada por los grupos opositores a Hussein y apoyada directamente por los Estados Unidos. Frente a este escenario, una vez más se amenazaría con decapitar completamente los círculos militares de la elite política. Frente a este politicidio, estos últimos nuevamente optarían por la respuesta racional, esto es derrocar a Hussein.

Ambos escenarios están dados por el marco político y económico al interior del cual la población iraquí subsiste actualmente, esto es una dictadura militar, por un lado y, por otro, un embargo económico.

El peor escenario esta dado por una invasión total del país, específicamente por una resistencia no sólo de los cuerpos de la Guardia Republicana atrincherados en el espacio urbano, al estilo Estalingrado, sino que, además, una resistencia activa y encarnizada del conjunto de la población. Frente a la imposibilidad de utilizar armas de ataque quirúrgicos y frente a la transformación de una guerra regular a otra irregular, no sólo las bajas en las fuerzas estadounidenses serían prohibitivas, sino que aquellas en la población serian aún mucho peor. Frente a este escenario, y, además, con un mínimo respaldo de la Comunidad de Potencias y, sin el apoyo y legitimidad de la ONU, esta guerra podría convertirse en el segundo Mogadiscio.

GANAR - GANAR (OFF-SET O COMPENSACIONES)

LUIS FILIPPI DE SOLMINIHAC*

The off-set or economic compensation related with the military acquisition is analyzed under the perspective of win or win, a paradigm where buyers and seller must have equal satisfaction.

The case of Spain is an interesting example of this paradigm where it has been projected through time with success.

Chile looking forward, with the acquisition of the F-16 by the Chilean air force and navy with the trident project can reinforce its military industry with the consequent benefits to buyers and seller.

I.- INTRODUCCIÓN

El tema de compensaciones está de actualidad en Chile, derivado de los procesos de adquisiciones de Sistemas de Defensa de la Fuerzas Armadas. Ello considera que las Industrias Internacionales que se adjudiquen determinada compra, deberán invertir en el país, una cantidad de recursos, proporcional al monto de esa transacción.

El presente artículo revisará los conceptos asociados al tema, citará algunos ejemplos de compensaciones en materia de defensa, enunciará los beneficios que significa para el país estos convenios tecnológicos- comerciales, para finalmente establecer conclusiones sobre aplicaciones de estos conceptos en otras áreas de desarrollo nacional.

II.- CONCEPTO “GANAR-GANAR”

La idea de “ganar-ganar” se ha ido generalizando en el mundo de los negocios y básicamente refleja la necesidad de que en una transacción comercial, los beneficios sean similares o proporcionales para ambas partes. Stephen R. Covey en su libro **Los 7 Hábitos de la Gente Altamente Efectiva**, destaca que uno de esos hábitos es pensar en Ganar-Ganar, describiendo en todo un capítulo, los beneficios de ese paradigma de interacción humana, que incluye también la posibilidad de que si no se logra ese mutuo beneficio, **no hay trato**.

En el caso de las compensaciones (conocido también como Offset), se podría pensar que si no hay equilibrio de poderes o capacidad de negociación por ambas partes, será el más poderoso, el fabricante o proveedor, el que impondrá las reglas de qué entregar o invertir como compensación.

Ello afortunadamente no es así, dado que el mercado de la industria de defensa, especialmente el de aviones de combate, es muy reducido en lo que respecta a quienes demandan el producto. Los Estados no adquieren continuamente nuevos aviones de combate, por lo tanto, considerando la amplia oferta que existe, pueden condicionar su decisión por aquella industria que, cumpliendo las exigencias operativas, ofrezca mayores beneficios asociados a la venta. Así entonces nos encontramos con varios oferentes y un potencial cliente con capacidad para negociar esos beneficios asociados a la compra. Bajo esas condiciones nos encontramos ante un escenario donde, tanto cliente como proveedor desean hacer un negocio que perdure en el tiempo y que los beneficie equitativa y proporcionalmente a ambos.

En ese sentido el “trueque” (dar o tomar algo por otra cosa que se considera del mismo

* Coronel de Aviación (R) , Oficial de Estado Mayor, Especialista en Comunicaciones y Electrónica, Ingeniero Electrónico, Egresado del Colegio Interamericano de Defensa, Asesor del Colegio Interamericano de Defensa, Profesor de la Academia Nacional de Estudios Políticos Estratégicos.

o análogo valor), ha sido desde antiguo una forma en que el hombre ha podido intercambiar bienes y servicios en forma satisfactoria para ambos. Aún en la actualidad, la mayoría de los pueblos aislados del desarrollo, especialmente en zonas fronterizas, que no tienen una moneda común, continúan utilizando el sistema de trueque para adquirir o vender sus bienes y servicios. Transan sus mercancías según el valor que en conjunto determinan y que está en estrecha relación con el beneficio que ese bien les puede proporcionar. Allí todos tienen que obtener ganancias, que no se traduce en dinero, sino en la satisfacción de algunas necesidades para sus simplificadas formas de vida.

La confianza, de que ambos negociadores recibirán proporcionales beneficios en su transacción, ha permitido que ese método del trueque se mantenga por siglos en diferentes culturas del planeta. Por el contrario, si uno de los actores de ese intercambio recibe un desequilibrado beneficio a costa del otro, difícilmente se producirá entre ambos un nuevo negocio, pudiendo llegar incluso a conflictos de cualquier índole.

La importancia de mantener en mente el principio de **ganar-ganar**, es fundamental al momento de conformar los equipos negociadores entre vendedor y comprador que definirán los alcances del proceso de compensación. Ello se refleja en la definición del principal referente del idioma castellano, el Diccionario de la Academia Española, que dice (reza) lo siguiente: "acción de compensar (igualar en opuesto sentido el efecto de una cosa con el de otra - dar algo o hacer un beneficio, en resarcimiento del daño, perjuicio o disgusto que se ha causado)".

III.- COMPENSACIONES DE REFERENCIA

A.- Compensación industrial en España

Finalizado el período de Francisco Franco, España no formaba parte aún de la OTAN y en materia de defensa, no contaba con un desarrollo propio para dotar a sus FFAA de sistemas de armas modernos. Lo anterior exigía, en muchas ocasiones, la compra de la totalidad de los Sistema de Armas o de parte importante de éstos en el extranjero, generándose una sostenida dependencia tecnológica.

El gobierno español estimó necesario revertir tan inconfortable posición, para lo cual decidió que en la adquisición de sus aviones de combate, en Mayo de 1983, se incorporaría una nueva forma de negociación. El punto de partida lo constituyó entonces el programa FACA, a través del cual se decidió adquirir 72 aviones *F-18A* a la empresa estadounidense McDonnell Douglas, siendo la más importante y compleja compra de material de defensa realizada hasta ese momento por España.

Para negociar y gestionar el acuerdo de retornos, se creó, dependiendo del Ministerio de Defensa, la Gerencia de Compensaciones del Programa *F-18*, que **supuso la generación de actividades económico-industriales por el cien por cien del valor de la compra**, cifrada en 1.583 millones de dólares.

Aplicando una política, no frecuentemente utilizada en el área de la defensa, el gobierno español decidió que por tratarse de INVERSIONES y no de gastos, las adquisiciones de sus sistemas de armas debían ser rentables. Para rentabilizar estas inversiones que obviamente se hacían en el exterior, el Ministerio de Defensa de España, inició la aplicación de una fructífera política de compensaciones, que se ha mantenido vigente hasta la fecha. Ello implicó que las empresas suministradoras extranjeras debieron comprometerse a generar, en España, beneficios económicos iguales o aproximados al máximo posible al valor de la compra realizada, a través de unos acuerdos identificados bajo el concepto de compensaciones.

Tales beneficios fueron orientados a la generación de exportaciones de productos españoles hacia el país vendedor u otras naciones en que este tiene

mercado. Se consideró asimismo, transferencias de tecnología significativa, formación y adiestramiento de especialistas, como también el suministro a España de bienes y/o servicios adicionales, normalmente vinculados al sistema adquirido.

Los principales objetivos de tal política fueron

- La reducción del déficit de la balanza de pagos, vía el incremento de exportaciones españolas, o bien sustituyendo importaciones por compensaciones.
- La obtención de actividad productiva para la industria española, con su correspondiente repercusión en el empleo.
- La adquisición de tecnologías directa o indirectamente relacionadas con los sistemas comprados, o la obtención de otras tecnologías de defensa y/o de aplicación civil.
- La homologación de la industria española, por parte de empresas y organismos extranjeros, para el suministro de bienes y servicios.
- La formación de personal tanto en temas operativos e industriales relacionados con la defensa como en disciplinas de aplicación civil.
- La mejora de las técnicas de calidad y de gestión de proyectos.
- La obtención de elementos, documentación y tecnología tanto para la industria como para las Fuerzas Armadas, con el fin de poder realizar el mantenimiento, modificaciones y actualizaciones de los sistemas de armas adquiridos, durante su ciclo de vida.

Logros de esas compensaciones

La aplicación sostenida de las políticas de compensaciones, definidas por el Estado español, desde hace casi dos décadas, ha demostrado ser muy eficaz. La prioridad se ha dado a aquellas compensaciones que involucran a tecnologías sensibles de los propios sistemas adquiridos u otras de interés militar, como a la formación de personal y establecimiento de centros de excelencia, que han aportado significativamente al desarrollo de la industria española, a partir del conocimiento transferido.

En términos concretos los logros más significativos son los siguientes:

- Incentivo para el desarrollo de sectores productivos desde el punto de vista económico, tecnológico y de defensa.
- Incorporación de procesos de fabricación de los propios sistemas adquiridos, tanto para las Fuerzas Armadas españolas como para otros mercados militares.
- Transferencias tecnológicas de alto valor para la industria civil, incluyendo, en menor grado, exportaciones de bienes y servicios generales.
- Enriquecimiento de la base industrial y tecnológica española de defensa, permitiendo participar en grandes proyectos de cooperación internacional, como los programas *Eurofighter* o *Harrier II Plus*, con una posición de liderazgo en varios sectores, como simulación, fibras compuestas o bancos automáticos de mantenimiento.
- Capacidad de las empresas españolas para compartir tecnologías y mercados con el suministrador extranjero, desde el primer momento de firmado el compromiso de adquisición.

- Capacidad del Ministerio de Defensa para exigir el establecimiento de estos acuerdos de cooperación industrial asociados a cualquier adquisición de material extranjero, tanto en la adquisición de un sistema completo como de una subcontratación por parte de una empresa contratista principal española.

La información que sobre el tema de compensaciones industriales entrega el Ministerio de Defensa español señala que desde la aplicación de la política, se han negociado una cantidad superior a 200 acuerdos reflejados en contratos por un monto estimado de alrededor de 4.000 millones de dólares.

B.- COMPENSACIONES EN CHILE

La renovación de material de defensa para las FF.AA. chilenas es una decisión de Estado. Ella se realiza en forma programada, considerando la situación internacional, la realidad económica del país, la disponibilidad de sistemas de armas en el mercado mundial y, por supuesto, los requerimientos operativos de las diferentes ramas de las Fuerzas Armadas.

1.- Armada de Chile

La Armada, derivado de la necesidad de renovar su flota de superficie, desarrolló un ambicioso y novedoso proyecto, identificado como TRIDENTE, que en términos generales planteaba la conveniencia de que para ello, se debía crear en el país una capacidad que permitiera fabricar sus propios buques de guerra, argumentando una serie de ventajas a favor de la industria nacional incluyendo la transferencia de tecnología de alto nivel.

Inicialmente contemplaba la construcción de 8 fragatas del tipo alemán Meko 200, en los Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR) en Talcahuano. Sin embargo, debido a su alto costo (unos 1.600 millones de dólares), la viabilidad del proyecto quedó supeditada a la construcción de 4 unidades. La primera de ellas sería fabricada en Alemania por la firma «Blohm & Voss» y las 3 restantes en Chile.

La inversión alcanzaría a unos 950 millones de dólares (1.200 millones contando intereses) y significaría un enorme impacto en la economía regional debido al «off set» o compensaciones que debería hacer la empresa alemana proveedora del modelo y la tecnología de las fragatas. Esto, en la práctica implicaba la generación directa de unos 1.500 empleos altamente calificados (sin considerar un número aún superior de trabajos indirectos generados en empresas relacionadas), transferencia tecnológica de punta, inversión en industrias y ferrocarriles, intercambio educacional y la inmejorable posibilidad de convertir a Talcahuano, en uno de los centros de construcción naval más importantes del hemisferio sur.

Decisiones de gobierno determinaron postergar tal proyecto, adquiriendo en el intertanto una fragata perteneciente a la Armada Inglesa, que será modernizada según los requerimientos del cliente.

2.- Fuerza Aérea de Chile

La Fuerza Aérea por su parte, como una etapa más en el proceso de modernización tecnológica y de reemplazo de su material aéreo obsoleto, durante más de 5 años estuvo desarrollando un extenso y exhaustivo proceso de evaluación técnica, efectuado por especialistas de la Institución, para renovar parte de su aviación de combate. Este fue aprobado por el Supremo Gobierno

en Enero de 2002 y consideró la adquisición a Lockheed Martín de 10 aviones F-16, con un costo de 660 millones de dólares, los cuales serán fabricados de acuerdo a las especificaciones técnicas establecidas por la Fuerza Aérea de Chile y llegarán al país en forma progresiva, de acuerdo al programa de retiro del servicio de aquellos aviones que han cumplido su ciclo de vida útil.

Al respecto, la Ministra de Defensa Michelle Bachelet precisó al momento de oficializar la decisión que "junto a la firma del contrato de la compra de los aviones y por especiales instrucciones del Supremo Gobierno, se encuentra activado a través de la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), un plan de compensaciones industriales (Offset) que incluye inversiones de alta tecnología, generando empleos y beneficios económicos significativos para el país". Las áreas del desarrollo nacional beneficiadas directamente con estas compensaciones son la aeronáutica y la civil, en similares proporciones.

3. Industrias de defensa

Tanto en el Proyecto TRIDENTE de la Armada, como en el Nuevo Avión de Combate de la Fuerza Aérea, las compensaciones se asocian a dos importantes y prestigiadas industrias de defensa: ASMAR y ENAER.

En el caso de ASMAR, la creación de capacidades para fabricar en Chile navíos de guerra, bajo el concepto de las compensaciones asociadas al Proyecto Tridente, representa un salto tecnológico importante para la industria nacional, que permitiría estrechar la brecha que en materia de construcciones navales nos separan de Europa y Estados Unidos.

En el caso de ENAER, certificada actualmente con estándares internacionales para fabricación de componentes aeronáuticos, los beneficios de compensaciones desde Lockheed Martín, podrían significar la incorporación de nuevas capacidades en fabricación aeronáutica, incorporando materiales compuestos, ampliando con ello sus potencialidades para alcanzar nuevos mercados.

IV.- ¿QUÉ PUEDE GANAR EL VENDEDOR?

En los casos anteriores se plantean la ganancia o beneficio que recibe el comprador. Así se puede apreciar que tanto España (con más de 15 años aplicando el offset), como Chile que pretende incorporar este concepto en los procesos de adquisición de Sistemas de Defensa, junto con renovar su equipamiento militar obsoleto, incorpora beneficios adicionales al proceso de desarrollo y seguridad de la Nación.

Pero como el concepto "GANAR-GANAR", implica beneficios para ambos actores o protagonistas de la transacción, surge la pregunta **¿que ganará el vendedor?**, aparte de la venta de los aviones.

Señalar con precisión cuáles son los beneficios del fabricante, adicionales a la venta, no es fácil, pues es necesario tener acceso a los planes estratégicos de éste y cuáles son las alianzas que tiene en el mercado global. No obstante, se puede observar que desde que McDonnell Douglas (actual BOEING), llegó a España con los aviones F-18, en la década de los ochenta, marcó una fuerte influencia en las FF.AA. españolas, que desde el procesos de instrucción, tanto de pilotos como de personal de apoyo, hasta los actuales sistemas de soporte logístico, mantienen vigente una estrecha relación, cliente-vendedor, que a la hora de decidir por un nuevo proceso de renovación, es lógico pensar que ellos tendrán una inmejorable posibilidad de continuar.

En otro ámbito, la creciente participación de la industria de defensa española en la

Unión Europea, como es el caso del nuevo avión de transporte militar FFNNPP, del nuevo avión de combate, de simuladores para sistemas de armas de la Comunidad, entre otros, llevará consigo a un socio, con el cual por muchos años han trabajado en proyectos derivados del Offset. Ellos, aunque de manera indirecta, estarán probablemente participando en esas importantes propuestas de desarrollo del sistema de defensa de la Comunidad Europea que, de otra manera, difícilmente habrían conseguido.

Con respecto a Chile, si bien es cierto las cantidades de dinero invertidas en el nuevo avión de combate y, más adelante, en la construcción de fragatas, no son significativamente altas en comparación, por ejemplo, con la reciente compra por parte de Polonia de 48 aviones F-16 a Lockheed Martin, las ventajas competitivas de Chile con respecto a otros países del mundo son dignas de considerar, al momento de invertir en nuevos negocios.

El bajo riesgo país que presenta Chile, en momentos que el mundo está convulsionado por el terrorismo, los altos estándares de calidad en los procesos de manufactura de estructuras aeronáuticas, que se le ha reconocido a ENAER, sumado a las certificaciones de calidad internacional que ostenta la Empresa, constituyen para los inversionistas y empresas del sector una atractiva posibilidad de generar, desde este confín del mundo, nuevos negocios con mayor seguridad y rentabilidad, sin olvidar que Chile ha suscrito importantes tratados de libre comercio con Europa, Corea del Sur, México, Canadá y Estados Unidos.

De lo anterior se puede visualizar que si Lockheed Martín decide invertir en Chile, por conceptos de offset asociado a la venta de los F-16, estará recibiendo también beneficios, tanto para optimizar sus costos de fabricación por concepto de mano de obra altamente calificada, como por la diversificación de sus procesos productivos hacia latitudes de mayor seguridad, estabilidad y seriedad, como es hoy Chile, en el convulsionado concierto mundial.

V.- CONCLUSIONES

En este trabajo de búsqueda y análisis de información relacionada con el tema de las "Compensaciones", se ha pretendido incorporar un enfoque diferente del tema, cual es el paradigma del GANAR-GANAR, soslayando en ella incluso la alternativa de que si ambos no logran proporcionales beneficios, optar por no hacer trato.

El ejemplo de España, con un exitoso programa de compensaciones, demuestra que es posible lograr acuerdos beneficiosos para ambos, incluso cuando las realidades económicas y de poder en el concierto mundial sean muy asimétricas. Recordemos que al momento de iniciar su renovación de material aéreo de combate, los españoles no eran miembro de la OTAN ni estaban integrados al resto de Europa. La visión de largo plazo de Macdonald Douglas y del Estado español permitieron concretar un negocio de largo aliento, donde ambos han recibido proporcionales beneficios, estableciéndose como agregado una sólida base de confianza al momento de proyectar nuevos intercambios comerciales o, en conjunto, buscar nuevos mercados.

En Chile por razones de estrategia de negociación, el Offset asociado al nuevo avión de combate de la Fuerza Aérea, entregado a los expertos de CORFO, no se ha hecho público el estado actual del proceso. No obstante desde la perspectiva académica es posible suponer que ello no ha marchado lo suficientemente ágil, considerando que según ha informado la prensa, la FACH ya está en proceso de selección del personal que tendrá la responsabilidad de materializar el proyecto del nuevo avión de combate.

Lo importante de tener en cuenta es que si el paradigma de GANAR-GANAR no se logra y a pesar de ello se sigue adelante con el proceso, la satisfacción del cliente y las relaciones de confianza que de ella se desprendan, no garantizarán nuevas posibilidades de negocios, considerando que Chile es dentro de Latinoamérica un referente importante para las decisiones de otros Estados de la Región.

DOS NUEVOS HIJOS DE LA INDUSTRIA AERONÁUTICA RUSA

NORBERTO TRAUB GAINSBORG*

According to experts, the Be-103 amphibian light aircraft and the Su-80, a regional passenger airplane, can turn into one of the most profitable commercial projects of the Russian air industry, together with the serial production of the Su-30MK fighter aircraft.

Con la desintegración de la aviación soviética llegaron duros e ingratos momentos, los años de gran desarrollo y evolución en la siempre observada aviación del Este, pasaba por lo que se pensó sería su fin. La devaluación del dinero, la falta de recursos materiales y económicos, la fuga de especialistas, la crisis política y económica por la que pasaban las recién independientes naciones de la otrora gran Unión Soviética, hacía predecir la asimilación de la técnica y recursos occidentales por la entonces poco estable industria rusa y de las otras naciones vecinas.

Pero lejos de presagios y augurios, Rusia y mas específicamente su importante industria aeronáutica volcó sus esfuerzos a la producción de una novedosa tecnología la que de la mano de una larga trayectoria en el tema y un gran know-how, logró potenciar a la mas experimentada industria hacia un gran nicho civil existente: su propia nación y todos aquellos que tuvieran las mismas necesidades y requerimientos dentro de agrestes fronteras y variada geografía con las dificultades de acceso y control, que esto conlleva.

Komsomolsk-on-Amur Aircraft Production Association (KnAAPO), bien conocida como fabricante de aviones Sukhoi, se encontró involucrada en dos grandes programas de aviación civil, **el Beriev Be-103 y el Sukhoi Su-80**.

El avión anfibia Be-103 fue diseñado en la base Taganrog perteneciente al Complejo **Beriev** de Ingeniería e Investigación Aérea, líder en desarrollo de aviación marina de Rusia, para vuelos de rutas de corto alcance en varias regiones del mundo con ríos, lagos y reservas de aguas inaccesibles por otros medios de transporte. Particularmente útil en países costeros y de territorio insular del sureste de Asia, Oceanía, Australia, y en la mayoría de nuestros países sudamericanos.



El Be-103 destaca por su alto rendimiento y características técnicas. Con un peso máximo de 2.770 Kgs. de despegue puede llevar a un piloto y a cinco pasajeros sobre una distancia de 500 km y para vuelo ferry puede alcanzar hasta 1.180 Km.

Este anfibia impulsado por dos motores a pistón Teledyne Continental IO-360, de 210 HP cada uno, que le permiten alcanzar una velocidad de aceleración máxima de 240 km/h. puede despegar y aterrizar en agua con una profundidad de hasta 1.25 m y con olas de hasta

* Publicista titulado en la Universidad del Pacífico. Se ha desempeñado como Director de Cuentas de Beaumont Bennet Chile (Agencia de Publicidad - Promociones) y de Warkmark Chile (Agencia de Estrategias Promocionales). Actualmente es socio Director de la Agencia de Publicidad A&T Soluciones Publicitarias Limitada.

0.4 m de altura, al igual que en pistas semipreparadas de una densidad de al menos 4 kg/cm.².

El Be-103 es un avión multipropósito que con reconfiguraciones menores, puede ser usado para el transporte de pasajeros y carga; como ambulancia aérea; patrulla forestal; patrulla de fronteras y áreas de valor económico; o para el monitoreo ecológico en áreas de agua, tomando muestras de esta en caso de ser necesario.

Aerodinámicamente, el Be-103 es un monoplano de ala baja con una gran extensión de su empenaje, elevador móvil y tren de aterrizaje del tipo triciclo. A diferencia de otros anfibios y botes voladores, este fue diseñado con un concepto hidrodinámico único de desplazamiento en el agua que le concede tres puntos de roce ó contacto .

Este know-how ruso (desarrollado y patentado por Beriev) provee una significativa estabilidad para el movimiento en el agua y sobre todas las otras condiciones marinas.

El control de vuelo, equipo de navegación y aviónica cumplen con los estándares internacionales y le permite vuelos VFR y IFR diurnos y nocturnos, en cualquier región del mundo.

A pedido del cliente, el avión puede ser adicionalmente equipado con un radar meteorológico, piloto automático, grabador de datos de vuelo y cualquier otra aviónica u equipamiento requerido, ya sea este de fabricación local u extranjera.

KNAAPO ha confeccionado cinco prototipos del Be-103, los cuales han hecho sus primeros vuelos exitosamente desde tierra y agua en julio de 1997 y abril de 1998 respectivamente. En diciembre de 2001 el Be-103 fue certificado a los estándares rusos de navegación AP-23 y recibió una certificación del Registro Aéreo del Comité de Aviación Interestatal.

Actualmente, en el mismo Complejo de Pruebas de la base Taganrog se están efectuando vuelos y pruebas estáticas para el Be-103 a fin de recibir la certificación del tipo FAR-23 en el 2003.

El avión Be-103 ha sido exhibido en el Aero '99 and Aero '02 (Friedrichshafen, Alemania); MAKS 2001 (Moscú, Russia); como también en las exhibiciones aéreas del Gelendzhik International Sea Aviation Exhibition en 1996, 1998, 2000 y 2002.

Clientes extranjeros han mostrado interés en este nuevo anfibia. Se espera que las primeras ventas de exportación comiencen a finales de 2003. De acuerdo a expertos internacionales, unos 350 aviones Be-103 podrían ser despachados a las pistas aéreas de Rusia y del extranjero hacia el año 2020.

Junto con la certificación y el inicio de la producción en serie de los anfibios Be-103, el trabajo de KnaAPO continua con otro interesante avión multipropósito de transporte de carga y pasajeros, **el Su-80GP**, diseñado para transportar 3,300 kg. de carga en una cabina presurizada, para rutas locales y regionales.



El avión Su-80 ha sido diseñado para cumplir con los estándares AP-25 y FAR-25. El primer prototipo Su-80 fue mostrado en la Feria aérea MAKS durante agosto del 2001 y logró su primer vuelo en septiembre del mismo año.

Su moderna aerodinámica y avanzado diseño, junto a sus dos motores turbohélices General Electric CT7-9B, de 1,750 HP. cada uno, equipados con hélices Hamilton Standard 14RF-35, le han asegurado altas características de despegue y aterrizaje, garantizando así la capacidad autónoma para operar en pistas de tierra y en todo clima al más bajo costo.

La configuración de doble cola y ala alta permiten cargar desde un auto o un camión al aproximar una rampa ubicada en la parte posterior del fuselaje, mientras los rodillos removibles y un huinche facilitan las operaciones de carga y descarga.

Todos estas características, son ampliamente aprovechables a la hora de elegir un gran avión de un costo operativo muy bajo y con rentabilidad asegurada, sobre todo para las compañías aéreas de carga / pasajeros que requieren de una aeronave con gran versatilidad para su utilización en estos rubros.

El equipamiento de vuelo y aviónica, son de última generación e incorpora terminales de navegación satelital lo que permite efectuar todo tipo de vuelo VFR y IFR.

El panel de control de la cabina está equipado con indicadores de cristal líquido de color los que facilitan la lectura de la información de vuelo y monitorean los sistemas de operación del avión.

Adicionalmente a la versión de carga y pasajeros, Sukhoi planea el desarrollo del Su-80GP-100 Carguero u otras versiones para encontrar los requerimientos tanto del gobierno como de agencias militares del extranjero como de la Federación Rusa. Por ejemplo, el Su-80PT versión de patrulla / transporte podrá volar entre 6 a 9 horas, día y noche en misiones de patrullaje marítimo y fronterizo y en todo clima. Además podrá llevar paracaidistas y carga junto con realizar tareas de monitoreo ecológico, reconocimiento de hielos y tareas de búsqueda y rescate. De acuerdo a expertos, el Be-103 avión liviano anfibia y el Su-80, un avión para transporte de pasajeros regionales, pueden llegar a constituir uno de los proyectos comercialmente más viables, además de la producción en serie de los conocidos cazas Su-30MK.

En el futuro cercano, las ventajas ofrecidas por estos nuevos aviones como el BE-103 y el Su-80 serán de gran atractivo a clientes del mercado ruso como del extranjero.

La Tranquilidad de Dos Grandes Todo Terreno desarrollados por una Gran Industria



Sukhoi Design Bureau JSC.,
23A Polycarpov str. Moscú,
125284 Rusia

Tel.:(095) 945-65-25, Fax:(095) 200-42-43

KNAAPO. Sovetskaya 1
Komsomolsk-on-Amur,
681018 Rusia



Tel.:(42172) 6-36-09, 6-35-89;
Fax:(42172) 6-34-51, 2-98-51;
E-mail:knaapo@kmscom.ru
<http://www.ceebd.co.uk/>

Beriev-103



Tecnología para un mundo
en permanente cambio

El desarrollo de productos, servicios y sistemas del futuro dentro de la Defensa, Aviación y Espacio exige conocimientos cualificados en algunas áreas técnicas más avanzadas. Saab es una de las pocas empresas en el mundo que tiene la competencia que se exige - por ejemplo dentro de los sistemas de integración, datafusión, simulación y tecnología de sensores - para enfrentar los desafíos dentro de los límites máximos de la tecnología. Es claro que quienes poseen la capacidad de transformar los nuevos conocimientos en soluciones funcionales y provechosas, son los que obtienen clientes en todo el mundo.

Desea saber más de Saab y de los desafíos tecnológicos en que estamos comprometidos, puede visitarnos en www.saab.se

Saab es una de las empresas líderes en alta tecnología con actividades principales dentro de la defensa, Aviación y espacio. En Saab existe una serie de competencias de punta y capacidades en sistemas de integración.



SAAB



ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56-2) 2315021 / 22 al 25

Fax: (56-2) 2315021 / 22 al 25 Anexo 17

Página Web: www.anepe.cl

Correo Electrónico:

publicac@anepe.cl

anepe@anepe.cl