



POLÍTICA y ESTRATEGIA

N° 91
2003

ARTURO CONTRERA POLGATTI

Los estudios del conflicto: una necesidad en la era post moderna

DAVID MORA CORTES

El debate conceptual de la seguridad hemisférica para el siglo XXI- aportación para en concepto, el rediseño institucional y de la agenda-

FRANCISCO LE DANTEC GALLARDO

La polis y amenazas emergentes: el sistema de seguridad interamericano, hoy

CRAIG A. DEARE

JOHN F. FISHEL

SALVADOR G. RAZA

Educación para la Acción Conjunta: un análisis de la evolución del sistema de Educación Militar Profesional Conjunto de los Estados Unidos

LUIS MORALES ORTIZ

El destino de la Organización de Naciones Unidas después de la invasión a Irak

CRISTIAN LEYTON SALAS

Guerra Preventiva

www.anepe.cl

ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS (ANEPE)

Santiago de Chile

Política y Estrategia



N° 91

SANTIAGO, CHILE, JULIO - SEPTIEMBRE 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

Iván Rojas Coromer

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

General de Brigada Aérea (DA) Ricardo Vercelli Delfino

Vocales

CN.
TLC.

Francisco Guzmán Vial
Oscar Jiménez Carrasco

Profesor Julio Soto Silva

TCL.
Profesor

Nelson Montenegro Lepe
Gustavo Basso Cancino

Comité Editorial

Profesora
Profesor

Jeannette Irigoin Barrenne
Francisco Le Dantec Gallardo

Profesor
Profesor

Enzo Di Nocera García
Iván Witker Barra

Corrección - Diseño: MAGO Editores
Impresión: LOM Ediciones

A NUESTROS LECTORES Y COLABORADORES

- 1.- La Revista «Política y Estrategia» ofrece sus páginas a los académicos, profesionales universitarios, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas, chilenas o extranjeras estudiosos de los temas relacionados con la seguridad nacional y la defensa nacional y los altos niveles de la política y estrategia, invitándolos a colaborar en la difusión de estos importantes temas a través de esta publicación oficial de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- 2.- 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:
 - Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 30 páginas, espacio simple, escritos en sistema Word, letra tamaño Arial N° 12. Adjuntando el diskette correspondiente o remitirlo por medio de Correo Electrónico.
 - Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, sólo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el texto para una mejor comprensión de los lectores. Los gráficos deben estar dibujados o diseñados en computación o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con tinta negra.
 - Todos los mapas deben ser publicables, es decir, sin restricciones de derechos de autor, ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.
 - De ser imprescindible la inclusión de algunos de los elementos citados precedentemente, debe hacerse llegar el material en forma física con la finalidad de obtener una buena resolución de impresión, indicando la fuente de origen, con el propósito de no infringir la Ley de Propiedad Intelectual.
 - 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 sus datos de dirección, casilla postal, correo electrónico o teléfono, para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores que remiten artículos.
- 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
• Los estudios del conflicto: una necesidad en la era post moderna Coronel (E) Arturo Contreras Polgatti	9
• El debate conceptual de la seguridad hemisférica para el siglo XXI- aportación para en concepto, el rediseño institucional y de la agenda- Sr. Davis Moras Cortés	35
• La polis y amenazas emergentes: el sistema de seguridad interamericano, hoy..... Profesor Francisco Le Dantec Gallardo	50
• Educación para la Acción Conjunta: un análisis de la evolución del sistema de Educación Militar Profesional Conjunto de los Estados Unidos..... Sr. Craig A. Deare Sr. Jhon F. Fishel Sr. Salvador G. Raza	58
• El destino de la Organización de Naciones Unidas después de la invasión a Irak Capitán de Corbeta Luis Morales Ortiz	91
• Guerra Preventiva Sr. Cristian Leyton Salas	102

EDITORIAL

LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA GLOBALIZACIÓN

Es indudable que los procesos de globalización y de integración que nos a tocado vivir han producido muchos cambios. El estado es la institución que mayormente a sentido los efectos de estos fenómenos, llegándose a cuestionarse su propia existencia. De ser concebido como "estado de bienestar" pasa a ser un "estado mínimo".

Sin embargo, el estado continua siendo el principal actor de las relaciones internacionales, aunque evidentemente no es el único, manteniendo su razón de ser como forma de organización de la vida en sociedad con la posesión de dos elementos fundamentales, el monopolio de la violencia legítima y un territorio en el que ejerce su jurisdicción.

La economía de mercado, la emergencia de otros actores en el panorama internacional y el notable desarrollo tecnológico, entre otras motivaciones, han cuestionado fuertemente el concepto de soberanía del estado, dudándose de cuál es la autoridad real que el estado ejerce en su propio territorio.

A pesar del cuestionamiento a las funciones estatales, hay una que ha sobrevivido y que continúa siendo percibida como indispensable dentro de los roles que debe cumplir el estado, la seguridad, entendida esta en todas sus formas y ámbitos.

La seguridad es básicamente la necesidad de supervivencia de la vida humana en un ambiente seguro, siendo el estado el encargado de desarrollar las acciones que satisfagan esa necesidad del hombre en comunidad.

Últimamente han surgido variados conceptos de seguridad, como son la de "seguridad humana", "seguridad cooperativa" y "seguridad colectiva", que para algunos se contraponen a la tradicional "seguridad nacional", lo que aparentemente complican la claridad conceptual de la seguridad.

Durante el período de la Guerra Fría, el poder militar, como poder duro, tuvo la primacía por sobre los poderes blandos, como son el político, el económico y el social, por las características propias de la época que se estaba viviendo, lo que marcó la seguridad centrada en el estado, surgiendo la "seguridad nacional", concepto que fue entendido por cada estado de acuerdo a su percepción e intereses particulares. En otras palabras, el estado nacional era objeto y sujeto de la seguridad.

Hoy en día, el problema radica en que si el objeto de la seguridad es el estado o el individuo, para el caso de la "seguridad humana", o la subregión o el hemisferio, para la "seguridad cooperativa" o la "seguridad colectiva".

En cualquiera de las circunstancias de seguridad indicadas, siempre se espera la acción estatal, para crear las mejores condiciones que garanticen un

ambiente seguro, en materias de relaciones exteriores, defensa y seguridad pública. Como se puede apreciar, las diferentes formas de circunscribir la seguridad, son caras de una misma moneda, en la que la necesidad básica de seguridad es requerida por el estado o por el individuo, que buscan preservarse de las amenazas. Para evitar discusiones inútiles, de nunca acabar, parece que la fórmula es abordar el concepto de seguridad en una forma amplia, ya que cualquier acción que se acometa para lograr algún grado de seguridad, debe considerarse los intereses y condiciones de vida de los ciudadanos, que son los que han cedido su potestad individual al estado.

Lo anterior trae consigo, que se debe aceptar que se ha producido un cambio sustancial respecto al antiguo concepto de seguridad nacional, basado en la prosecución de los intereses del estado; también, el estado deberá esforzarse por reconocer los intereses de los ciudadanos, considerados como Bien Común. La seguridad es una necesidad humana muy compleja, por lo que realizar análisis, se debe enfocar desde una óptica multidimensional, para que sirva de guía a las estrategias e instrumentos que el estado seleccione para afrontar las amenazas, considerando que no todos los problemas pueden ser resueltos utilizando la fuerza militar, ni que todos los aspectos de la vida humana y social se deben "securitizar", vale decir, no se deben convertir en problemas de seguridad.

La seguridad, como función indelegable y permanente del estado, contiene todas y cada una de las dimensiones que abarcan la vida en sociedad.

LOS ESTUDIOS DEL CONFLICTO: UNA NECESIDAD EN LA ERA POST MODERNA* ®

ARTURO CONTRERAS POLGATTI**

In view of the lack of theoretical explanations that allow scientific understanding, a tendency to an over-simplification of the reasons for conflicts emerges and consolidates, reducing them to a simple fight between the good ones and the bad ones. This phenomenon finally dragged the studies out of the field of reason, and brought them to the field of perceptions and feelings, and eventually, moral; thus changing the objectives of the actors into true ethical considerations that drive actions. In this sense, peace has become an aim in itself, no longer being, same as the case of conflict, the result of objective conditions. In conflictive processes, the "other" is still considered as the bad one and peace continues to be an aim in itself that even justifies the use of force in order to make peace. The urge for peace is such that it tends to be confused with silence in the battle field: the rest that fighters deserve in the midst of battles. Therefore, it has been forgotten that a real contribution to peace has to go through the diagnosis of the causes that may lead to war. It is worthless analysing the fire after it has burst into flames, since if we really want to administrate peace and manage conflicts in order to avoid their escalation what we have to do is to study the objective conditions that made it possible; that is to say, the real causes and their particular context and circumstances.

Introducción

Una de las características de la época post moderna es la incertidumbre que rodea a los procesos conflictivos que afectan hoy al sistema internacional. Este fenómeno, psicológico por cierto, se refleja en la peligrosa sobre simplificación que importantes corrientes de pensamiento suelen hacer de las causas y dinámica de los conflictos, lo cual, en definitiva, complica seriamente los esfuerzos de los estrategas y de los conductores políticos para comprender las causas y características de lo que se ha dado en llamar "conflictos emergentes". La situación descrita, lejos de

* Se emplea este término en el sentido que le da Jürgen Habermas, en el debate Modernidad – Post Modernidad, citado por Omar Gutiérrez en su libro "Sociología Militar: la Profesión Militar en el Estado Democrático. Ed. Universitaria. Santiago, 2002. Página 250, en la que señala que "este término se ha usado desde el siglo X para distinguir un presente de una determinada época antigua, para diferenciar lo viejo de lo nuevo", de manera que en este trabajo se utiliza para marcar el cambio de era que, en lo político, ha implicado el fin de la era bipolar y el inicio de un nuevo período en las relaciones internacionales, el cual se caracteriza por la coexistencia de una incipiente sociedad internacional y una comunidad internacional que sustenta al actual sistema de seguridad internacional vigente. La post modernidad, así entendida, implica, además que no existe un límite entre los viejos y los nuevos tiempos, sino una amplia frontera que está definida por un proceso de años, cuyo inicio, en opinión del autor, puede situarse en el primer lustro de la década de los 70. No obstante, casi todos los ejemplos que se citan en este análisis para validar las tesis planteadas corresponden al período posterior a 1980 (Nota del autor).

® 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.

** Coronel de Ejército, Licenciado en Ciencias Militares, especialista primario en Estado Mayor; Profesor de Academia en la asignatura de Historia Militar y Estrategia; Magíster en Seguridad y Defensa por la Universidad Complutense de Madrid y en Ciencias Militares de la Academia de Guerra del Ejército; y doctorando en Estudios Americanos de la Universidad de Santiago. Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Asuntos Internacionales de la Dirección de Operaciones del Ejército.

permitir una adecuada gestión y administración de los procesos políticos¹ conflictivos, lo cual sería una efectiva contribución a la paz, es un factor de alta complejidad que los estudios sociales y políticos no deben soslayar.

Durante la Guerra Fría, muchas corrientes de la sociología, de la política y de la polemología², que durante años se habían dedicado al estudio de las causas de los conflictos fueron perdiendo paulatinamente su importancia como dato objetivo para el diagnóstico de los procesos políticos, hasta el punto que los estudios del conflicto prácticamente fueron relegados del estudio científico.

En ese contexto y ante la ausencia de explicaciones teóricas que permitieran acceder a su comprensión científica, emerge y se consolida una tendencia minimalista que redujo las causas de los conflictos a una simple pugna entre buenos y malos. Este fenómeno terminó por sacar el estudio del conflicto del campo de la razón para situarlo en el ámbito de las percepciones, de los sentimientos colectivos, y en definitiva, de la moral; de manera que muchos conflictos, especialmente aquellos bélicos que se producían entre o al interior de estados nacionales medianos o pequeños, dependiendo del impacto psicológico que causaban en la opinión pública, se transformaban en un imperativo ético para la comunidad internacional³, que se veía moralmente impelida a la acción, generándose así lo que hoy conocemos como un nuevo derecho de intervención⁴. En tal sentido, la paz ha llegado a transformarse en un fin en sí misma, independientemente de las causas reales y condiciones objetivas que se encuentran en el origen de cada conflicto y sin cuya comprensión y gestión la existencia de una paz duradera no pasa de ser una ilusión.

El temor que inducía la posibilidad de una escalada con armas de destrucción masiva fue, sin duda, una de las principales causas de este peligroso proceso, ya que en sus momentos más críticos la Guerra Fría se caracterizó, entre otros, por inducir un sentimiento de apremio y de inseguridad que llevó a sus actores principales, en el marco de los sistemas de seguridad internacional, a concebir medidas que impidieran que un conflicto periférico y limitado, pudiera internacionalizarse provocando un enfrentamiento directo entre ellos⁵.

La Guerra Fría terminó y uno de sus actores ni siquiera existe⁶, pero sus efectos psicológicos siguen afectándonos en la época post moderna. Se continúa viendo al

1 Luis Sánchez Agesta, Principios de la Teoría Política. Ed. Nacional. 6ª edición revisada. Madrid, 1976. Páginas 78 a 81.

2 Los contenidos básicos de esta disciplina dedicada al estudio de los conflictos fue tratado tempranamente en Chile, en 1967, por el General de Ejército Bernardino Parada en su libro Polemología Básica, publicado por la Biblioteca del Oficial del Ejército de Chile, en el M.E.CH. N° 338. Poco antes sus contenidos teóricos habían sido profundizados y sistematizados por Gastón Bouthoul en su libro Tratado de Polemología, que fue publicado por primera vez en Francia, en 1951, con el título "Las Guerras: Elementos de Polemología" por la Editorial Payot (Nota del autor).

3 Raymond Aron, Los Últimos Años del Siglo. Ed. Emecé, Buenos Aires, 1985. Páginas 35 a 65. En esta obra, de total actualidad a la luz de los acontecimientos post Guerra Fría el autor hace una importante disquisición entre comunidad internacional y lo que sería una "sociedad internacional", concepto que surge del complejo sistema de relaciones entre el sistema interestatal, que sirve de base al sistema internacional, el sistema económico mundial que materializa las relaciones de intercambio y los actores internacionales de carácter transnacionales y no gubernamentales emergentes (Nota del autor).

4 Cristina Reinoso Pereira y otros. El Derecho de Intervención en los Conflictos. Cuadernos de Estrategia, IEEA. CESEDEN. N° 79. Madrid, 1995. Páginas 17 a 76.

5 Fernando de Salas López. La Utopía de la Paz y el Terror de la Guerra. Colección Adalid. Servicio de Publicaciones del EME. Madrid, 1983. Capítulo 6, páginas 197 a 235.

6 El 1º de diciembre de 1991 se produce la disolución de hecho de la Unión Soviética, cuando Ucrania aprueba en un plebiscito su independencia y se niega a adherir a un nuevo tratado de la unión que reemplazara al que en 1922 había dado origen a la URSS.

otro como el malo y la paz sigue siendo un fin en si misma que justifica incluso el recurso a la fuerza para imponerla. La urgencia de paz es tan grande que se tiende a confundirla con el silencio de los campos de batalla, con ese descanso necesario que se dan los combatientes en medio de la lucha.

En este proceso se ha olvidado que una verdadera contribución a la paz pasa por el diagnóstico de la causas que pueden conducir a la guerra. De nada vale estudiar el incendio después de surgidas las llamas si es que en verdad queremos administrar la paz y gestionar los conflictos para evitar su escalada. En este sentido cabe hacer énfasis en que ningún conflicto es igual a otro; a la vez que sus causas admiten múltiples interpretaciones, todas las cuales corresponden o pertenecen al dominio de la política y de la sociología, que son el punto de partida para comprender desde una perspectiva endógena la dinámica de los procesos conflictivos. En ese contexto, creer que las guerras existen porque existen estados, líderes o sistemas políticos buenos y malos, o porque existen armas y ejércitos que las usan es definitivamente, abdicar de la posibilidad de una paz y de una seguridad estable y duradera.

El proceso político. Contexto ineludible para entender las relaciones de cooperación y de conflicto de las sociedades

Tal como señala Julien Freund⁷, la correcta perspectiva para comprender los fenómenos conflictivos se encuentra en **la política** y particularmente en los procesos que en ella se desarrollan. Al respecto, y aunque no disponemos en puridad de una definición específica de lo que es el "proceso político", nos parece adecuado considerar como válido lo que las diferentes corrientes de la ciencia política plantean cuando se refieren a él en términos de un "concepto" que, globalmente entendido, comprende la amplia gama de factores que éste abarca.

Por tal razón, un buen punto de partida para entrar en materia, es el enfoque que considera que el proceso político se refiere a las actividades de los individuos organizados en grupos de diversas índole, en su lucha por el poder y del cual hacen uso para el logro de fines individuales o grupales con el objetivo de obtener posiciones formales de autoridad legítima en los órganos centrales del gobierno⁸.

De acuerdo a ello, es necesario destacar que en todas las formas que adquiere dicho proceso, el poder real que ostentan quienes detentan la responsabilidad de la autoridad política en la conducción de los estados nacionales, puede ser diferente de la autoridad formal y cualquiera sean los objetivos del poder, los medios que empleen en su consecución pueden abarcar desde un consenso hasta el recurso a la violencia en sus más variadas formas. Por tal razón, el **proceso político** es una de las cuestiones más complejas de abordar para su comprensión, dado el gran número de variables que operan en forma simultánea y sutilmente, creando una suerte de complejidad organizada, en la cual se dificulta la identificación de los actores y la valorización comparativa de su rol verdadero.

7 Julien Freund. Sociología del Conflicto. Ed. Ejército. Madrid, 1995. Páginas 13 y 14.

8 Julien Freund. La Esencia de lo Político. Ed. Nacional. Madrid, 1968. Capítulos V y VI. Sobre la dialéctica entre lo privado y lo público. Páginas 347 y s.s.

Ahora bien, si se considera que este proceso se vincula con lo que se ha llamado **lucha por el poder**, nos resulta fácil deducir la relación política - conflicto, donde éste último puede ser considerado en propiedad un supuesto básico del primero, razón por la cual resultaría inverosímil concebir una relación política en que no exista al menos un competidor el cual, potencialmente, puede en determinadas condiciones llegar a constituirse en un adversario⁹.

Es obvio que no toda adversidad política se traduce en violencia, pero la posibilidad de que ello ocurra es siempre el horizonte natural de las diferencias, un último recurso¹⁰, y considerando que el conflicto en su solución abarca una amplia gama de medios que van desde el diálogo directo hasta la fuerza, se nos hace evidente que ella, sea organizada o no, siempre será un factor presente en todo proceso político, sea actuando por simple presencia o a través de su ejercicio.

En tal sentido, la trascendencia del accionar del poder nacional de los estados y particularmente de su elemento militar en dicho proceso, tendrá relación directa con el grado de consenso interno que ostenten las sociedades a lo largo de su historia, lo que es más o menos determinante en su desarrollo político y se refleja en sus relaciones políticas tanto internas como internacionales.

Lo anterior puede inducir a más de alguien a creer, erróneamente, que lo planteado obedece a una idea que tiende a militarizar la dinámica de las relaciones políticas, lo que en buenas cuentas equivaldría a un intento de manipulación teórica de los elementos que son consustanciales a ella. Por el contrario, y considerando que la falta de una conceptualización teórica en un momento dado no altera la naturaleza y los fines de los actores que participan en los procesos políticos, se estima que las concepciones que reconocen como parte esencial de la política cuestiones tales como el poder y su ejercicio, son adecuados para encontrar algunas constantes históricas o para establecer la forma en que evolucionan los principios que han inspirado el accionar de los actores políticos a través del tiempo, lo que es particularmente válido cuando se estudia el uso de la fuerza, especialmente la militar, en las relaciones internacionales.

Por lo tanto, la asociación "proceso político - fuerza", lejos de constituir un fin doctrinario o ideológico es una realidad que la ciencia política ha recogido y justificado, hasta cierto punto, si se considera que ha sido el estudio sociológico de los conflictos el que ha llevado a considerar a la acción política como un proceso de toma de decisiones en función del conflicto¹¹, en donde las decisiones políticas, como parte de dicho proceso, tratan de resolver, ajustar o superar situaciones de competencia, las que no siempre se dan en un cuadro de consenso¹².

En otras palabras, un conflicto, independientemente de su ámbito de ocurrencia, puede ser disociador y tender a quebrar el común consentimiento de

9 Augusto Merino. Conferencia "El conflicto, un Estudio desde la Perspectiva de la Política". Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile. Santiago, 1988. Página 2.

10 Juan Quiñones y Arturo Contreras Polgatti, "Conceptos Básicos sobre el Conflicto, la Guerra y la Estrategia". Academia de Guerra del Ejército, Santiago de Chile, 1988. Página 8.

11 Op. Cit. Luis Sánchez Agesta, páginas 79 y s.s.

12 Entendiendo por tal, la común participación de valores o la aceptación de reglas comunes para la negociación y resolución de conflictos (Nota del autor).

una comunidad política sea esta nacional o internacional, aunque ésta trate de aislar a los grupos en conflicto sometiéndolos a valores comunes y a las reglas de resolución de controversias que en sí mismas contribuyen a recuperar el consenso.

Por ello, el "proceso político" se puede definir como un equilibrio entre conflicto y consenso¹³, cuyo mínimo común denominador está en la relación fuerza - poder, de lo que se deduce que, si entendemos por consenso la común participación de valores o la aceptación de reglas comunes de negociación y resolución de conflictos, éste debe estar inserto en una normativa de carácter jurídico que por su naturaleza política, no puede tener otro marco que el que fija en lo interno la constitución política del estado y las instituciones que ésta inspira y, en lo internacional, por el sistema de seguridad internacional y sus diferentes organismos y normas de carácter jurídico, a través de las cuales las diferencias pueden ser resueltas sea por concordancia o por imposición por parte de las instancias de poder legítimamente constituidas¹⁴.

En consecuencia, los cambios políticos que conforman el desarrollo social se suceden en toda sociedad como una respuesta a una serie de condiciones dinámicas que incluyen la relación con otras sociedades y la interacción de los grupos internos en su lucha por el poder. En tal sentido, se pueden producir cambios políticos importantes derivados de movimientos culturales e intelectuales; por la acción de elites, por el empequeñecimiento del mundo como consecuencia del desarrollo de las comunicaciones y, por cierto, por las consecuencias sociológicas de la guerra¹⁵, tal como acontece en nuestra época post moderna o post Guerra Fría con la globalización, lo que no implica, como veremos, una militarización¹⁶ de las sociedades. Esto, evidentemente, no significa que la guerra sea un factor autónomo de la vida social ya que es un instrumento de la política¹⁷, en tanto que las formas que adopta están influidas por las condiciones materiales, sociales y culturales¹⁸ de los actores involucrados.

13 Op. Cit., Luis Sánchez A., página 80

14 Op. Cit. Aron. Capítulo II. En este capítulo el autor argumenta por qué, pese a todos los cambios que está experimentando el sistema internacional de relaciones interestatales y al surgimiento de nuevos actores, el estado sigue siendo el actor principal del sistema, incluso bajo el concepto de la sociedad internacional que él acuña. Al respecto señala: "Es el sistema el que estructura la sociedad internacional por encima de los rasgos particulares de ésta: el temor a una guerra mundial...; la extensión de los medios marginales de lucha entre estados ...; la multiplicación de los intercambios intersocietarios; y el surgimiento de una economía transnacional". De tal manera que el sistema de seguridad internacional tiene plena vigencia como también la tiene el estado nación que le da vida, el cual sigue siendo el legítimo depositario de la fuerza soberana de la sociedad a la que sirve. En este aspecto los conflictos emergentes, especialmente las nuevas formas de guerra que incluyen en su arsenal métodos terroristas de alcances y nivel estratégico, sólo pueden ser enfrentados y gestionados a través del sistema interestatal en general y de los estados nacionales en particular. Dar a otras instancias o actores internacionales, como las empresas transnacionales u O.N.G., preeminencia sobre los estados en esta materia y atribuirles la representatividad del bien común de las sociedades políticas incluida su seguridad, constituye simplemente un despropósito político, un verdadero salto al vacío. En ese contexto sigue siendo el estado el actor que encarna la ejecución de las políticas que acuerda y el que da vida al sistema internacional, en tanto que los organismos que lo articulan, coordinan y controlan el cumplimiento de las normas y políticas que éstos se han auto impuesto en beneficio propio y del bien común de la humanidad, son el gran foro de encuentro de todos ellos para la resolución pacífica de sus legítimas diferencias. (Nota del autor).

15 Tom Bottomore, Sociología Política. Biblioteca Aguilar de Iniciación Política. Madrid, 1982 Página 116.

16 Entendiendo por tal al valor preponderante que se asigna a la preparación para la guerra y al lugar prominente que se otorga a los jefes militares en una sociedad, cuya economía se orienta en forma creciente a satisfacer las necesidades castrenses o de defensa (Nota del autor).

17 Karl Von Clausewitz. De la Guerra. Ed. Mar Océano. Buenos Aires, 1960. Página 24.

18 Op. Cit., Tom Bottomore, páginas 118 y s.s.

En este aspecto, la historia es una fuente inagotable de experiencia empírica que nos permite verificar, sin sombra de duda alguna, que los fenómenos bélicos tienen su origen y escalan durante el tiempo de paz, período en el que necesariamente deben centrarse los estudios que tienen por finalidad comprender la naturaleza de la guerra para evitarla o minimizar sus efectos, y cuya naturaleza es eminentemente política.

Lo señalado, sugiere distinguir entre procesos de cambio graduales y bruscos, grandes o pequeños, pacíficos o violentos y tratar de relacionar estos fenómenos con sus causas y condiciones. Si recordamos la relación hecha anteriormente entre proceso político - conflicto, y entendemos que la fuerza siempre está presente en todos los cambios, sea activa o potencialmente, se nos facilitará comprender el rol que ella juega en todo proceso político en los términos ya definidos.

Por tal razón, es necesario considerar esta fuerza en función de los actores, ya que aparentemente todo el mundo desempeña algún papel en el proceso político, aunque la mayoría permanezca pasivo o neutral lo que es particularmente notorio en los procesos políticos nacionales e internacionales de la post Guerra Fría.

En el plano intra estatal son las elites; los grupos de presión y las corrientes de opinión quienes desempeñan los roles estelares, los que ejercen el mayor poder; y las masas, aún ocupando puestos de aparente importancia, no son sino comparsas de los actores principales, por lo que es difícil identificar con claridad a los verdaderos protagonistas, los cuales tienden a diluirse en la dinámica de la lucha política. En lo internacional, el proceso se caracteriza por el surgimiento de nuevos actores transnacionales, no estatales e incluso privados¹⁹, los cuales disputan a los estados nacionales el monopolio de las relaciones internacionales y ejercen presión tanto sobre los propios estados como sobre las organizaciones supraestatales que éstos se han dado como fundamento y bases del sistema de seguridad internacional, lo que hace que esta problemática forme parte de una dinámica de creciente complejidad.

Ahora bien, si consideramos que una de las características principales de los actores consiste en el empleo o desarrollo del poder para influir sobre los acontecimientos, será entonces el ámbito de dicho poder lo que distinguirá a los actores principales de los secundarios, por lo que adquiere coherencia considerar a los procesos políticos como "una lucha por el poder"²⁰.

En tal sentido, las características del poder se adaptarán a los objetivos perseguidos, los cuales a su vez los condicionan, y ya sea que sus fines estén en función de intereses de personas, grupos organizados o estados, su ejercicio se materializa por diferentes formas de presión y de persuasión, siendo en ésta última donde radica la fuerza, como la forma más extrema del poder.

19 Paloma García Picazo. *Las Relaciones Internacionales en el Siglo XX: La Contienda Teórica*. UNED. Madrid, 1999. Páginas 297 y s.s.

20 Op. Cit. Freund. *La Esencia de lo Político*. Segunda parte: Los Presupuestos de lo Político. Páginas 108 y s.s. El tema también es tratado por Freund en su obra citada, *Sociología del Conflicto*, página 46, cuando analiza el pensamiento de Pareto en relación a los equilibrios políticos.

Es importante no perder de vista este concepto que, aplicado al monopolio gubernamental y estatal del uso legítimo de la fuerza social organizada, proporciona el respaldo último para garantizar el cumplimiento de la ley y el mantenimiento del orden, tanto en lo internacional como en lo interno, ya que en definitiva, como órgano al servicio de los ciudadanos y del bien común, es el instrumento más adecuado para mantener los consensos básicos que hacen posible la vida en sociedad. En este aspecto, concuerdo plenamente con Julien Freund en el sentido que el estado nación ha sido la mayor contribución a la paz en el sistema internacional, ya que su surgimiento con la paz de Westfalia puso fin a la violencia privada para institucionalizarla en el estado como la más perfecta y evolucionada forma de organización social y política.

Por ello se hace necesario identificar a los principales actores del proceso político y distinguir entre la autoridad formal, que tiene el derecho legítimo de tomar decisiones y aplicar la ley con respaldo de la fuerza regulada por la estructura jurídico-institucional, y el resto de los actores del proceso que buscan ampliar su autoridad para reforzar su base de influencia, ya que la lucha por el poder se refiere generalmente a la pugna por la posesión de la autoridad formal, mediante el reconocimiento, el nombramiento, la elección o la fuerza militar.

De ahí entonces que el poder solo tiene importancia en función de objetivos concretos y en razón de su valor de uso, por lo que lo relevante es quién controla la riqueza, los recursos naturales y los medios de intercambio y no quién la posee; quién, si es que existe, controla los recursos humanos por el grado de influencia que ejerce sobre la cultura y la civilización; y quién dispone de la organización, del liderazgo o de la capacidad que permita a los individuos y a los estados alcanzar objetivos que por sí mismos serían incapaces de lograr.

A mi juicio, es en esta consideración donde se puede encontrar una explicación a los procesos políticos internacionales de carácter conflictivo, ya que no me ha sido posible encontrar en la historia ni un solo ejemplo en que la fuerza militar de una sociedad política haya actuado por sí y ante sí en una determinada coyuntura, generando una escalada bélica, con lo que se ratifica el carácter instrumental y estatal que ésta tiene y que debe tener en beneficio del bien común de la sociedad política a la que sirve.

Sostener lo contrario y considerar que las guerras se producen porque las sociedades se han dotado de instrumentos de defensa - los cuales por cierto son indispensables para cumplir la función de seguridad orgánica sin la cual la sociedad política simplemente no existiría²¹ - equivale a afirmar que hay guerras porque existen armas o ejércitos que permiten llevarlas a cabo, lo que a todas luces no resiste un análisis conceptual, sociológico o político serio. No obstante, este planteamiento tiene una gran cantidad de suscriptores habida consideración de la cantidad de ejemplos que pueden citar, especialmente de la época de la Guerra Fría y también

21 Op. Cit. Freund. Sociología del Conflicto. Página 90. El autor cita textualmente la sentencia de Hobbes en relación a la política, entendida esta en función de estado: " El fin de la política es la protección de los miembros de una colectividad. Esto quiere decir que su tarea consiste en obtener seguridad, preservándoles mientras sea posible, de la violencia interna que unos podrían ejercer arbitrariamente sobre los otros, y de la violencia externa con la que otra colectividad puede amenazarlos".

del momento actual, según los cuales la fuerza militar de algunos estados han desempeñado roles gravitantes en los procesos políticos internos e internacionales, ubicándose en una posición de privilegio en relación a la política.

Sin embargo, dichos casos no modifican en absoluto la naturaleza política de la guerra como solución extrema de los conflictos y el carácter instrumental de los armamentos bélicos, aun cuando éstos, en determinadas circunstancias hayan sido o sean actores de los procesos políticos de sus sociedades, o que, en el plano internacional, existan modelos como el soviético en el cual "estado", "fuerzas armadas" y "partido" constituyen un todo integral en el que se sustenta la forma socialista marxista, de manera que la fuerza militar de dichos estados efectivamente jugó un papel importante en la política internacional del bloque oriental durante la Guerra Fría. Aunque el rol de la fuerza militar en el oeste no lo fue menos, su influencia en la formulación de la política exterior de las principales potencias occidentales, se caracterizó por su carácter instrumental subordinado a la política, lo que refleja una concepción ideológica, estructural y funcional completamente diferente.

De tal manera, y dado que en los tiempos actuales, la frontera entre los fenómenos internos e internacionales es cada vez más estrecha y difusa, se hace necesario, para estudiar los fenómenos conflictivos desde su natural dimensión política, aclarar el papel que los actores juegan en su competencia por acceder al poder o a cuotas de él, para lo cual es pertinente definir los conceptos de hegemonía, de elite y de grupo de presión, para generar un contexto que va de lo general a lo particular.

En primer lugar, en el ámbito de las relaciones de poder que caracterizan al sistema internacional, no es posible prescindir del concepto de hegemonía ya que éste se refiere, básicamente, a las relaciones Interestatales y a la influencia que un actor, en función de su potencialidad general, ejerce sobre otros, asumiendo una preeminencia que puede llegar a ser integral²², hasta el punto de llegar a convertirse en un verdadero modelo para las sociedades hegemónicas, de manera que esta forma de relación es consustancial a la dinámica de las relaciones internacionales.

En segundo término, el concepto de elite se usa para describir los rasgos fundamentales de la **vida social** organizada, ya que se refiere a las minorías que se mantienen aparte del resto de la sociedad por su preeminencia y a la cual se vinculan por un complicado sistema de grupos especializados, teniendo uno más influencia que otros en razón de su importancia social²³. En tal sentido, es posible distinguir las elites estratégicas que por sus funciones ejercen influencia sobre el conjunto de la sociedad y la ayudan en la consecución del bien común, y las elites fragmentarias que actúan sobre las sociedades intermedias. Ambas vienen proyectando su influjo hacia el ámbito político y por extensión hacia el sistema internacional, dándose incluso el caso de algunas elites fragmentarias que, en calidad de actores emergentes, empiezan a actuar en el sistema internacional.

22 Política, económica, cultural y militar. (Nota del autor).

23 Tom Bottomore. *Minorías Selectas y Sociedad*. Ed. Gredos. Madrid, 1983. Páginas 35 y s.s.

En el caso de las estratégicas, se pueden identificar²⁴ **las elites políticas**, las **de adaptación** (diplomática, militar, económica y científica), las **de autoridad moral y las intelectuales o de mantenimiento de sistema**, todas las cuales tienen la función común de simbolizar la unidad espiritual de la colectividad, poner de relieve los intereses y objetivos comunes, coordinar y armonizar las actividades diversificadas, ayudar a resolver los conflictos de grupo y proteger a la colectividad frente a los peligros que la amenazan²⁵, de manera que sus actividades trascienden las fronteras estatales.

En este aspecto, las sociedades tienen como signo distintivo la forma en que incorporan a sus **elites** a su proceso de toma de decisiones políticas de manera que éstas no devengan en grupos de presión, aun cuando es posible que ellas lleguen a comportarse como **grupos de presión**, en función de su influencia. La diferencia entre ambos conceptos radica, sin embargo, en su ubicación relativa respecto de las fuentes de poder político, de la autoridad formal, ya que las elites, en teoría, están en el vértice de las sociedades a que pertenecen sin perjuicio de que en ciertos momentos puedan ejercer presión política, aunque por su naturaleza se encuentren lejos de la política como tal²⁶.

Duverger, cuando se refiere al poder²⁷, dice que este está constituido por el conjunto de instituciones relativas a la autoridad, concibiendo a la política como una "ciencia del estado", pero resulta obvio, que si bien es cierto el estado tiene parte importante del poder no lo tiene todo, cobrando importancia el rol de los otros actores que participan en él, ya que los intereses que representan pueden, en algunos casos, llegar a trascender el ámbito de acción de la política local.

Al referirse a los grupos de presión²⁸, dice que los partidos políticos tratan de conquistar el poder y de ejercerlo, en tanto que los grupos de presión no participan directamente en su conquista y ejercicio, sino que actúan sobre él desde fuera, es decir, haciendo presión.

Por lo tanto, se puede deducir que cuando los objetivos de los grupos de presión son coincidentes con los de las elites y éstas ejercen presión sobre el poder constituido, estos dos entes tienden a confundirse dentro del proceso político, cuestión que para las elites es una situación excepcional vinculada, generalmente, a una crisis o a un proceso conflictivo, el cual tiene dos posibles ámbitos de desarrollo: el interno y el internacional.

De esto se deduce, también, que los partidos políticos no son ni elites, ni grupos de presión y que cuando derivan en tales distorsionan el sistema político, abandonando su rol natural con graves consecuencias para las sociedades a que pertenecen.

Debe considerarse que existen, también, grupos de presión privados y públicos, lo que resulta chocante a los teóricos clásicos del Estado que consideran

24 Ibid.

25 Ibid.

26 Maurice Duverger, Sociología política, Editorial Ariel, Barcelona, Edición 1982, página 409.

27 Ibid, página 27.

28 Ibid, página 337.

la unidad de la organización estatal como un dogma sacrosanto. Sin embargo, la situación adquiere graves contornos cuando los grupos de presión públicos, en vez de ser tales circunstancialmente, excepcionalmente, adquieren caracteres patológicos, provocando una crisis permanente del estado, fenómeno que podemos constatar en el proceso conflictivo que culminó recientemente con la guerra civil y la desintegración de la República Federal Yugoslava.

Ahora bien, considerando que la normalidad no constituye la excepción si no que la generalidad, se puede deducir que los grupos privados serán normalmente, en las sociedades democráticas, los verdaderos grupos de presión en función de la constancia de su accionar en el proceso de toma de decisiones políticas de manera que, por la relativa autonomía de su accionar en la política interna y cuando sus intereses se proyectan al sistema de relaciones internacionales, existe la posibilidad de que puedan llevar a generar situaciones conflictivas.

Si el análisis anterior nos ha permitido formarnos una idea general de lo que podemos entender por proceso político; lo que éste involucra; quienes intervienen en él y por qué se desarrolla en un contexto que es nacional e internacional a la vez, es pertinente plantearse una categorización para los instrumentos de defensa de los estados nacionales, ya que la fuerza militar es uno de sus factores de poder, a la vez que determina su estatura estratégica en el sistema internacional y siempre está presente en forma activa o potencial en la gestión de procesos conflictivos. En ese sentido, estimo que éstos constituyen primariamente una elite de carácter estratégico y solo excepcionalmente devienen en grupos de presión ya que, por su naturaleza, como fuerza legítimamente organizada en función de los fines de la sociedad, debe estar al servicio de ésta y subordinada a los poderes fundamentales de la organización estatal que ella se ha dado.

Dicho lo anterior, se estima que estas consideraciones nos proporcionan un encuadramiento ciertamente restringido pero útil para nuestro propósito, ya que nos permite contextualizar los estudios del conflicto situando sus consideraciones y premisas fundamentales en el ámbito de lo político, que es el único nivel que permite observar la interacción de los estados nacionales, el funcionamiento de las sociedades que representan y la dinámica del sistema internacional y de sus procesos políticos desde una perspectiva integral que comprende todas sus complejidades, actores, funciones, organizaciones y en definitiva, casi todo lo que caracteriza a una sociedad post moderna, compleja por definición y en la que, dadas las múltiples interacciones que ella hace posible, se generan las coyunturas se producen los conflictos cuya dinámica queremos comprender para evitar su escalada hacia soluciones bélicas.

Una aproximación a la teoría del conflicto. Las diferentes corrientes de pensamiento y sus puntos de vista al respecto

Según Lewis A. Coser²⁹, los conflictos se producen por una lucha por acceso a recursos, a status y/o a cuotas de poder que son escasos, de donde surge la incompatibilidad de los actores al pretender aquellos valores, de todo tipo, que no

29 Lewis Coser. *Las Funciones del Conflicto Social*. The Free Press. New York. 1963. Página 3.

alcanzan para todos, definición que, no obstante su visión esencialmente económica de los fenómenos sociales y políticos, se considera un buen punto de partida para entrar en el tema.

En efecto, diferentes escuelas de pensamiento han dedicado su quehacer al estudio de su problemática a través del tiempo, motivados por el deseo de comprender la lógica, dinámica y funciones de los procesos conflictivos, que caracterizan la vida de las sociedades políticas tanto en su desarrollo interno como en sus relaciones internacionales. Julen Freund³⁰ postula una categorización que considera la existencia de una escuela clásica que se ha ocupado del estudio de los conflictos desde la más lejana antigüedad, considerándolos como un hecho propio de la vida social organizada la cual es concebida como una dimensión natural de la existencia humana. De tal manera, los conflictos que se producen en ella son una consecuencia lógica de la diversidad y de la pluralidad social, la cual genera una interacción tan amplia como actores sociales o seres humanos existan. En esa perspectiva, la política es una dimensión natural de la vida del hombre en sociedad, siéndolo también en consecuencia, los procesos políticos que en ella se llevan a cabo. Algunos de los principales pensadores de esta escuela son Heráclito, Aristóteles, Santo Tomás de Aquino y, en general, los diferentes exponentes de la escuela dominica del derecho de la guerra.

La otra escuela es la que él denomina contractualista, en las que agrupa a todas las corrientes de pensamiento que tienen como fundamento de sus concepciones sociales y políticas la propuesta de Hobbes en su *Leviatán*, en el sentido de que la sociedad es una construcción humana, fruto de su voluntad y por lo tanto artificial, y cuya finalidad es crear las condiciones para superar la violencia que caracterizaba la vida del hombre primitivo, de manera que "la política sería de origen convencional"³¹. En esa línea argumental, los conflictos que en ella se producen tienen también un carácter artificial y por lo tanto serían el resultado de algún tipo de patología social y política. En esta escuela podríamos considerar a pensadores como Constant, Spencer, Dunoyer, Comte, Saint Simon, Marx, Proudhon, Durkheim, Pareto y Bouthol, entre otros.

Por cierto esta categorización; aun cuando clasifica en su origen dos formas de ver la sociedad, que a su vez sirven de cauce a otras tantas escuelas de pensamiento que tienen sus particulares puntos de vista para explicar los procesos políticos, no implica de modo alguno que en la evolución de las sociedades políticas se haya producido en materia de explicación de las causas de los conflictos un relevo de paradigmas, sino que, por el contrario, éstos coexisten hasta el presente como interpretaciones de la vida social a la vez que inspiran, en su afán de paz, diversas propuestas políticas no exentas de conflictividad.

Ahora bien, en el marco de una historia más reciente, desde el siglo XIX, dos grandes corrientes de pensamiento, el liberalismo y el socialismo, han tenido a los estudios del conflicto como eje central de sus respectivas doctrinas, por una parte enfrentando el problema y por otra excluyéndolo del estudio científico. El liberalismo

30 Op. Cit. Freund. *Sociología del Conflicto*. Páginas 26 y s.s.

31 *Ibid.* Página, 26.

reconoció desde un primer momento que en la sociedad existe competencia y por lo tanto innumerables posibilidades de conflicto, postulando su solución autónoma dentro de los canales normales de participación social, es decir dejándolos en términos generales al libre juego de la oferta y de la demanda, en tanto que el socialismo ha sustentado la tesis del carácter radical de los conflictos, radicalizándolos, a la vez que los reducía a uno sólo: "la lucha de clases"³².

Sin tomar en consideración el grado de identificación teórico con las posiciones anteriores, y profundizando en las diferentes corrientes de pensamiento que se han ocupado de la cuestión es posible concordar con J. Freund, en el sentido de que el conflicto es algo que no puede separarse de la idea de sociedad porque ambos se producen simultáneamente, siendo consustanciales el uno al otro. El reconocimiento de este hecho por todas las escuelas científicas de la vida social se ha transformado en la piedra angular de la sociología moderna³³.

Por lo tanto, en cualquier binomio social - y también polinomio - cooperación y conflicto son inesperables y las mismas causas que hacen necesaria la primera, hacen posible el segundo, de manera que si se considera que cada sociedad es una singularidad en si misma, a la vez que plural en la diversidad de los intereses individuales que la animan, diversa y particular en su composición, en su organización y en su funcionamiento, cada una de ellas producirá sus conflictos típicos y generará modos distintos de resolverlos.

Se puede decir, también, que el conflicto es un supuesto básico de lo político, una de cuyas características centrales es la dimensión "amigo - enemigo" que adquiere, lo que significa que no es posible concebir una relación política en que no exista al menos un enemigo o al menos un adversario, que se expresan recíprocamente una adversidad o una hostilidad manifiesta, latente o potencial³⁴. En este aspecto es obvio que no toda enemistad política se traduce en violencia, pero la posibilidad de que ello ocurra es siempre el horizonte natural de las diferencias "su último recurso":

De tal manera, es posible resolver conflictos a través de la negociación diplomática, por la violencia u otras formas intermedias tales como: la mediación, el arbitraje, la conciliación, la adjudicación y la obsolescencia entre otras formas de resolución pacífica de controversias que contemplan tanto el sistema internacional como el ordenamiento jurídico de los estados, ya que la ley, en sí misma, constituye un mecanismo de resolución de controversias que sirve de base a la resolución de los conflictos y a la mantención de los consensos básicos que hacen posible la vida pacífica en sociedad.

Del mismo modo y dado el papel que la ley juega como instrumento social y político para alcanzar el bien común, también podemos deducir que existe un límite a la cantidad de conflictos que una sociedad puede acumular sin desintegrarse, lo que, junto a la variada gama de conflictos que una sociedad,

32 Manuel Fraga I. Guerra y Conflicto Social. Gráficos Augina. Madrid, 1962. Página 2.

33 Op. Cit. Freund. Página 49.

34 Augusto Merino. Conferencia "El conflicto, un Estudio desde la Perspectiva de la Política". Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile. Santiago, 1988. Página 2.

especialmente las sociedades complejas llamadas modernas puede generar, constituye una variable que difiere de una sociedad a otra, no siendo posible encontrar sociedades sin conflictos. En este aspecto, es válido reconocer que existe un grado importante de certeza empírica³⁵ en la afirmación de Freund cuando sentencia que "la paz no es más que un estado que elimina los medios violentos en la solución de conflictos, pero no las posibilidades de conflictos usando otros medios".

En consecuencia, el conflicto es en cierto modo la vida de la sociedad, en la cual el progreso surge de la lucha en que el individuo, clase, grupo o institución tratan de realizar su propia idea del bien, y donde conflicto y cooperación no pueden separarse el uno del otro, sino que son parte de un mismo proceso que, simplemente, incluye algo de ambos, las dos caras de una misma medalla³⁶.

En ese orden de cosas, no es posible olvidar que la búsqueda de una sociedad perfecta ha sido frecuentemente la justificación de los mayores abusos. El pacifismo ha sido uno de los modos más violentos de hacer la guerra, con el pretexto de que esta habría de ser la última, la guerra que terminaría con todas las guerras e inauguraría un nuevo orden o bien, la revolución universal que al eliminar las causas de los conflictos instauraría la paz en el mundo.

Como ejemplos podemos señalar que en la época de la Revolución Francesa las guerras a las que se había acostumbrado el mundo, aunque por cierto no eran las únicas, eran las dinásticas, de manera que se concluyó que eliminando a la monarquía como sistema de gobierno se terminaría con la guerra, silogismo que carecía de sustento científico y empírico. Otro caso fue el de la I. Guerra Mundial, la terrible Gran Guerra que, junto con inaugurar el predominio de la corriente idealista en las relaciones internacionales³⁷, habría de ser la última, pero que terminó sembrando las semillas de la II Guerra Mundial la cual, a su vez, introduciría a la humanidad en la era nuclear y en una Guerra Fría que dejaría en evidencia la enorme variedad de recursos y formas de ejercer la violencia de que dispone la política en un conflicto que en propiedad no podía calificarse ni de paz ni de guerra, y que un autor³⁸ definió como "la utopía de la paz y el terror de la guerra".

Una de las formas más elementales de aproximarse al estudio de un hecho o fenómeno, aunque no la más completa por ser en sí misma acrítica y elemental desde el punto de vista metodológico, es a través de las definiciones, las que por cierto, en lo que al conflicto concierne, hay tantas como corrientes de pensamiento existen sobre la materia. Sin embargo son un buen punto de partida ya que consideran una serie de aspectos y consideraciones que permiten formarse una idea de la complejidad del fenómeno y de los aspectos que le son inherentes.

En ese sentido, una de las más completas y actuales es la que define al conflicto como un "enfrentamiento o choque internacional entre dos individuos o grupos de la misma especie, que se manifiestan recíprocamente una intención

35 Op. Cit. Freund. Página 45.

36 Op. Cit. Fraga. Páginas 3 y s.s.

37 Op. Cit. García Picazo. Páginas 47 y s.s.

38 Fernando de Salas López. La Utopía de la Paz y el Terror de la Guerra. Ed. Ejército. Madrid, 1985.

hostil, a propósito de algún derecho, para cuya mantención, reafirmación o reestablecimiento tratan de doblegar la resistencia del otro, recurriendo eventualmente a la violencia la que puede, llegado el caso, tender a la aniquilación física del contrario³⁹.

Como se ve, esta definición, eminentemente política en su concepción y planteamiento, tiene muchos puntos de contacto con la de Lewis Coser ya citada, porque ambas se refieren, en forma central al "objeto" de los conflictos, lo que es indispensable para comprender, a lo menos, los contenidos básicos de su dinámica interna, su lógica y las actitudes posibles de los actores, situación que nos permite establecer algunos factores que están presentes en esta definición y que nos reflejan la complejidad del problema:

En primer lugar, que el conflicto implica plena conciencia de lo que se quiere obtener o conservar, lo cual, genéricamente, abarca una gama de bienes del más variado tipo y naturaleza, - materiales, servicios, territorios, derechos de libre tránsito, derechos políticos, status, recursos, influencia, jerarquía internacional, posición geográfica, necesidades de seguridad, mercados, poder, etc.- y sobre los cuales los actores tienen cabal conocimiento, no sólo en términos de carencias y de aspiraciones, sino también de las posibilidades reales de lograr lo que se quiere lo que implica conocer las capacidades reales o potenciales propias y del adversario, el entorno y sus posibles reacciones, y el costo de tales aspiraciones, aspectos estos, entre otros, que se encuentran en la base de lo que podríamos calificar como consustancial a la coherencia política de los procesos políticos, que ya hemos definido anteriormente.

En segundo lugar, que los actores tienen voluntad⁴⁰ para materializar sus aspiraciones, independientemente que se trate de modificar o de mantener un status quo, ya que no hay choque o enfrentamiento entre actores sino porque existe voluntad de entrar en él. Esta voluntad, a su vez, tiene relación directa con las capacidades relativas, es decir en relación al medio y al adversario, que es necesario tener, desarrollar o conservar para lograr las metas propuestas.

En este contexto, se puede afirmar que para que exista un conflicto deben existir a lo menos dos actores, aunque basta sólo la voluntad de uno para generar el conflicto, es decir la voluntad de quien quiere alterar una situación determinada. No obstante, hay autores que afirman que los actores más débiles en el marco de las relaciones de poder son los que provocan los conflictos al no acceder a las exigencias de interlocutores que tienen la capacidad de imponer su voluntad para lograr lo que quieren⁴¹.

Por su parte, hay quienes postulan que el conflicto es inevitable y que no depende de la voluntad individual de quienes participan en él porque simplemente existe y es parte inseparable de las relaciones sociales y políticas, pero considerando que el conflicto es de aquellos fenómenos regidos por leyes, éste no puede ser sino

39 Op. Cit. J. Freund. Sociología del Conflicto Página 58.

40 Ibid. Página 59.

41 Fernando Milia. El Conflicto: Análisis Estructural. Instituto de Publicaciones Navales. Buenos Aires 1988. Capítulo 5, páginas 75 y s.s.

voluntario y mientras no exista la decisión de entrar en él, no se puede hablar de conflicto propiamente tal. Recordemos que se trata de una lucha por acceder a bienes escasos, de cuya carencia o propiedad obviamente se tiene conciencia.

En este aspecto, es interesante hacer referencia a la relación que existe entre conciencia y voluntad, las cuales, desde la perspectiva de la psicología individual, aparecen como fenómenos inseparables vinculados a la razón. Esta consideración, por extensión, es aplicable a los fenómenos colectivos inherentes a las relaciones sociales y políticas, los cuales desde la perspectiva del ejercicio de la democracia, son el origen de la soberanía, cuya autoridad y representación asumen y ejercen los estados nacionales como legítimos depositarios del bien común que representan. Este papel tradicional de los estados nacionales⁴², sin embargo, es hoy cuestionado por algunas corrientes post modernistas las cuales, ven en el estado un factor de conflictividad y no factor moderador de la violencia política, de manera que promueven una soberanía internacional sin rostro, la cual asumiría la representación del bien común de las sociedades, aunque sin pronunciarse sobre el destino que en tal eventualidad tendría la democracia como sistema de gobierno de aceptación universal.

En tercer lugar, siempre se da dentro de una misma especie⁴³, es decir entre actores políticos estatales o sociales políticamente organizados, circunstancia que distingue a los conflictos políticos de la violencia privada o de la simple delincuencia, ya que no es dable entender como conflicto la pugna entre cazador y presa, entre el que busca su alimento y el que está destinado a serlo⁴⁴.

En cuarto lugar, el conflicto supone una intención hostil⁴⁵, que es la de dañar, lo cual tiene relación directa con la coacción y el concurso de la fuerza en cualquiera de las formas⁴⁶ en que pueda aplicarse, manifestarse o expresarse el poder de un estado, y actuando ya sea en forma activa o potencial. Luego, no en toda controversia hay necesariamente conflicto. No lo hay en el deporte, como el rugby por ejemplo, que presenta agresividad entre los contendores o competidores pero no hostilidad de modo tal que no toda pugna agresiva implica la existencia de un conflicto.

En quinto lugar, la fuente de legitimación del conflicto es el derecho que los actores estiman que tienen sobre algo, ya normalmente ellos entran en él por la definición y afirmación de sus derechos mutuos, los cuales a la postre resultan ser incompatibles o no integrables en función de la determinación de qué es lo que le corresponde a cada uno. Estas pretensiones pueden tener bases jurídicas o bien basarse en su simple legitimidad que emana de una necesidad que puede ser vital o no, circunstancias en las cuales no siempre la ley es viable como fuente primaria para la resolución pacífica de las controversias. Es en esta consideración donde se

42 Op. Cit. Freund. Sociología del Conflicto. Páginas 31 y 32.

43 Ibid. Página 59.

44 Op. Cit. Fraga. Página 3.

45 Op. Cit. Freund. Sociología del Conflicto. Página 59.

46 La expresión "fuerza", es empleada como término genérico y se refiere, por lo tanto, al conjunto de los factores de poder de un estado y no a la fuerza militar en particular, ya que ésta es sólo uno de los factores de dicho poder, el cual tiene múltiples componentes y variados canales de expresión tales como el diplomático, el económico, el psicológico, etc.

vislumbra la vastedad de la relación conflicto – derecho, tanto en su origen como en su resolución, ya que el conflicto surge por la carencia de aquellas cosas que los actores quieren, por aquello que necesitan y que no poseen. Por ello, conflicto y derecho no se excluyen sino que se complementan, a la vez que es muchas veces la definición o indefinición de los derechos, el factor que puede crear conflicto⁴⁷.

En general, es posible concordar con Fraga⁴⁸ en que en general son tres las corrientes principales que han tratado de explicar el problema:

- * Las corrientes que niegan la realidad del conflicto, reduciéndolo sólo a problemas psicológicos o semánticos.
- * Las que afirman su carácter irreductible, postulando que sólo una revolución profunda podría transformar la naturaleza del hombre y la sociedad, para crear un mundo sin conflictos.
- * Y las que estiman que el conflicto es una dimensión natural de la vida del hombre y por lo tanto es inesplicable de cualquier organización social, y por lo mismo estudian sus funciones y límites como un fenómeno normal.

El primer grupo es obviamente idealista y de carácter especulativo, mientras que los dos restantes son realistas pero con posiciones diferentes, como es el caso del segundo que es fundamentalmente ideológico y utópico, y en consecuencia, revolucionario. A juicio de M.A. Fraga, es en el último grupo donde está el mejor punto de partida para un estudio científico del problema para lograr una comprensión objetiva de la dinámica de los conflictos sociales y políticos.

La primera posición, idealista como se dijo, nos permite entender los "matices" del conflicto, explica actitudes de las partes, proporciona elementos para intervenir incentivando o mediando en él, pero no conduce a la raíz del mismo. Cercana a esta posición, y siempre dentro del campo idealista, está la interpretación semántica que cree que el origen del conflicto está en la incompreensión y que el camino de la paz social está en el entendimiento que se lograría por el planteamiento claro de las diferencias y en la explicación y determinación de actitudes e intereses. Lo cierto es que tal posición es difícil de justificar históricamente, ya que la evidencia empírica permite afirmar que, la mayoría de las veces, los conflictos, sean éstos internos o internacionales, han sido el resultado de luchas por el poder o se han desarrollado en torno a valores incompatibles, y no la consecuencia de pugnas personales entre jefes de estado o antipatías de pueblos, casos estos últimos en los que tales antipatías ha sido más efecto que causa de conflictos, ya que normalmente el conflicto se produce en torno a ciertos derechos que se creen conculcados o que se requiere reivindicar⁴⁹.

En este aspecto, generalmente, el conflicto empieza por estas reivindicaciones o reafirmación de derechos, las cuales, además, sirven a los actores para legitimar su posición y les brinda una especie de justificación moral que es funcional a la preparación psicológica que demanda la entrada al conflicto, a la vez que sirve también para limitar y definir la posición y el terreno en el que ellos se

47 Op. Cit. Freund. Sociología del Conflicto. Páginas 60 y 61.

48 Op. Cit. Fraga. Páginas 11 y s.s.

49 Ibid.

situarán⁵⁰. Ello tiene como aval múltiples ejemplos históricos en la época post moderna, tales como las guerras de Yugoslavia; del Golfo; la escalada en el conflicto palestino - israelí; la profundización de la guerra civil colombiana y la guerra bivalente contra el terrorismo que se inicia el 11 de septiembre de 2001, en la que Estados Unidos fue agredido militarmente a través del empleo de un procedimiento terrorista y ha respondido recurriendo integralmente al empleo de su poder nacional con una estrategia mixta que emplea métodos convencionales y no convencionales, de manera que si se considera al conflicto como una forma de relación social, tenemos a ambos actores hablando un idioma diferente y en un contexto que presenta aun muchas indefiniciones e incertidumbres.

Respecto a la interpretación idealista, del primer caso, que ve en el entendimiento y en el diálogo directo la forma más adecuada para la supresión de los conflictos, está vigente la interrogante que planteó M. Fraga en su momento, sobre cuál de los actores en pugna debe razonadamente y en justicia renunciar a su posición; quién tiene la obligación moral de comprender, de sacrificarse en beneficio del contrario y por qué razón. Adoptar esta posición lleva al riesgo de moralizar sobre el problema sin abordar la cuestión de fondo, ya que es evidente que no todos los actores internacionales o ideológicos son necesariamente portadores de las mismas concepciones morales, culturales o tienen una misma gradación de importancia para la satisfacción de sus necesidades, de donde surge que lo que es bueno para uno puede no serlo para el otro, en un plano donde la equidad se mueve en un rango bastante amplio, moralmente hablando, para los intereses en conflicto.

Ello nos deja en condiciones de preguntarnos si son válidas y, en consecuencia legítimamente justas, todas las formas de resolver una controversia. Ello nos lleva necesariamente al plano del derecho tocado más arriba, dejando constancia que el derecho que se reivindica tiene pocos puntos de contacto en el caso de las relaciones de poder, con el bien y con el mal, ya que, - aún cuando la política tiene consustancialmente una dimensión moral, es decir, es una ciencia moral por excelencia, - la justicia de la causa de los actores o de quienes se involucran en un conflicto con cualquier pretexto basados en el moderno derecho de intervención⁵¹, es el resultado de derechos o de carencias objetivas. De tal manera, la justicia o injusticia de una causa, dada su relatividad, debiera estar sujeta a una norma que la califique y no sólo ser producto de la buena voluntad de los actores para evitar el conflicto o de terceros que intervienen para impedirlo, limitarlo o terminarlo por la fuerza.

En el otro extremo, encontramos al segundo grupo, para el cual lo único real en la vida social es el conflicto y cuyo exponente más significativo se encuentra en la visión marxista de la sociedad, que reduce la historia social y política de la humanidad a la lucha de clases, la cual desaparecería luego de la eliminación de sus causas, es decir, de la propiedad privada de los medios de producción. Esta visión, que al igual que la de Coser, es eminentemente economicista, pero de distinto signo ideológico en términos de propuesta política, no dispone de evidencia

50 Op. Cit. Merino. Página 6.

51 Op. Cit. Cristina Reinoso Pereira y otros. Páginas 39 y s.s.

empírica que la valide. Más aun, la historia política contemporánea la refuta por sus resultados luego de varias generaciones sometidas a la revolución socialista en la desaparecida Unión Soviética, por su alto costo en vidas humanas⁵² y por la experiencia de similares formas de gobierno y de organización social y política que aun subsisten en el globalizado e interdependiente mundo post moderno. Uno de los aspectos centrales de esta tendencia es que reduce todas las diferencias a cuestiones económicas por lo que una vez suprimidos los intereses individuales, el conflicto desaparecería de la vida social⁵³.

La tercera tendencia, admite al conflicto como una cuestión normal permanente e irreducible de la vida social y pretende entenderlo para orientar el mejor modo de enfrentarlo⁵⁴. Este punto de vista es netamente sociológico y admite que el conflicto debe ser racional, es decir, razonable, pensable, porque la política es una ciencia de la razón, aunque reconoce que algunas de sus coyunturas o estadios de desarrollo pueden ser consecuencia de malos entendidos o de actitudes emocionales, lo que no es aplicable al origen de los conflictos. Procede, entonces, en esta corriente, la identificación de los objetivos y de las finalidades incompatibles por parte de los actores en el marco de un proceso contextualizado que matice las actitudes que inevitablemente se producen en las relaciones de conflicto, las cuales están sujetas a variadas interpretaciones, porque en los procesos conflictivos importan más las conductas en relación con los hechos, que las posiciones formales que se asuman dentro del sistema de resolución de conflictos.

Esta línea de pensamiento considera, además, que los conflictos tienen el doble carácter de ser estructurales y naturales, y es por lo tanto consecuente al estimar que ningún tipo de organización social es capaz de eliminarlo totalmente. Luego, al ser el conflicto un fenómeno social permanente, no se trata de buscar su erradicación total, sino de encontrar los procedimientos capaces de prevenirlo, de limitarlo, de resolverlo, de minimizar sus efectos y, sobre todo, de optar por las soluciones menos destructivas y costosas que se estudian bajo el concepto de administración de conflictos, y que en términos de objetivos por alcanzar en situaciones en las que éstos se ubican en el umbral de la escalada han dado origen al concepto de gestión de crisis.

Otras posiciones al respecto

En el mismo contexto ya descrito hay quienes atribuyen al conflicto variadas características funcionales o sistémicas, como elemento consustancial a la existencia de las sociedades. En este sentido algunas líneas de pensamiento consideran que éste representa una función social, producto de su naturaleza, y en la cual cobran importancia no sólo las causas sino también las consecuencias del conflicto.

52 Stephan Courtois y otros. *El Libro Negro del Comunismo: Crímenes, Terror y Represión*. Barcelona. Ed. Planeta, 1998. Esta obra, que es el resultado de una investigación histórica realizada por un grupo de académicos y prominentes figuras del mundo académico europeo, afirma y demuestra que el proceso comunista en la Unión Soviética, costó la vida de 80 millones de seres humanos entre 1917 y 1989.

53 Op. Cit. Fraga. Página 11.

54 Ibid.

Otros estiman que la sola existencia de diferencias en una sociedad es indicio de anormalidad y desorden en el funcionamiento de sus estructuras, cuestión que se conoce como "disfunción", de donde resulta una evolución o una involución de las instituciones lo que tendrá una relación directa con el grado de perfección que ostenten. En otras palabras, la aptitud de una sociedad política o de un estado nación para alcanzar los objetivos que la originaron, es decir, el bien común y la seguridad, dependerá del grado de perfección de las estructuras políticas, administrativas, judiciales, legislativas y de gobierno y en función de las cuales se materializa las res pública, afirmación que no es verificable como una verdad absoluta sino parcial, ya que la evolución y desarrollo de las sociedades varía según los grupos y sus componentes que integra⁵⁵.

En la misma línea, otra tendencia estima que los fenómenos de desorganización son constantes en la vida social, ya que ésta es dinámica y está en cambio constante. En este aspecto, el cambio amenaza permanentemente el equilibrio social, por lo que el fenómeno de la desorganización serían una característica normal en una sociedad viva. Así, los teóricos de la desorganización ven en el conflicto un fenómeno natural y constante de la vida social, cuya eliminación sería ideal aunque imposible por la dinámica de la relación humana⁵⁶. Ahora bien, los grupos que postulan ideológicamente que para evitar conflictos deben suprimirse los cambios, adoptando una posición de reacción y de crítica constante a toda evolución, tienden al desconocimiento de los efectos sociales causados no sólo por la evolución de la ciencia y tecnología, sino por la dinámica constante del pensamiento humano, que para ser objetivo y práctico debe transformarse en acción.

Por el contrario, la experiencia indica que la ductividad a la evolución es una buena forma de suavizar el conflicto. Tal es el caso de Gran Bretaña que, por medio de la adaptación de sus instituciones al acelerado proceso de cambios que se origina en la revolución industrial, minimiza el conflicto interno posibilitando la continuidad de su estructura estatal que era el sustento de su imperio. Así, la inmovilidad no se compadece con la naturaleza del hombre, de la sociedad y con la interdependencia de todos sus componentes, de tal forma que la alteración en uno de ellos producirá inevitables efectos en los otros, cuestión que, desde la perspectiva de la sociedad internacional cuyas características y alcances hemos descrito anteriormente, adquiere especial relevancia en la era de la globalización.

La cuestión así planteada, lleva a suponer que el equilibrio reside en la capacidad de las estructuras para adaptarse al cambio. Quienes propician esta línea, reconocen la naturalidad del conflicto pero le dan, en general, una connotación negativa⁵⁷.

Otra tendencia considera que el conflicto cumple o tiene una cualidad positiva por cuanto representa un factor de aglutinamiento y de integración social que puede ser funcional al mínimo exigido para la existencia de una sociedad con

55 Ibid. Página 15.

56 Op. Cit. J. Freund. Sociología del Conflicto. Páginas 35 y s.s.

57 Op. Cit. Fraga. Página 17.

conciencia de sí, no sólo por los desequilibrios que provoca el cambio, sino por la naturaleza de los vínculos que tiene la sociedad con todos sus componentes y con el sistema social o internacional del cual forma parte, de lo cual es posible deducir que el aislamiento no sería factible. Por tanto resultaría imposible para cualquier grupo mantener su propia idea de identidad separado de la comunidad, sin ser sometido a algún tipo de discriminación, la cual, a su vez, sería fuente de nuevos conflictos⁵⁸.

Por otra parte, la coexistencia de grupos separados dentro de una misma comunidad mayor no elude el problema del conflicto, sino que lo agrava por una cuestión de cercanía. Tal es el caso de los conflictos de los enclaves étnicos o de poblaciones extranjeras que como huéspedes no asimilados existen en el seno de otras nacionalidades. Este tipo de conflictos, generalmente, se origina cuando las minorías extranjeras formulan a la nación anfitriona exigencias de igualdad de derechos políticos, de autonomía o de separación, afectando la convivencia interna, cuestión que puede agravarse por diversas circunstancias, como por ejemplo, cuando se produce un crecimiento vegetativo asimétrico sostenido en perjuicio del país anfitrión, con lo cual corre el riesgo del ser desnacionalizado.

Este es el caso de los conflictos que en Occidente han sido calificados peyorativamente como producto del resurgimiento de los nacionalismos, los cuales proliferaron con el post modernismo en las repúblicas de la desaparecida URSS, Ejemplos de ellos son los conflictos de Crimea entre rusos y ucranianos; de Nagorno Karabaj, entre armenios y azéris; de Georgia y de Moldavia entre otros, además de aquellos previsibles que se pueden producir por la existencia de importantes comunidades rusas en todos los países ex soviéticos, incluidos los bálticos, donde representan un importante porcentaje de la población local. Otros casos de conflictos étnicos son los de las minorías indígenas en hispanoamérica, el conflicto palestino - israelí y el de Sri Lanka.

En todos estos ejemplos, la intensidad de los conflictos se ha ido incrementando como consecuencia de una mayor interacción y cercanía, lo que es especialmente relevante cuando ambas poblaciones se han mantenido separadas haciendo imposible la asimilación, ya sea por problemas culturales, religiosos, étnicos o por lo masivo de la inmigración; caso, este último, que puede asociarse a los refugiados que produce la guerra o las migraciones masivas motivadas por el hambre o la pobreza extrema.

Llama la atención, también, el hecho de que la hostilidad o la discriminación exterior a que es sometido un grupo, tiende a incrementar en él su cohesión y, por ende, a reafirmar sus posiciones, por lo que puede considerarse a este fenómeno como una forma de integración, ya que la vida en sociedad exige comunicación y contacto los cuales producen reacciones agradables o desagradables, cuyo control y manejo permiten matizar las diferencias, de tal forma que sólo en las utopías se postula la eliminación de unas sí y otras, no⁵⁹.

58 Ibid. Página 19.

59 Ibid. Página 19.

No obstante, si por una parte el acoso externo puede fomentar la cohesión; por otra, puede también ser la causa de disolución en caso de que la unidad interna se encuentre atomizada por una cadena de conflictos intestinos que supere la capacidad de resistencia de las estructuras, para la resolución pacífica de las controversias o que articulan la secuencia del proceso de toma de decisiones políticas. En este aspecto, cada sociedad política tiene una capacidad más o menos mensurable de aceptación y asimilación de conflictos sin colapsar, lo que nos recuerda la desintegración de Yugoslavia en los comienzos de la post Guerra Fría. Contrario sensu podemos citar el fortalecimiento de la moral rusa en medio de la descomposición del sistema soviético y el resurgimiento de la federación Rusa con nuevas y nacionalizadas instituciones.

Por su parte, la flexibilidad estructural y funcional de las sociedades se manifiesta también en su respuesta a la dinámica de los procesos políticos que obliga a las sociedades políticas y a la comunidad internacional a la creación de organizaciones que son necesarias en la medida que el conflicto escala en intensidad, se diversifican los métodos de solución de controversias y se multiplica la capacidad de destrucción que está al alcance de los actores. Algunas de estas organizaciones al no lograr los objetivos que les dieran origen desaparecen, pero también se da el caso de estructuras que se fortalecen en el fracaso, a la vez que la disolución puede sobrevenir con el logro de los objetivos propuestos, como fue el caso de los países aliados en la II Guerra Mundial. De allí la necesidad de que las formas de solución de un conflicto tengan siempre en vista objetivos más ambiciosos que el simplemente impedir la guerra, ganarla a toda costa o imponer un alto en el combate, ya que es un imperativo básico dar solución a las causas de los conflictos y no centrarse sólo en juicio moral que inducen sus manifestaciones. La coherencia de dicho proceso determinará la solidez de las bases para el desarrollo de una paz y estabilidad post conflicto duradera, cuestión que en lo general, conlleva un compromiso vital para las estructuras sociales y estatales.

Cabe preguntarnos entonces, ¿hasta qué punto es deseable la destrucción total del contrario⁶⁰ considerando la idea de solución del conflicto? Esto es importante, ya que a la luz de la historia vemos que el vacío de poder dejado por el derrotado suele ser fuente de nuevas luchas por llenarlo, las cuales pueden ser tanto o más dolorosas que el conflicto inicial. Las guerras del Cáucaso, en la década de los 90, ilustran esta problemática. Podríamos citar también otros ejemplos en que el aniquilamiento del adversario o su total sometimiento puede llegar a tener graves consecuencias políticas, a veces desastrosas incluso para los valores y objetivos del vencedor. La Guerra Fría es un ejemplo de ello, así como también lo es su culminación y la consiguiente inestabilidad post moderna, períodos que aún están a la espera de estudios más detallados desde la perspectiva de la polemología.

Habrán también ocasiones en que tal destrucción no sólo sea deseable, sino una necesidad de supervivencia, como en el caso del enfrentamiento total entre actores que son portadores de valores absolutamente incompatibles o de políticas hegemónicas que implican un cambio radical de la vida social y política. Estas consideraciones, entre otras, deben ser tenidas en cuenta en la idea de solución de

60 Ibid.

conflictos con vista a una paz duradera ya que en los tiempos actuales, a la luz de la gran capacidad de destrucción de las armas modernas y de la interdependencia política, económica y sistémica de los actores y funciones de la sociedad y del sistema internacional, el problema no se reduce sólo a evitar la guerra, sino a solucionar las causas de los conflictos que pueden provocarla, y si ello no es posible a tratar de ganarla o al menos de no perderla.

Como podemos constatar, son muchas las variables que intervienen en un conflicto y la historia demuestra que cada uno de ellos es singular, que tienen una dinámica propia y que se desarrollan, escalan y se solucionan a velocidades y con procedimientos variados. Cada uno de ellos se lleva a cabo en medio de una cadena de coyunturas y de circunstancias irrepetibles, las cuales van estructurando un contexto caracterizado por el dinamismo que le imprimen no sólo los participantes directos, sino también aquellos que desempeñan algún rol político independiente, ya sea al interior de los estados o en el marco del sistema internacional.

En ese contexto, la racionalidad los actores en conflicto y de todos quienes tienen alguna participación en él ya sea en forma directa, indirecta o contextual, incidirá en las actitudes recíprocas que asumirán las partes, las cuales, basadas en percepciones, a su vez, influyen en la interpretación mutua de sus actos los cuales configuran una "verdadera guerra diádica de acciones y reacciones"⁶¹. De tal manera cada actor se formará una idea de lo que puede dar o esperar de su contraparte, según perciba a este como un adversario o un enemigo.

En ese orden de ideas y dado que toda estructura política estatal o internacional es compatible con un grado determinado de conflictos y que su supervivencia será posible, entre otras consideraciones, con un mínimo grado de entendimiento y de consenso interno, se puede afirmar que la existencia equilibrada de diferencias es un síntoma de salud en la medida de que estas contribuyen a la unidad en torno a objetivos y a la conciencia de un destino común, que actúa como integrador de la diversidad

La situación ideal⁶², es aquella en la cual se logra un equilibrio de respeto mutuo, que las partes no sólo tienen interés de mantener entre sí, sino ante terceros, cuestión que se encuentra en la base del concepto clásico y actual de la disuasión, de tal forma que los conflictos puedan subsistir, pero sin superar cierto nivel de intensidad. No hay ruptura definitiva si se crea interdependencia.

Otras corrientes de pensamiento atribuyen al conflicto el crédito de la evolución, cuestión que de alguna manera, en opinión de Fraga, forma parte de las tesis liberal y marxista. Este punto de vista cuenta con antecedentes históricos empíricos que avalan su coherencia ya que generalmente grandes avances son producto de las necesidades de la guerra o de los ingenios inventados en función de ella, como lo demuestra, por ejemplo, la aparición del cañón en los campos de batalla el cual destruye al castillo fortaleza como fundamento del régimen político

61 Juan E. Cheyre. Clase Magistral Inicio del Año Lectivo de la Academia de Guerra del Ejército. Santiago, marzo de 1986.

62 Op. Cit. Fraga. Página 19.

feudal. Más recientemente podemos citar a las tecnologías espaciales y de la información desarrolladas en función de la Iniciativa de Defensa Estratégica de la administración Reagan, conocida popularmente como Guerra de las Galaxias, a las que algunos autores atribuyen el mérito, aunque necesariamente no exclusivo, del colapso de la Unión Soviética, habida consideración de la competencia económica, científica y estratégica que desató entre la URSS y occidente.

Algunas ideas a modo de conclusiones

Como hemos podido ver, resulta muy difícil clasificar al conflicto en formas esquemáticas por su carácter multidisciplinario, multifuncional, multicausal, multideológico y por ser el foco de convergencia de múltiples voluntades e intereses, lo cual hace de él un fenómeno complejo de carácter plurivalente⁶³, que es inseparable de la existencia de la sociedad, y en tal contexto debe ser estudiado, con todas sus manifestaciones, funciones y efectos, ya que en él hay cabida tanto para las palabras como para las armas, de manera que el desafío principal en el marco de la dinámica de los procesos políticos está en generar la capacidad de determinar cuando conflicto y cambio son necesarios, cuándo inevitables, qué límites es posible colocarles y cuáles son los métodos más adecuados de solución⁶⁴.

Ahora bien, ¿cómo o bajo qué circunstancias se produce la escalada de acciones y reacciones que caracterizan a los procesos políticos conflictivos hasta situarnos en el punto crítico de la ruptura de la paz, en el umbral de la guerra? Algunos autores consideran⁶⁵ que el grado de belicosidad de las tensiones depende de una sumatoria de interacciones y de combinaciones entre reivindicaciones y antagonismos; así como del área de valores cuestionados la cual, en la medida que se va ampliando y comprometiendo valores más vitales, hace aumentar proporcionalmente la posibilidad de una escalada. También depende del encadenamiento de relaciones de causa y efecto, de la naturaleza de la coyuntura política interna e internacional, y de la voluntad de los actores en desbordar la situación, lo cual tiene relación con el nivel de tensión acumulado en el proceso político.

En ese sentido ha sido una práctica usual en las relaciones interestatales, que se provoquen tensiones internacionales a propósito de algún diferendo que se encuentra en estado potencial o que simplemente se encuentra obsoleto como consecuencia de la dinámica política, por necesidades de política doméstica para fortalecer la unidad interna de algún estado nación, sin que éste tenga ni el interés ni la voluntad de escalar un conflicto. En otras circunstancias y en determinadas coyunturas, este procedimiento ha sido usado por actores que tienen un mayor poder relativo en el marco de relaciones asimétricas, lo que les permite intentar modificar un determinado status quo y alcanzar objetivos sin tener que recurrir a la guerra, pero usando a la fuerza militar como respaldo de su política exterior. Este procedimiento se encuentra en el origen del concepto que considera a la "crisis" como un instrumento al servicio de la política exterior de los estados. En este aspecto, la historia es pródiga en ejemplos de crisis que han devenido en guerras

63 Op. Cit. Freund. Sociología del Conflicto. Página 44.

64 Op. Cit. Fraga. Página 23.

65 Op. Cit. Freund. Sociología del Conflicto. Páginas 132 y s.s.

como consecuencia de asumir riesgos mal calculados, lo que es especialmente grave cuando la crisis ha sido provocada por necesidades de política interna y no se tiene la intención ni se está preparado para provocar un conflicto bélico.

Por ello es necesario insistir en que los conflictos no se dan en un vacío social; que no son producto de las circunstancias; que se producen en el marco de la dinámica de las relaciones políticas propias de tiempo de paz; que son de naturaleza política cuando involucran al bien común y se relacionan con el ejercicio de poder; y que en consecuencia no son un fenómeno instantáneo, imprevisto o casual en la vida social y política de los estados nación. Esta afirmación se comprueba por el hecho de que los actores se preparan para enfrentar los conflictos, porque tienen plena conciencia de lo que quieren ya sea en términos de conservación o de obtención, lo que implica el desarrollo y preparación de los medios para tales fines, con completa abstracción del uso ofensivo o defensivo que los estados hagan de ellos.

Tampoco debe olvidarse que la solución de los conflictos se mueve entre dos extremos opuestos que van desde la conversación hasta el empleo de la fuerza militar, razón por la cual constituye una completa irracionalidad olvidar que lo que los actores pretenden es lograr sus propios fines lo que tiene relación directa con el quebrantamiento de la voluntad del adversario y no necesariamente, aún en medio de la guerra, con su aniquilamiento, su rendición incondicional o con la imposición absoluta de los deseos del vencedor, lo cual, tal como demuestra la historia, suele ser fuente de nuevos y mayores conflictos que hacen imposible una paz duradera y estable. De tal manera debe existir en todo momento una correspondencia entre fines y medios en la gestión de un conflicto, para evitar su escalada a una solución bélica, posibilidad que constituye el horizonte natural, pero evitable de todas las diferencias.

¿De acuerdo a qué proceso, las reivindicaciones se transforman en conflicto e inician su escalada? Diversos autores se ocupan en detalle de esta materia, entre los que destacan, J. Freund⁶⁶ y Merino⁶⁷, entre otros, lo que nos permite postular que ello se produce cuando:

- * Las tensiones y antagonismos pasan de una situación de multipolaridad a la de bipolaridad bajo la fórmula de amigo-enemigo.
- * Cuando muchos de los eventuales actores que se están preparando, se van agrupando en dos campos, lo que sitúa a los actores en el umbral del conflicto.
- * Cuando la cristalización de las posiciones alcanza un grado de tan intensidad que se traduce en un aumento en la intensidad de las medidas de fuerza y un incremento de la violencia.
- * Cuando los conflictos devienen en políticos, es decir cuando involucran o importan al bien común general, se comprometen valores vitales de una sociedad política o cuando uno de los actores o ambos amenazan la existencia del otro. De hecho no todos los conflictos tienen ese carácter, ya que los hay religiosos, económicos, sindicales, vecinales, locales, etc. En ese

66 Ibid. Páginas 140 y s.s.

67 Op. Cit. Merino. Página 9.

momento se rompen los diques morales de contención del conflicto.

- * Cuando desaparecen las instancias de neutralidad, ya que generalmente existen áreas neutras que mantienen cierta prescindencia y que puede ayudar en la solución del conflicto mediando en él o aportando sus buenos oficios para el efecto. Este es tal vez uno de los signos más claros de que el conflicto está por alcanzar su intensidad máxima.
- * Cuando todas las instancias de resolución pacífica de las controversias, sean éstas nacionales o internacionales según el ámbito de desarrollo del conflicto, han agotado sus esfuerzos para el logro de una solución negociada.

Si analizando las circunstancias de cada coyuntura, se comprueba la concurrencia con diversos grados de intensidad de las circunstancias antes descritas se está cruzando el umbral del conflicto, situación delicada que implica un importante incremento de la influencia de factores psicológicos y emocionales en las decisiones de los actores los cuales pueden verse impelidos a actuar motivados por un sentimiento de apremio, por un sentido de urgencia por tomar decisiones, porque tienen la percepción de que se está produciendo una ostensible restricción de los cursos de acción, por la disminución de las alternativas de solución, y por una sobre valoración de la importancia, funciones y consecuencias del conflicto, entre otras.

Esta escalada no constituye una espiral sin fin como interpretan fuera de contexto algunos autores a la "ley de ascensión a los extremos" de Clausewitz⁶⁸, la cual, habiendo sido formulada para explicar la dinámica de la violencia y definir la naturaleza de la guerra, no es aplicable por extensión a los conflictos de orden sociológico. Todo lo contrario, ella presenta límites que son impuestos a los actores por la extensión y naturaleza de los medios de que disponen; por la fuerza de voluntad que tengan para alcanzar sus objetivos; por la cohesión, compromiso y respaldo político que el cuerpo social brinda a los gobiernos; por el grado de libertad de acción que existe en un momento determinado para el empleo de la fuerza, de diverso tipo; por la coyuntura; y por la actitud que frente al conflicto asuman los actores internacionales cuya influencia se mueve en forma omnidireccional, desde el foco del conflicto hacia el resto del planeta, como cuando se lanza una piedra a un estanque, y que al rebotar en las orillas regresa imponiendo límites a los actores; entre otras muchas consideraciones. A ello debemos agregar, que como el conflicto no se da en un vacío social, normalmente existen instancias morales, religiosas, diplomáticas o de otro tipo, que pueden intervenir para frenar la escalada.

68 Karl Von Clausewitz. De la Guerra. Ed. Need. Buenos Aires, 1997. Libro Primero. Páginas 17 a 45.

BIBLIOGRAFÍA

- * Sociología del Conflicto.
 - * Guerra y Conflicto Social.
 - * Conceptos Básicos sobre el Conflicto, la Guerra y la Estrategia.
 - * Los últimos Años del Siglo.
 - * Sociología Militar.
 - * Principios de la Teoría Política.
 - * Polemología Básica.
 - * Las Guerras: Elementos de Polemología.
 - * Tratado de Polemología.
 - * Derecho de Intervención en los Conflictos.
 - * La esencia de lo Político.
 - * El Conflicto: un Estudio desde la Perspectiva Política.
 - * Sociología política.
 - * De la Guerra.
 - * Las Relaciones Internacionales en El Siglo XX: La Contienda Teórica.
 - * Sociología Política.
 - * Las Funciones del Conflicto Social.
 - * La Utopía de la Paz y el Terror de La Guerra.
 - * El Conflicto: Análisis Estructural.
 - * El Libro Negro del Comunismo: Crímenes, Terror y Represión.
 - * Clase Magistral: El Conflicto y la Estrategia. ACAGUE. 1985.
 - * La interpenetración Político-Estratégica.
- Julien Freund.
Manuel Fraga.
- J. Quiñónez y A. Contreras P.
Raymon Aron.
Omar Gutiérrez
Luis Sánchez Agesta.
Bernardino Parada.
Gastón Bouthoul.
Gastón Bouthoul.
Cristina Reinoso Pereira y otros.
Julien Freund.
- Augusto Merino.
Tom Bottomore.
Karl von Clausewitz.
- Paloma García Picazo.
Maurice Duverger.
Lewis Coser.
Fernando de Salas.
Fernando Milia.
- Stephan Courtois y otros.
- Juan E. Cheyre E.
Juan E. Cheyre E.

**EL DEBATE CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD
HEMISFÉRICA PARA EL SIGLO XXI
-APORTACIÓN PARA EL CONCEPTO, EL REDISEÑO INSTITUCIONAL Y DE LA AGENDA-**

DAVID MORA CORTÉS*

"El que no detecta los males
cuando nacen, no es
verdaderamente prudente."
Nicolás Maquiavelo.

This essay presents proposals for the concept, the institutional redesign and the agenda for hemispheric security so as to contribute to the conceptual debate of the hemispheric security. No doubt, the proposals will raise criticisms, and this is the focus: to contribute to enrich the vision of security and defense of the American continent.

Introducción

Desde 1998 a la fecha, académicos, diplomáticos, militares e instituciones internacionales y académicas¹ del continente americano han estado debatiendo acerca de ¿qué tipo de amenazas puede afectar la estabilidad de las naciones en América? Son tres los momentos identificables que han moldeado la discusión de este tema: primeramente, en un contexto de la posguerra fría; posteriormente, la situación de septiembre de 2001; y, actualmente, con el derrocamiento del ex régimen iraquí, en una circunstancia nueva del orden mundial. Los escenarios han cambiado drásticamente en tan solo cinco años.

Quienes han estado participando en la discusión, han llegado a la conclusión, de que es el momento de revisar los conceptos e instituciones del sistema interamericano de seguridad², así como, revisar la agenda de seguridad hemisférica e incluir amenazas de orden regional doméstica o transnacional, entre otras; porque ya no responden a las circunstancias prevaletientes en el continente, cada día la suma de voluntades en torno a realizar cambios, se acrecienta; sin embargo, se ha presentado un denominador común que ha dividido las opiniones: ¿en los cómo?

La Organización de Estados Americanos (OEA) promueve la celebración de una Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica. Previo a ello, se han realizado cuatro reuniones preparatorias antes del 2002 este año, 2003, se han

* Politólogo, analista en seguridad nacional, actualmente se desempeña como Coordinador Especializado de la Coordinación de Asesores del C. Gobernador del Estado de Jalisco, México.

Se agradecen los comentarios y observaciones que hicieron la Lic. Ana María Salazar Slack y el Dr. Marcos Pablo Moloeznik Gruer, que como expertos en asuntos de seguridad nacional, hicieron para la realización del presente ensayo.

1 Entre las principales instituciones que participan en el análisis de este tema, se encuentran la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) de la OEA, la Junta Interamericana de Defensa (JID), la Cumbre de Ministros de Defensa de las Américas, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Woodrow Wilson Center de Estados Unidos de América (EUA), la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) de Chile, y el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CEHD) de la Universidad de la Defensa Nacional de EUA.

2 El sistema está integrado por la JID; el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), conocido también como el Tratado de Río; la OEA y el Tratado de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá).

llevado a cabo una serie de reuniones para acordar la mecánica del evento, informes de resultados, entre otras ya que en el desarrollo de la conferencia citada, los representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno, deben acordar cuál será el concepto, la agenda y, por ende, las amenazas a la seguridad hemisférica.

Observando la diversidad de discusiones de las posturas de las 34 naciones miembros de la OEA, se han identificado que al menos, en 13 amenazas continentales hay coincidencias, lo cual significa que serán integradas en la próxima agenda de seguridad hemisférica; si no el tiempo mismo lo confirmará, cuando mucho, cuando se emita la declaración conjunta al finalizar la Conferencia Especial señalada anteriormente.

Cambios de fecha para la celebración de la Conferencia Especial

La Conferencia Especial tiene como origen al mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno en la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en 1998. Cabe mencionar que durante esta Cumbre no se definió la fecha para su realización.

La primera vez que se definió fecha para la celebración de la conferencia citada fue en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Québec, Canadá, en 2001, definiéndose que para 2004, se celebraría la conferencia, en la cual se debería fijar claramente la agenda de seguridad hemisférica. A propuesta del Presidente de México, Vicente Fox Quesada, ante la Asamblea General de la OEA, celebrada en septiembre 6 de 2001, propuso que la sede del evento fuera en México: la propuesta fue aceptada posteriormente.

La segunda vez que se cambió la fecha, fue en la Asamblea General de la OEA, que tuvo verificativo en junio 4 de 2002, en el cual se determinó que la conferencia señalada se celebrara en México durante la primera quincena de mayo de 2003 (obsérvese que se adelanta la fecha original, en un año, de 2004 a 2003), como propuesta de la Vigésima Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en la que se encomendó acelerar las labores de preparación para la citada conferencia especial. Lamentablemente esta encomienda se canceló.

La tercera ocasión, es el cambio más reciente, posponer la conferencia que se tenía contemplada llevarla a cabo del 6 al 8 de mayo, hasta el 27 y 28 de octubre de este año. El cambio se realizó con la idea de que celebrara dentro del marco de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno, con el propósito de que la Declaración Política que se emitiera en la conferencia citada, fuera leída y aprobada en el Pleno de la Cumbre. Sin embargo, la fecha para esa Cumbre, fue modificada recientemente, para que se celebre en marzo de 2004, en la ciudad de México.

Por el momento, se mantiene firme la convocatoria de celebrarlo, los días 27 y 28 de octubre de este año, por acuerdo de la XXXIII Asamblea Ordinaria de la OEA, de fecha 10 de junio de 2003, en Santiago de Chile.

Reuniones preparatorias para la conferencia especial

La Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) del Consejo Permanente de la OEA³, ha llevado a cabo cuatro reuniones preparatorias, de cinco que tenía contemplada originalmente realizar para la celebración de la conferencia especial⁴, en los Informes de la Presidencia correspondientes a estas reuniones, aparecen registradas las diversas posturas de los gobiernos de las Américas⁵; en las mismas se observa que existe unanimidad en reformar el concepto y las instituciones del sistema de seguridad continental, pero existen amplias diferencias en los ¿cómo?

Es de observarse que no comparten las mismas expectativas, lo cual ha dificultado la unificación de criterios sobre las cuestiones de seguridad hemisférica. No existe una visión compartida del ¿cómo redefinir el concepto y de cómo diseñar la agenda de la seguridad continental para los próximos años?

Para analizar el debate generado entre los representantes de los Estados americanos, se seleccionó a las naciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos de América y México; considerando el peso político, económico, social y militar que tienen estas naciones en el continente americano. Cabe mencionar que las propuestas de las demás naciones coinciden de un modo u otro con las posturas de los países seleccionados (véanse los cuadros del 1 al 5)⁶.

Cuadro 1
Propuestas de amenazas

Estado	Propuestas
Argentina	- Hacer frente al narcotráfico, terrorismo, fundamentalismo, proliferación de armas de destrucción masiva, crimen organizado internacional, tráfico de armas y migraciones masivas.
Brasil	- Crimen organizado y narcotráfico.
Canadá	- (No especifica al respecto).
Chile	- Preocupación por el narcotráfico y el terrorismo.
Estados Unidos de América	- Existen problemas intersectoriales que requieren respuestas multilaterales, pero no implica que se definan como cuestiones de seguridad. - Atender la evolución de las amenazas transnacionales.
México	- La pobreza extrema, la desigualdad social, el tráfico de armas, el narcotráfico y el terrorismo.

En el cuadro anterior se observan mayores coincidencias: en considerar al narcotráfico y al terrorismo como amenazas a la seguridad continental. Las otras

3 Creada en 1992 como Comisión Especial de Seguridad Hemisférica; es hasta en 1995 cuando se transforma en Comisión de Seguridad Hemisférica, tal como se le conoce actualmente, como una instancia del Consejo Permanente de la OEA, aprobado por la XXV Asamblea General.

4 La primera, del 20 al 21 de abril de 1999; la segunda, en marzo 20 y 21 de 2000; la tercera, en noviembre 13 y 14 de 2000; y, la cuarta, en marzo 2 de 2001.

5 Véase el documento AG/RES. 1774 (XXX-O/00) acerca de la Reunión Especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica: Los nuevos enfoques sobre la seguridad hemisférica, enero 25 de 2000.

6 Estos cuadros se construyeron considerando el análisis de las siguientes fuentes: documento AG/RES. 1774 (XXX-O/00) de la CSH; dos ensayos de Juan Pablo Soriano y la tesis profesional del autor del presente ensayo, (véase referencia en fuentes consultadas).

amenazas tienen menos menciones; pero, no por ello, son menos importantes. Además; por primera vez se pone como tema de discusión la pobreza extrema y la desigualdad social. México hace suyo este término al considerarlo como una verdadera amenaza a la seguridad nacional en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007*. Este tema es relevante, porque se considera que entre los detonantes de las guerras del futuro serán entre otros, precisamente la pobreza y por ende la desigualdad social. México ha aportado al debate conceptual de la seguridad nacional y hemisférica este tema que debe atenderse con prontitud.

Cuadro 2
Propuestas de conceptualización de seguridad hemisférica.

Estado	Propuestas
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - Distinguir cuestiones de seguridad y defensa. - Incorporar defensa de la democracia, derechos humanos y el desarrollo.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - Tener en cuenta las necesidades específicas de cada país. - Conjuguar las nuevas dimensiones de la seguridad con los principios de soberanía y no injerencia. - Incorporar los principios de la seguridad humana.
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporar el concepto de la seguridad humana como cuestiones tradicionales al concepto de seguridad hemisférica.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Considerar las nuevas amenazas, pero sin definir todos los problemas como asuntos de seguridad. - Considerar aspectos de seguridad humana.
Estados Unidos de América	<ul style="list-style-type: none"> - Distinguir entre problemas económicos y sociales, de los de seguridad.
México	<ul style="list-style-type: none"> - Es necesario superar concepción estrecha de la seguridad. - Es peligroso utilizar aparatos militares para enfrentar las nuevas amenazas. - No intentar buscar un concepto totalizador que incluya medidas coercitivas.

En el cuadro anterior, es notoria la necesidad de distinguir la visión amplia de la seguridad y los asuntos de defensa, se nota que la visión tradicional de la seguridad, ya no debe considerarse en lo sucesivo.

Cuadro 3
Propuestas de reforma al TIAR y a la JID

Estado	Propuestas
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - No son instrumentos adecuados para enfrentar la nueva agenda.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - No está de acuerdo con introducir instancias militares en el sistema interamericano. - Nuevas responsabilidades para la JID. - El TIAR ya no es relevante para la nueva agenda de seguridad y no es representativo de la comunidad interamericana.
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> - La JID no se adecua a la situación contemporánea, por lo que se debe promover su subordinación a la CSH. - El TIAR no es adecuado a las demandas de seguridad actuales y no es representativo de todos los Estados.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - No se adecuan a las situaciones actuales.
Estados Unidos de América	<ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de fortalecer y dotar a la JID de nuevas responsabilidades para que cubra cuestiones de la nueva agenda de seguridad.

	-Fortalecer al TIAR.
México	<ul style="list-style-type: none"> - La JID y el TIAR no responden a criterios de representatividad ni de legitimidad. - La JID debe ser transformada para que refleje la subordinación de las autoridades militares a las autoridades civiles y redefinir su vinculación con la OEA. - A la CSH le corresponde fijar los términos del debate sobre seguridad interamericana y se deben incorporar las Cumbres de Ministros de Defensa.

El Presidente Vicente Fox Quesada denunció ante la Asamblea General de la OEA, el 6 de septiembre de 2001, que el TIAR es un instrumento de seguridad que ya no responde a las circunstancias actuales, por lo que en un período de un año, México se retiraba como Parte del Tratado, lo cual se hizo efectivo en junio de 2002.

El único país que sí está interesado en que los instrumentos de seguridad se mantengan es Estados Unidos. Le interesa que a los instrumentos citados se les fortalezca y se les dote de nuevas responsabilidades adecuadas a las circunstancias actuales. Las demás naciones de América, coinciden que los citados instrumentos deben ser reemplazados por uno u otros que sean representativos, integrales, legítimos y cooperativos.

Cuadro 4
Proceso de redefinición de la OEA y CSH

Estado	Proceso
Argentina	- La CSH es el órgano adecuado y legítimo para discutir cuestiones de seguridad hemisférica.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - La CSH es el único órgano con mandato para discutir y proponer cambios. - La OEA debe coordinar los trabajos para la redefinición de la seguridad hemisférica.
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> - La CSH debe tener una presidencia militar rotativa. - Se debe institucionalizar la relación de la CSH con la OEA. - Considerar el cambio de nombre de la CSH. -La CSH es el órgano mejor capacitado para discutir la seguridad hemisférica. -La OEA debe coordinar el proceso de redefinición del sistema interamericano de seguridad. - Incorporar las Reuniones de Ministros de Defensa de las Américas a la CSH, a fin de que coordine el diálogo entre autoridades civiles y militares.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - La CSH es el marco correcto para plantear cambios en la estructura de seguridad interamericana. - Es necesaria la creación de un centro de prevención y gestión de conflictos.
Estados Unidos de América	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de un centro de prevención de conflictos y prevención de crisis. - Fortalecer las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad.
México	<ul style="list-style-type: none"> - Las medidas de fomento y confianza y de la seguridad no están planteadas adecuadamente para el continente. - Incorporar a Cuba en el sistema interamericano.

Se observa en el cuadro anterior, que las opiniones no son del todo coincidentes, las ideas son igualmente interesantes. Debe entonces ser valorada por el costo-beneficio de la aplicación de las ideas presentadas.

Cuadro 5
Propuestas de agenda

Estado	Propuestas
Argentina	- Definición multifuncional de la seguridad (social, económica, ecológica, política y militar).
Brasil	- (No especifica al respecto).
Canadá	- Agenda multisectorial por la evolución de problemas de defensa a los de seguridad. - Elaborar una declaración de principios de seguridad que incluya las preocupaciones de todos los Estados.
Chile	- Cada país deberá establecer sus prioridades y el tipo de respuesta que serán necesarias.
Estados Unidos de América	- Instrumentar respuestas cooperativas. - Aplicación de medidas coercitivas para las amenazas a la democracia y los derechos humanos.
México	- (No especifica al respecto).

Se observa la clara tendencia de adoptar la visión ampliacionista de la seguridad nacional; las coincidencias son claras, pero no definen el ¿cómo?

De las posturas de los Estados descritos en los cuadros anteriores, se observan coincidencias y desacuerdos⁷, los cuales se describen en el cuadro 6.

Cuadro 6
Coincidencias y desacuerdos

Posturas coincidentes	Posturas en desacuerdo
Renovar el sistema interamericano de seguridad.	- Canadá y los Estados Unidos señalan la necesidad de elaborar una declaración de principios para orientar el tratamiento de la seguridad hemisférica en el futuro.
Redefinir el concepto de seguridad en el hemisferio.	- Existe consenso en redefinir el concepto, pero hay divergencias en el ¿cómo?: - Estados Unidos señala que se debe distinguir defensa y seguridad y no etiquetar problemas económicos y sociales con cuestiones de seguridad. - Brasil, Canadá y Chile señalan que se incluya el concepto de seguridad humana. - México señala que se integren como amenazas a la seguridad, la pobreza extrema y la desigualdad social. - Argentina señala la necesidad de incluir la dimensión ecológica y de desarrollo.

7 Idem.

	<ul style="list-style-type: none"> - Brasil se opone al combate de la degradación medioambiental por la posible vulneración a su integridad territorial. - Argentina y Chile señalan que cada país debe definir sus prioridades de su agenda de seguridad y el tipo de respuestas que será necesario dar.
Se requiere la búsqueda de consensos y no el de la imposición de visiones.	- No hay desacuerdo al respecto.
Baja posibilidad de conflictos interestatales ⁸ , sin descartar que se pueda presentar alguno.	<ul style="list-style-type: none"> - Estados Unidos hace énfasis en la importancia de mantener niveles de poderío militar que le permitan disuadir posibles agresiones y obtener mejor posicionamiento internacional. - México y Brasil no están de acuerdo con la creación de una instancia militar continental.
Nuevas dimensiones de la seguridad que deben ser considerados en la redefinición de los conceptos e instituciones de seguridad interamericana.	- A Canadá, Brasil y México, les preocupa que no se señale que la importancia del proceso de renovación conceptual radica en las repercusiones que estos puede tener en el futuro de las relaciones interamericanas.
Posibles implicaciones negativas en la adopción de un concepto demasiado amplio de la seguridad.	- No hay desacuerdo al respecto.
Incrementar la cooperación bilateral y multilateral.	<ul style="list-style-type: none"> - Inquieta a México y Brasil que los Estados Unidos consideren que para que haya más cooperación, se requiera la capacitación conjunta y la profesionalización de las fuerzas de seguridad de los Estados americanos. - Se cree que puede haber un cierto nivel de interoperatividad que podría traducirse en la imposición de doctrinas militares norteamericanas sobre sus respectivas fuerzas armadas.
Creación de un centro de prevención y gestión de crisis.	- Estados Unidos, Argentina y Chile apoyan esta iniciativa, pero Canadá y México señalan que si se crean nuevos organismos interamericanos, éstos deberán incluir a todos los miembros de la comunidad interamericana ⁹ , deberán ser democráticos en cuanto a sus procedimientos y supeditados a las autoridades civiles del continente.
Defensa de la democracia y derechos humanos, aplicar medidas coercitivas en caso de amenaza.	- México se ha declarado enérgicamente en contra de estapostura, señala que es ilícito

8 Brasil considera que América del Sur, por su alejamiento de los focos mundiales de tensión, es la región más desmilitarizada del mundo. El retorno a la democracia en el continente disminuye la posibilidad de que se produzcan conflictos, (véase Política de defensa nacional de la República Federativa del Brasil, punto 2.6).

9 El gobierno de México es el único que ha señalado reiteradamente la necesidad de integrar a Cuba en el sistema interamericano.

	<p>ante la Carta de la ONU.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Brasil insiste en que no se introduzcan instancias militares en la OEA.
<p>Serias limitaciones del TIAR, Pacto de Bogotá¹⁰ y de la JID.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estados Unidos señala que la JID debería adoptar nuevas misiones que cubran cuestiones de la nueva agenda de seguridad. - México y Canadá señalan que es necesario subordinar la JID y las Cumbres de Ministros de Defensa a la CSH. - Estados Unidos reitera la necesidad de revitalizar al TIAR y al Pacto de Bogotá. - Argentina, Brasil, Chile y México, consideran que estos instrumentos de seguridad colectiva no son adecuados, ni representativos, ni incluyentes, por lo que deben desaparecer. Mientras no se considere la defensa armada del continente, estos instrumentos militares son irrelevantes. - Canadá¹¹ señala que el hecho de que no participe toda la comunidad interamericana, le resta legitimidad a estos instrumentos. Se pronuncia por un sistema interamericano de seguridad incluyente.
<p>Aclarar vínculo de la JID con la OEA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - No hay desacuerdo al respecto.
<p>Necesidad de más diálogo entre los Estados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - No hay desacuerdo al respecto.
<p>Respaldo para la CSH como foro legítimo para discutir y proponer reformas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - No hay desacuerdo al respecto.
<p>Integración de las Cumbres de Ministros de Defensa de las Américas a la CSH.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - México y Canadá señalan que debe existir la subordinación de autoridades militares a las autoridades civiles del continente.

Como se observa en el cuadro comparativo anterior, existe unanimidad en reformar el concepto y las instituciones del sistema de seguridad continental, pero existen amplias diferencias en los ¿cómo? ya que no comparten las mismas expectativas al respecto, lo cual dificulta la unificación de criterios sobre las cuestiones de seguridad hemisférica.

Se deduce, asimismo, que no existe una visión de cómo redefinir el concepto ni la agenda de la seguridad continental para los próximos años. Se observa, además, que hay mucho por hacer en materia de prevención y resolución de conflictos, en la prevención de armas convencionales y en la proliferación de armas de destrucción masiva, en el establecimiento de mecanismos de alerta temprana y avanzada, en el fortalecimiento de las Medidas Destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad (MFCS), transparencia en las adquisiciones de armamento y en la elaboración de los presupuestos militares.

¹⁰ Tratado de Soluciones Pacíficas.

¹¹ Canadá no forma parte del TIAR, ni del Pacto de Bogotá, ni de la JID.

En efecto, falta poco tiempo para que los Jefes de Estado y de Gobierno, a través de sus representantes que participen en esa conferencia especial, tomen una gran decisión: el rumbo que tendrá la seguridad continental. Por lo tanto, es conveniente que los académicos, diplomáticos, militares y analistas en la materia, apoyen objetivamente a quienes tomarán esa decisión.

Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas

Hasta la fecha se han realizado cinco conferencias, a saber:

- La primera conferencia se celebró del 24 al 26 de julio de 1995 en Williamsburg, Virginia, Estados Unidos de América (EUA), a la que asistieron 34 naciones americanas. Promovido por el entonces Secretario de la Defensa de EUA, William J. Perry, principal promotor del concepto de la seguridad cooperativa, adoptado por la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) y otros organismos internacionales.
- La segunda se celebró del 7 al 9 de octubre de 1996 en San Carlos de Bariloche, Argentina, a la que asistieron 30 naciones.
- La tercera, se realizó en Cartagena de Indias, Colombia, asistiendo 31 naciones.
- La cuarta se llevó a cabo en Manaus, Brasil del 16 al 21 de octubre de 2000.
- La quinta, se celebró en Santiago de Chile, del 18 al 22 de noviembre de 2002.

Durante los trabajos de la más reciente, V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, se emitió la Declaración de Santiago, el cual consta de cuatro considerandos y 36 puntos. Esta se destaca por considerar que la democracia y sus instituciones son esenciales para la seguridad hemisférica; el principio de subordinación constitucional de las fuerzas armadas a las autoridades civiles; la reducción de la pobreza contribuirá significativamente a la estabilidad democrática y seguridad en el hemisferio; la corrupción es desestabilizadora de la democracia; el rechazo al terrorismo; las amenazas y desafíos deben ser abordados de manera integral y multidimensional (aquí se da por concluido el concepto tradicional de la seguridad); completa adhesión al derecho internacional humanitario; y la transparencia en las políticas de defensa y seguridad, entre otros.

Cabe mencionar que por primera ocasión el Secretario de la Defensa Nacional de México, asiste en calidad de miembro activo y no como observador; esto quiere decir que México ya está participando de forma proactiva en los esfuerzos regionales en materia de defensa, lo cual significa, responsabilidades de mayor importancia para las fuerzas armadas en los próximos años; aunque hasta el momento no se vislumbran cambios al respecto.

En los discursos de apertura de la conferencia citada, destacan los siguientes:

- El Dr. José Horacio Jaunarena, Ministro de Defensa de Argentina, señaló que hay nuevos actores no estatales que atentan contra la integridad de los Estados.

- El Ministro de Defensa de Brasil, Geraldo Magela Da Cruz Quintão, manifestó que su país se niega a aceptar la lógica de que el miedo prevalezca sobre la necesidad de la cooperación internacional, pone a consideración la propuesta del Presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso de crear una "agenda de la esperanza", para reducir las desigualdades en el mundo; que el enfoque multidimensional de la seguridad no debe dejar en segundo plano a la seguridad tradicional; el tema que preocupa más a los americanos sobre el de seguridad por los temas de defensa; reitera que en la zona de la triple frontera (Argentina, Brasil y Paraguay) es una región multiétnica que convive en paz y en armonía.
- La Ministra de Defensa de Chile, Michelle Bachelet Jeria, señaló la oportunidad histórica de renovar las instituciones de seguridad continentales por la reafirmación de los principios interamericanos, por el enfoque consensuado sobre los conceptos básicos de seguridad al reconocer el enfoque multidimensional de la misma y, por el surgimiento de una arquitectura flexible de seguridad. Reiteró la propuesta de la Ministra de Relaciones Exteriores de su país de adoptar una Carta de Seguridad Hemisférica.
- El Gral. Donald H. Rusmsfeld, Secretario de Defensa de EUA, señaló las nuevas amenazas a la seguridad –llama la atención la inclusión de la piratería, secuestros y delitos cibernéticos–. Propuso dos iniciativas: fomentar la cooperación naval en el ámbito regional¹² y mejorar las capacidades del hemisferio para mantener la paz. Describió la visión que tiene el Presidente norteamericano George W. Bush sobre un hemisferio en el cual "florece la democracia, el bienestar y la seguridad".
- El Gral. Gerardo Clemente Ricardo Vega García, Secretario de la Defensa Nacional de México, manifestó que las agendas de seguridad deben manejarse en dos vertientes: basado en temas y por la determinación de intereses nacionales. Destacó que es primera ocasión en que México participa como miembro activo en las Conferencias de Ministros de Defensa, lo cual motiva a las fuerzas armadas mexicanas para participar de manera proactiva en los esfuerzos regionales. Considera que no puede concretarse la seguridad de todos en tanto que los Estados no garanticen su seguridad propia, la cual se sustenta en la fortaleza de los esfuerzos para el desarrollo social, la vigencia de la democracia y del estado de derecho. Cabe mencionar, que durante las cuatro reuniones preparatorias para la

Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica a celebrarse en México en mayo de 2003, los representantes de México y Canadá han manifestado incorporar las Reuniones de Ministros de Defensa de las Américas a la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) de la Organización de Estados Americanos (OEA), a fin de que se coordine el diálogo entre autoridades civiles y militares. Afortunadamente en esta V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas se observa tanto en los discursos de apertura de los Ministros como de la Declaración, el acercamiento y la buena voluntad de colaborar con la CSH, esto significa un buen avance de cooperación entre las instituciones interamericanas.

12 El programa UNITAS, de la Guardia Costera de EUA, es un claro ejemplo.

El resultado de la V Conferencia vislumbra la suma de voluntades para definir el concepto y la agenda de seguridad hemisférica para el siglo XXI, lo que facilitará el trabajo a los representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno que participen en la Conferencia Especial sobre este tema a celebrarse en octubre de 2003, en México. Como señaló Michelle Bachelet Jeria, Ministra de Defensa de Chile, ésta es una oportunidad histórica para la renovación de las instituciones interamericanas de seguridad y defensa para este siglo. Por último, cabe mencionar que se acordó además, que la próxima VI Conferencia se celebrará en Ecuador en 2004; y Nicaragua ofreció ser la sede de la VII Conferencia para 2006.

Aportación para el concepto de seguridad hemisférica

Con el propósito de aportar un concepto de seguridad hemisférica el que hasta la fecha, aún no se ha definido; es necesario saber qué se entiende por seguridad nacional ya que el conjunto de las seguridades nacionales da como resultado la seguridad hemisférica.

Considerando el origen, evolución y perspectivas del concepto de seguridad nacional, se puede definir que "La seguridad nacional es el conjunto de los componentes del poder nacional –político, económico, social y militar–, orientado a garantizar el desarrollo integral de la nación, considerando como eje vertebrador al desarrollo y bienestar humano, para alcanzar los objetivos nacionales."¹³

La definición anterior se fundamenta en los siguientes aspectos medulares¹⁴:

- La seguridad nacional, incluye en su campo de acción el velar por el poder nacional de un Estado, en tiempos de paz y de guerra.
- La seguridad nacional, se enfoca a garantizar el desarrollo nacional, porque define las aspiraciones y objetivos de la nación; por lo que se convierte en un concepto dinámico y flexible para cada Estado.
- La seguridad nacional, al orientarse en un enfoque ciudadano–céntrico, debe propiciar fundamentalmente el desarrollo y bienestar humano.

Como en octubre 2003 se deberán concretar acuerdos sobre el concepto de seguridad hemisférica en la Conferencia Especial que para tal efecto se llevará a cabo; por ese motivo, se propone entonces, que el concepto de seguridad hemisférica, puede definirse de la forma siguiente: "La seguridad hemisférica es el conjunto de la conceptualización de la seguridad nacional de los Estados americanos, dentro de un marco de cooperación institucional e integral, enfocado al desarrollo y bienestar humano en América."¹⁵

La propuesta citada anteriormente, se fundamenta en los siguientes aspectos.¹⁶

- Argentina y Chile, consideran que cada país debe definir sus prioridades de su agenda de seguridad, así como el tipo de respuesta que será necesario

13 Mora Cortés, David; Rediseñar la agenda de seguridad hemisférica para el siglo XXI –contribución al debate conceptual de la seguridad nacional–, tesis para obtener el grado de Licenciado en Estudios Políticos y de Gobierno, Universidad de Guadalajara, México 2002, p. 137.

14 Idem.

15 Idem. p. 140.

16 Idem.

dar. Considerando, además, de que el concepto de seguridad nacional no es homogéneo para todos los Estados, porque se va transformando de acuerdo con los grados o niveles de desarrollo que va alcanzando un país; por lo tanto el concepto es dinámico y define las aspiraciones, intereses y objetivos de cada Estado.

- Es recomendable que los Estados americanos contemplen un esquema organizacional de cooperación en materia de seguridad hemisférica, tal como opera la OSCE.
- La seguridad hemisférica debe ser integral, sin excluir a ninguna nación americana, tal como lo proponen México y Canadá.
- La seguridad hemisférica, debe estar orientada al concepto de la seguridad humana, tal como lo proponen Brasil, Canadá y Chile.

Aportación para el rediseño institucional

Es recomendable contar con un modelo organizacional similar o parecido al de la OSCE, tal como lo ha propuesto la académica Rut Diamint, de crear una Organización de Seguridad y Cooperación Americana (OSCA), en razón de que las naciones americanas no se han integrado, a lo largo de la historia, desde que Simón Bolívar convocó al Congreso Anfictiónico.

La OSCE es un claro ejemplo de cooperación y seguridad de 55 Estados que la componen, los cuales tienen lenguas, culturas e ideales, entre otros, bastante diferentes y más acentuados que en los países americanos. Además, las naciones que integran este organismo cuentan con la experiencia de haber tenido guerras entre sí a lo largo de su historia. En este hemisferio, no ha prosperado un acuerdo común, por lo que un modelo organizacional como la OSCE a la americana, podría ser viable para el presente siglo.

Al tiempo la OSCE adoptó el concepto de seguridad cooperativa, el cual reúne los elementos considerados por la corriente crítica o constructivista de la seguridad nacional, es la misma que considera los conceptos de seguridad crítica y humana. Esta concepción está orientada a prevenir la guerra, evitando que se conjunten los medios necesarios para una agresión. El concepto está integrado por cuatro dimensiones: humana, político-militar, económica y medioambiental, estado de derecho y lucha contra la corrupción. Se observa, por lo tanto, que estas dimensiones incluyen también los siete componentes de la seguridad humana.

La OSCE presupone un comportamiento no hegemónico por parte de los Estados miembros, lo cual serviría de mucho en América, ya que se ha cuestionado sin cesar la participación activa de los Estados Unidos. Este modelo permitiría que los Estados americanos. Estén en igualdad de circunstancias en la toma de decisiones. La OSCE es una asociación basada en la rendición de cuentas, la transparencia y la confianza, tanto en el ámbito interno como de política exterior, lo cual necesitan los Estados americanos.

Asimismo, la OSCE incluye en su agenda el control de armamentos, la diplomacia preventiva, medidas de seguridad, establecimiento de confianza, derechos humanos, supervisión de elecciones, seguridad económica, seguridad

medioambiental, alerta temprana, prevención de conflictos y manejo de crisis; elementos que han sido contemplados en las diversas posturas de los Estados americanos en las reuniones de redefinición del concepto y la agenda hemisférica de seguridad.

En este contexto, se propone que la OEA considere el modelo organizacional cooperativo y de seguridad de la OSCE;. Ello no significa que la OEA deba desaparecer como tal, sino que adopte esquemas de organización y de toma de decisiones como en la organización europea. Es recomendable que el TIAR, la JID y la CID, sean reemplazadas por un nuevo esquema organizacional de cooperación y seguridad americana; y es que la desaparición del TIAR, de la JID y de la CID, ha sido propuesta que reiteradamente han hecho México, Canadá, Argentina, Brasil y Chile, en razón de que estos organismos de seguridad colectiva no son adecuados, ni representativos, ni incluyentes, ni responden a los riesgos y amenazas del siglo XXI.

Propuesta de rediseño a la agenda de seguridad hemisférica

Las naciones americanas, a través de sus representantes, que han asistido a las cuatro reuniones orientadas a redefinir el concepto y la agenda de seguridad hemisférica, han presentado 14 tipos distintos de amenazas al hemisferio (véase el cuadro 7).

Cuadro 7
Lista de propuestas de amenazas a la seguridad hemisférica

Amenazas
Narcotráfico.
Terrorismo.
Fundamentalismo.
Proliferación de armas de destrucción masiva.
Crimen organizado transnacional.
Tráfico ilegal de armas.
Migraciones masivas.
Ataque a la democracia.
Violación a los derechos humanos.
Amenazas al desarrollo nacional.
Pobreza extrema y desigualdad social.
Destrucción y disputa de los recursos naturales.
Secuestros.
Delitos cibernéticos.

Por tal motivo, se propone que la agenda de seguridad hemisférica contemple las amenazas señaladas por los Estados americanos, dentro del esquema de los conceptos de seguridad cooperativa y de seguridad humana, de acuerdo con los siguientes componentes y asuntos¹⁷, que se describen en el cuadro 8.

17 Idem, p. 141.

Cuadro 8
Propuesta de integración de agenda

Propuesta	
Componentes	Asuntos a considerar
Componente político-militar.	- Terrorismo. - Proliferación de armas de destrucción masiva. - Tráfico de armas. - Ataque a la democracia y represión.
Componente económico y medioambiental.	- Amenazas al desarrollo. - Pobreza extrema. - Desigualdad social. - Escasez de alimentos básicos. - Catástrofes naturales. - Destrucción y disputa de recursos naturales.
Componente humano.	- Pandemias. - Migraciones masivas. - Violación a los derechos humanos.
Componente de estado de derecho y lucha contra la corrupción.	- Crimen organizado transnacional. - Narcotráfico. - Inseguridad pública.

Conclusiones

Se propone y pone a consideración para el debate conceptual, las siguientes concepciones novedosas¹⁸:

- Concepto de seguridad nacional: "La seguridad nacional es el conjunto de los componentes del poder nacional –político, económico, social y militar–, orientado a garantizar el desarrollo integral de la nación, considerando como eje vertebrador al desarrollo y bienestar humano, para alcanzar los objetivos nacionales."
- Concepto de seguridad hemisférica: "La seguridad hemisférica es el conjunto de la conceptualización de la seguridad nacional de los Estados americanos, dentro de un marco de cooperación institucional e integral, enfocado al desarrollo y bienestar humano en América."
- Modelo organizacional: se propone que la OEA considere y adopte un esquema organizacional cooperativo y de seguridad como el que tiene la OSCE. Lo que implicaría el reemplazo del TIAR, de la JID y del CID.
- Agenda de seguridad hemisférica: se propone considerar los conceptos de seguridad cooperativa y de seguridad humana, para el diseño de la agenda, integrados en cuatro componentes: político-militar, económica y medioambiental, humano, y el de estado derecho y lucha contra la corrupción.

Las propuestas innovadoras, son creadas a raíz del análisis personal y del seguimiento realizado, con respecto a las posiciones de los Estados americanos

18 Op. cit.

con miras a la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica a celebrarse en México en octubre de 2003; se pone a disposición estas propuestas para enriquecer el debate teórico-conceptual para la seguridad del continente americano para el siglo XXI.

Fuentes consultadas

- Comisión de Seguridad Hemisférica; documento CP/CSH-333/00, de 25 enero de 2000, consultado en www.oas.org.
- Mora Cortés, David; Rediseñar la agenda de seguridad hemisférica para el siglo XXI –contribución al debate conceptual de la seguridad nacional–, tesis para obtener el grado de Licenciado en Estudios Políticos y de Gobierno, Universidad de Guadalajara, México 2002.
- Organización de Estados Americanos; Documento AG/RES. 1908 (XXXII-O/02), consultado en www.oas.org.
- Organización de Estados Americanos; documento AG/RES. 1774 (XXX-O/00), Los nuevos enfoques sobre la seguridad hemisférica, enero 25 de 2000, consultado en www.oas.org.
- República Federativa del Brasil; Política de defensa nacional, consultado en www.oas.org.
- Soriano, Juan Pablo; Acuerdos y desacuerdos sobre la redefinición del concepto de las instituciones de seguridad interamericana: las posiciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México, en *Security and Defense Studies Review*, volumen 1, spring 2001, pp. 1-41; consultado en www3.ndu.edu/chds/journal/indexarcJun01.htm
- Soriano, Juan Pablo; 2004: Conferencia especial de seguridad hemisférica, en revista *Este País –tendencias y opiniones–*, número 128, noviembre de 2001, pp. 28-38.

LA POLIS Y AMENAZAS EMERGENTES: EL SISTEMA DE SEGURIDAD INTERAMERICANO, HOY.

FRANCISCO LE DANTEC GALLARDO*

The security network existing in America dates back from 1947, when the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (TIAR, in Spanish), was signed in Rio de Janeiro, as a repercussion of the effects of the Second World War and the strong expansion of international communism.

Given the multiple events that have taken place in the late 20th Century, where end of the Cold War has an enormous transcendence and as a preponderant milestone is the 11th of September of 2001 event, this Treaty, that has looked for reciprocation among the signatory states, although it has never been instrumented in favour of any of the American countries, but has only benefit the USA and its interests, is questioned; however invoked by almost all the members of the Organización de Estados Americanos, even by those who are not signatories of the TIAR Treaty, during the emergency of the attacks. The TIAR Protocol was echoed by all the members of the Organización de Estados Americanos, after the Twin Towers attack, although the Treaty was signed by 22 members only, and this, in a manner, is a recognition of the 34 members. In this way, the TIAR was again set up on a preeminent and unconditional place in North American decisions.

However, the heterogeneity of the Americas, make the threats they are facing and affecting the security of each individual country, be sensed in different ways. All these leads to the imperative need for creating a security network for the Americas, respecting the peculiarities of each country, not imposing systems or procedures that may affect their sovereignty directly, or even the security that it is being aimed to.

El sistema de seguridad que existe en América data desde 1947 cuando se firmó, en Río de Janeiro, el Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (TIAR), como una repercusión de los efectos de la Segunda Guerra Mundial y la fuerte expansión del comunismo internacional.

Dado los múltiples acontecimientos que se han sucedido en la última parte del siglo XX, en el que tiene una tremenda trascendencia el fin de la Guerra Fría y, como hito preponderante, los atentados ocurridos el 11 de septiembre del 2001; este tratado, que ha buscado una reciprocidad entre los firmantes, pero que nunca ha sido instrumentado en favor de alguno de los países americanos, sino que ha beneficiado sólo a los Estados Unidos y sus intereses, está cuestionado, aunque ante la emergencia de los atentados, fue invocado por casi todos los miembros de la Organización de Estados Americanos, incluso aquellos que no son firmantes del TIAR.

* Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile; Magíster en Ciencias Navales y Marítimas, Academia de Guerra Naval; Ingeniero en Armas, Academia Politécnica Naval, Doctorando Programa de Doctorado en Estudios Americanos, mención Relaciones Internacionales, Universidad de Santiago de Chile.

Los miembros de la Organización de Estados Americanos hicieron suyo el protocolo del TIAR el mismo día 11 de septiembre de 2001, durante la reunión de la OEA que se desarrollaba en Lima, lo que de alguna manera es un reconocimiento de los treinta y cuatro miembros al cuestionado tratado. De esta manera el TIAR ocupó de nuevo un lugar preeminente y de incondicionalidad a las decisiones norteamericanas¹.

Sin embargo, es posible que los desafíos que enfrenta la seguridad de las Américas y la naturaleza de los nuevos retos no puedan neutralizarse con este tratado, que como ya se dijo nació al calor de la Guerra Fría, por lo que se debe reestructurar el sistema de seguridad interamericano, lo que implica crear un instrumento distinto al TIAR.

EL TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECÍPROCA

Este tratado, conocido como TIAR, fue suscrito en la conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente en Río de Janeiro, desarrollada entre el 15 de agosto y el 2 de septiembre de 1947.

Los principales fundamentos del TIAR pueden resumirse en: 1) destinado a prevenir y reprimir las amenazas y los actos de agresión contra cualquiera de los países; 2) es compatible con los propósitos de Naciones Unidas; 3) obligación de mutua ayuda y de común defensa; 4) ligada a los ideales democráticos y a la voluntad de permanente cooperación para la paz; y 5) la paz se funda en la justicia, en el orden moral, en el reconocimiento y en la protección internacional de los derechos y libertades de la persona humana.

El Tratado ha sido invocado y aplicado cuando los Estados Unidos lo ha requerido; en efecto, la exclusión de Cuba del sistema Interamericano, en enero de 1962, se justificó con la carta de la Organización de Estados Americanos y las disposiciones del TIAR, lo que evidencia que la lucha contra el comunismo era más trascendental que la solución pacífica de controversias en el continente. En octubre de ese mismo año, durante la "Crisis de los Misiles en Cuba", fue nuevamente invocado, de acuerdo a los imperativos militares norteamericanos. Es sintomático que Washington nunca mencionó el Tratado cuando invadió Grenada, en 1983; cuando desplegó la guerra de baja intensidad en Centro América, en los 80; cuando lanzó la operación militar antinarcóticos en Bolivia, en 1986; ni cuando invadió Panamá en 1989. Durante la guerra de Las Malvinas, en 1982, Argentina invocó inútilmente el TIAR, lo que demostró que sólo los intereses norteamericanos pueden imponer su aplicación, tal como sucedió el 11 de septiembre del 2001².

LA HETEROGÉNEA POLIS AMERICANA

América es una región eminentemente heterogénea, donde se desarrollan interesantes procesos sociales, políticos y económicos, que de alguna manera

1 Gutiérrez T., Alberto; "El Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca, TIAR ¿obligado u obsoleto?"; Revista "Semanario" Edición 245; 14 octubre 2001; México.

2 Tokatlian, Juan Gabriel; "La inesperada (y temeraria) resurrección del TIAR"; Foreign Affairs en Español; Primavera 2002; Washington.

asombran a los propios actores. Durante el siglo XX se vivió en el área una serie de acontecimientos que hacen que la región sea observada con mucho interés.

En lo político, aparecieron un sin número de dictaduras, llegándose a considerar por algunos autores que ésta era la forma más adecuada de gobierno para estos países, a la vez que el populismo se enseñoreó en varios lugares.

En lo económico, se desataron fuertes crisis acompañadas por un permanente ciclo de inflación y devaluación en que la emisión inorgánica monetaria buscaba financiar el déficit gubernamental.

Por otra parte, el desempleo y la constante pérdida del poder adquisitivo de la población, generó una serie de trastornos sociales, que gatilló el descontento y grandes movimientos reivindicatorios³.

Lo expuesto hasta aquí, es aplicable prácticamente a cualquier país de la región, con la excepción de los Estados Unidos y el Canadá.

Sin embargo, al término de la Guerra Fría, impulsados por las imposiciones del Fondo Monetario Mundial y el Banco Mundial, que sirven los intereses de los países agrupados en el "G-8", como también por la declaración Estrategia de Seguridad Nacional 1999, formulada por el Presidente Clinton, los países del área debieron modificar su quehacer, adaptándose a la democracia y consagrándose a la economía de libre mercado, para formar parte del nuevo orden mundial. Este fue el precio para borrar la imagen de irresponsabilidad que los gobiernos de la región habían adquirido durante la vigencia del conflicto Este-Oeste⁴.

Dentro de la gran heterogeneidad de las Américas, se puede ver que más allá de razones de origen étnico, religiosas o de lengua común, la democracia y el libre mercado, a lo que habría que agregar la adhesión al respeto a los Derechos Humanos, son los elementos que en los albores del siglo XXI dan coherencia a la precaria unidad del continente.

Nunca antes en la historia de América ha habido tantos países con gobiernos constitucionales, electos dentro de un proceso libre y competitivo de acuerdo al sufragio universal, los que además han adoptado políticas económicas basadas en el libre mercado⁵.

No es casualidad que en el "Vigésimo octavo periodo extraordinario de sesiones de la OEA", llevado a cabo en Lima los días 10 y 11 de septiembre de 2001, se haya aprobado por aclamación, indudablemente bajo los efectos sentimentales del atentado a las Torres Gemelas en Nueva York, la que ahora se conoce como la "Carta Democrática Interamericana".

Si bien es cierto que la propuesta de esta resolución es previa al atentado,

3 Salazar Díaz, Leticia; "Activos y pasivos de América Latina en el siglo XXI"; Foreign Affairs en Español; Otoño-Invierno 2002.

4 Le Dantec Gallardo, Francisco; "Presiones externas que afectan la toma de decisiones gubernamentales de los Estados Latinoamericanos". En Revista "Política y Estrategia" septiembre-diciembre 2001. Santiago de Chile; Págs. 137 y 148.

5 Salazar Díaz, Leticia; op.cit.

éste tuvo el efecto que se aprobara sin ninguna discusión ni observación. La Carta es un notable y novedoso instrumento jurídico para prevenir ataques a la democracia y a los derechos humanos, con normas para afrontarlos adecuadamente, dentro de un marco de cooperación hemisférico.

Sin embargo, no se puede desconocer que la democracia siempre ha sido un valor compartido por los países de las Américas, lo que la "Carta Democrática Interamericana" viene a confirmar. En efecto, cuando se constituyó la Organización de Estados Americanos, hace ya más de cincuenta años, la defensa de los derechos humanos y del estado de derecho eran parte de sus objetivos, y la democracia una condición para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región⁶. Es preciso reconocer que estos elementos de la convivencia en las Américas, se han visto constantemente amenazados en el curso de los últimos años.

TENDENCIAS Y CONCEPCIONES ACTUALES DE LA SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS

Analizando en forma global el hemisferio, se puede determinar que hay cuatro factores que están influyendo en la seguridad de los Estados de las Américas. En primer lugar, podemos considerar que en el área existe un orden regional estable y más o menos predecible; si comparamos esta zona con otras regiones del mundo, nos damos cuenta que son muy pocos los conflictos que ha habido. Son varias las razones de la relativa estabilidad en las Américas, pudiéndose mencionar, entre otras: la aceptación de los Estados regionales de los principios que rigen el orden internacional; la práctica establecida en la región para la búsqueda de soluciones pacíficas y la cooperación regional para hacer frente a las amenazas a la paz.

En segundo lugar, se debe considerar la persistencia de instituciones débiles, en algunos Estados, que minan la capacidad de los gobiernos para controlar de manera efectiva sus territorios y mantener un monopolio firme sobre el uso legítimo de la fuerza, lo que se traduce en serias repercusiones internacionales. Un ejemplo de esto lo constituye la disputa entre Perú y Ecuador, en 1995, donde el debilitamiento de las economías internas y estructuras políticas, alimentaron la percepción de amenazas y reactivaron disputas fronterizas que habían permanecido inactivas. Otro ejemplo es la "balcanización" de Colombia, que le ha traído problemas con Venezuela. Es posible que estas disputas internacionales, motivadas por asuntos internos, serán más comunes en el futuro, especialmente si consideramos las amenazas del narcotráfico, tráfico de armas, migraciones, y otras que tienden a vulnerar las fronteras.

En tercer lugar, influye el cambio en la manera en que se concibe la soberanía y el principio de no intervención en los países de la zona. Esto es un proceso que se inició en junio del 1991, en la Asamblea General de la OEA, donde se suscribió el "Compromiso de Santiago por la democracia y la renovación del sistema interamericano", lo que ha culminado con la "Carta Democrática Interamericana" firmada en Lima el 11 septiembre 2001. Se debe considerar también los efectos de la globalización y de la integración económica, que han producido

⁶ García-Sayán, Diego; "La tenaza de la democracia y los derechos humanos"; *Foreign Affairs*. En Español; Otoño-Invierno 2002.

cambios importantes en la manera de entender la soberanía en la región.

Como cuarto factor, está el surgimiento de una nueva agenda de seguridad, impuesta por los Estados Unidos, que ha venido a poner de relieve la interdependencia existente entre las características internas y externas de la seguridad de cada Estado en particular. La estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, formulada en septiembre del 2002 por el presidente Bush indica que ese país: "1) se erigirá en campeón de los anhelos de la humanidad; 2) fortalecerá las alianzas para derrotar el terrorismo mundial y actuar para prevenir los ataques contra nosotros y nuestro amigos; 3) colaborará con otros para resolver conflictos regionales, 4) impedirán que nuestros enemigos nos amenacen a nosotros, a nuestros aliados y a nuestros amigos con armas de destrucción masiva; 5) gatillará una nueva era de crecimiento económico mundial por medio de los mercados libres y el libre comercio; 6) expandirá el círculo del desarrollo al abrir las sociedades y crear la infraestructura de la democracia; 7) desarrollará programas para acción cooperativa con otros centros principales de poder mundial; y 8) transformará las instituciones de seguridad nacional de Estados Unidos para enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades del siglo XXI⁷.

Para mejor entender la base en la que se apoya esta estrategia de seguridad nacional establecida por Bush, es conveniente recordar algunos de los valores básicos del pueblo estadounidense, porque son más permanentes y estables, toda vez que están definidos en la Constitución de ese país: mejorar la seguridad, promover la prosperidad (economía de mercado) y promover la democracia y los derechos humanos⁸.

LA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS

Una de las características del escenario mundial de la post Guerra Fría, lo constituyen la tendencia decreciente de las amenazas clásicas de la seguridad, contrastando con la tendencia ascendente de fenómenos que se conocen como "amenazas emergentes". Estas últimas no son nada más que fuentes de riesgo e inestabilidad.

Las "amenazas emergentes", si se estudian en forma aislada, se llega a la conclusión que son aspectos que siempre han existido, como son el terrorismo, la autodeterminación étnica, el deterioro ambiental, la insurgencia y la violencia civil, los flujos migratorios, el control de recursos naturales, el tráfico de drogas y de armas, el crimen organizado. Estas amenazas emergen, desatándose con abrumadora intensidad por los efectos del fin de la Guerra Fría y el boom de la globalización, a partir de los años noventa.

Por otro parte, las amenazas clásicas a la seguridad, como son la guerra entre estados, tienen un clara tendencia a la disminución en cuanto a ocurrencia, como producto de la predisposición a la interdependencia y a la cooperación,

7 Embajada de los Estados Unidos de América, Sección Información y Cultura; "Introducción y panorama general de la Nueva Estrategia de Seguridad Nacional de los EE.UU."; 26 septiembre 2002; Santiago de Chile.

8 González Robles, Edmundo; "Estrategia de Seguridad Nacional de los EE.UU.: un enfoque crítico y una propuesta para el nuevo siglo"; Cuaderno de Difusión N°2; Academia de Guerra Naval; marzo 2002, Valparaíso.

también producto del fin de la Guerra Fría, de la globalización cultural y económica. En el caso específico de las Américas, los desafíos a la seguridad que presentan las amenazas clásicas, se han ido haciendo menos peligrosos en atención a la influencia que ejerce sobre la estabilidad regional la aplicación de la doctrina de seguridad de los Estados Unidos, como también el fenómeno de la globalización.

Aparecen con mucha fuerza las nuevas formas de amenazas que ya identificamos que son de carácter transnacional y global. Que se entrelazan y retroalimentan entre sí, pudiendo afectar a varios estados simultáneamente y las que, dado que son clandestinas y transnacionales, son difíciles de analizar, estimar y predecir.

Tal como las amenazas son multidimensionales y multivariadas, los intereses nacionales de los diferentes estados de las Américas también lo son. Considerando esto, se identifica claramente que las amenazas emergentes afectan de distinta manera a los estados, de acuerdo a sus propias características, sean políticas, geográficas, sociales o económicas.

Ante esta realidad, se requiere definir una metodología que permita reconocer y jerarquizar las amenazas, de acuerdo a las necesidades de cada estado. Esto implica también que la manera de afrontarlas o neutralizarlas es diferente para cada estado. Claramente se puede apreciar que hay amenazas que son extremadamente peligrosas para la supervivencia de un estado; pero que son, a su vez, casi irrelevantes para otros.

Como se ha visto, la agenda de seguridad de la región es muy variada y aún no resuelta debido a la gran asimetría existentes en la constitución de los estados de las Américas, como también del poder nacional o estatura estratégica que ellos tienen. Se habla de asimetría de las nuevas amenazas, lo que se debe entender no como una diferencia de fuerzas, sino de código, procedimiento y modalidad de ejercer la violencia⁹.

En las Américas de nuestros días, se evidencia una total y clara asimetría entre los estados y los diferentes actores internacionales que, como producto de la globalización, también han aparecido en el ámbito internacional.

No se puede dejar de mencionar a los grupos económicos y financieros transnacionales, a los organismos y organizaciones internacionales, a los grupos religiosos, que se mezclan en un contexto internacional caracterizado por: 1) la complejidad de los riesgos que se enfrentan; 2) la dificultad de configurar las amenazas oportunamente; 3) las limitaciones para prever los medios para enfrentarlas; y 4) la interdependencia en materia de seguridad que exige el momento.

Con lo expuesto, queda en evidencia que es necesario reformar el TIAR a la luz de los nuevos problemas y peligros de índole doméstica e internacional, a pesar que no existe una concepción común sobre seguridad en el continente. Este

⁹ Bartolomé, Mariano César; "El terrorismo internacional en los albores del siglo XXI"; en compilación "Las nuevas amenazas a la Seguridad"; Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales; Buenos Aires; 2002.

instrumento no es adecuado para enfrentar el negocio de las drogas, o problemas medioambientales, o resolver cuestiones particulares de cada estado, que en algún momento son de extrema gravedad para su seguridad¹⁰.

RED DE SEGURIDAD PARA LAS AMÉRICAS

La reestructuración del sistema de seguridad en el hemisferio, implica decididamente crear un instrumento distinto al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

Para esto se necesita una gran convergencia, especialmente de los países latinoamericanos, generándose consensos, aprovechando la capacidad de acción colectiva y la madurez diplomática desarrollada. De esta manera se puede gestar una política con organizaciones para la seguridad, que satisfaga y fortalezca los intereses de toda la región y no sólo la de los países más poderosos.

La Organización de Estados Americanos, en la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores realizada en México el 21 de septiembre de 2002, instruyó al Consejo Permanente para que convoque lo antes posible al Comité Interamericano contra el Terrorismo, a fin "de que identifique acciones urgentes dirigidas a fortalecer la cooperación interamericana para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo en el hemisferio". Como se puede apreciar, de esto se desprende: 1) la inoperancia de TIAR, y 2) la necesidad de cooperación¹¹.

Considerando la gran asimetría existente, tanto en los poderes nacionales de los países de la región, como en los efectos que producen las amenazas emergentes, y la gran variedad de actores involucrados en las consecuencias de estas amenazas, se puede concluir que los estados no son capaces de resolver por sí solos los desafíos planteados, los que en ocasiones ni siquiera son de su incumbencia como un todo.

La cooperación internacional se ha incorporado en diversos procesos de desarrollo y de innovación, produciendo profundos cambios en los modelos, modalidades e instrumentos. Dentro de los instrumentos han emergido con fuerza las redes de cooperación, que destacan por su versatilidad y eficacia, consolidándose como un instrumento muy valorizado por los agentes que promueven la cooperación internacional.

Las redes tienen una pluralidad de sentidos como: 1) una forma de funcionamiento de lo social; 2) un modo de pensar las prácticas sociales; 3) una estrategia que guía acciones comunitarias; y 4) propuesta organizacional alternativa a la estructura piramidal. Sin embargo, la mejor conceptualización para el fin de la cooperación internacional es: "las redes son formas de intervención social, definida como intercambio dinámico entre personas, grupos e instituciones en contexto de complejidad. Un sistema abierto y en construcción permanente que involucra a conjuntos que se identifican en las mismas necesidades y problemáticas

10 Tokatlian, Juan Gabriel; op. cit.

11 Gutiérrez T., Alberto; op cit.

y que se organizan para potenciar sus recursos¹².

Entendidas así, las redes pueden entenderse como generadoras de cooperación, donde las interacciones de los actores intervinientes contribuyen a generar multitud de productos y resultados, tanto tangibles como intangibles, caso específico de la seguridad.

Son aplicables a organizaciones que están más allá del estado, lo que para el caso de la seguridad hace posible que cada amenaza sea enfrentada con las instituciones adecuadas de la red, las que estarán identificadas, coordinadas y preparadas para ese efecto específico, con la antelación conveniente.

En función de lo expuesto, se propone que el mecanismo de seguridad que reemplace al ya obsoleto TIAR, sea concebido como una "red de seguridad de las Américas", de manera que la cooperación entre los actores intervinientes sea efectiva, vigorosa y otorgue sustento a los regímenes democráticos vigentes en los países del hemisferio.

12 Sebastián, Jesús; "Las redes de cooperación como modelo organizativo y funcional para la I + D"; Revista Redes; Universidad Nacional de Quilmes; Argentina Vol. 7, pp. 97-111; 2000.

EDUCACIÓN PARA LA ACCIÓN CONJUNTA: UN ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN MILITAR PROFESIONAL CONJUNTO DE LOS ESTADOS UNIDOS* ®

CRAIG A. DEARE

JOHN F. FISHEL

SALVADOR G. RAZA

Currently, jointness requirements emerge as the solid ground to outline present and future military operations, providing military synergy to account for changing demands of effective warfare capabilities in the tactical, operational and strategic domains to achieve politically oriented objectives. The purpose of this research is to convey the results of the efforts of the United States to improve the quality of joint education.

A pesar de las incertidumbres provocadas por las amenazas del siglo 21, cada vez se hace más claro que las misiones militares actualmente en desarrollo, sumadas a la drástica declinación de los recursos para la defensa, ha hecho que las fuerzas armadas alrededor del mundo den forma a sus estructuras de fuerzas, sus doctrinas y estrategias para maximizar su eficiencia en la asignación de recursos con el objeto de satisfacer las crecientes exigencias para la efectividad del combate. En el pasado, los oficiales de los distintos servicios han trabajado en conjunto cada vez que ha sido necesario, rotando entre ellos con frecuencia, en forma secuencial, a medida que avanzaban en sus rangos. En la actualidad, la necesidad de trabajar en forma conjunta emerge como terreno sólido para delinear las operaciones militares presentes y futuras, otorgando sinergia¹ para dar cuenta de las cambiantes exigencias de las capacidades de armamento de combate efectivo en el plano táctico, operacional y estratégico con el fin de lograr objetivos orientados políticamente.

Al reconocer la complejidad, cada vez mayor, de estas estrategias durante los pasados veinte años, los EE.UU. han hecho un gran esfuerzo para desarrollar líderes en todos los niveles, que tengan gran preparación y experiencia en servicio y habilidades especializadas en operaciones conjuntas, no tan sólo para luchar en forma efectiva, sino también para proveer de líderes civiles a la administración y al Congreso capaces de aportar un buen asesoramiento en el terreno militar.

El propósito de este proyecto de investigación es aprovechar los resultados generados de los esfuerzos de los EE.UU. para mejorar la calidad de una educación conjunta. Las circunstancias del caso estadounidense son únicas, debido a una serie de factores, entre los cuales el principal era el papel de la rama legislativa para producir cambios significativos en el énfasis respecto a la educación conjunta en los militares estadounidenses. No obstante, las lecciones aprendidas por los EE.UU. pueden demostrar su utilidad en otros países no regateando esfuerzos

* Este trabajo es producto del convenio existente entre la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, con la National Defence University, institución a la cual pertenecen los autores de este artículo.

® Traducción del original: Educating for "Jointness": An Analysis of the Evolution of the Joint Professional Military Education System of the United States.

¹ Un supuesto fundamental de la acción conjunta es que la combinación de dos o más fuerzas militares producen un efecto mayor que cada una de las fuerzas operando en forma independiente.

similares para educar líderes militares que, conforme a David McCormick², "no tan sólo conocen un área en profundidad, sino que también cuentan con un amplio espectro de habilidades de liderazgo, confianza, experiencia, y la flexibilidad intelectual necesaria para adaptar las incertidumbres presentes y futuras a un ambiente conjunto."

La sección inicial de este documento examina brevemente la historia estadounidense en cuanto a experiencia conjunta y establece el escenario para la revisión del énfasis sin precedentes en la educación profesional militar conjunta, JPME (Joint Professional Militar Education), siguiendo las recomendaciones hechas por el Skelton Panel, de 1989. Se ha prestado gran atención a los hallazgos del Skelton Panel, debido a la significativa influencia de éste sobre los cambios en el sistema de educación profesional militar, PME (Professional Militar Education) de los EE.UU. Este documento cubre las principales repercusiones de la arquitectura organizacional de los colegios estadounidenses, explicando el marco conceptual que sostiene dichos cambios. Más aún, se analizan los procedimientos de evaluación, las metodologías de instrucción y el desarrollo curricular. Además de la experiencia de los autores como instructores militares a nivel militar superior, en programas educacionales civiles y las entrevistas realizadas con los miembros académicos, actuales y anteriores, de dichas escuelas, este análisis está sólidamente respaldado por los informes de acreditación realizados para evaluar el grado al cual las escuelas de formación militar implementaron las políticas de educación conjunta (PAJE, en inglés para Proceso de Acreditación de Educación Conjunta). Finalmente, el documento resume algunas de las lecciones aprendidas, los desafíos pendientes, y las consecuencias tanto negativas como positivas de las decisiones tomadas en el JPME de los EE.UU.

Hacemos notar que la intención de este documento no es en ningún caso preceptiva; por el contrario, el objetivo es ser descriptivo y analítico con el objeto de hacerlo relevante para la formulación de una política de educación conjunta nacional presente y futura en América Latina, al contribuir al relativamente escaso cuerpo de trabajo en educación militar conjunta en la región e invitar a esfuerzos similares.

ANTECEDENTES

Antes de analizar los aspectos específicos del componente educacional de conjunto, es importante comprender el concepto de "conjunto" en sí ("jointness"), tanto como una forma de pensar y como una forma de combate. Estas dos características se refuerzan una a otra, mejorando el desempeño de las fuerzas militares al ganar eficiencia que realza las capacidades militares. El concepto de "conjunto" se necesita sólo cuando ningún servicio puede realizar una misión por sí solo. Es una necesidad contextual para acomodar enfoques diversos y distintos al combate de guerra a través de una sola perspectiva unificada que elimine la redundancia que causa una asignación de recursos ineficiente y que contribuye a producir desastres militares.

2 McCormick, D. *The Downsized Warrior: America's Army in transition*. New York; New York.

Cabe hacer notar que los esfuerzos iniciales para acciones conjuntas dentro del esquema estadounidense comenzó antes de la Primera Guerra Mundial, con el establecimiento de un cuerpo de representantes conjunto del Ejército y la Armada en 1903, cuyo objetivo era planificar operaciones conjuntas. Debido a la falta de una autoridad legítima, esta entidad no tuvo virtualmente ningún efecto significativo en las operaciones estadounidenses durante la Primera Guerra Mundial. Fue evidente, sin embargo, que los servicios comprendieron la necesidad operacional de una planificación conjunta.

El paso siguiente supuso el acuerdo entre las secretarías del Ejército y la Armada para restablecer y reforzar el Cuerpo Conjunto (en el año 1919), con miembros que incluían a los Jefes de Servicios, sus delegados, y al Jefe de la División de Planes de Guerra del Ejército y el Director de la División de Planes de la Armada. Además del Cuerpo Conjunto, estaban apoyados por personal –el Comité de Planificación Conjunto- tanto de las divisiones del Ejército como de la Marina. Sin embargo, este nuevo intento sufrió el mismo destino que su antecesor de la Segunda Guerra Mundial, una vez más, debido a la falta de autoridad para realizar cambios. El cuerpo se disolvió el año 1947.

Posterior al ataque japonés a Pearl Harbour, el Presidente estadounidense y el Primer Ministro británico establecieron a Jefes de Estado Mayor Combinado (Combined Chiefs Of Staff) para proporcionar dirección estratégica a los esfuerzos combinados de planificación operacional estadounidense-británica. Para estos efectos, el comité británico de Jefes de Estado Mayor había proporcionado coordinación administrativa, táctica, y dirección estratégica a las fuerzas británicas desde 1924. Aunque los EE.UU. tenían un Cuerpo Conjunto, debido a su falta de legitimidad y efectividad, éste fue incapaz de coordinar en forma efectiva con el Estado Mayor británico.

La necesidad de crear un elemento de Estado Mayor capaz de desarrollar productos de Estado Mayor efectivos, de naturaleza conjunta, llevó a la adopción de lo que el Almirante Leahy describió como "alto comando unificado", en 1942. Fue esta entidad la que eventualmente llegó a ser conocida como Jefes de Estado Mayor Conjunto (Joint Chief of Staff). Este grupo trabajó durante la Segunda Guerra Mundial en una forma ad hoc, sin una definición presidencial formal ni legislación, pero disfrutó del apoyo del Presidente. Los miembros del Joint Chief of Staff fueron la contraparte de los Jefes del Ejército Británico, la Marina Real y de la Real Fuerza Aérea³.

Después de la Segunda Guerra Mundial, quedó en claro que los EE.UU. necesitaban una estructura formal para planificación conjunta de Jefes de Estado Mayor y para necesidades operacionales. El Joint Chief of Staff ofrecía un modelo que se podía trabajar como punto de partida, y la promulgación del Acta de Seguridad Nacional (National Security Act) de 1947 estableció formal y legalmente al Joint Chief of Staff. Este paso dio inicio al proceso de acciones legislativas y ejecutivas que dieron origen al Acta de Reorganización del Ministerio de Defensa, en 1986, más conocida como el Acta de Goldwater-Nichols.

3 University Press, 1998, p. 160.

El Acta de Seguridad Nacional de 1947 representó un cambio decisivo en la forma en que se organizaba el establecimiento de la defensa y la seguridad. Además de crear un Consejo Nacional de Seguridad y una Agencia Central de Inteligencia, se estableció el Ministerio de Defensa. La Secretaría de Guerra y la Secretaría de la Armada combinadas con la recientemente creada Secretaría de la Fuerza Aérea formaron el Ministerio de Defensa, junto con una Oficina del Secretario de Defensa y el Estado Mayor Conjunto. Este esquema inicial ha evolucionado desde 1947 hasta llegar a su estructura actual, a la cual las Actas de Autorización de Defensa de 1958 y 1986 han aportado cambios adicionales.

EL ACTA DE GOLDWATER-NICHOLS

La intención de muchas de las legislaciones de los años 1958 y 1986 fue mejorar la efectividad de las fuerzas armadas al enfatizar la capacidad de los militares para efectuar operaciones conjuntas. La más instrumental de estas dos propuestas fue claramente el Acta de Reorganización del Ministerio de Defensa Goldwater-Nichols, que intentó lograr los objetivos siguientes:

- Reorganizar el Ministerio de Defensa y fortalecer la autoridad civil en él;
- Mejorar la asesoría militar brindada al Presidente, al Consejo de Seguridad Nacional y al Secretario de Defensa;
- Intensificar la autoridad de los Comandos Unificados;
- Clarificar las responsabilidades de los Comandos Unificados;
- Aumentar la atención prestada a la formulación de estrategias y planeamiento de contingencias;
- Asegurar un uso más eficiente de los recursos de defensa;
- Mejorar las políticas de administración del Oficial Conjunto (Joint Officer) e
- Intensificar la eficiencia de las operaciones militares y mejorar la administración y manejo del Ministerio de Defensa.

El impulso para la operación conjunta ("jointness") enfatiza el supuesto que el enfoque de un servicio solo era, con frecuencia, muy poco eficiente para enfrentar exigencias tácticas, operativas y estratégicas dentro de un contexto de combate complejo y multidimensional. Convencidos por este supuesto, la operación conjunta se transformó en un intento por reducir la rivalidad entre los servicios, principalmente como resultado de culturas de servicios individuales y escaso enfoque hacia un problema real y colectivo, en el que cada servicio, siguiendo sus propios intereses, competía por sus roles en tiempos de paz y recursos que creían podían obtener dado su especial manejo del combate de guerra.

La operación conjunta, dentro de los EE.UU., estaba determinada a transformarse en un nuevo marco en el cual los servicios aceptaban por razones programáticas, presupuestarias y operacionales, la ejecución de las responsabilidades centrales de sus servicios bajo una estructura de comando conjunto, generalmente integrada y complementada por capacidades de los otros servicios de forma tal que se pudiese lograr una mayor efectividad en el combate a través de esta sinergia: la unión de las capacidades para generar efectos.

Goldwater-Nichols creó poderosos incentivos para la educación conjunta al decretar nuevas políticas de personal y asignaciones; en especial una política que decretó que ningún oficial podía ser ascendido a general o a un rango mayor sin antes servir en una asignación conjunta. La legislación también creó una nueva categoría de oficial, el Oficial de Especialidad Conjunta, JSP (Joint Specialty Officer), promovido al mismo ritmo que los oficiales en servicio de Estado, quienes debían ocupar la mitad de los cargos disponibles, alternando sus asignaciones entre servicio y actividades conjuntas por un lapso de al menos dos años. Además, se le asignaron específicamente al Presidente (Chairman) de los Jefes de Estado Mayor Conjunto, responsabilidades estrictas para la educación conjunta, y "será responsable" de lo siguiente:

- Doctrina, Adiestramiento y Educación.
- Desarrollo de una doctrina para el empleo conjunto de las fuerzas armadas.
- Formular políticas para el adiestramiento conjunto de las fuerzas armadas.
- Formular políticas para coordinar la educación militar y el entrenamiento de los miembros de las fuerzas armadas⁴.

La legislación requiere que el Presidente –dentro de sus funciones de formulación de políticas, planificación y asesoría- formule políticas en relación con la educación militar de los miembros de las fuerzas armadas. Sin embargo, entrega escaso lineamiento específico aparte de las directrices para el Secretario de Defensa, para que con el asesoramiento y el apoyo del Chairman de los Jefes de Estado Mayor Conjunto "revise periódicamente el currículo (de las escuelas conjuntas)... para intensificar la educación y el adiestramiento de los oficiales en materias de operación conjunta"⁵.

A medida que la mentalidad de operación conjunta ("jointness") progresaba lentamente, debido a la obstinada oposición, para llegar a ser algo que representara la segunda naturaleza de las fuerzas armadas, las dificultades que enfrentaba el proceso de JMPE consistían en preparar continuamente oficiales con el objeto de apoyar de la mejor forma posible el cumplimiento de misiones conjuntas, asegurando que se identificara el conjunto adecuado de habilidades intelectuales y técnicas y que se desarrollaran para poder así cumplir con la necesidad de unas fuerzas armadas de primera calidad.

La educación es la mejor forma de fortalecer la eficiencia profesional militar, complementando y reforzando los cambios organizacionales. Tal como lo expresa Williamson Murray, "lo que hace al JPME tan importante es el papel que ha jugado en la innovación militar y en la efectividad de la guerra durante todo el siglo veinte. En gran medida, ha sido el factor principal para determinar cómo las instituciones militares se adaptarán a las actuales condiciones de guerra"⁶.

4 US House of Representatives, Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986, Washington DC, Government Printing Office 1986.

5 US House of Representatives. Report of the Panel on Military Education (Skelton Panel) Washington DC US Government Printing Office, 51f.

6 Murray W. Remarks on Conference on Military Education for the 21st Century Warrior in conference Proceedings: Military Education for the 21st Century Warrior Monterrey Ca. Naval PostGraduate School and Office of Naval Research, 15-16 January 1998, p.4-22.

A pesar de los esfuerzos, los resultados concretos del JPME no fueron suficientes para el nivel deseado en cuanto a la preparación efectiva de los guerreros militares, girando alrededor de una dualidad no resuelta: por una parte, existía la necesidad de respetar la diversidad cultural y las capacidades combativas distintas que equilibraban las fortalezas de cada servicio individual y, por la otra, había necesidad de sinergia, combinando todos los servicios en forma cohesionada por un largo período.

Sin embargo, encontrar el punto de equilibrio entre estos dos polos nos adentra en un nivel más alto de la meta determinada en tres puntos: (1) construir fuerzas armadas capaces de asegurar efectividad militar; (2) asegurar eficiencia operacional que surja de una buena planificación y estrecha coordinación con fuerzas de apoyo y participativas capaces de realizar conjuntos de antiguas y nuevas funciones, y roles y misiones dentro un ambiente democrático; y (3) promover la economía mediante una variedad de enfoques de resolución de problemas, que aumente las posibilidades de innovar con menor costo fiscal.

EL DOUGHERTY BOARD Y EL SKELTON PANEL

El Acta Goldwater-Nichols fue un evento decisivo, que estableció las necesidades fundamentales para la transición hacia una operación conjunta fortalecida en los militares estadounidenses mediante un marco legal profundo, políticas determinantes coherentes y acuerdos organizacionales estructurados⁷. Las repercusiones en la Educación Profesional Militar, JPME, como resultado de la legislación Goldwater-Nichols condujeron a dos esfuerzos separados –uno militar y el otro congresal- a evaluar el estado actual del PME y a formular recomendaciones para cumplir con los requisitos legislativos.

En mayo de 1987, el Dougherty Board emitió un informe que apoyaba firmemente que: "las escuelas de Servicio intermedia y avanzada deben mantener sus identidades y continuar enseñando las funciones y capacidades de cada servicio individual⁸. El Dougherty Board también recomendó que todas las escuelas de educación de servicio militar profesional debían estar acreditadas como conjuntas y que los temas de acción conjunta deberían comprender un 25 por ciento, como mínimo, del total de horas curriculares. El Dougherty Board recomendó además que la mantención de un alumno (no definida con claridad) y los servicios de la facultad debían combinarse en cada una de las escuelas. El Dougherty Board carecía de autoridad para imponer cambios; sólo formuló recomendaciones. Las barreras para una educación orientada hacia la acción conjunta eran difíciles y complicadas dado la oposición existente, que a veces era incluso hostil.

7 Para críticas y limitaciones del Acta Goldwater-Nichols ver Quinn, D.J. The Goldwater-Nichols DOD Reorganization Act: A Ten-Year Retrospective, Washington DC, National Defense University, 1999.

8 Este fue un panel **militar avanzado** asignado a examinar y proporcionar recomendaciones respecto de la educación militar profesional en asuntos conjuntos y a la preparación de asignaciones de oficiales a asuntos conjuntos. USA, JCS. El Informe de Senior Military Schools Review on Recommendations to the Chairman of the Joint Chiefs of Staff Regarding Professional Military Education in Joint Matters, Washington DC JCS 7 May, 1987, p.7.

Al reconocer el déficit en los resultados de la educación conjunta, el Director del *House Armed Services Committee*, Representante Les Aspin, nombró un "Panel encargado de la Educación Militar del Comité de Servicios Armados y designó al Representante Ike Skelton como Director del Panel. En su carta de nombramiento, Aspen indica que el panel

... debe revisar los planes del Ministerio de Defensa para implementar los requisitos de una educación militar profesional conjunta del Acta Goldwater-Nichols con el objetivo de asegurar que dicha educación proporcione un vínculo adecuado entre un oficial del Servicio competente y un oficial conjunto competente. El Panel debe también evaluar la capacidad del actual sistema de educación militar del Ministerio de Defensa para desarrollar estrategias militares profesionales y combatientes y tácticos para operaciones conjuntas⁹.

Skelton devolvió este informe a Aspin el 3 de abril de 1989, en un volumen de más de doscientas páginas. Este enorme esfuerzo por estudiar el sistema PME del Ministerio de Defensa lo llevó a cabo, en una primera instancia, el personal del Panel, dirigido por un miembro del Comité Permanente de la *House Armed Services* y cuatro oficiales uniformados –uno de la Oficina del Secretario de Defensa y uno del Ejército, uno de la Armada y uno de la Fuerza Aérea- asignados por el Ministerio de Defensa al Director del Panel. Entre estas cinco personas, había graduados de seis de las escuelas militares intermedias y avanzadas, dos de ellos habían servido en las facultades de guerra en sus escuelas. Estos profesionales, excepcionalmente bien calificados, realizaron las siguientes tareas para lograr una evaluación fehaciente del estado del PME:

- Revisaron estudios previos y datos respecto del sistema PME;
- Entrevistaron a más de 100 militares y educadores civiles y oficiales;
- Visitaron a las 10 escuelas PME, y conversaron con todos los presidentes/comandantes de ellas; Hicieron los arreglos para que testimoniaran el Subsecretario de Defensa, el Presidente de los Jefes de Estado Mayor Conjunto, los Jefes de Servicio de las cuatro ramas, cuatro comandantes unificados, en servicio; en total, testificaron 25 testigos en 28 sesiones, y
- Visitaron escuelas británicas, francesas y alemanas, de un nivel similar.

Los resultados del Panel Skelton tuvieron una profunda influencia al dar forma al JPME estadounidense en años venideros, reconociendo correctamente y anticipando los requisitos clave:

- Arquitectura organizacional amplia y marco conceptual para desarrollar los objetivos del curso y establecer el desempeño requerido de parte de los estudiantes;
- Evaluación institucional y estudiantil continua;
- Exploración de metodologías de instrucción activas dentro de una facultad

9 Carta del Representante Les Aspin, Presidente del *House Armed Services Committee*, fechada el 13 de Noviembre, 1987.

- con un alumnado adecuadamente heterogéneo, de diversos servicios;
- Desarrollo de un currículum proactivo integrado a través de todos los niveles de enseñanza.

En la sección siguiente, analizamos algunos de los componentes clave del Panel Skelton, comparando sus recomendaciones del año 1989 con la situación actual en los EE.UU., en un esfuerzo por llevar la discusión hacia elementos generales transparentes –y tal vez útiles- de otros países que están haciendo esfuerzos similares en educación conjunta. Las recomendaciones del panel son, por lo tanto, utilizadas sólo para enmarcar esta discusión.

DISEÑO Y CIRCUNSTANCIAS

Gran parte de las recomendaciones del Panel Skelton fueron incluidas en la Política de Educación Militar Profesional para Oficiales (Officer Professional Military Education Policy), que define las pautas, procedimientos, objetivos y responsabilidades de la educación militar profesional de los oficiales (PME)¹⁰. No obstante, hay mucho que preguntar con relación a cuánto puede la educación aumentar la acción conjunta. No hay duda de que los EE.UU. ahora conducen operaciones conjuntas en forma mucho más efectiva de lo que lo hiciera antes de la entrada en vigencia del Acta de Goldwater-Nichols. La pregunta abierta es, ¿cuánto se debe a la educación y cuánto a otros factores, tales como la experiencia con fuerzas conjuntas?¹¹. Pero no se puede negar que, por lo menos, la educación puede reforzar lo que se ha aprendido a través de la experiencia y puede entregar al alumno destrezas intelectuales que se requieren para integrar de forma efectiva aquellas experiencias a un paradigma operativo.

ARQUITECTURA ORGANIZACIONAL Y MARCO CONCEPTUAL

Después de evaluar la calidad de la educación que se imparte en las escuelas militares, el Panel Skelton propuso que una educación conjunta genuina debería ser dirigida por una autoridad independiente de cualquier servicio. Sin embargo, esta recomendación no fue implementada debido a factores tales como la estructura jerárquica de las fuerzas armadas. Judith Stiehm, en su análisis de la Academia de Guerra del Ejército de los EE.UU. (*U.S. Army War College*), por ejemplo, aseveró:

El jefe del personal de ejército selecciona al comandante y a veces tiene una estrecha relación con él. Puede brindar orientación formal o informal respecto del currículum u otros aspectos de la Academia de Guerra... Aunque la supervisión sea ligera, el jefe y el comandante están en una relación de jefe-subordinado¹².

Al contrario de lo que uno encontraría en una universidad civil, los comandantes de una academia de guerra juegan un papel mucho más

10 USA Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction. Officer Professional Military Policy (OPMEP) CJCSI 1800.01 A, Dic. 2000.

11 Sobre una base de observación directa entre 1992 y 1997, los estudiantes llegados a la escuela de servicio de nivel intermedio cada año fueron significativamente más comprometidos y repetitivos con el concepto de acción conjunta que los estudiantes de años anteriores.

12 Stiehm, J.H. *US Army War College: Military Education in a Democracy*. Filadelfia: Temple University Press 2002, p.176.

importante en cuanto a dar forma al currículo y es probable que sus decisiones necesiten ratificación de estamentos superiores. Los pro y los contra de esta subordinación jerárquica para hacer efectivos los principios del JPME podrían ser temas de debate. Sin embargo, uno debiera recordar que, aunque haya consejos excesivos de parte del jefe de servicio, al comandante se le debiera dejar la tarea de reunir fondos externos, no necesitando presionar internamente para el presupuesto, y protegido de información innecesaria que llegue al currículo de diversas ramas y agencias, dado que esto hace que el currículo sea débil y no conjunto.

La única crítica del panel a los comandantes y presidentes de academias de guerra fue lo breve de su estadía en ese cargo. Éste es todavía un problema recurrente ligado a las necesidades de flujo dentro de la estructura del personal del Ejército de los EE.UU.

El Panel Skelton también recomendó acotar el enfoque de las escuelas al utilizar un marco amplio, de modo que cada nivel de educación sucesivo pudiera ser preparado en el nivel anterior, uniendo los currículos de las escuelas conjuntas y de servicio basándose en un factor determinante: "la asignatura principal de la educación militar profesional debiera ser el empleo de las fuerzas de combate, la forma de conducir una guerra"¹³.

Este marco fue propuesto junto con lo que el Panel denominó su "**recomendación fundamental**": que la educación especializada conjunta debiera impartirse en una escuela conjunta, siguiendo la propuesta para reestructurar la arquitectura de los cursos y de la educación conjunta con el objeto de lograr "mayor competencia operacional, con un pensamiento estratégico sólido e imaginativo"¹⁴.

Para que sus recomendaciones puedan ser operacionales, el panel dividió el espectro de la guerra en cuatro categorías, asignando a cada una de ellas enfoques a niveles de educación específicos, cursos y escuelas. Los resultados hicieron que las escuelas de suboficiales y niveles básicos (equivalentes a academias y especializaciones en América Latina) se enfocaran en la rama o especialidad de combate a nivel táctico. Las escuelas intermedias (equivalentes a escuelas de Estado Mayor) debieran enfocarse hacia el arte operativo, el teatro de combate, aumentando los conocimientos de los oficiales sobre las particularidades de los servicios múltiples y sus necesidades. Los estudiantes graduados seleccionados de las escuelas de servicio intermedias asistirían a escuelas conjuntas ampliando y profundizando sus destrezas de planeamiento y utilización de fuerzas conjuntas. Las escuelas superiores (equivalentes a las escuelas de servicios de guerra) deberían enfocarse hacia la estrategia militar nacional; los oficiales seleccionados progresarían hacia el campo de estrategia de seguridad nacional en un Centro Nacional de Estudios Estratégicos propuesto, y aquellos promovidos a rangos superiores (generales, almirantes y comodores) asistirían a un curso Capstone enfocado hacia el uso de la fuerza de acción conjunta con énfasis en asuntos estratégicos.

13 Skelton Panel, op. cit. p.7

14 Ibid. p.10

El Panel definió claramente el nivel intermedio como la escuela principal para que todos los oficiales estudiaran las bases y la factibilidad de la acción conjunta, reservando para las escuelas conjuntas el papel de educar a especialistas en acción conjunta, creando así una estructura interrelacionada de expertos en servicio y especialistas en acción conjunta.

Una de las dificultades subyacentes para la implementación tanto de las directrices derivadas de Goldwater-Nichols como de las recomendaciones del Panel Skelton, fue que la educación conjunta debía integrarse a la estructura ya existente de las escuelas militares. Cada uno de los cuatro servicios ya contaba con su escuela de Estado Mayor de nivel intermedio, en tanto que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea tenía una academia de servicio superior individual (el Cuerpo de Infantería de Marina también tendrá una pronto). Además, la comunidad Conjunta también tenían sus escuelas, la AFSC (Escuela de Estado Mayor del Ejército, en inglés) a nivel intermedio y la Escuela Nacional de Guerra y la Academia Industrial de las Fuerzas Armadas a nivel superior. La AFSC se fundó en 1946, integró la NDU (Universidad de Defensa Nacional, en inglés) el año 1981 y cambió su nombre a Joint Forces Staff College (Escuela de Estado Mayor de Fuerzas Conjuntas), en el 2001. Por su parte, la NDU fue creada en 1975, año en que se combinó la Academia Nacional de Guerra y la Academia Industrial de las Fuerzas Armadas bajo el alero de la NDU. La Academia Nacional de Guerra se fundó en 1946, en tanto que la Academia Industrial de las Fuerzas Armadas, ICAF, fue establecida como Academia Industrial del Ejército en 1924. Cerró sus puertas en 1940 y reabrió en 1947 bajo el nombre de ICAF. El punto principal es que estas instituciones ya existentes contaban con un bagaje histórico importante, que para bien o para mal, serviría tanto para guiar la dirección que las instituciones tomarían y también restringirían sus posibilidades. Para poder implementar de modo más efectivo las recomendaciones del Panel Skelton y también para poder supervisar el proceso JPME, el Presidente instituyó una serie de pasos organizacionales y de procedimiento:

- Creó la Dirección J-7 -Planes Operacionales e Interoperabilidad- responsable de los planes conjuntos, adiestramiento, ejercicios, evaluaciones, educación, interoperabilidad y doctrina conjunta. En dicha Dirección, también creó la División de Educación Militar (MED, en inglés) dentro de la J-7 para formular políticas CJCS para los alumnos miembros de las Fuerzas Armadas con el propósito de garantizar el cumplimiento del Acta Goldwater-Nichols¹⁵.
- Creó la Conferencia de Coordinación de Educación Militar (MECC, en inglés), una instancia para discutir asuntos relacionados con la PME y JPME, coordinar esfuerzos para mejorar la PME y revisar el currículo conjunto. La MECC incluye al Director, al Estado Mayor Conjunto (Presidente de la MECC), al Presidente de la NDU, al comandante/presidente de cada escuela de servicio intermedia y avanzada y a los comandantes de las tres escuelas NDU PME.
- Creó el Proceso para la Acreditación de la Educación Conjunta (PAJE, en inglés), procedimiento para evaluar la efectividad de la JPME a través de las escuelas de Servicio intermedias y avanzadas¹⁶.

15 Realizado en 1987. En forma subsiguiente, la División de Educación Militar se transformó en una División de Doctrina, Educación y Adiestramiento Conjunta, con una Rama de Educación Conjunta subordinada, y una Rama de Doctrina Conjunta.

16 El concepto para evaluar el JPME en forma centralizada fue aprobado por el Presidente (Chairman) en noviembre de 1987.

Estos importantes elementos representaron el intento del Presidente para asegurar que la JPME fuera implementada de la forma más uniforme posible, dada la realidad de inclinaciones divergentes de los Servicios antes mencionadas, en todas las escuelas de Servicio intermedias y avanzadas. Sin lugar a dudas, la calidad del producto JMPE era independiente de estos pasos de procedimiento; sin embargo, lo que el Presidente intentaba era tratar de institucionalizar un proceso que aportara formalidad, peso y rigor a los esfuerzos de la JPME.

Otro de los resultados de las recomendaciones del Panel Skelton fue un enfoque hacia la educación en dos niveles. El nivel inferior, llamado Fase I, sería de responsabilidad de los servicios y sería enseñado en las escuelas de servicio intermedias y avanzadas. El nivel superior, llamado Fase II, sería de responsabilidad de las escuelas conjuntas, en especial de la Escuela de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, cuyo currículum fue completamente renovado para ajustarlo a un período de 12 semanas y no de 26. Este enfoque funcionó mejor en el nivel intermedio ya que todas las academias conjuntas de Estado Mayor cumplieron o excedieron los estándares y las áreas de aprendizaje, identificadas en la documentación conjunta, tales como la OPMEP¹⁷. Después de su asistencia a la academia conjunta de Estado Mayor, los oficiales seleccionados para cargos conjuntos irían a la AFSC, a tomar un nuevo curso de 12 semanas que constituía la Fase II. En tanto la mayoría asistió durante su preparación para un nombramiento conjunto, una importante minoría lo hizo mientras desempeñaba una labor conjunta.

El informe también recomendó que se estableciera un proceso de acreditación de modo que las escuelas de servicio pudieran demostrar que cumplían con un proceso Goldwater-Nichols de dos fases. La Fase I de la educación conjunta debería entregar a cada uno de los oficiales todo lo que deberían saber y conocer acerca del concepto de acción conjunta. La acreditación de las escuelas sería otorgada o rechazada para esta fase, conforme a las recomendaciones de una evaluación realizada en forma independiente. La Fase II otorgaría educación avanzada respecto al concepto de acción conjunta a los alumnos calificados mediante el curso de corta duración antes mencionado, en la Escuela de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

Este proceso de dos fases que trasladaba la educación profesional militar a una acreditación académica de tipo civil no contó con la aceptación de todos, tal como se cita en un informe de evaluación del año 2002, de la Universidad de la Defensa Nacional:

Hubo críticas en su momento, que sostenían que la educación y el adiestramiento militar era una cosa y que las prácticas y estándares académicos eran bastante inapropiados. La guerra no es un ejercicio académico, los soldados

17 Entrevistas con los ex-instructores del AFSC e instructores USAF en el Departamento de Operaciones Conjuntas y Combinadas en el Army Command y General Staff College, que asistieron al AFSC como estudiantes durante sus asignaciones como instructores conjuntos lo confirman, pero también dejan en claro que de todos los servicios, el Ejército preparaba mejor a sus estudiantes para la Fase II de la educación conjunta. Entrevistas en 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001.

entienden a los soldados, y la intrusión de académicos puede desviar la decisión de mando hacia una divisibilidad de debate académico. Uno debería comprender que las academias superiores, ICAF y NWC ya se han extendido y han hecho historia; ellos sintieron que sus esfuerzos no necesitaban ni a un garante externo ni la carga de la autoridad extendida de la Universidad de la Defensa Nacional¹⁸.

El problema pareciera gestarse al nivel avanzado. Aquí, muchos de los estudiantes de las escuelas de servicio avanzadas ya habían servido en cargos conjuntos, en tanto que otros ya habían pasado por la Fase I en escuelas de nivel intermedio. Solamente aquellos que serán asignados a un servicio conjunto irán a la AFSC (actual JPSC), para educación en la Fase II.

Finalmente, está el tema de las dos escuelas conjuntas de nivel avanzado. Tanto la ICAF como la NWC tienen un currículo que cumple con los criterios tanto de la Fase I como de la Fase II para educación conjunta. Esto hace surgir interrogantes respecto de la eficiencia y economía, así como efectividad. ¿Esos dos currículos simplemente repiten los de Fase I que se enseñan en todas las otras escuelas de servicio? De lo contrario, ¿es entonces lo que enseñan realmente la Fase I?, ¿son sus currículos semejantes a los de la Fase II de los cursos intermedio y avanzado de la JFSC? Si es así, ¿es entonces redundante? De lo contrario, ¿es realmente Fase II o es otra cosa?¹⁹

La actual política estadounidense para educación conjunta (2000) define el enfoque de cada nivel educacional en términos de "mayores niveles de guerra, táctica, operacional y estratégica, uniendo los niveles educacionales de modo que **se construya sobre los conocimientos y valores ya adquiridos en los niveles anteriores**"²⁰ (en negrillas en el original). También reconoce la interdependencia de las escuelas de Servicio manteniendo con ellas el rol de desarrollar especialistas de Servicio con énfasis primeramente en una perspectiva de Servicio y dando a las escuelas conjuntas el énfasis en una educación conjunta, desde una perspectiva de acción conjunta. Cada una tiene un enfoque similar al recomendado por el Panel Skelton. La única diferencia notoria recae en el rechazo a la propuesta de transformar a Universidad de Defensa Nacional en el propuesto Centro Nacional de Estudios Estratégicos (National Center for Strategic Studies).

EVALUACIÓN

El Panel también reconoció que es igualmente importante definir claramente los resultados esperados de la educación como evaluar los resultados logrados tanto por los alumnos como por las instituciones, no sólo con el objeto de poder guiar el desarrollo de cada alumno en forma individual, sino también para controlar y mejorar constantemente la calidad del curso y proporcionar evidencia de esto a sus sostenedores.

Para dirigir estos asuntos de evaluación, con énfasis en el último, el Presidente creó un Programa de Acreditación de Educación Conjunta (PAJE), bajo la División

18 ICAF quiere decir Escuela Industrial de las Fuerzas Armadas y NWC quiere decir Academia Nacional de Guerra, según sus siglas en inglés. Ambas subordinadas a la Universidad de la Defensa Nacional. http://ndunet.ndu.edu/ndu_ar/2002reportsms.ht.

19 En una entrevista en noviembre del año 2002, un ex-catedrático de la Academia Nacional de Guerra y del AFSC aseveró que en tanto no había una equivalencia entre NWC y la AFSC (JFSC), el objetivo de inculcar un proceso de pensamiento conjunto era cumplido por ambas instituciones.

20 OPMEP, op. cit. p.A-B-1.

J-7 del Estado Mayor. El PAJE revisa periódicamente el currículum de todas las escuelas intermedias y avanzadas para determinar de qué forma están cumpliendo con los estándares conjuntos y las áreas de aprendizaje.

Para poder dar cumplimiento a esta labor de control, el proceso PAJE sigue las prácticas de las asociaciones de acreditación civil utilizadas en los EE.UU. al evaluar si el trabajo que realiza una institución es tan bueno como dice. Esto se lleva a efecto revisando el material de la institución para auto-aprendizaje y para enseñanza. El PAJE no inspecciona las salas de clases para determinar si la institución realmente hace lo que dice. A la fecha, todas las instituciones han sido revisadas dos veces; el tercer ciclo sólo comenzó en el 2000-2001.

Un análisis acabado de la naturaleza de los problemas y de los cambios que se pueden esperar en las entidades de educación conjunta, y las relaciones entre ellos, depende de las características de los procesos de evaluación disponibles y de sus fuentes de información. El sistema PAJE surgió como una llave que facilita mayor eficiencia para poder llevar a cabo un cambio fundamental hacia la educación conjunta. El valor operacional o el beneficio del proceso de acreditación deriva de su habilidad para generar e integrar información más completa, exacta y adecuada que pueda ser proporcionada por los informes de las escuelas que operan en forma independiente. La verdadera esencia del sistema PAJE recae en la capacidad de los CJCS para lograr lo mejor posible de las situaciones informadas, uniéndolas en un solo proceso integrado, para cumplir de la mejor forma posible con sus recomendaciones para cada conjunto de condiciones presentadas por las escuelas en forma individual y así lograr mejores niveles de eficiencia colectiva y en las circunstancias cambiantes.

A pesar de la mayor centralización resultante, los responsables de la toma de decisiones políticas sobre educación conjunta se encontrarán con mayores recursos para monitorear la situación y visualizar el futuro para asegurar que los problemas sean identificados y resueltos lo más rápidamente posible; incluso antes de que las escuelas se percaten de ellos. Por otra parte, el sistema facilita significativamente la planificación de actividades de educación conjunta ya que los planes dejan de necesitar enfrentarse a incertidumbres políticas. Los currículos de las escuelas y las metodologías de instrucción pueden ahora enfocarse, no necesariamente en ser conscientemente proactivas, a producir propiedades emergentes de las escuelas individuales que surgen de la aplicación de las políticas, según sean internalizadas por su liderazgo, el grado de conocimiento disponible en el ambiente educativo y la capacidad de las organizaciones para minimizar las restricciones impuestas en virtud de los recursos asignados.

Está claro que este modelo funciona bien para las JPME estadounidenses. Sin duda, es un sistema que, según se practica en las escuelas JPME, es inductivo más que deductivo y más flexible que restrictivo. En su forma de operar, es análogo al sistema legal estadounidense, que se basa en la ley por caso (o común), opuesto al código legal que impera en Europa continental y en América Latina. Así, el sistema JPME proporciona un vehículo que asegura la comparatividad necesaria entre las diversas instituciones de servicio a nivel intermedio y avanzado sin colocarlas en un modelo intelectual estricto.

No obstante, la eficacia del sistema PAJE podría limitarlo a futuro, especialmente si fuera adoptado in toto por las instituciones latinoamericanas que operan a partir de un modelo deductivo similar al antes mencionado. Esta paradoja aparente sugiere que a medida que el sistema se torna más eficiente en el logro de sus metas, puede impedir que se produzcan los cambios que se necesitan para que la educación conjunta sustente el ambiente para el desarrollo del combate de guerra conjunto y sus capacidades militares asociadas.

La educación conjunta debe ser proactiva. Al grado en que nosotros comprendemos las condiciones bajo las cuales se logra algún grado de éxito en la educación conjunta, en el futuro podemos experimentar un conjunto diferente de condiciones; por lo tanto, existe la necesidad de dejar que ciertos aspectos del problema varíen y probar enfoques innovadores que puedan anticipar futuras exigencias. El sistema PAJE, con la ventaja de la centralización, lleva la carga de incorporar mecanismos de innovación en sus recomendaciones sobre políticas. El peligro es que la presencia de este requisito no es clara en el actual sistema y los intentos de esfuerzos individuales hacia la innovación por parte de las escuelas pueden ser vistos como una desviación de la norma, forzarlos a estar en conformidad con estándares artificialmente rígidos. En tanto que no hay evidencia de que este peligro haya existido en el pasado, es un riesgo muy real en los sistemas con tradiciones y formas de pensar que difieren significativamente del enfoque estadounidense.

METODOLOGÍA DE INSTRUCCIÓN: COMBINACIÓN DE ALUMNO Y FACULTAD

Desde una perspectiva conceptual, las metodologías de instrucción deben ser exploradas en la educación conjunta para amparar un pensamiento conceptual como resultado de un estudio detallado, cerrado y reflexivo. El Panel Skelton prestó gran atención al rigor en el adecuado uso de las metodologías de instrucción, dirigiendo la capacidad del JPME al desarrollo de "estrategias militares, combatientes de guerra conjunto y tácticos". Su recomendación en este tema estableció el estándar que orientaría los currículos de las escuelas JPME para desarrollar estrategias prácticos más que estrategias teóricos. La importancia de este punto se refuerza por esta cita, bastante larga:

A partir de los numerosos identificados, el panel ha mostrado cuatro características, prerequisites, si quisiéramos llamarlos del "estratega ideal". Primero, un estratega verdadero debe ser analítico. Debe ser capaz de ir más allá de los hechos aislados o de la competencia en cualquier área dada para ver y desarrollar interrelaciones. Segundo, debe ser pragmático. El acelerado paso de cambio del mundo actual, especialmente el cambio tecnológico es muy evidente. Un verdadero estratega está por sobre las tendencias emergentes y está al tanto de la necesidad de renovar constantemente sus estructuras estratégicas. Tercero, debe ser innovador. Después de todo, diseñar estrategias es un proceso creativo, uno que con frecuencia desafía al status quo. Cuarto, debe contar con una sólida educación. El pensamiento estratégico requiere de personas que sean más generalistas que especialistas. Dado el potencial impacto de muchas áreas diferentes en el pensamiento estratégico (tendencias políticas, tecnológicas, económicas, científicas y asuntos sociales) los estrategas deben tener una base de la más amplia educación posible.

Sólo algunos oficiales poseen todos estos atributos. **No es frecuente encontrar individuos capaces de lograr un alto grado de conceptualización e innovación, los atributos que más distinguen a un estratega teórico de uno práctico** (se enfatiza esta aseveración).

Afortunadamente, el objetivo del sistema PME no es la creación de un gran pool de oficiales militares que sean estrategas de la orden de Mahan. A modo de ver de este panel, sólo se necesita de un pequeño número de estrategas teóricos genuinos. Sin embargo, puede y debiera adiestrarse a más oficiales en la aplicación estratégica... Los que resuelven problemas prácticos –estrategas aplicados– deberían ser relativamente fáciles de preparar y más numerosos. Un gran número de casi 1.100 oficiales de alto rango (generales, almirantes y comodores) deberían ser estrategas aplicados. Por sobre todo, el panel cree que está dentro de las capacidades del sistema de educación militar el producir estrategas aplicados y de identificar y educar estrategas teóricos. Así las metas del sistema PME con respecto a los estrategas deberían ser dobles: (1) mejorar la calidad del pensamiento estratégico entre los oficiales militares de alto rango y (2) mejorar el desarrollo de un número más limitado de auténticos estrategas teóricos²¹.

El énfasis en la estrategia aplicada, hasta cierto punto, ha ayudado a aplacar cualquier criticismo que pueda haber surgido de la intrusión académica en las escuelas militares "tradicionales". Asevera que las JMPE será dirigido a soldados, quienes entienden a los soldados, para enseñar a los soldados.

La resistencia inicial a tener civiles enseñando en las facultades de las academias, escuelas de Estado Mayor y, en un menor grado, en las academias de guerra fue superada; sin embargo aún persiste una resistencia residual en el departamento táctico de la Academia de Estado Mayor del Ejército. Actualmente, los requisitos altamente exigentes para aquellos soldados profesores hacen hincapié en la importancia crucial de tener una facultad civil, de un tamaño adecuado, que pueda traer a expertos académicos formalmente entrenados a las escuelas militares y catalizar rigor y estándares más altos en educación. Además, desde 1992 aproximadamente, los avisos de ofrecimiento de trabajo a los académicos civiles han buscado diseño curricular y gran competencia en instrucción que pueda complementar la disciplina y competencia regional.

Para facilitar la educación conjunta, el panel recomendó que las escuelas conjuntas tuvieran una combinación de alumnos y servicio académico. La educación conjunta, asevera el Informe, es "a menudo utilizada en forma incorrecta para referirse a instrucción sobre asuntos conjuntos sin importar factores tan importantes como la composición, como los estudiantes y la facultad o quienes controlen la escuela. Los cursos son equivocadamente etiquetados como "educación conjunta" si apuntan a problemas multi-servicio y asuntos o procedimientos de Estado Mayor. De hecho, **el currículum sólo establece el nivel para la experiencia de educación conjunta** (se enfatiza esta aseveración). Más allá del currículum, una combinación de estudiantes y facultad y escuelas controladas

21 Skelton Panel, op. cit. p. 28.

en forma independiente son todos elementos importantes de la educación conjunta"²².

El Panel también reconoce la importancia del aprendizaje activo (que fue introducido gradualmente en las escuelas militares estadounidenses a partir de la década de 1950) admitiendo que educar oficiales conjuntos del siglo XXI, con estilos de aprendizaje profundamente influenciados por una red global de conocimientos, es significativamente distinto a enseñar aquellos de décadas pasadas.

Las formas de instrucción que ponen énfasis en el aprendizaje y en las actividades de colaboración, interesan a los alumnos en el descubrimiento intelectual. Claramente, estos modelos son los más efectivos, según se indica en una investigación durante los pasados cincuenta años.

"Actividades de colaboración" es un término genérico de diversos procedimientos instructivos interactivos para varios grupos pequeños. Las actividades están estructuradas de modo que cada uno de los estudiantes necesita a su compañero para cumplir con una tarea en común o con actividades de aprendizaje. Los estudiantes que trabajan en grupos de colaboración generalmente dividen las responsabilidades según el dominio y producen redes de estructuras cognitivas. Éstas pueden crecer y ser bastante complejas, en especial si son parte de las actividades, tales como los grupos de investigación grupal.

La estructura cognitiva que se precisa para lograr el pensamiento conjunto es una combinación de diversos estratos: están forzadas a reconocer posibilidades complementarias en sus ideas, valores y tradiciones de sus servicios.

De acuerdo con este enfoque, la tarea del instructor es interactuar con los estudiantes en forma tal que les permita adquirir nueva información, destrezas en nuevas prácticas y reconfigurar o expandir sus conocimientos. Guiar a los estudiantes por el proceso cooperativo, es más fácil y simple de entender que para aquellos que tendrán que practicar la implementación de ideas, conceptos y prácticas que son productos de una sección fácil. El instructor, entonces, es quien provee de la estructura y procesos para reunir la interacción que lleva a decisiones de gran calidad, y a personas que ayudan, permiten y apoyan a otros hacia la excelencia en el desempeño.

Sin embargo, dado que el candor no es usual entre los educadores militares, el panel notó que "al principio (1989), aunque había falta de conocimientos acerca de las operaciones conjuntas y la doctrina conjunta, las facultades conjuntas podían dirigir los problemas de empleo conjunto que han plagado nuestras fuerzas armadas durante los pasados 40 años... se entiende entonces que las calificaciones educacionales y la experiencia militar de la facultad conjunta son enormes. Los instructores deben ser capaces de explicar y debatir temas acerca de la acción conjunta con la confianza que sólo la experiencia y el estudio pueden entregar. Un miembro académico inexperto con un acervo educacional deficiente tendrá poco éxito para ampliar las perspectivas de servicio únicas de sus estudiantes"²³.

22 Ibid, p.64.

23 Ibid, p.64

Más aún, el Panel argumentó que la competencia no estaba necesariamente relacionada con el rango, la docencia no tenía por qué estar sobre el rango del alumno. La competencia puede producir respeto. Dicha competencia también contribuiría a cumplir otras recomendaciones del Panel acerca de calificar cuidadosamente, aconsejar y proporcionar retroalimentación que es para el desempeño analítico, con gran énfasis en simulaciones y juegos de guerra.

No hay nada de timidez en el argumento del panel que dice que el intercambio de los estudiantes en la clase conducía a reproducir errores del pasado debido a la falta de calificaciones educacionales en los docentes y competencia en el tema, en tanto que facilitarlos fue tomado erróneamente como sinónimo de ordenar seguir la secuencia de los exponentes²⁴.

Conceptualmente, el Panel Skelton logró la meta en varios temas, en tanto que no lo hizo en algunos importantes. Enviar más estudiantes a las escuelas de otros servicios significó que menos estudiantes de servicios asistieran a sus propias escuelas. La Armada y la Fuerza Aérea, más que el Ejército, encontraron difícil tanto cambiar las estructuras de sus escuelas para acomodar las exigencias de una mayor representación externa, como aumentar el número de alojamiento de oficiales cada año para ir a la escuela de otro servicio con un mismo presupuesto.

El cuadro a continuación ejemplifica el cumplimiento en la combinación de estudiantes y facultades en la Academia de Estado Mayor y Comandancia del Ejército:

1987-1988		1998-1999		Cambio relativo	
Ejército 819	(81.2%)	Ejército 834	(79.3%)	Ejército	-1.9%
Fuerza Aérea 40	(4.0%)	Fuerza Aérea 64	(6.1%)	Fuerza Aérea	+2.1%
Armada 3	(0.3%)	Armada 43	(4.1%)	Armada	+3.8%
Cuerpo de Infantería de Marina 18	(1.8%)	Cuerpo de Infantería de Marina 20	(1.9%)	Cuerpo de Infantería de Marina	+0.1%
Oficiales internacionales 128	(12.7%)	Oficiales internacionales 91	(8.6%)	Oficiales internacionales	-4.1%

Cuadro 1: Análisis Comparativo de Representación de Servicios de la Academia de Estado Mayor y Comandancia del Ejército 1987/1988 - 1998/1999.

1987-1988		1998-1999		Cambio relativo	
Ejército 243	(95.3%)	Ejército 177	(89.0%)	Ejército	6.3%
Fuerza Aérea 6	(2.3%)	Fuerza Aérea 12	(6.0%)	Fuerza Aérea	+3.7%
Armada 3	(1.2%)	Armada 6	(3.0%)	Armada	+1.8%
Cuerpo de Infantería de Marina 3	(1.2%)	Cuerpo de Infantería de Marina 4	(20.%)	Cuerpo de Infantería de Marina	+0.8%

Cuadro 2: Análisis Comparativo de Representación de Servicios Docentes de la Academia de Estado Mayor y Comandancia del Ejército 1987/1988 - 1998/1999.

²⁴ Ibid. p.135

Estos cuadros fueron compilados de datos presentados en tesis de maestría en la Academia de Estado Mayor y Comandancia del Ejército. Su valor yace en proporcionar un análisis comparativo de los estudiantes y servicios docentes justo antes y diez años después de las recomendaciones del Panel Skelton. Los datos de 1998 son consistentes con los del último (1998) Informe de Acreditación²⁵ para la Fase I de Educación conjunta (64 Fuerza Aérea y 64 Estudiantes de Servicio Naval: 44 de la Armada y 20 del Cuerpo de Infantería de Marina) y debe servir como control de la validez de los informes de la PAJE para las otras academias de Servicio de nivel intermedio.

Las cifras proporcionadas en estos cuadros y los Informes de Acreditación para otras Academias (avanzadas e intermedias) indican que la combinación de representantes de otros Servicios hermanos cumple con los requisitos implantados por la Política de Educación Militar Profesional para Oficiales, gráficamente mostrada en el cuadro 3²⁶.

Academia	Clase y Combinación para Programas Residentes	Combinación docente
Nivel Superior (NDU e ICAF)	Aproximadamente la misma representación de cada uno de los tres Departamentos Militares	Aproximadamente 33 por ciento de cada Departamento Militar
Nivel de Servicio Avanzado	Mínimo de 20 por ciento de estudiantes externos de Departamentos Militares	No menos de un 25 por ciento del total de docentes militares de departamentos militares externos
Nivel Intermedio	Al menos un oficial de cada uno de los Departamentos Militares externos en cada seminario	Mínimo de un 5 por ciento de docentes militares cuya primera tarea es la educación conjunta

Cuadro 3: Requisitos de docentes y combinación de estudiantes

Sin embargo, no se puede decir que el propósito para el cual la combinación se creó haya sido logrado adecuadamente, considerando la diversidad de experiencia de los servicios para cobijar un aprendizaje activo en una educación conjunta; sus consecuencias se pueden percibir en la siguiente apreciación del estado actual del proceso de aprendizaje conjunto:

... en realidad, la falta de una buena combinación de Servicio en la sala de clases y la docencia provoca instrucción desvirtuada e irreal, incluso una descripción incorrecta de las capacidades y limitaciones que no sean del Ejército. Por ejemplo, el texto del curso incluye un listado sólido de las fuerzas de la Fuerza Aérea, Armada e Infantería de Marina de los EE.UU., y de las fuerzas aéreas de la coalición y una mención relativamente aceptable de la relación de control de éstas en una Fuerza de Tarea Conjunta. En la sala de clases, sin embargo, los papeles de estas fuerzas ajenas al Ejército son escasos, si es que se

25 USA CJS, Memorandum for the Chief of Staff, US Army – CJCS Accreditation, Command and General Staff Officers Course Resident Program. Texas, Kansas – Fort Leavenworth, Junio 1997, p.2.

26 Los requisitos pueden encontrarse en: USA Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction. Officer Professional Military Policy. CJCSI 1800.01.A Diciembre 2000, Adjunto B.

las menciona del todo, y si se las menciona, es generalmente porque algún alumno celoso, de la Fuerza Aérea, de la Armada, de la Infantería de Marina u oficial internacional pone gran esfuerzo para demostrar cómo estas fuerzas podrían producir resultados importantes para los comandantes del Ejército. Aun tras el gran esfuerzo del alumno, estos resultados de poderío aéreo, anfibio y operaciones de coalición son con frecuencia descartadas por insignificantes²⁷.

El autor de esta apreciación, Mayor Carney, de la Fuerza Aérea de los EE.UU., habla de un curso dentro del currículum -tácticas- que es enseñado por un departamento muy local del servicio en CGSC. No obstante, su crítica se enfoca bien en el tema de los requisitos de la combinación docentes/alumnos a nivel intermedio. Estos son los dos últimos recuadros del Cuadro 2. Sin duda, su crítica es especialmente fuerte con relación a los requisitos de la combinación docente en el último recuadro a la derecha. En el curso del cual habla, no hay miembros docentes de los departamentos militares externos requeridos. Esto deja a dos estudiantes externos que debatan temas de tipo conjuntos solos. La cándida crítica del Mayor Carney, sin embargo, deja en claro el compromiso actual de libertad académica en las escuelas militares estadounidenses intermedias y avanzadas de expresar sus ideas y recomendaciones.

Esta apreciación debería también entenderse en un contexto desde la perspectiva de un estudiante individual sobre un tema bastante complejo, que sugiere precaución en su generalización; no obstante, si las escuelas están logrando estándares, pero el propósito hacia el cual apunta dicho estándar no se cumple, entonces el estándar debe ser revisado. Al menos uno de los oficiales de cada uno de los Departamentos externos pareciera haber demostrado no cumplir con el estándar adecuado para una mejorada educación conjunta. Esta puede parecer una conclusión demasiado fuerte; sin embargo, el punto es la necesidad de volver a plantear la interacción que es realmente posible de lograr dentro de la escuela: entre estudiantes versus estudiantes, estudiantes versus docentes, y departamentos versus departamentos, sobre la base de los estándares actuales, para que se pudiera llegar a un mejor nivel.

Otro aspecto problemático encontrado en las metodologías de instrucción actualmente en práctica en el JPME de los EE.UU. se refiere a la dificultad de conciliar los requisitos de un aprendizaje activo -que suponen un contenido altamente selectivo- con el gran volumen de conocimientos que los alumnos deben obtener con el objeto de lograr los objetivos de aprendizaje. El resultado es una tensión entre lo que se podría llamar modelo educacional y el modelo de adiestramiento²⁸. Esta tensión se refleja en la estructura empleada para estructurar la información, mantener ocupado a los alumnos, ya sea cuando asisten a una conferencia o se reúnen en un seminario o participan en un ejercicio, impidiendo que los alumnos consideren y desafíen sus propios planteamientos y prejuicios intelectuales.

27 Carney, M. *Joint Professional Military Education 1999: Where to Now?*, Fort Leavenworth: US Army Command and General Staff College. Masters Thesis (desclasificada), 1999 p.56.

28 Durante muchos años de enseñanza en el Army Command and General Staff College, tanto al estamento militar como civil, uno de los autores ha estado involucrado en incontables discusiones sobre estas tensiones.

Los objetivos están orientados a educar a los alumnos en un pensamiento lógico acerca de problemas difíciles. Explícitamente, se les hace pensar de un modo diferente, tanto entre ellos como de la forma en que antes pensaban. Sin embargo, existe el peligro de que las metodologías de instrucción –y la cultura del sistema de seminario– los mantenga implícitamente en la misma senda, con una tendencia a buscar certeza y consenso reforzada por el empleo de preguntas que obligan a los alumnos a llegar a conclusiones. Esta situación no se mejora con los ejercicios, requisitos para tomar parte en simulacros de guerra y en ejercicios de manejo de crisis, al menos en forma temporal, no fomenta la investigación y la reflexión sobre lo que han leído, escuchado y discutido.

Asegurar que la información "correcta" esté disponible en el momento adecuado, según lo programado, es un elemento de gran preocupación para los docentes. A los estudiantes se les está entregando en forma constante diversas versiones escritas con variada información. Esta información, charlas, condensan de modo ambicioso lo que uno podría considerar que amerita un curso total, pero en una sola lección²⁹.

Al reconocer estas tensiones, se pone a disposición de los estudiantes los textos que contienen lectura obligatoria y adicional. Este procedimiento parece implicar que tras haber sido explicado y haber sido planteado por escrito, no sólo se espera de los alumnos que tengan derecho a una opinión, incluso en temas en los cuales los expertos no están de acuerdo, sino que se espera que estén listos para la acción. Estos no son problemas simples de fácil solución, haciendo que el desarrollo de la docencia sea un tema crítico en la educación conjunta, de modo tal que los catedráticos puedan lograr nuevas formas de ver las formas en que el conocimiento se crea, se retiene, se transfiere y se utiliza dentro de sus cursos, empleando las herramientas disponibles para analizar, diseñar, desarrollar y entregar y evaluar los niveles posgraduados en diversos ambientes educacionales utilizando una variedad de metodologías pedagógicas, técnicas de entrega de la enseñanza, planificación de enfoques y estrategias de instrucción.

DESARROLLO DEL CURRÍCULUM

Dentro de la arquitectura recomendada por el Panel, el estándar común de la educación de toda la Educación Militar Profesional estadounidense debiera desarrollar conciencia de acción conjunta, perspectiva y actitudes. Los currículos JPME deberían preparar a los graduados para que operen en un ambiente conjunto y para lograr una perspectiva conjunta que considere su pensamiento táctico, operacional y estratégico.

Desde una perspectiva conceptual, los desafíos al diseñar un currículum académico para lograr objetivos educacionales gira en torno a aprovechar las eficiencias inherentes a cada uno de los servicios respecto de tradición, doctrinas, disciplina y procedimientos, uniendo las fortalezas de los servicios en base a una misión para proporcionar mejores resultados de combate en vez de las fortalezas de los servicios por separado o lo que la suma de las contribuciones de los servicios individuales puedan producir.

²⁹ Esta lamentación se escucha a menudo entre los "académicos" docentes tanto en las escuelas de servicio a nivel intermedio como avanzada.

Por una parte, promover la eficiencia inherente de los servicios incentiva la especialización y finalmente resulta a favor de un sistema de mando y control que mantiene las responsabilidades y operaciones de los componentes de los distintos servicios por separado. Tiene relación con mantener las distinciones y evitar que las líneas de responsabilidad se superpongan. Hay que evitar que los componentes de uno se entrometan en el quehacer de los otros y permitirles que realicen sus especialidades propias con gran eficiencia. Toda vez que los componentes de un servicio hayan cumplido con su misión en particular, el resultado será una guerra u operación efectiva y dirigida sin tropiezos. Los componentes de la Fuerza Aérea, la Armada y el Ejército se enfocan en sus campañas aéreas, navales y terrestres, respectivamente, y la operación total se beneficia. Los recursos no se diluirán, ni extenderán ni se derivarán.

Por otra parte, el implementar una educación conjunta exige la confrontación de estrategias, doctrinas, adiestramiento, evaluaciones militares múltiples, con frecuencia incompatibles y la necesidad de ejecutar programas que sustenten dichas estrategias. Dado que los servicios desean conservar sus derechos y opciones para determinar lo apropiado de su uso, el desafío que la acción conjunta plantea es determinar el estado de adiestramiento de sus unidades. Fomentar la educación conjunta va a favor de capacidades funcionales convergentes y complementarias, con herramientas de gestión eficientes para evaluar los innumerables aspectos de la operación conjunta en misiones asignadas, ayudando y facilitando las operaciones de los componentes de otros servicios: ayudando a otros servicios a hacer lo que deben hacer, sin imponer un papel subordinado único a la Armada o a la Fuerza Aérea. Significa llegar a apreciar las prioridades tácticas, operacionales y estratégicas desde la perspectiva de los otros servicios y actuar en conformidad para producir un rápido despliegue de poder en una secuencia lógica y sostenida adecuadamente. Implica un acuerdo cooperativo que extienda el alcance del esquema operacional así como también los nudos y enlaces de mando y control a través de los cuales se puede implementar un esquema operacional para lograr objetivos estratégicos y, finalmente, objetivos políticos.

La información que se muestra a continuación (Cuadro 4) consolida las áreas de aprendizaje y las metas pedagógicas respectivas del currículum actualmente en práctica en las PMJE estadounidenses, que explica como la tensión anteriormente mencionada fue acomodada a las escuelas militares estadounidenses, con un enfoque en los cursos a nivel avanzado.

Más aún, las instituciones estadounidenses de educación militar superior, derivan básicamente estas metas hacia objetivos específicos calificados con niveles cognitivos que utilizan la taxonomía de Bloom para describir el Cuadro 5³⁰ con el propósito de construir una lista de objetivos compilados en el Anexo "A": Objetivos pedagógicos consolidados.

El Anexo "A" permite un análisis comparativo de las escuelas JPME estadounidenses. El curso de estudio dirigido por estos objetivos a diferentes niveles

³⁰ US Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction. Officer Professional Military Education (CJSI 1800.01A.) Washington DC, Diciembre 2000, p. E2. Para una explicación detallada de la Taxonomía Bloom, ver: Bloom, B.S. (ed.) Taxonomy of Educational Objectives. New York: Longman, 1956.

cognitivos pueden parecer muy complejos: sin embargo, su lógica es muy simple, con tres etapas fácilmente reconocibles. En la primera, las actividades académicas están diseñadas para entregar a los alumnos las herramientas intelectuales con las cuales sacarán los datos a partir de observaciones empíricas y realizarán análisis críticos a un problema reconocido; el paso siguiente dentro de esta etapa es la adquisición de las destrezas necesarias para realizar procesos elaborados y abstractos al transformar dichos datos conforme a procesos y procedimientos aceptados. En una segunda etapa, las actividades académicas exigirán que los alumnos desarrollen alternativas creativas que respondan a los problemas percibidos, junto a sus criterios para evaluarlos. Finalmente, esta lógica precisa de estudiantes que evalúen los resultados y presenten sus conclusiones en forma racional. En suma, la lógica que define la estructura el currículum de educación conjunta es la lógica del razonamiento científico, explorando una serie de conceptos y metodologías de planificación instrumental.

Áreas de aprendizaje	Objetivos
Bases para el Poder Nacional y el Contexto Geoestratégico	<p>Esta área de aprendizaje proporciona a los estudiantes el ambiente intelectual para comprender y evaluar el espectro completo del poder nacional para poder desarrollar su sensibilidad a los factores políticos, económicos y "de la sociedad" que ejercen influencia en la seguridad y el bienestar de la nación, dando a los alumnos la oportunidad de valorar los aspectos globales y regionales de las tendencias políticas, sociales, económicas y militares desde la perspectiva de los intereses nacionales, políticas y estrategias.</p> <p>Las actividades relacionadas han sido diseñadas para exponer a los alumnos a muchos temas, eventos y políticas complejas que los encargados de hacer las políticas deben enfrentar, y a quienes es probable que en el futuro deban aconsejar, actividades relacionadas llevan a los estudiantes a aprender cómo sopesar la importancia relativa de los factores no militares y las estrategias que podrían afectar las capacidades militares, sus estrategias (seguridad, militar y operacional) y sus tácticas, creando una instancia de referencia para evaluar las necesidades militares y presupuestarias.</p>
Teoría de Guerra	<p>Esta área de aprendizaje está dedicada a la adquisición de conceptos, teorías y enfoques al arte y ciencia de la guerra, la profesión militar bajo el marco de la guerra como un fenómeno político, social y moral.</p> <p>Las actividades relacionadas están diseñadas para exponer la relación entre las fuerzas militares y las metas políticas nacionales a través del espectro del conflicto y los niveles de guerra, con el entendimiento de que, no importando cuán consciente haya sido la planificación, la situación se torna fluida una vez que el combate ha comenzado. La "bruma" y la "fricción" desbaratan los planes; la inteligencia, las comunicaciones, la logística y otros no se entregan como debe.</p>

<p>Sistemas de Planificación Nacional, Procesos y Estructuras</p>	<p>Esta área de aprendizaje hace que los alumnos reflexionen y analicen en forma crítica las instituciones y procesos que hacen las políticas de seguridad y cómo esto se traduce en necesidad de capacidades y elementos de presupuesto. Con diversos grados de detalles, los alumnos comprenden cómo se institucionalizan los cambios institucionales a través de la exploración de las relaciones de las estructuras organizacionales, y el proceso de toma de decisiones sobre seguridad y defensa.</p> <p>Este proceso lleva a los alumnos a reconocer, primero, los secretos de la planificación de metodologías entrelazadas estadounidenses, con énfasis en el Sistema de Planificación Estratégica Conjunta, JSPS (Joint Strategic Planning System), Sistema de Operación y Ejecución de Planificación Conjunta, JOPES (Joint Operation Planning and Execution System) y el Sistema de Programación de Planificación y Presupuesto, PPBS (Planning Programming and Budgeting System). Segundo, la forma cómo funcionan en la realidad los procesos de planificación para conciliar recursos y exigencias de la competencia dentro de un proceso de negociación inter-agencia.</p>
<p>Capacidades, Doctrina, y Organización Militar y las Campañas Conjuntas</p>	<p>Esta área de estudio está enfocada hacia la adquisición por parte del alumno de destrezas para manejar grandes combates a nivel de cuerpos y superior. Traducir la orientación política a un plan de operación, comprendiendo sus necesidades, y los medios para ello, organizando una variedad de sistemas para lograr integración.</p> <p>Las actividades están diseñadas para permitir el examen de la verdadera fuerza de organización, capacidades, y el papel instrumental de la doctrina (servicio y acción conjunta) para lograr objetivos orientados políticamente (a diversos niveles), guiar a los alumnos a la formulación y evaluación de la conveniencia de la estrategia, desarrollando indicadores de desempeño para capacidades alternativas y posibilidades de las organizaciones.</p>
<p>Liderazgo estratégico y Desarrollo de la Gestión</p>	<p>Esta área de aprendizaje está orientada hacia la preparación de los alumnos para ser iniciadores y no sólo implementadores de políticas, desempeñándose bien no sólo dentro del marco de certeza que entregan las reglamentaciones de los servicios armados y los manuales de terreno, sino en un ambiente caracterizado por la complejidad, y más importante aún, por la ambigüedad.</p> <p>El liderazgo y la gestión están involucrados en una serie de otros temas que empujan al alumno a hacerse cargo de otras responsabilidades y adquirir nuevas destrezas e información para relaciones interpersonales para manejar y liderar una fuerza combinada/conjunta.</p>

Cuadro 4: Áreas de Aprendizaje Consolidadas y Objetivos Pedagógicos

Nivel	Descripción	Palabras clave
Conocimiento	Recordar	Definir, describir, identificar, etiquetar, listar, confrontar, nombrar, esbozar, reproducir, seleccionar, aseverar.
Comprensión	Captar el significado	Convertir, defender, distinguir, estimar, explicar, extender, generalizar, ejemplificar, inferir, parafrasear, predecir. Volver a escribir, resumir, traducir, comprender.
Aplicar	Utilizar en una situación nueva	Cambiar, computar, demostrar, descubrir Manipular, modificar, operar, predecir Preparar, producir, relacionar, mostrar, resolver, utilizar
Analizar	Desglosar los componentes	Desglosar, diagramar, diferenciar, discriminar, distinguir, ilustrar, esbozar, destacar, seleccionar, separar, subdividir
Síntesis	Colocar todo junto para conformar un nuevo todo	Categorizar, combinar, compilar, componer, crear, dividir, diseñar, explicar, generar, , organizar, planificar, reacomodar, reconstruir, relacionar, reorganizar, revisar, volver a escribir, sintetizar, contar, escribir
Evaluación	Juzgar el valor para un propósito dado	Valorar, criticar, discriminar, explicar, justificar, interpretar, apoyar

Cuadro 5: Taxonomía de los niveles cognitivos

Aunque el componente de cada escuela de la JPME estadounidense tenga asignada la misma lógica, cada una recupera elementos conceptuales de la anterior, creando un proceso evolutivo de adquisición de conocimientos y destrezas progresivas en el pensamiento crítico. Esta estructura de lógica puede justificar algún grado de redundancia encontrado en los objetivos comparados de los cursos y escuelas, y explica los objetivos cognitivos recurrentes de alto nivel en todos los cursos.

Por otra parte, esto también significa un progreso desde la jerarquía estricta del conocimiento en compartimientos conceptuales rígidos propuesto por la estructura del Panel Skelton, hacia una estructura de tipo espiral de superposición de conceptos, sin los conocimientos divididos en compartimientos rígidos. Es interesante que las bases para esta partida implícita de la anterior a la nueva descansen sobre las pautas consideradas adecuadas de la Política de los Oficiales Militares Profesionales (Officer Professional Military Policy), que establece la adopción del marco jerárquico pero produce objetivos más parecidos a una red, que llevan de forma efectiva a la formulación de objetivos subordinados realizada por las escuelas.

La lógica es buena. Más aún, podría ser fácilmente emulada por cualquier institución que busque mejorar la educación conjunta. Los problemas, que uno

esperaría, yacen al llevarlas pragmáticamente a actividades reales con parámetros de efectividad que pueden ser medidos, en que tanto el currículum como las metodologías de instrucción se complementan en un programa coherente y relacionado, a diversos niveles.

En el Cuadro 6 presentamos algunos aspectos seleccionados recabados mediante el sistema PAJE que muestran algunas tensiones en el currículum actual de enseñanza conjunta. Queremos enfatizar, sin embargo, que la existencia de estas tensiones no implica ninguna debilidad profunda o sistémica dentro a través de las instituciones. Por el contrario, compartimos el sentimiento del Panel Skelton cuando ellos observaron, en 1989. "... un criterio básico del panel es que el sistema de educación militar DoD es sano"³¹. Sin duda, la implementación de muchas de las recomendaciones del Panel posterior a su publicación sólo ha servido para reforzar el sistema. No obstante, hay deficiencias y se pueden perfeccionar.

El problema puede ser planteado claramente: demasiado ambicioso, demasiado. Algunos de los objetivos de las escuelas se ven demasiado ambiciosos, van mucho más allá del nivel de "estrategia aplicada". Esto refleja una tensión entre las intenciones de producir un programa académico riguroso y la pragmática realidad de las escuelas limitadas por las calificaciones académicas de sus docentes militares e incluso más por su competencia como adiestradores más que como educadores. Objetivos amplios llevan a los alumnos a pensar que "saben" aunque los expertos aseveren que ni ellos mismos saben.

Escuela	Año	Comentarios
Comando Aéreo y Estado Mayor	1997	La cobertura de las estructuras sub-organizacionales disponibles (incluyendo las fuerzas de tarea conjunta, comandos sub-unificados, y Comandos de Servicios individuales) está limitada en todo el currículum. El currículum no cubre adecuadamente la integración de los sistemas conjuntos y de Servicio a nivel de guerra operacional.
Cuerpo de Infantería de Marina de los EE.UU. y Estado Mayor	2002	La cobertura de los propósitos, roles, funciones, y relaciones de las organizaciones de seguridad nacional dentro del Gobierno de los EE.UU. es a menudo realizada sin una clara relación con las operaciones contemporáneas. Los temas de los cursos y las pautas docentes no siempre están en línea en forma clara con los objetivos educativos identificados. No hay una lección separada específicamente dedicada al empleo de fuerzas conjuntas a nivel de guerra operacional. A varias de las lecciones de "Arte y Ciencia de la Guerra" les falta una conexión clara con los objetivos de educación conjunta.
Escuela de Comandos Navales y Escuela Naval de Estado Mayor de Guerra	1998	El currículum cubre temas de planificación de fuerzas de la Estrategia Militar Nacional, pero no establece específicamente cómo se organiza el Estado Mayor

31 Skelton Panel, op.cit. p. 18.

		conjunto. Los instructores debieran revisar las publicaciones conjuntas para familiarizarse con el proceso de desarrollo de la doctrina y la terminología relacionada. Cambiar todas las referencias en el programa para reflejar una adecuada terminología conjunta.
Comando del Ejército y Academia General de Estado Mayor	1997	En varios planes de las lecciones, la cobertura de los objetivos del aprendizaje PJE aparece exagerado. Esta práctica tiende a hacer creer a los alumnos que están recibiendo más educación conjunta de la que en realidad reciben. El final del curso de simulación (juego) de guerra está primeramente orientado a las operaciones tácticas de la Armada y los temas conjuntos sólo ocupan un rol secundario.
Academia de Guerra Aérea	1997	El nivel de conocimiento y entendimiento del proceso de desarrollo de una doctrina conjunta debiera aumentarse más allá de ser sólo una lectura lineal de publicaciones doctrinarias clave.
Cuerpo de Infantería de Marina	2000	La evolución del currículum debiera reflejar las realidades cambiantes y debiera documentarse. Las consideraciones logísticas no parecen tener la profundidad de cobertura de los otros objetivos.
Escuela Naval de Combate	1998	La competencia y el nivel de experiencia de los estudiantes varían de gran forma y no es uniforme a través de los diversos Servicios en el inicio del curso JMO, ej. la mayoría de los estudiantes no tienen un sólido respaldo en estrategia de teatro y campaña (arte operacional). La inconsistencia en documentar los objetivos de áreas de aprendizaje comunes indican una necesidad de revisión del actual procedimiento de desarrollo del currículum para asegurar que los estándares PJE sean aplicados consistentemente en todo el curso.

Cuadro 6: Aspectos seleccionados mediante PAJE.

Una dificultad que se encontró en el proceso de estructura del PAJE –fundamental para evaluar en forma crítica los currículos de las escuelas- es que no explora los aspectos pedagógicos y androgógicos de la evaluación del desempeño en relación con los objetivos establecidos. No obstante, hay dos aspectos claramente evidentes:

Primero, los resultados obtenidos no debieran confundirse con nada sino con competencia limitada. Tras algunas semanas de estudio regional, por ejemplo, los estudiantes construyen una estrategia para dicha región que incluya no sólo el componente militar, sino componentes políticos, económicos y psicológicos. Estos productos son claramente limitados y a menudo influenciados.

Segundo, los estudiantes no tienen el tiempo para lograr una idea verdaderamente original. Absorber tanto material dificulta el desarrollo de una distancia suficiente para poder juzgar de forma independiente. En esta situación, el manejo de lo abstracto y la especulación conllevan el riesgo de dejar de ser la orden del día, permitiendo que se refuerce una metodología que reine como una meta implícita. La dificultad, al reorganizarlo, recae en encontrar un equilibrio adecuado entre los conceptos de estrategia aplicada, por una parte, y, por la otra, análisis y conocimiento meta. En la primera, la prueba no es sinónima de un enfoque sistemático al proceso del pensamiento. En la última, un enfoque simplista a los procedimientos de investigación no es una calificación en epistemología, ese sería un doctorado en sí.

Nuevamente, el desarrollo de la docencia es una necesidad crítica en la educación conjunta, para que los catedráticos puedan entregar a los alumnos los contenidos del curso dirigidos justo sobre sus niveles actuales de desarrollo cognitivo para que puedan tanto comprenderlos y ser desafiados por ellos. El uso de aprendizaje activo limita la cantidad de contenido que los cursos residentes pueden cubrir. A través de una cuidadosa selección de su contenido, los docentes pueden establecer tensiones importantes entre los temas, logrando así un valor de desarrollo al estimular a los estudiantes que den un paso más allá de su nivel de educación presente.

LECCIONES APRENDIDAS

El caso estadounidense es uno sui generis por diversas razones. Sin embargo, consideramos que hay lecciones que aprender de esta experiencia, tanto positivas como negativas, que pueden ser de gran ayuda para aquellos interesados en defender el tema de la acción conjunta en sus fuerzas armadas. Una de las lecciones más importantes es que alguna entidad dentro del sistema de defensa debe concluir que un mayor grado de acción conjunta es bueno. En el caso de los EE.UU. esta entidad fue el Congreso de los Estados Unidos y no el Ministerio de Defensa ni los Servicios en forma individual. Si los Servicios hubiesen brindado más apoyo, el proceso entero hubiese sido mucho más fácil y, probablemente, más eficiente y efectivo, coordinado y ejecutivo.

Otra lección es que entre las muchas facetas de la acción conjunta, el papel de la educación formal profesional debe ser evaluada. Los Estados Unidos tuvieron la suerte de tener un Congreso, o más precisamente, un número de miembros del Congreso y miembros del Estado Mayor Profesional, bien intencionados y con conocimientos, que comprendieron la importancia a largo plazo del PME, y de la JPME en particular, en el proceso de realzar el rol de la acción conjunta dentro del Ministerio de Defensa.

Una lección especialmente relevante debiera ser el papel que cumplen los directorios independientes, orientados técnicamente, que tienen el poder para estudiar el problema y proponer soluciones dentro de una ya existente arquitectura de educación militar profesional. El informe del Panel Skelton, en este sentido, tiene mayor relevancia al dar el enfoque para los cambios dentro de un marco

estructural conceptual y promueve la implementación de un sistema fundamental para la evaluación tanto de estudiantes como de instituciones. El éxito relativo del estadounidense JPME, sin embargo, debe ser considerado por su aporte a las relaciones de mando efectivas, a las doctrinas, a las operaciones y adiestramiento conjunto, así como también por su comprometido liderazgo. Sin embargo, prácticamente cada uno de los países tiene algún tipo de sistema de educación militar. Tanto si es una actualización en términos de su currículo y metodologías, pues necesita ser sumamente importante, pero como un tema aparte. Aquí, el punto es que si la decisión se hace para enfatizar la acción conjunta dentro del amplio sistema de educación militar, es que el currículo conjunto debe "injerirse" (para usar nuestra caracterización anterior) sobre el sistema ya existente.

Esto está directamente relacionado con la siguiente lección: debe haber una evaluación honesta, objetiva y crítica del actual estado del sistema de educación militar existente en el país. Y tal como con las evaluaciones verdaderas más efectivas, el análisis debe ser realizado por una entidad independiente y competente. El hecho de que el caso estadounidense haya sido tratado por un panel del Congreso, es sólo un pequeño ejemplo de cómo puede funcionar. Los detalles entregados de un país determinado, dependerán de sus características únicas. Pero una revisión detallada del informe evacuado por el Panel Skelton puede proporcionar un excelente ejemplo de cómo una evaluación particular puede ser hecha.

Otra lección que se puede sacar de cómo las fuerzas armadas escogieron implementar las recomendaciones del panel. Aunque imperfectos, el Presidente de los Jefes de Estado Mayor Conjunto tomó algunos aspectos específicos para intentar promover mayor sentido de acción conjunta entre los miembros, pero también en el caso JPME en particular. Los cambios organizacionales para crear una División de Educación Militar dentro de la J-7 fueron un paso importante, tal como lo fueron los pasos para resaltar la discusión entre las escuelas de Servicio avanzadas e intermedias mediante la creación de una Conferencia de Coordinación de Educación Militar. Finalmente, la formación del Proceso para la Acreditación del procedimiento de Educación Conjunta fue un elemento muy importante en el esfuerzo para evaluar en forma exacta qué tan bien fueron conducidas las instituciones de sus programas JPME.

Gradualmente se fueron superando muchas barreras en el tema de la educación conjunta. Algunas permanecen dentro de un ambiente multidimensional afectada por las tendencias y por las incertidumbres. Algunas tendencias parecen ir en la dirección correcta apoyada en evidencias empíricas:

- Aprendizaje activo - explorando seminarios, estudio de casos, juegos y simulaciones - en un ambiente de servicio combinado en que ambos propicien el pensamiento crítico y la influencia de desafíos de servicios.
- Currículo proactivo apoyado en objetivos educacionales en red sujetos a un marco de referencia conceptual comprensivo.
- Evaluación independiente tanto de alumnos como de las instituciones con estándares claramente definidos.

Otras tendencias merecen investigación empírica adicional para validar sus supuestos. Entre éstos, el más relevante es el énfasis en la "estrategia aplicada" versus la "estrategia teórica" enfocada en el desarrollo del contenido curricular. El primero enfatiza el razonamiento y la acción, el último, el pensamiento conceptual y meta-cognitivo. El equilibrio adecuado no parece haberse reconocido aún, y tal vez nunca lo sea. Sin embargo, es importante hacer notar que si el punto de equilibrio está donde se cree que está, los supuestos implícitos pueden ser expuestos y evaluados de forma crítica.

Las incertidumbres recaen en cuán apropiadas puedan ser las arquitecturas de las escuelas y cursos. Pueden ser herencias de la era de la educación orientada hacia el servicio, la cual el actual sistema implícitamente valida como una era de acción conjunta. No hay suficientes datos para confirmar o refutar dicha hipótesis, dejando en claro la necesidad de pensamiento adicional, cuyas recomendaciones ciertamente tendrán mayor implicancias tanto en la estructura del currículum general como en la combinación de estudiantes.

Queda clara una conclusión principal: si una organización militar cree que la acción conjunta es multiplicadora de fuerzas que debe adoptarse, uno de los elementos más importantes para asegurar su eventual éxito es el rol del sistema de educación militar profesional que adopte y que promueva el concepto de conjunto. En el mundo de hoy en que los recursos para las fuerzas armadas del mundo occidental escasean cada vez más, los líderes políticos pueden concluir que la acción conjunta ya no es un lujo, sino más bien una necesidad. Nuestra meta para este esfuerzo fue ayudar a dar forma al pensamiento relacionado con este tema tan importante.

A-2

Niveles Cognitivos / Escuelas

Temas	Pre commission	Primary	ILC	SLC	NWC	ICAF	JPSC	Capstone
Cómo la planificación operacional y el sistema de ejecución se integran al teatro y a la campaña operacional IO y la ejecución para apoyar el teatro y el mantenimiento de la estrategia nacional y los esfuerzos de combate de guerra				2				
Cómo los sistemas de planificación de defensa afectan a la planificación operacional conjunta			2					
Cómo las organizaciones nacionales, conjuntas y de Servicios de Inteligencia apoyan a las JFC				2				
Cómo el Sistema C4ISP se aplica a nivel táctico y operacional de guerra y cómo apoyan una estrategia de operaciones de información conjunta			2					
Cómo se integran el IO y C4 para apoyar a National Military y National Security y los procesos interagencia				3				
Cómo se integral el IO y el C4 al teatro y al proceso de desarrollo de campaña				3				
Cómo las operaciones de información deben ser integradas para apoyar la estrategia nacional y militar.			2					
Cómo se incorporan las operaciones de información tanto a los procesos de planificación de acciones de deliberación y críticas a nivel operacional y JTF			2					
El valor de integrar las operaciones de información al teatro de estrategias y campañas				2				
Cómo se crean las oportunidades y las vulnerabilidades debido a la mayor confianza en la tecnología de la información a través de todo el espectro de las operaciones militares			2					
Desarrollos técnicos clave en proceso y anticipados pertinentes al instrumento militar					6			
Cómo los cambios tecnológicos afectan el arte y la ciencia de la guerra					2			
Cómo desarrollar, aplicar y coordinar los instrumentos del poder nacional para asegurar los objetivos de seguridad nacional					4			
Cómo las políticas nacionales se tornan en estrategias militares ejecutables					2			
Cómo los elementos constituyentes del gobierno y de la sociedad ejercen influencia en el proceso estratégico nacional					4			
Sistemas del Ministerio de Defensa y procesos por los cuales se reconcilian los fines, formas y medios nacionales, integrados y aplicados					2			
Marcos analíticos para la formulación y evaluación de estrategias						3		
Interrelaciones entre los fines y los medios y la forma en que los medios disponibles se pueden aplicar a los fines deseados						4		
Cómo el tiempo, la coordinación, las políticas, las doctrinas y el poder nacional afecta al proceso de planificación					4			

A-3

Niveles Cognitivos / Escuelas

Temas	Pre commission	Primary	ILC	SLC	NWC	ICAF	JPSC	Capstone
Desarrollo de estrategia conjunta y procesos de planificación operacional				3 4				
Desarrollo, despliegue, empleo y sustentación de los recursos militares nacionales, en relación a otros instrumentos de poder nacional, para lograr objetivos de seguridad nacional				2				
Visión conjunta				3				
La naturaleza del combate en la era de la información, incluye el examen de los acontecimientos actuales clave				3				
Estrategia de seguridad nacional					6			
Desarrollo de estrategias de seguridad nacional para desafíos de seguridad específicos y pautas para guiar su implementación a nivel nacional					3			
Principales asuntos sociales, culturales, políticos, económicos, militares, tecnológicos e históricos en regiones y estados seleccionados					2			
Roles e influencias de las organizaciones internacionales y de otros actores no estatales					2			
Desafíos militares, civiles y transicionales clave en la seguridad nacional					6			
Evaluación estratégica de estados y regiones internacionales seleccionados o asuntos desde una perspectiva nacional o de otros actores					5			
Características fundamentales, capacidades y limitaciones de la diplomacia, la economía, los militares y los instrumentos de información del poder nacional					2			
Conceptos y enfoques de la utilización de instrumentos diplomáticos, económicos, militares, y de información para apoyar la estrategia de seguridad nacional					4 6			
Orquestación de instrumentos de poder para la concreción de objetivos de seguridad nacional					6			
Fundamentos y operación del gobierno democrático, la Constitución, y el diseño del establecimiento de la seguridad nacional						4		
Cómo los principios históricos y filosóficos sólidos contribuyen al pensamiento estratégico						6		
Fundamentos filosóficos, históricos y constitucionales del establecimiento y proceso de la seguridad nacional					2			
Orígenes y evolución del rol, responsabilidades, organización y modus operandi del Sistema del Consejo de Seguridad Nacional					2			
Cómo los gobiernos establecen prioridades en los asuntos, acomodan las exigencias de la competitividad, y asignan las responsabilidades para desarrollar estrategias apropiadas a nivel nacional					3			
La naturaleza de la guerra y la evolución de su carácter y conducta (pasada, presente y futura)					4			
Teorías de guerra clásicas y contemporáneas					3			
Consideraciones clave que dan forma al desarrollo de la estrategia nacional					2			

A-4

Niveles Cognitivos / Escuelas

Temas	Niveles Cognitivos / Escuelas							
	Pre commission	Primary	ILC	SLC	NWC	ICAF	JPSC	Capstone
Estrategia Nacional Militar					6			
Organización, responsabilidades, y capacidades de los servicios militares y los procesos mediante los cuales se emplean las fuerzas operacionales por parte del los comandantes de combate					2			
Los procesos de DoD para la planificación estratégica y la evaluación tanto para los desafíos de seguridad a largo plazo e inmediatos					2			
Desarrollar una estrategia militar nacional efectiva para un desafío de seguridad específico, y conducción de la implementación de planificación estratégica					3			
La naturaleza de los ambientes de seguridad nacional e internacional, en constante cambio, y su repercusión en la formulación e implementación de una estrategia de seguridad nacional futura						4		
Organizaciones de seguridad nacional y estrategia y los instrumentos de políticas nacionales para lograr objetivos nacionales en tiempos de paz y de guerra						4		
Medios de interrelaciones para fines de lograr objetivos de seguridad nacional						4		
Formular estrategias de seguridad nacional con énfasis en la movilización de la voluntad nacional y sus recursos						3		
Evaluación estratégica de regiones internacionales seleccionadas						4		
Integrar los elementos de poder nacional y los de políticas nacionales para apoyar la estrategia de seguridad nacional						5		
Capacidades y vulnerabilidades de la industria nacional en un mercado global para apoyar la estrategia de seguridad nacional						6		
Ambiente tecnológico de seguridad nacional como un ente facilitador de las ventajas competitivas actuales y futuras						6		
Sistema de toma de decisiones de seguridad nacional y el proceso de formulación de políticas para apoyar los objetivos de seguridad nacional						6		
Responsabilidades y relaciones de la comunidad intra-agencia y conjunta en la implementación de políticas y procesos para la planificación, la organización, la coordinación y la ejecución de estrategias de seguridad nacional						6		
Economía nacional y los procesos presupuestarios nacionales						3		
Cómo las limitaciones de recursos y la priorización de las formas de las estrategias de seguridad nacional y políticas						2		
Medios tecnológicos, métodos, y procesos que pueden llevar a una rápida adaptación, cambios, e innovación en organizaciones para lograr ventajas competitivas						6		

A-5

Niveles Cognitivos / Escuelas

Temas	Pre commission	Primary	ILC	SLC	NWC	ICAF	JPSC	Capstone
Formular estrategias militares nacionales con énfasis en la movilización y necesidades logísticas en todas las operaciones militares						3		
Necesidades de una estructura de fuerzas y las capacidades resultantes y limitaciones de las fuerzas militares nacionales y los riesgos asociados que afectan el desarrollo de la estrategia militar nacional						4		
Proceso de toma de decisiones estratégicas y planificación de defensa, con énfasis en las necesidades de los recursos militares						3		
Ventajas que surgen de la acción conjunta para planificar, presupuestar, organizar, y ejecutar estrategias militares nacionales						6		
Principios de la doctrina de acción militar conjunta en operaciones multinacionales e interagencias, con énfasis en el componente recursos						3		
Necesidades de recursos para la defensa nacional y los procesos para convertirlos en capacidades militares						4		
Cómo las campañas conjuntas y multinacionales y las operaciones apoyan los objetivos nacionales relativos a estrategia nacional, teatro estratégico y niveles operacionales de guerra						4		
Formulación de teatro estratégico conjunto para cumplir con las metas estratégicas nacionales, con énfasis en las necesidades logísticas						3		
Perspectivas CINC de los recursos necesarios para apoyar planes de campaña						3		
Organizaciones, responsabilidades y capacidades de fuerzas militares disponibles para JFC						6		
Competencia de liderazgo estratégico						6		
Técnicas para liderar cambios estratégicos y crear consenso entre los componentes clave						6		
Estrategia de Seguridad Nacional y Estrategia Militar Nacional aplicada a la conducción y planificación de campaña/teatro, desarrollo de fuerzas conjuntas, y la integración de recursos conjuntos, multinacionales e interagencia durante la ejecución estratégica							3	
Cómo las capacidades y limitaciones únicas del Servicio, el empleo de doctrinas, y las estructuras de mando se integran para conducir operaciones conjuntas efectivas							3	
Cómo emplear las fuerzas conjuntas y multinacionales a través de todo el espectro de operaciones militares							3	
Sincronización, concepto, fuerza, apoyo y planes de transporte de las fuerzas conjuntas							6	
Planificación de conceptos, técnicas y procedimientos para integrar el sistema de apoyo del espacio de batalla para la planificación de campaña/teatro y las operaciones							3	

A-6

Niveles Cognitivos / Escuelas

Temas	Pre commission	Primary	ILC	SLC	NWC	ICAF	JPSC	Capstone
Conceptos de IO, IW y C41 en las operaciones conjuntas							2	
Procesos de políticas de seguridad nacional								3
Impacto de los programas y políticas de adquisiciones de defensa y sus repercusiones en el realce de las capacidades de acción militar conjunta								2
Relaciones entre los departamentos militares y a nivel de gabinete, Congreso, NSC, Agencias DOD y el público								4
Doctrina conjunta y Arte Operacional Conjunto								2
Capacidades de Servicio, acción conjunta, interagencia y multinacionales y su integración para lograr objetivos de seguridad nacional								2
Cómo la acción conjunta, el Servicio, interagencia y las capacidades multinacionales se integran para apoyar las estrategias del teatro								2

EL DESTINO DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS DESPUÉS DE LA INVASIÓN A IRAK

LUIS MORALES ORTIZ*

During the early months of this year, the events related to the invasion to Iraq by the coalition led by the USA, has filled the headlines of the worldwide press.

The UN has gone through the major threat it had ever had since its creation. In fact, the US President, George W. Bush, started a "Preventive War" against Iraq without having the support from the Security Council of the United Nations. This not only attempts on international lawfulness, but opens an era of deep lack of stabilization. Acting in such a way, the US finished off with half a century of diplomatic efforts aimed to persuade governments to set their foreign affairs within an international law framework and to work within international institutions.

The focus of this study is to check the records related to the actions of the Security Council of the United Nations in the latest conflict with Iraq and the consequent proceedings of the coalition led by the US, analyzing the probable future for the UN, the most needed structural changes that needs to undergo, and the concept of unilaterally that the only current power has.

INTRODUCCIÓN

El conflicto en Irak ha agudizado el debate mundial entre pacifistas y quienes aceptan la guerra. No siempre sus argumentos son analíticos; en muchos casos prevalece sin contrapesos la emotividad. Se ha reflejado eso en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.), instancia que, en teoría, debió haber dirimido el

El Consejo, sólo logró ir postergando la acción, hasta que llegó el momento en que EE.UU. decidió actuar, invocando una resolución de la misma O.N.U. que, en rigor, permite variadas interpretaciones.

En ese organismo, como en el mundo, muchos se preguntan por qué el Presidente Bush se mantuvo inflexible en emprender una guerra que todo anticipaba muy compleja. En realidad, fuera de EE.UU. es difícil apreciar en todo su alcance los efectos psicológicos de los ataques del 11 septiembre del 2001, que hicieron comprender a ese país que ahora no está libre de ser atacado en su propio territorio.

Lo anterior implica consecuencias no sólo en el ámbito militar, sino que en todo el sistema internacional, generándose una serie de interrogantes: ¿Sigue vigente el sistema internacional creado en la Carta de la Organización de la

* Capitán de Corbeta de la Armada de Chile. Oficial de Estado Mayor. Especialista en Submarinos. Profesor Militar de Escuela en la Especialidad de Submarinos. Actualmente cursando el Diplomado en Operaciones de Paz dictado en la Academia de Guerra Naval.

O.N.U.?, ¿Ha cumplido la O.N.U. con las expectativas de quienes la crearon en 1945?, ¿Siguen vigentes los postulados de la Carta de la O.N.U. basados en la solución pacífica de las controversias y en la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza?, ¿Ha cumplido el Consejo de Seguridad con su papel fundamental de mantener la paz y seguridad internacionales?, ¿Es la O.N.U. una organización eficiente para enfrentar las amenazas del siglo XXI? la evidencia histórica sugiere que no. En consecuencia, la crisis irakí ha puesto de manifiesto la necesidad de reformar a la O.N.U., pero sin renunciar al marco legal construido en torno a ella.

ALGO DE HISTORIA

La Carta de las Naciones Unidas es categórica. "A fin de asegurar una acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas"; confiere al Consejo de Seguridad "la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales".

Así mismo, la Carta establece concretamente la prohibición del uso o amenaza del uso de la fuerza, disponiendo en el artículo 2, párrafo 4: " Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas".

La redacción del artículo 2.4 ha sido muy criticada por su ambigüedad y escasa claridad, además de la ineficiencia del funcionamiento del sistema colectivo establecido en la Carta, permitiendo a los estados aprovechar estas circunstancias para encontrar justificaciones para el uso de la fuerza.

Luego de la embriagadora victoria aliada de la II Guerra Mundial, la esperanza de que la seguridad podía ser hecha en forma colectiva fue encarnada en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo, durante la Guerra Fría, el Consejo estuvo paralizado casi sin esperanzas, el único caso de acción de la O.N.U. durante dicho período, fue el uso de la fuerza para evitar una invasión en Corea del Sur y eso fue posible sólo porque los soviéticos no estaban para vetar esa resolución. No volvieron a cometer el mismo error.

En 1945, cuando se formó la Organización de las Naciones Unidas, el mundo se dividió entre victoriosos y perdedores. El producto fue Oriente y Occidente, colonizadores y colonias, Norte y Sur. El ideario fue tener una entidad internacional a la que pertenecieran todas las naciones y donde se solucionaran las diferencias en el interés de la paz.

Detrás de estas divisiones, existía una aún más profunda, basada en dos sistemas diferentes de creación de la riqueza; una era el sistema de agricultura de los campesinos, en el cual se encontraban la gran mayoría de los países; mientras, los poderes dominantes, se basaban en la industria; se dedicaban a la fabricación de baja tecnología, denominándose países "desarrollados" o "modernizados".

A cinco países se les dio un lugar permanente y el poder de veto en el Consejo de Seguridad. De estos, EE.UU., Gran Bretaña y Francia eran poderes

industriales. La U.R.S.S., estaba semi-industrializada. Sólo uno, Taiwán (más tarde reemplazado por China), era predominantemente agrario, por supuesto que en el sistema de votación, también quedaron los industriales sobre los agrarios.

El principal cambio geopolítico de nuestra época no ha sido el fin de la Guerra Fría; tampoco lo fue el ascenso del islamismo o el surgimiento de EE.UU. como la única superpotencia. Según Alvin Toffler¹, ha sido el ascenso de una nueva civilización o forma de vida que no se basa ni en la agricultura de campesinos ni en el industrialismo, sino en nuevas formas de aplicar el conocimiento para la creación de riqueza. Esta nueva forma de economía tuvo su origen en EE.UU.

Posterior a la creación de la O.N.U., mientras los estados participantes luchaban por su reconstrucción, EE.UU. tomó una dirección diferente, desarrollando un revolucionario sistema de creación de riqueza, basado en el conocimiento.

En las décadas posteriores, EE.UU. dio un salto hacia la tecnología, investigación científica, crecimiento económico, poder militar, influencia de los medios y de la cultura. Simultáneamente, los avances económicos fueron paralelos a los cambios igualmente profundos en la estructura de la familia, relaciones étnicas y raciales, derechos civiles y valores sexuales. El resultado fue un viraje de una sociedad de masas de la edad industrial, a un orden social más individual que opera a velocidades cada vez mayores y requiere cada vez más datos, información y conocimientos para más personas.

Para Toffler, el antiguo sistema de poder mundial está siendo reemplazado por un sistema de tres niveles: las economías de campesinos abajo, las economías industriales tradicionales y los países con economías intensivas en conocimientos arriba.

Una corriente de pensamiento expresa que, producto de la aceleración de la historia, veremos menos alianzas e instituciones permanentes como la O.N.U., y más agrupaciones "ad hoc". El Secretario de Defensa norteamericano, Donald Rumsfeld las denomina **"coaliciones de los resueltos"**.

En consecuencia, pareciera ser que la O.N.U. no fue diseñada para el mundo real en que vivimos, lo cual nos lleva a entender el papel que pretende asumir EE.UU., puesto que no será esta la primera ni la última intervención de países o alianzas sin el mandato de la O.N.U.; EE.UU. intervino en Panamá sin ningún mandato; en la era Clinton, lo hizo en Somalia; la OTAN también intervino en Kosovo.

EL MUNDO DE HOY Y LA O.N.U.

El mundo de hoy es diferente al de la Guerra Fría donde los consensos eran necesarios. Hoy existe una superpotencia militar, EE.UU., que además se encuentra en guerra contra el terrorismo, esta situación no siempre es bien comprendida por el resto de las naciones.

1 Alvin Toffler; "La Tercera Ola", Pag. 371; Editorial Plaza & Janes, S.A., España, Noviembre 1980.

La O.N.U., ha experimentado, por estos días, la mayor amenaza desde su creación, dado que el mundo ha cambiado drásticamente. Esto explica el ataque de una nación miembro de la Organización que ya no cabe en la estructura ordenada de poder de los últimos dos siglos.

EE.UU. ya no puede ser clasificado como un país agrícola o industrial tradicional. EE.UU. queda fuera de la O.N.U., siendo criticado por muchos que desconfían de su poder. Otros sugieren que, a falta de un serio contrapeso a la hegemonía global de Washington, la O.N.U. debería desempeñar ese papel. Sin embargo, aparte de que EE.UU. aporta el 22% del presupuesto de la organización y más del 30% del dinero para proyectos especiales, es difícil que la O.N.U. pueda cumplir dicha tarea.

La ineficacia de la O.N.U., recuerda la Liga de las Naciones, predecesora de la primera, la cual desapareció cuando no pudo detener la invasión de Japón a China ni la invasión del Norte de África por Mussolini, tampoco tomó una resolución para prevenir el ascenso de Hitler, armado al igual que Irak, con armas prohibidas por tratados internacionales.

En medio de rápidos cambios y nuevas tecnologías, las conversaciones de la O.N.U. están desincronizadas con el mundo. En realidad, demorar las resoluciones en su seno ha llegado a ser una forma de vida.

La aceleración de los cambios acorta los ciclos de vida del producto. Sin embargo, también cambia las configuraciones de poder a un ritmo cada vez más rápido, acortando la vida de las instituciones. En este ambiente, solo sobreviven las organizaciones flexibles o las que poseen la fuerza. La O.N.U. está estructuralmente congelada.

La crisis en Irak no se produjo en el vacío. Lo que suceda en adelante tendrá repercusiones profundas en otras cuestiones de suma importancia. Cuanto más amplio sea el consenso acerca de qué hacer en Irak, mayores serán las posibilidades de que las naciones se pongan de acuerdo y resuelvan con eficacia otros conflictos candentes en el mundo, empezando con el conflicto entre israelíes y palestinos.

Más allá del Oriente Medio, el éxito o el fracaso que tenga la comunidad internacional en el caso de Irak influirá en forma crucial en su capacidad para ocuparse de la situación no menos preocupante en la península de Corea y otras.

EE.UU. operó siempre bajo la lógica de la "contención", en la cual hay un enemigo claramente definido y mediante alianzas se detiene su expansión. Contra el terrorismo no existe un lugar físico definido donde atacar, por lo tanto, la teoría de la contención es reemplazada por la de la "prevención".

LA LEGÍTIMA DEFENSA PREVENTIVA

La Carta de las Naciones Unidas considera expresamente dos excepciones a la prohibición del uso o amenaza del uso de la fuerza. Ellas son la legítima defensa,

establecida en el artículo 51 y las medidas coercitivas coordinadas o autorizadas por el Consejo de Seguridad, en virtud de lo dispuesto en el Capítulo VII.

El concepto de *Legítima Defensa Preventiva*, ha sido largamente debatido en el Derecho Internacional contemporáneo; sin embargo, y a raíz de la redacción del artículo 51 de la Carta, el autor español Bermejo dice:

"En un mundo en el que los ataques armados se caracterizan por su eficacia y rapidez, exigir a un estado que se encuentre frente a un peligro inminente de ataque que espere que éste se produzca, parece un asunto de ciencia-ficción". "Siempre que el peligro sea lo suficientemente grave, es decir, siempre que haya una necesidad inmediata y siempre que se respete el principio de proporcionalidad, el Derecho Internacional no puede prohibir la legítima defensa preventiva".

A partir de 1920, la práctica internacional limita el concepto de legítima defensa al de una reacción de fuerza contra un uso actual o inminente de la fuerza. Es decir, lo relaciona con un acto ilícito y en particular con el uso de la fuerza. Se trata de un concepto de legítima defensa muy amplio, cuyo objetivo es en definitiva la protección de los intereses vitales. Por ello no sería necesaria una agresión directa o amenaza de agresión, sino que basta con que la seguridad presente o futura del estado se encuentre en peligro, en tal sentido, la legítima defensa preventiva tiene plena cabida.³ Como se puede apreciar, este es el fundamento de la acción militar norteamericana.

EL CONSEJO DE SEGURIDAD EN EL CONFLICTO DE IRAK

Si se analiza la actuación del Consejo de Seguridad respecto del uso de las facultades que le ha otorgado la Carta y al cumplimiento de su función primordial de mantener la paz y seguridad internacionales, estaremos de acuerdo que ella no ha sido la esperada por sus redactores. Las causas son variadas, pero muchos autores coinciden en que el ejercicio del derecho a veto ha sido la más importante. En especial si se considera que son precisamente los miembros permanentes, todas potencias mundiales con algún grado de interés, aquellos que disfrutaban de dicho derecho en forma exclusiva.

En la intervención militar en Irak, no existió legítima defensa, pues ella sólo procede ante una agresión actual. Su justificación reside, entonces, en la existencia de una violación o amenaza a la paz mundial, declarada por el Consejo de Seguridad de la O.N.U. El armamentismo del régimen de Saddam Hussein, que ha incluido armas de destrucción masiva, y su persistente desafío a las resoluciones del Consejo de Seguridad, configuran dicha amenaza.

Su declaración por el Consejo y la autorización por el mismo del uso de la fuerza no están formalmente presentes. Algunos juristas se preguntan sobre si la resolución 1441 sería suficiente para tales efectos; sin embargo, su texto no es claro,

2 Para mayor información, se recomienda ver: Moller, Francisca, "El Uso de la Fuerza en el Derecho Internacional Actual. Academia de Guerra Naval, 2002.

3 Ibid .

hay fundadas opiniones en contrario y se buscó, sin éxito, una segunda y más explícita resolución del Consejo de Seguridad.

El profesor Anthony Aust⁴, opina que las resoluciones previas le permitían a Estados Unidos y el Reino Unido lanzar una operación militar para restaurar la paz y *la seguridad en la región: "Existen argumentos legales fuertes para demostrar que el Consejo de Seguridad autorizó el uso de la fuerza", "Una segunda resolución habría sido muy deseable en términos políticos pero la resolución 1441 es suficiente para una acción militar"*.⁵

¿Qué se necesita entonces para que una guerra sea legal?

Para que una guerra sea considerada legal, es necesario que sea una operación militar ordenada por el Consejo de Seguridad o, en su defecto, si falla el Consejo de Seguridad en asumir sus obligaciones en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacional, bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, tendría que ser aprobada por la Asamblea General. Sólo en 1990, a raíz de la Guerra del Golfo, el Consejo de Seguridad autorizó el uso de la fuerza, de acuerdo a las facultades que le confiere el Capítulo VII de la Carta.

Una vez finalizada la Guerra del Golfo, la Comunidad Internacional tuvo la esperanza de que el Consejo de Seguridad por fin tomara el papel que le corresponde en su función de mantener la paz y seguridad internacionales. Sin embargo, sus actuaciones posteriores demuestran una vez más su ineficiencia y falta de operatividad. Un claro ejemplo fue Kosovo, donde fue sobrepasado por los acontecimientos y por la acción de la OTAN.

Las nobles intenciones de quienes buscan proscribir absolutamente la guerra olvidan que la agresividad siempre está latente en la naturaleza humana. La sociedad obliga a que esa agresividad tenga contrapesos, como la religión, la ética, el derecho, pero ninguno de ellos ha impedido que las guerras jalonen la historia de la humanidad. Lo que sí ha variado es el intento de codificar sus procedimientos, mediante normas que tratan de reducir su número y regular su desarrollo.

Pero, la prohibición de la guerra establecida en la carta de la ONU es, en gran medida, sólo una buena intención, por carecer esa entidad de un instrumento para darle coercitividad a aquélla. En el presente grado de desarrollo cultural de la especie humana, el corregir esa anomalía no interesa, en realidad, a ningún país, y tanto menos a las potencias mundiales. Incluso aquellas que están estructuradas como democracias avanzadas y sólidas argumentan que los regímenes democráticos son respetados sólo cuando son fuertes, tanto en sus valores como en su capacidad y voluntad de defenderse, dentro o fuera de sus fronteras.

No cabe duda que el Consejo de Seguridad se vio perjudicado por su ineficacia en la imposición de sus Resoluciones al Presidente Saddam Hussein 12

4 Anthony Aust, profesor, fue hasta hace poco uno de los principales consejeros legales de la cancillería británica. El Mercurio, Abril 2003.

5 Anthony Aust, declaraciones a medios de prensa. El Mercurio, Abril 2003.

años atrás y por su incapacidad para llegar a un acuerdo eficiente y oportuno en la presente crisis. Hubo culpas compartidas, fue negativo no proveer soluciones equitativas y de compromiso oportunas.

Lo que procede ahora es legitimar a posteriori lo obrado, difícil tarea, que en todo caso dará cumplimiento a las resoluciones del Consejo de Seguridad no respetadas tras 12 años. La reconstrucción de Irak es una inmejorable oportunidad para solucionar el problema de legitimidad, reconocer la función vital que le cabe a la O.N.U. y considerar una reforma largamente postergada del Consejo de Seguridad.

Es de esperar que esta guerra sacuda al Consejo de Seguridad de un modo útil, detectando sus fallas y si es viable seguir entregándole a cinco países el derecho a veto.

QUÉ HA LOGRADO EE.UU.

En Bagdad ha comenzado un cuestionamiento a la hegemonía de EE.UU. en el mundo, proclamada hace 12 años por Bush padre: "Un nuevo Orden Mundial" con los colores americanos. De este nuevo orden mundial deriva su implacable lógica, después de relegar a Irak a un estado pre-industrial, ¿qué vendrá?; quizás el sometimiento de Siria, Irán, en definitiva ¿qué busca EE.UU.?, quizás el problema mayor sea China y la intención norteamericana sea contener a dicho país desde el Medio Oriente....

La acción norteamericana ha perjudicado a la O.N.U. de diversas maneras, partiendo por sus propios intereses, pues sigue necesitando de la cooperación internacional en varios frentes, como es la lucha contra el terrorismo.

Para el gobierno norteamericano, las "coaliciones independientes" son la mejor esperanza para el nuevo orden mundial y una verdadera alternativa ante las falencias que manifiesta la O.N.U.

EE.UU. ha sentado un precedente para la acción hostil y preventiva en ausencia de una amenaza directa, que desearía que otros países no copiaran. Luego, el antiamericanismo que ha resurgido en el mundo y el resquebrajamiento de la unidad de la O.N.U. se deben fundamentalmente al temor de aquellos que están quedando atrás en la estructura global de poder que surge.

Al instalarse en Mesopotamia, el corazón de la Eurasia, EE.UU. ya ha logrado inquietar a sus principales componentes geopolíticos: Europa, Rusia, China e India, para que hablar del mundo árabe.

Se dice que hemos entrado a la IV Guerra Mundial⁶. Más que una guerra contra el terrorismo, *"esta es una guerra por extender la democracia hacia aquellas partes del mundo árabe y musulmán que amenazan la civilización liberal que nos*

6 Eliot Cohen, Profesor del Johns Hopkins Institute. El Mercurio, Abril 2003.

*esforzamos por construir y defender durante todo el siglo XX en la Primera y Segunda Guerra Mundial, y la Guerra fría, la Tercera Guerra Mundial"*⁷.

En 1917, cuando EE.UU. entró en la I Guerra Mundial, habían alrededor de 10 democracias en el mundo. Actualmente 120 de 193 países en el mundo son democracias. Todas tienen elecciones parlamentarias libres y avances en el imperio de la ley.

En el mundo musulmán, fuera de los 22 estados árabes que no tienen democracias, hay algunos países razonablemente bien gobernados. De los 24 estados no árabes mayoritariamente musulmanes, casi la mitad son democracias.

Sin embargo, en el Medio Oriente hay un problema especial, salvo Israel y Turquía, no hay democracias. *"La guerra contra el terrorismo no terminará hasta que cambiemos el rostro del Medio Oriente, lo cual estamos empezando a hacer con Irak"*⁸.

Para EE.UU. todavía queda un cambio que realizar en esa parte del mundo, la cual históricamente no ha tenido democracia, reaccionando con ira en contra de la intromisión exterior. EE.UU. debe convencer al pueblo del Medio Oriente que está de su lado.

Sin embargo, cuando comienza a centrarse la atención de la comunidad internacional en la reconstrucción de Irak, aparece en el horizonte de EE.UU. un nuevo problema...los cambios dentro de la OTAN.

El fin de la Guerra Fría y de una amenaza común ha deteriorado, gradualmente, aquellos principios que mantuvieron a la alianza atlántica en pie por muchos años.

Los dos aliados más fuertes de EE.UU. en Europa, Francia y Alemania, se volvieron en contra de la iniciativa norteamericana. El levantamiento diplomático ha dividido a Europa entre los estados que buscan la identidad europea a través de la confrontación con EE.UU. y los encabezados por Gran Bretaña, que buscan un instrumento para la cooperación.

"De mantenerse la actual tendencia, Europa se dividirá en dos grupos definidos por su actitud hacia EE.UU. La OTAN cambiará su carácter y se convertirá en un vehículo para aquellos que continúan afirmando la relación transatlántica. La ONU, se volverá un foro entre los aliados, implementarán teorías de cómo producir un contrapeso para el hiper poder de EE.UU. El debate sobre la administración de Irak en la posguerra ilustra estos peligros. Luego de un período de restaurar la seguridad y buscar armas para la destrucción masiva, EE.UU. no debiera insistir en un papel exclusivo en el corazón del mundo islámico e invitar a otras naciones a compartir el gobierno, primero los países miembros de la coalición, luego a otras

7 James Woolsey, ex director de la CIA, considerado para integrar un alto cargo en la administración de posguerra de Irak, encabezada por EE.UU. Parte del discurso en la UCLA. (Global Viewpoint). Abril 2003.

8 Ibid .

naciones así como también a la O.N.U. Ha llegado la hora de poner fin al debate sobre el unilateralismo contra el multilateralismo y de concentrarnos en la sustancia. Nuestros adversarios europeos deben dejar de alentar a sus medios a describir a la administración americana con la figura de Rambo, sedienta por la guerra y a EE.UU. como si fuera como un obstáculo para los propósitos de Europa, en lugar de un socio para lograr metas comunes⁹.

UN PAPEL PARA LA ONU EN IRAK

El Secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, Kofi Annan, instó al Consejo de Seguridad a superar las "profundas divisiones" en su seno y a reenfocar sus objetivos en resolver la crisis humanitaria en Irak.

Annan empujó a los miembros del Consejo para que superarán sus diferencias respecto a la reactivación del programa de Petróleo por Alimentos, el cual había sido suspendido luego de la evacuación de todo el personal de la ONU desde Irak.

*"Estamos pasando por un momento de profundas divisiones, las cuales, si no salvamos, pueden acarrear graves consecuencias para el sistema internacional y las relaciones entre los estados"*¹⁰.

Rusia, Alemania y Francia, reafirmaron su exigencia para que la O.N.U. tenga un rol preponderante en la administración y reconstrucción de Irak. La campaña militar de Irak "ha sacudido los pilares del derecho internacional"¹¹, el cual deberá ser recuperado bajo el liderazgo de la O.N.U.

*"Se debe promover la democracia que la O.N.U. ha proporcionado al mundo, pero es preciso hacerlo dentro de cada país y no mediante presiones desde fuera"*¹².

CONCLUSIONES

La prohibición de la guerra establecida en la carta de la O.N.U., no pasa de ser sólo una buena intención, por carecer esa entidad de un instrumento para darle coercitividad a aquella iniciativa.

El mundo de hoy es diferente al de la Guerra Fría donde los consensos eran necesarios para mantener el equilibrio, hoy existe una superpotencia militar, que además se encuentra en guerra contra el terrorismo producto de los ataques del 11 septiembre del 2001, que hicieron comprender a EE.UU. que ahora no está libre de ser atacado en su propio territorio.

El Consejo de Seguridad ha sido incapaz de asumir plenamente su función de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, fundamentalmente

9 Henry Kissinger; Ex secretario de Estado norteamericano y Premio Nobel de la Paz 1973. (Tribune Media Services International). Abril 2003.

10 Kofi Annan, Secretario General de la Organización de Naciones Unidas. Discurso ante el Consejo. Abril 2003.

11 Vladimir Putin; Presidente de Rusia, durante conferencia de prensa en cumbre de San Petersburgo, Rusia. El Mercurio, Abril 2003.

12 Gerhard Schroeder; Canciller alemán, durante Cumbre de San Petersburgo. El Mercurio, Abril 2003.

debido a su composición actual, en que sus miembros permanentes, tienen el exclusivo derecho a veto. Lo anterior ha transformado al Consejo en un órgano eminentemente político que, de acuerdo a la evidencia, ha reaccionado en forma poco clara y ambigua en los acontecimientos relacionados con la invasión de EE.UU. a Irak.

Existe una necesidad imperiosa de modificar la actual composición del Consejo de Seguridad de manera de hacerla más representativa de la comunidad de estados, sin olvidar que representan a las Naciones Unidas y no los intereses de las grandes potencias. Se le debe dotar de atribuciones especiales para dar respuestas rápidas y eficientes ante los conflictos que afecten la paz y seguridad internacionales.

El derecho internacional no prohíbe la "Legítima Defensa Preventiva", siempre que el peligro sea lo suficientemente grave y haya una necesidad inmediata, respetando el principio de proporcionalidad. Sin embargo, EE.UU. ha sentado un precedente para la acción hostil preventiva en ausencia de una amenaza directa, que desearía que otros países no copiaran.

En los hechos, la eventualidad de tener que recurrir a la fuerza militar es, actualmente, una necesidad que casi ningún país puede descuidar. Son muy escasos los que se encuentran en la excepcional situación de poder prescindir de ella, si bien el acento contemporáneo está puesto mucho más en la disuasión que en la iniciativa. La realidad muestra que la guerra es un paso que, aunque lamentable, en situaciones extremas se debe dar. De allí que, la disponibilidad de Fuerzas Armadas bien organizadas sea aún un componente no prescindible de la voluntad política de un Estado que quiera mantener su plena soberanía en la escena internacional.

La resultante de la actual crisis de Irak tendrá repercusiones profundas en otras cuestiones de suma importancia. Cuanto más amplio sea el consenso acerca de qué hacer en Irak, mayores serán las posibilidades de que las naciones se pongan de acuerdo y resuelvan con eficacia otros conflictos candentes en el mundo, tales como el conflicto palestino-israelí y la situación no menos preocupante en la península de Corea.

Con escasa o ninguna tradición democrática, el futuro político de Bagdad es el verdadero desafío que enfrenta Washington. El panorama no luce auspicioso. La democracia, en el mejor de los casos, es algo que ocurrirá lentamente, si es que ocurre algún día y se mantiene en el tiempo.

El gobierno y reconstrucción de Irak pueden dar ocasión para solucionar el problema de legitimidad de la acción unilateral de EE.UU., reconociendo el papel fundamental que la coalición debe asignar a la O.N.U., considerando una reforma largamente postergada del Consejo de Seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

1. Moller, Francisca, Abogado, Profesora de Derecho Internacional de la Academia de Guerra Naval y de la Universidad Adolfo Ibáñez, investigadora del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada, CEDESTRA.
2. Benadava, Santiago, Derecho Internacional Público, Santiago, 6° Edición, Editorial Jurídica Cono Sur, 1999.
3. Bermejo García, Romualdo, El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites, Madrid, Editorial Civitas, S.A., 1993.
4. Márquez, Carrasco, Maria del Carmen, Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en el Derecho Internacional, Madrid, Tecnos, 1998.
5. Toffler, Alvin, La Tercera Ola. Editorial Plaza & Jones, S.A., España. Noviembre 1980.
6. Freund, Julien, Sicología del Conflicto, Ediciones Ejército, Ministerio de Defensa de España, 1995.
7. Aust, Anthony, profesor, consejero legal de la cancillería británica. Entrevista de El Mercurio, Abril 2003.
8. Cohen, Eliot, Profesor del Johns Hopkins Institute. Entrevista de El Mercurio, Abril 2003.
9. Woolsey, James, ex director de la CIA, Global Viewpoint. El Mercurio, Abril 2003.
10. Kissinger, Henry, ex secretario de Estado norteamericano y Premio Nobel de la Paz 1973. Tribune Media Services International. El Mercurio, Abril 2003.
11. Annan, Kofi, Secretario General de la Organización de Naciones Unidas. Discursos.
12. Putin, Vladimir, Presidente de Rusia, durante conferencia de prensa en cumbre de San Petersburgo, Rusia, Abril 2003.
13. Schroeder, Gerhard; Canciller alemán, durante Cumbre de San Petersburgo, Rusia, Abril 2003.

GUERRA PREVENTIVA

CRISTIAN M. LEYTON S.*

*Karl von Clausewitz, a la pregunta
¿Cuál es el objeto de la defensa?
responde, preservar (Erhalten)*.

The massive destruction terrorist attacks carried out on the 11th September 2001 against the United States territory have led, as a consequence, to the inauguration of a new form of war which was thought to be out of international laws: Preventive War. What is Preventive War? How can we set it in historical context? The Bush administration has introduced and made operative the so-called preventive war of self-defence. Are we before a case of aggressive war, but in self-defence? The idea of this study is to throw light on the main aspects behind this warlike intervention policy of the only worldwide hegemonic superpower and its worldwide effects.

INTRODUCCIÓN

Según el diccionario de la Real Lengua Española, el término "preservar" implica proteger, *resguardar anticipadamente a una persona, animal o cosa, de algún daño o peligro*². El Libro de la Defensa Nacional de Chile la define, a su vez, como la "Acción y efecto de conservar la posesión de un bien o de mantener un suficiente grado de libertad de acción que permita alcanzar tal bien".

La palabra clave en ambas clasificaciones es preservar.

Se preserva disuadiendo o defendiéndose, en este último caso la defensa puede ser pasiva o activa, esperar o anticiparse, respectivamente.

A la luz de lo precedente, la defensa militar no implicaría necesariamente una acción estática, de espera. La defensa no es sinónimo de inmovilismo ni de inercia, ya sea a un nivel doctrinario ni político en el ámbito de la seguridad militar. En efecto, la defensa puede implicar una acción destinada a neutralizar la fuente de la amenaza de manera activa, esto es, aniquilando las capacidades bélicas, los medios políticos y/o los instrumentos económicos pudiendo poner en peligro en el corto, mediano y largo plazo los intereses del estado en cuestión.

Defenderse, denota una acción destinada a evitar el perjuicio o el menoscabo de algo o de una situación dada que se cree va a ocurrir en algún momento pero no se sabe con certeza cuándo. La acción de defensa constituye,

* Cristian M. Leyton S., 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. Investigador Asociado Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM) del Ejército de Chile. Graduado del Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), Washington D.C.

1 Von Clausewitz, Karl., en *The Book of War.*, Modern Library Paperback Edition, New York, 2000, página 619.

2 Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, <http://buscon.rae.es/draeI/SrvltGUIBusUsual>.

desde este prisma un mecanismo natural de la protección de un ente cualquiera que busca salvaguardarse de un acto de fuerza ilegítimo llevado en su contra. Cuando un Estado estima que no puede permitir ser objeto de un acto de agresión, esperando ser atacado primero para luego responder y con ello inscribir su respuesta militar en un acto bélico de legítima defensa, debe adelantarse y tomar la iniciativa.

Estamos hablando de una guerra que se lleva a cabo preventivamente.

El concepto de guerra preventiva no es un término nuevo. Menos aún una política militar nueva.

Antes que la actual Administración Bush lo adoptara oficialmente en septiembre 2002³, el Estado de Israel ya la había implementado con éxito, tanto desde un punto de vista estratégico como táctico, y ello, casi desde el nacimiento mismo de la entidad hebrea en 1948⁴. El Estado chileno también la implementó en algún momento de su historia. Es así como la Guerra contra la Confederación Perú-Boliviana (1835-36) puede ser considerada como una guerra preventiva. En términos generales, el especialista A.J.P Taylor argumenta que cada una de las guerras que se desarrollaron entre las grandes potencias, entre 1848 y 1918, comenzaron como una guerra preventiva y no como guerras de conquista propiamente tales⁵.

La guerra preventiva implica que las comunidades políticas que la adoptan como política de estado consideran la guerra como un medio legítimo de prima ratio para solucionar amenazas específicas. En términos generales, una guerra de tipo preventiva no sólo es el producto directo de un conflicto que se considera inminente e inevitable, sino que también es el resultado indirecto de una relación lógica de costo-beneficio: el costo de la inacción del ahora aumenta el costo de la guerra futura.

No obstante que sea importante comprender el concepto mismo, sus características, consecuencias y limitaciones, también lo es comprender el porqué algunos estados lo adoptan.

Abordemos a continuación cuál es la relación existente entre el derecho internacional y la guerra (preventiva).

1. LA GUERRA Y LA GUERRA PREVENTIVA

La guerra, como fenómeno político, necesita ser reglada para ser legitimada. Recordemos que según el principio de "*Nulle crime nulla poena sine legge*", no existe pena ni delito si no existe una ley que lo tipifique como fuera del ordenamiento jurídico, ya sea nacional como internacional.

Quincy Wright define la guerra como la "*condición legal que permite igualmente a dos o más grupos hostiles llevar a cabo un conflicto por la fuerza*

3 Ver The National Security Strategy of the United States of America, septiembre 2002.

4 Ver Horowitz, Dayan., Israel's Concept of Defensible Borders, Jerusalem, Jerusalem Papers on Peace Problems, vol.16, 1975, página 13.

5 Taylor, A.J.P., The struggle for Mastery in Europe, 1848-1918, New York: Oxford University Press, pp. 166.

*armada*⁶. Cuando hablamos de "grupos" nos referimos a lo que Robert Guilpin denomina *comunidades políticas*⁷, entidades estatales o agrupaciones de individuos que buscan constituirse como tales.

La guerra, antes que todo, constituiría, entonces, una forma de violencia organizada, materializada a través de sucesivos actos de fuerza a fin de alcanzar objetivos políticos o como lo sostiene Clausewitz, la guerra constituiría la continuación de la política por otros medios. Cuando decimos que es organizada, nos referimos a que este fenómeno está sujeto a una planificación en cuanto a estrategias y medios, los cuales se organizan en función de los objetivos que se buscan alcanzar.

Si concordamos que el fenómeno de la guerra es eminentemente un instrumento al servicio de estos grupos o comunidades permitiendo consumir hechos políticos, esto es, establecer el dominio de un ente por sobre otro u otros entes del sistema internacional, el alcance de dichos objetivos, entonces, debería legitimarse no sólo política sino que también jurídicamente. La instauración de un orden cualquiera en el sistema internacional puede alcanzarse por la fuerza, sin embargo su estabilización en pos de un desarrollo futuro estable sólo puede serlo mediante su ordenamiento legal. En otras palabras, se debe someter el nuevo orden alcanzado por la fuerza a su legitimación. He aquí la razón por la cual luego de una guerra, la finalización de las hostilidades debe ser cristalizada por un acuerdo de armisticio y de paz.

Desde este prisma, la guerra buscaría crear o mantener un estado de cosas, un equilibrio de fuerzas capaces de sentar las bases para una relación estable entre los estados que la componen. El término de equilibrio debemos entenderlo como la capacidad relativa de los Estados permitiéndoles ejercer actos de coerción entre unos y otros⁸. Al interior de esta lógica, la fuerza organizada es sólo el medio, no el fin.

Es así que aparece como fundamental enmarcar no sólo las motivaciones que conllevan a declarar el comienzo de una guerra considerada como justa (*ius ad bellum*), limitar el uso de la fuerza en el conflicto mismo como forma de pensar en la reconstrucción futura (*ius in bello*), sino que también pensar en las consecuencias socio-políticas en el periodo de posguerra (*ius post bellum*).

Cuando abordamos el fenómeno de la guerra desde el prisma de "ius", no hacemos otra cosa que avanzar una de las tres teorizaciones filosóficas que han intentado explicar los fundamentos éticos que explican, justifican y que, de alguna forma, intentan entregar instrumentos teóricos de comprensión detrás de este fenómeno a través del tiempo: los principios de Guerra Justa, de Realismo y de Pacifismo.

1.1. La Guerra Justa, el Realismo y el Pacifismo

El Realismo constituye la escuela dominante del pensamiento filosófico en lo que respecta a la guerra.

6 Wright, Quincy., A Study of War, Chicago and London: University of Chicago Press, 1966, pp. 5-7.

7 Guilpin, Robert., War and Change in World Politics, Cambridge: Cambridge University Press, 1983, pp. 186, 197-98.

8 Brown, Seyom., The Causes and Prevention of War, New York: St Martin's Press, 1987, pp. 62-75.

La guerra existe como medio legítimo de resolución de conflictos porque el sistema internacional es, en su naturaleza, anárquico.

La anarquía debemos entenderla como un estado de orden, establecido por la fuerza legítima de quienes dominan, política, económica y militarmente el sistema internacional a un momento dado.

El caos no existe en este sistema. Lo que existe es la falta de un órgano supranacional detentor del monopolio de la violencia legítima. En este sistema, la ética detrás de la guerra y de la paz está supeditada a los intereses nacionales de cada uno de los miembros del sistema en cuestión. El interés definido en términos de potencia⁹ no sólo explica la estructura del sistema internacional tal y cual lo conocemos, sino que además constituye un sistema normativo que nos permite comprender el porqué de las guerras: éstos constituyen medios de acción al servicio de las comunidades políticas permitiendo mantener la estabilidad global del sistema.

A diferencia de lo que comúnmente se sostiene, el Realismo político, como escuela de pensamiento, no rehuye ni se desarrolla en un vacío de bases éticas, todo lo contrario¹⁰, es la ética de la *razón de estado*¹¹ la que debe gobernar y de hecho gobierna las relaciones entre ellos. En otras palabras, la ética y la moral dominantes pertenecientes a aquel estado o grupo de estados que ejercen el control efectivo del sistema internacional es la que rige los destinos del conjunto del mismo.

Hans Morgenthau es muy claro cuando avanza la idea según la cual los principios morales universales que rigen el sistema deben ser filtrados a través de las circunstancias concretas del tiempo y el espacio en el cual tienen lugar y que la acción estatal es juzgada por la ética política a través de las consecuencias de sus actos¹².

En este sentido, cabe señalar que para el realismo, los estados se dotan de ordenamientos jurídicos y de una organización política fundada en ellos con el fin de superar el estado de inseguridad natural. El Realismo considera que, a falta de un poder supraestatal, es el poder político mismo, en su variante de potencia, el que debe llenar el vacío y establecer el orden y la seguridad internacional.

El comportamiento de los estados debe tener como horizonte el aumentar o mantener su propia potencia relativa en el sistema, única forma de mantener la paz. La guerra constituyendo el instrumento más importante permitiendo defenderla y reestablecerla si fuere necesario.

El realismo no debe ser visto como un pensamiento político ni una escuela de las relaciones internacionales pro bélica. En algún sentido, la ética realista

9 Morgenthau, Hans., *Politics Among Nations*, Edición, New York: Alfred Knopf, 1973, pp. 4.

10 A este respecto consultar, Walzer. M., *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, New York: Basic Books, 2da Edición, 1992.

11 Consultar, Mandrou. R., *La raison du Prince. L'Europe absolutiste. 1649-1775*, Paris, Marabout, 1980, pp.35-52. Ver además, Foucault, Michel, "Omnes et singulatum: Vers une critique de la raison politique", *Le Debat*, n° 41, septiembre-diciembre 1986, pp. 5-35.

12 Morgenthau, Hans., *Ibid.* pp. 10.

promueve un tipo de pacifismo preventivo. La paz por la guerra realista busca evitar una conflagración bélica mayor que termine con un sistema internacional dado y con la estabilidad asociada a dicho sistema. La paz armada, en cuanto a ella, busca evitar una guerra por la disuasión asociándole rasgos cooperativos en la competencia bélica.

La otra escuela es la pacifista.

El pacifismo¹³ se entiende como el pensamiento filosófico que rechaza absolutamente cualquier tipo de guerra¹⁴. La guerra es inmoral por cuanto implica la destrucción de vidas humanas, poco importan las razones que intenten justificarlas¹⁵. Toda guerra, ofensiva o defensiva, es moralmente condenable, según este enfoque. El pacifista sacrifica la moral dominante en una determinada sociedad, por la pureza moral personal. Así, mientras frente a una invasión militar, el estadista buscará replegarse y atacar, el pacifista por su lado considerará el arma de la desobediencia civil no violenta como instrumento de resistencia.

La abolición de la violencia masiva y organizada es el fin y objeto de esta escuela.

Finalmente encontramos la escuela de la Guerra Justa¹⁶.

Podemos definirla como aquella escuela de pensamiento filosófica que plantea la existencia de justificaciones morales legítimas pudiendo explicar la utilización de la guerra en el sistema internacional. Las guerras, bajo determinadas circunstancias, no sólo son moralmente correctas sino que éticamente necesarias. Podemos apreciar que esta escuela se sitúa entre las dos precedentes. La guerra debe ser llevada a cabo por razones justas, la conducción de esta debe realizarse respetando límites morales en el acto de utilización de la violencia y con fines moralmente justos. Finalmente, el término de la guerra debe estar regulado y sometido a principios que busquen impedir un resurgimiento de las causas que la gatillaron.

Para que la guerra sea justa (*ius ad bellum*) deben considerarse seis principios:

- a. Es esencial que esta tenga una **causa justa** o por una razón moralmente aceptada.
- b. El debut de las hostilidades debe estar **correctamente motivada**, esto es moralmente probada.
- c. La guerra debe ser declarada por las **autoridades institucionales legítimas** y la guerra debe ser hecha **pública y declarada** antes de iniciarse las hostilidades a su enemigo.

13 En relación a esta temática ver, Teichman, Jenny., *Pacifism and the Just War*, Oxford, Basil Blackwell, 1986. Además, Norman, R., *Ethics, killing and war*, Cambridge University Press, 1995.

14 Ver Ceadel, Martin., *Thinking about Peace and War*, Oxford : Oxford University Press, 1987, pp. 102-103.

15 Yoder, John., *Nevertheless: A Meditation on the Varieties and Shortcomings of Religious Pacifism*, Scottdale, Pa: Herald press, 1971, pp. 27-31.

16 En relación a esta temática consultar Childress, J., "Just-War Theories", *Theological Studies*, No.39, 1978, pp. 427-445 así como Walzer, M., *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*. New York Basic Books, 2da Edición, 1992.

- d. La guerra es el arma del **último recurso**. Antes de iniciar las hostilidades deben haberse agotado todas las medidas pacíficas destinadas a rectificar la actuación inmoral del estado antagonista.
- e. Para iniciar una guerra es necesario que las autoridades políticas del país consideren fehacientemente que al actuar de la forma restablecerán el orden anterior. **Las probabilidades de éxito deben ser probables y probadas.**
- f. Las ganancias políticas de una guerra deben ser **proporcionalmente superiores** al status quo.

Para que la guerra se lleve a cabo al interior de los principios de la justicia (ius in bellum) tres razones, causas deben considerarse:

- a. La utilización de la fuerza letal debe realizarse **discriminadamente**. La población civil, así como soldados incapaces de responder letalmente, deben ser discriminados de los legítimos objetivos políticos de las acciones bélicas.
- b. Debe existir una proporcionalidad en la cantidad y calidad de los sistemas de armas que se utilizan. **Los medios deben estar acorde a los fines perseguidos.**
- c. La utilización de medios inhumanos es injusto. La limpieza étnica o el genocidio es inmoral y contrario a las leyes de la guerra.

Finalmente, para que una paz estable y duradera se constituya en la continuación del periodo de guerra (ius post bellum), es necesaria la existencia de cuatro principios:

- a. **El término de la guerra debe ser justa.** En este sentido, los objetivos injustos del estado agresor fueron neutralizados y los derechos del estado agredido han sido preservados. El estado agresor debe hacerse responsable política, económica y militarmente por los daños sufridos.
- b. Los términos de la paz impuesta al estado agresor deben ser **proporcionales a los daños ocasionados.**
- c. La declaración de término de la guerra debe ser llevada a cabo por **autoridades legítimas.**
- d. Debe **discriminarse** entre los órganos de dirección política y militares que instigaron y llevaron a cabo la guerra de agresión y la población civil.

Los principios de la guerra justa buscan limitar sus efectos en las comunidades políticas que se ven envueltas en ellas, como agresores o agredidos. La guerra es considerada como un hecho inherente a la historia humana que existe como fenómeno político y que a falta de poder abolirlo debe ser controlado. La violencia, según este enfoque, debe ser canalizada a través de tratados internacionalmente vinculantes. La guerra sería justa cuando se erige como medio para alcanzar la paz. La antítesis de la guerra justa esta dada por la agresión. Es un crimen por que se pone fuera del orden jurídico internacional que considera la guerra como el medio de *última ratio* para solucionar conflictos en la escena internacional.

1.2. Crimen de agresión

La definición positiva del crimen de agresión y su adopción legal por las Naciones Unidas tendría un efecto central en la política mundial. Esta, por que la definición consensual del concepto y del fenómeno de "crimen de agresión" resulta vital no sólo si queremos establecer cuándo una acción militar en contra de un estado es legítima o no, sino que también, en qué momento estamos frente a una guerra llevada a cabo en legítima defensa o, por el contrario, cuándo se trata de una intervención de potencia o humanitaria.

La secularización de la guerra, luego de la llamada Guerra de los Treinta Años (1616-1648), se produce como resultado de la emergencia del poder soberano de los estados. Nada es más poderoso que el Estado. La consagración del principio precedente implica necesariamente que no existe y no puede existir un ente capaz de regular las relaciones entre éstos. En este escenario, la determinación según la cual una guerra es justa o no incumbe sólo al estado.

No obstante ello, se hace necesario establecer los límites generales susceptibles de crear un acto bélico injusto.

Hugo Grotius (1538-1646) establece las bases del derecho internacional fundado en el derecho positivo¹⁷. Su obra "*De iure belli ac pacis*" de 1624 estableció los pilares sobre los cuales se edificarán los ordenamientos jurídicos que conducirán a la adopción de las leyes y de las costumbres de la guerra que se encuentran en vigor hasta hoy en día. Grocio al inaugurar la doctrina del "*temperamenta*", esto es la moderación en la guerra por motivos de humanidad, no hace más que actualizar el principio de guerra justa introducido siglos antes por los romanos.

Algunos años más tarde, Emerico de Vattel (1714-1767) cuestionará el principio de Guerra justa. Según él, "*La guerra no puede ser justa de los dos lados. El primero se atribuye un derecho; el segundo lo contesta, uno se queja de una injuria, el otro niega haberla hecho. Son dos personas que disputan la verdad de una proposición. Es imposible que los dos sentimientos contrarios sean verdaderos al mismo tiempo. Las naciones son iguales e independientes y no pueden erigirse como jueces de otros, es así como en toda causa susceptible de duda las armas de ambas partes que se hacen la guerra deben pasar igualmente como legítimas*"¹⁸. De manera indirecta, Vattel abre la puerta a una pregunta fundamental, esto es, ¿Quién debe ser designado en una guerra como el agresor? ¿Quién encarna la guerra justa y quién no?

La definición esbozada en la resolución 3.314 adoptada el 14 de diciembre de 1974 no logró resolver el problema. Al contrario, abre aún más interrogantes.

La reciente dificultad de los estados en el seno mismo de la Naciones Unidas para definir el crimen de agresión como consta en el artículo 5 del estatuto de la

17 Consultar Hagenmacher, Peter., *Grotius et la doctrine de la guerre juste*, Paris, Presses Universitaires de France, 1983, pp. 597-613.

18 De Vattel, Emer., *Le Droit des Gens, Ou Principe de la loi naturelle appliques a la conduite et aux affaires des Nations et Des Souverains*, libro III, Capitulo III, Geneve, Editions Slatkine Reprints et Institut Henry Dunant, 1983, Tomo II, p.30.

Corte Penal Internacional de julio de 1998, ilustra la problemática en cuestión. Según este artículo, "la Corte ejercerá su competencia en lo referente al crimen de agresión cuando una disposición habrá sido adoptada conformemente a los artículos 121 y 123 que definirán este crimen y fijará las condiciones del ejercicio de la competencia de la Corte. Esta disposición deberá ser compatible con las disposiciones pertinentes de la carta de las Naciones Unidas". De esta forma, es el Consejo de Seguridad quien debe, según el artículo 39 de la Carta, constatar la existencia de una amenaza en contra de la paz, de una ruptura de la paz o de un acto de agresión. En otras palabras, la definición de agresor queda supeditada a los intereses nacionales de las potencias que lo componen.

1.3. Intervención

La dificultad detrás de la definición del concepto y del fenómeno de crimen de agresión deja en un limbo al principio de intervención: ¿un acto de intervención bélico sin el mandato expreso de la ONU constituye un acto de agresión? ¿Es posible aplicar el principio de *Raison d'État* a un nivel global, particularmente si éste proviene de las grandes superpotencias mundiales?

Si definimos el fenómeno de intervención¹⁹, este constituiría la interferencia violenta de un estado o grupo de estados en los asuntos internos de otro estado. En términos concretos, los artículos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas establecen claramente los principios detrás de la intervención a fines humanitarios. La intervención, ya sea humanitaria o de potencia, constituyen ante todo instrumentos de estabilización del sistema internacional por cuanto regulan situaciones de conflictos catalíticos pudiendo degenerar en guerras o conflictos mayores regionales e incluso mundiales²⁰.

Las potencias actúan unilateralmente, es decir sin el aval y el mandato legítimo de la ONU en vista de la preservación de un orden mundial que le es, en principio, beneficioso tanto para ella misma como para el sistema sobre el cual ejerce su hegemonía. A título de ejemplo, el conflicto kosovar entre fuerzas irregulares albanesas y el ejército serbio pudo haber escalado y producido un conflicto bélico mayor a nivel regional como producto de la limpieza étnica llevada a cabo por las autoridades serbias. La Intervención de la OTAN, a cuya cabeza se encontraban los Estados Unidos, frenó la escalada.

Se estima que la intervención anticipada de algunos estados occidentales podría haber finalizado con la amenaza hitleriana mucho antes que esta alcanzara su nivel crítico de preparación bélica conocido luego de septiembre de 1939 en la frontera polaca. Chamberlin creyó que la paz podía garantizarse sin el recurso a la fuerza (preventiva) y sólo firmando un papel.

19 Consultar, Hare.J.E., y Carey B. Joynt., *Ethics and International Affairs*, Londres, Macmillan, 1982, pp. 151-3, 160.

20 Tal y como lo describe John Keegan, la Primera Guerra Mundial es el resultado de un conflicto limitado entre el Imperio Austro-Húngaro con Serbia, el cual arrastra a las superpotencias de la época hacia una conflagración general y total. A este fenómeno se le denomina guerra catalítica. Keegan, John., *The First World War*, Vintage Canada Edition, 2000, pp.48-70.

En ambos casos, en la intervención de potencia, como la denomino, o la intervención humanitaria tienen un objetivo global común, esto es preservar la paz y la estabilidad internacional. La diferencia radica en el objetivo específico. La intervención de potencia persigue preservar ciertos intereses nacionales vitales, los cuales coinciden con los del resto de la comunidad internacional. La intervención humanitaria busca, específicamente, preservar los principios básicos y fundamentales de la legalidad del sistema, en otras palabras el bien público internacional. ¿Cuál de los dos goza de mayor legitimidad?

En términos generales, la definición del crimen de agresión hará la luz sobre un fenómeno que se creía dejado fuera de la legalidad internacional desde 1945, pero que ha emergido de las cenizas, la guerra preventiva.

Antes de abordar el concepto de guerra preventiva, insertémosla en el contexto histórico.

La guerra preventiva no nace de la nada. Podríamos decir, sin miedo a equivocarnos, que este fenómeno es el producto directo de una evolución histórica cuya lógica se encuentra en la búsqueda constante del ser humano de la seguridad. Es así como la guerra atraviesa periodos de licitud e ilicitud, de legitimidad y de ilegitimidad. Su forma cambia, pero no así su naturaleza. La violencia organizada siempre tiende a un fin: el político.

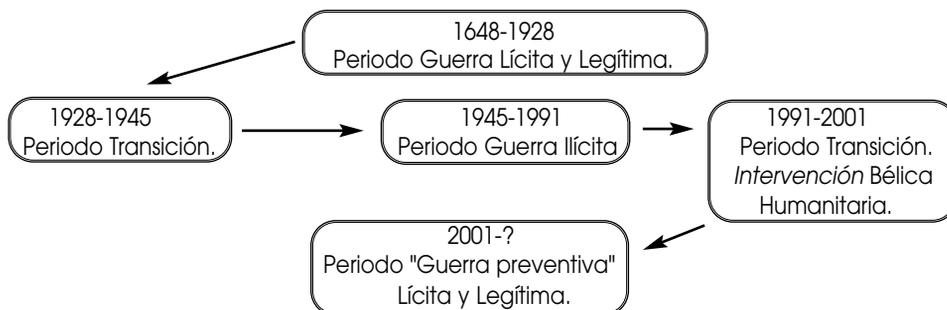
2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA GUERRA MODERNA

La guerra atraviesa, desde mediados del siglo XVII hasta comienzos del siglo XXI, por tres grandes periodos dominantes (Figura 1), intercalados por periodos de transición.

Un periodo de guerra lícita y legítima (1648-1928), un periodo de transición que le sigue (1928-1945), un periodo de guerra ilícita (1945-1991), luego un periodo de transición (1991-2001), finalmente, un tercer periodo, el actual (2001-?) en donde un tipo de guerra que se consideraba la excepción a la regla y que durante 45 años se buscó evitar por medio de la Doctrina MAD parece hoy día imponerse con fuerza, la llamada guerra preventiva.

Caractericemos cada uno de los periodos para luego abordar el fenómeno de guerra preventiva de manera particular (Figura 1).

Figura 1
DERECHO INTERNACIONAL Y LA GUERRA



2.1. 1648-1945: Periodo de guerra lícita y legítima. Transición

El tratado de Westfalia inaugura un nuevo orden europeo y mundial.

Al poner fin a la última guerra de religión en el hemisferio occidental, introduce un cambio mayor en la percepción de la guerra como instrumento bélico: la guerra aparece como el medio fundamental permitiendo dirimir legítimamente situaciones de conflicto entre entes soberanos.

El principio de *raison d'État*, nacido durante el siglo XVI, toma fuerza y se consolida durante los siglos XVII, pero sobretodo, en el transcurso del siglo XVIII. Éste tiene por condición principal separar lo político de lo moral. El Príncipe de Machiavello no sólo abre la vía a una nueva concepción del gobierno, sino que además a una nueva forma de establecer relaciones entre los estados en pleno proceso de unificación y de reforzamiento de sus identidades nacionales. Para el "príncipe", no existe lugar para consideraciones morales en lo que constituye la búsqueda de la conservación del poder político. Al interrogarse sobre la mejor manera de adquirir y de conservar el Estado, tanto de los enemigos interiores como exteriores, el Príncipe decide gobernar por medio de la razón misma.

Es así como, el Estado-nación nace a la vida política internacional y, con él, surge el sistema internacional de estados soberanos. Nada está por sobre la recientemente descubierta soberanía nacional.

Hasta prácticamente mediados del siglo XIX no existirán límites para ella.

De hecho, el único límite sólo emergerá con la aparición de los tratados sobre los derechos humanos ya tarde a fines del siglo XVIII y que se consolidarán sólo durante el siglo XX y comienzos del XXI con algunos reveses importantes producto de la Guerra Mundial Antiterrorista. Estos tratados tendrán, justamente, esta característica al ser los únicos que pondrán un límite a dicha prerrogativa estatal: Nada es más importante que el respeto de los derechos esenciales y naturales de los seres humanos, incluyendo, por cierto, la soberanía nacional.

A la luz de lo precedente, la guerra aparece como lícita ya que es el producto natural de un sistema imbuido en la búsqueda constante del equilibrio. El equilibrio de poder emerge, de esta manera, como la mejor y única forma de conservar un estado de relaciones estables entre los estados del sistema. Ahora bien, es lícita ya que de las dos maneras permite alcanzar el equilibrio de poder entre los estados, las alianzas y la fuerza, esta última constituirá en la teoría la *ultima ratio*, pero en la práctica se revelará como la política de primer recurso²¹.

Las alianzas aparecen, bajo el prisma histórico, como el medio permitiendo llevar a cabo un mejor desarrollo del conflicto bélico y no como un fin permitiendo evitarlo.

21 La Primera Guerra Mundial nace como fenómeno bélico de la inexistencia de voluntades políticas por parte de los Estados y sus gobernantes en orden a solucionar las percepciones de amenaza negativas, los conflictos y crisis por medio de la negociación mediada o directa entre las partes en disputa. La conferencia de La Haya no obstante existir como instancia no es llamada a ocupar el rol que le hubiere correspondido. El Imperio Austro-Húngaro al no aceptar la mediación entre él y Serbia ofrecida por el Tsar Nicolás II de Rusia arrastra a toda Europa a una guerra total.

No obstante ello, el poder y la potencia son por esencia dinámicos. Los desequilibrios mundiales o regionales emergen como consecuencia de un creciente desnivel de lo que Robert Guilpin denomina "*el actual sistema de gobierno imperante favorable al status quo sistémico y la redistribución, natural, de la potencia en el mismo sistema*"²². Este desnivel tiende a crear las condiciones para que las potencias tradicionales dominantes vean su supremacía desafiada por los estados revisionistas del orden en cuestión. El desafío aceptado, la guerra comenzaba a gestarse. Entre 1665 y 1945 tuvieron lugar veinte guerras entre superpotencias o grandes potencias, sin contar los conflictos bélicos mayores entre el resto de los países del orbe. En un periodo de tan sólo 75 años, por ejemplo, Alemania y Francia estuvieron envueltas en tres guerras, dos de ellas de carácter mundiales.

La guerra aparece, entonces, como el principal medio de resolución de conflictos.

Esta se caracteriza por ser una de tipo "regular", ejércitos se enfrentan directamente, en un campo de batalla preestablecido y con leyes que rigen su accionar en la contienda. El objetivo táctico de la guerra está claramente establecido por las partes: el debilitamiento de las fuerzas militares del enemigo²³. El político: someter al adversario a su voluntad.

No obstante la legitimidad que los órganos estatales acuerdan a este tipo de conflicto, la Guerra de los Treinta Años, que desembocó en el Tratado de Westfalia, generó una fuerte reacción pacifista. En paralelo, y ya conocido el creciente y potencial poder de fuego de las armas, se comienza a establecer la prohibición de desarrollo y despliegue de determinados armamentos los cuales se consideraba que podían provocar sufrimientos considerados como "innecesarios" al adversario. Tal es el caso de la Declaración de San Petersburgo relativas a renuncia al uso, en tiempo de guerra, de explosivos sobre los 400 gramos de peso celebrado en la capital del extinto Imperio Ruso, el 11 de diciembre de 1868. Este tratado nace justamente de la invención rusa, en 1863, de una bala capaz de explotar al contacto con sustancia duras y que luego, en 1867, será modificada para explotar al contacto con sustancias blandas: los soldados. Frente a esta nueva invención, las autoridades rusas deciden, ante la imposibilidad de desinventarla, prohibirla por medio de un tratado internacionalmente vinculante. La declaración de San Petersburgo constituye, de esta forma, la primera piedra sobre la cual otros tratados sobre prohibición de armamentos se erigirán. En 1864 tiene lugar la Convención de Ginebra tendiente a la inmunidad del personal médico. En 1899, el Tsar Nicolás II decide dar pie a la Conferencia de la Haya con el fin de limitar los armamentos así como establecer una corte internacional encargada de dirimir disputas entre estados soberanos mediante el arbitraje.

Sin darse cuenta, las sucesivas convenciones, acuerdos y tratados tendientes a restringir los efectos nocivos de las conflagraciones bélicas, terminan, de alguna

22 Gilpin, Robert., *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1983, 186, 197-198.

23 La Declaración relativa a la prohibición de balas explosivas en tiempos de guerra establece que "el único objetivo legítimo que los estados deben proponer durante la guerra es el debilitamiento de las fuerzas militares enemigas". San Petersburgo, 29 noviembre/11 diciembre 1868. De Martens, *Nouveau Recueil General de Traités*, tomo XVIII, pp. 474-475.

forma, legitimándolas introduciendo un sentido de licitud en el fenómeno de la guerra.

Esta última, como fenómeno político existe. Es immanente a la soberanía estatal y en el defecto de ser puesta fuera de la ley debe ser al menos controlada. Sonidos de alarma fueron escuchados en la primera (1905) y en la segunda (1911) crisis franco-alemana sobre Maruecos, luego en la primera (1912) y en la segunda Guerra de los Balcanes (1913). La Segunda Ley Naval decretada por Alemania en 1900, cuyo fin era la de crear una flota naval capaz de enfrentar a la británica, aceleró aún más la idea según la cual una gran guerra era inminente. Finalmente ésta estalla en 1914.

La Primera Guerra Mundial puede ser considerada como la conflagración bélica que introdujo el sonido de alarma concerniente los efectos que podían traer consigo las rivalidades estatales, la innovación bélica y la voluntad política en usarlas. No obstante los tratados existentes, la primera conflagración mundial trajo consigo una violación sistemática y flagrante de los principios que buscaba proteger. Más y mejores armamentos fueron creados, leyes básicas de la guerra fueron violadas, particularmente con la utilización de armamento químico por primera vez en la historia.

Entre 1918 y 1945 un periodo de transición se inaugura. Durante este lapso de tiempo, dos fenómenos se producirán. Por un lado, se intentará regular la guerra, por otro, dejarla fuera de la ley.

La Primera Guerra Mundial termina con el tratado de Versalles (10 junio 1920). Otros tratados de paz le seguirán, de Alemania con Austria, de Neully con Bulgaria y el de Trianon con Hungría. Conocidos los resultados de la guerra que venía de terminar se hacía imperioso someter a un control y de alguna forma, limitación, de la soberanía estatal.

El vanguardista sueño de Emeric Cruce²⁴ quien en 1623 y en reacción a la guerra de los Treinta Años avanza la idea de crear un organismo mediador supraestatal con capacidades de decisión y de ejecución obligatoria de las mismas se concretiza 305 años más tarde. En 1921 se crea la Sociedad de Naciones cuyo fin último es establecer una instancia permitiendo dirimir los conflictos mediante la mediación y el arbitraje y, en su defecto, controlar el fenómeno bélico. La guerra aún es legítima.

En 1928 se produce un cambio mayor. El llamado pacto Briand-Kellog proclama poner la guerra fuera de la ley prohibiendo con ello todo acto de agresión. El pacto que en su origen sólo buscaba vincular a Francia y los Estados Unidos, termina por convertirse en un tratado global con la firma de 63 estados, incluida la Unión Soviética, Italia, Alemania y Japón. En su artículo primero se establece que *"Contratantes declaran solemnemente, a nombre de sus respectivos pueblos, que ellas condenan el recurso a la guerra para el arreglo de diferendos internacionales y renuncian a ellas como instrumento de política nacional de sus*

24 Nussbaum, Arthur., Historia del Derecho Internacional, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, p. 100.

*relaciones mutuas*²⁵. No obstante que el principio de renuncia a la guerra no tuvo el éxito deseado (casos de Manchuria, China, Etiopía, Polonia y la declaración de guerra de Francia y el Reino Unido contra Alemania, entre otros), la guerra es puesta fuera de la ley en el sentido jurídico.

2.2. 1945-2001: Periodo de guerra ilícita y transición

El estallido de la Segunda Guerra Mundial deja en fojas cero el periodo de tratados y los tratados mismos. Éstos, a falta de ser sometidos a averiguaciones en el terreno mismo, se erigieron más bien en instrumentos de agresión al esconder intenciones belicistas y hostiles. El caso más ilustrativo es el de Alemania Hitleriana la que emprendió no sólo una carrera armamentista, sino que una modernización doctrinaria de todos sus estamentos armados, preparándolos para la Blitzkrieg.

Cabe establecer que dos grandes principios chocaran en esta conflagración; por un lado, la tendencia a la guerra de agresión, conquista y expansión esgrimida y puesta en práctica por Alemania, Japón, Italia y, en alguna medida, la Unión Soviética; por otro lado, la guerra de *legítima defensa*, esgrimida esta vez por gran parte del resto de los países del orbe.

La victoria final sobre los regímenes de corte fascistas será sellada con la caída de Berlín en manos de las fuerzas soviéticas, en Europa, y en Asia/Pacífico, por el bombardeo nuclear sobre Japón a comienzos de 1945.

El fin de este conflicto mundial traerá consigo algunos hitos históricos.

La guerra es finalmente puesta fuera de la ley (*Hors-la-loi*, como lo avanza el célebre diplomático francés Aristides Briand). Los estados ya no tienen el derecho legítimo y legal de emplear la fuerza a fin de resolver sus disputas. La Carta de las Naciones Unidas lo establece así. Las únicas excepciones están dadas a fin de neutralizar un acto de agresión de un estado contra otro o en caso de *legítima defensa*. Se esgrime el principio de guerra justa.

La ilicitud de la guerra responde a la emergencia del arma nuclear.

El sistema bipolar atómico imponía la necesidad de evitar a toda costa un conflicto bélico directo entre ambas superpotencias producto de diferendos o de conflictos catalíticos. El dominio de la disuasión por sobre la defensa respondía a un imperativo básico y casi natural: establecer declarativamente que ninguno de los dos estados buscaban alcanzar el desarme por la guerra sorpresa o preventiva las capacidades bélicas nucleares del otro. La guerra es ilícita ya que se busca evitarla a cualquier costo, incluso a través de un sistema de control de armamentos verificables, el establecimiento de *zonas santuarios* (Europa y en alguna medida Medio Oriente), así como la creación de zonas de conflicto ideológico y bélico de intensidades diversas en el Tercer Mundo (América Latina, África y Asia). De esta forma, no obstante los conflictos que tuvieron lugar durante todo el periodo de Guerra Fría, en los primeros años de la misma aprendieron los límites de la diplomacia y de sus respectivos arsenales (Crisis de los misiles de Cuba).

25 Pacto Briand-Kellog, 27 agosto 1928, artículos primero y segundo.

La ilicitud de la guerra responde también en alguna medida a los espacios de acción que el Orden de Yalta dejó a las Naciones Unidas en el plano de las operaciones de paz a fin de evitar el estallido de una conflagración mundial limitando los conflictos a niveles controlables. El rol jugado por Canadá, por ejemplo, como estado líder en la participación en misiones de paz a modo de una virtual "válvula de escape" de tensiones internacionales imponía una restricción en los conflictos ideológicos que sacudían el planeta.

La ilicitud de la guerra durante este periodo no tuvo el éxito deseado ya que todas las decisiones en cuanto a que acto es de agresión estaba supeditado al Consejo de Seguridad, el cual a su vez estaba supeditado al régimen internacional de Guerra fría. La ilicitud de una guerra dependía del prisma ideológico con el que se miraba la situación bélica internacional.

El fin del Orden de Yalta, en 1991, con el desmembramiento de la Unión Soviética y su conversión al sistema capitalista y de democracia directa trae un periodo de transición.

La transición está dada en un periodo relativamente corto de tiempo, **1991-2001**.

Durante estos diez años, el sistema internacional transita desde lo conocido, previsible y estable a lo desconocido e inestable.

El vacío de poder dejado por la Unión Soviética es rápidamente llenado por conflictos étnicos y de carácter nacionalistas (Guerra en Yugoslavia, por ejemplo). Nuevas fuentes de amenaza emergen como el terrorismo internacional religioso, terrorismo de destrucción masiva, las narcoguerrillas, la limpieza étnica, entre otros. Los Estados Unidos dudan de su rol en el sistema, trayendo consigo más inestabilidad e incertidumbre (Guerra del Golfo y a los hechos en Somalia). Frente a esta nueva realidad se intenta dejar más espacios de acción a las Naciones Unidas. Las misiones de mantenimiento de la paz se convierten lentamente en misiones de imposición. La intervención armada es lícita cuando se teme la violación masiva a los derechos humanos por estados ilegítimos ya sea a nivel nacional como internacional.

Se inaugura con fuerza la forma de **Intervención bélica humanitaria**. La intervención no constituye una guerra propiamente tal, sino que acciones bélicas organizadas a fin de alcanzar objetivos políticos limitados, pero de importancia estratégica como lo es llevar a las partes, o una de ellas a negociar, deponer las armas o detener sus acciones bélicas en contra de las fuerzas opuestas o de población civil no combatiente. Este tipo de intervención no es necesariamente llevada a cabo por organizaciones internacionales, como la ONU. Esto significa que para que exista una intervención humanitaria es condición *sine qua non* que ésta sea legitimada y organizada por el Consejo de Seguridad. La **Intervención** que denomino **de potencia**, también puede tener como finalidad la humanitaria pero éste sólo constituye un medio y no su fin. Ya que se trata de una intervención de potencia y su objetivo último es el resguardar, promocionar y proteger un interés nacional particular que puede ir en contra del interés general del sistema internacional o bien alineársele. La Operación Turquoise llevada a cabo por Francia

luego del genocidio rwandés en 1994, por ejemplo, implicó intervenir en un conflicto interno, pero que tenía como objetivo permitir la huida de los jefes apoyados históricamente por el gobierno galo; pero que habían azuzado a las masas y organismos estatales a cometer el genocidio en cuestión. Detrás de una aparente intervención con fines humanitarios se escondía una intervención de potencia. La intervención de la OTAN liderada por Estados Unidos, por ejemplo, contra el régimen serbio de Mirosevic constituye una intervención bélica humanitaria, sin la legitimidad de la ONU, cuyo objetivo era terminar con la creciente inestabilidad regional que amenazaba con crear una tercera guerra balcánica con graves consecuencias mundiales. Detrás de la intervención humanitaria se escondía una de potencia. La última intervención estadounidense en Irak constituye una intervención de potencia en estado puro.

La característica del periodo 1991-2001 está dada por una aceptación de la guerra ya no sólo en legítima defensa o bajo el mandato legítimo de la ONU, sino que además por medio de una intervención de potencia fundada en el principio del mantenimiento de un sistema internacional más estable dentro de su conversión, luego del fin de la Unión Soviética, en un sistema estructuralmente inestable. No obstante ello, la intervención de potencia tiene como objetivo general mantener la estabilidad de todo el sistema internacional, evitando guerras, conflictos o crisis bélicas mayores pudiendo aún más desestabilizar el sistema en cuestión. La intervención de potencia se convierte, durante este periodo, en un virtual bombero que busca apagar incendios que podrían terminar por incendiar lenta; pero progresivamente todo el granero. Si bien determinados estados o grupos de estados no concuerdan con las formalidades detrás de las acciones bélicas en cuestión, sí lo hacen en cuanto a los resultados obtenidos. Durante este periodo la guerra sigue siendo ilícita, el mejor ejemplo nos es dado por la intervención en 1991 de los Estados Unidos en contra de Irak luego de la invasión del Emirato Kuwaití. El crimen de agresión debe ser neutralizado por la fuerza de sanciones económicas, políticas y de no surtir efectos, por la fuerza bélica.

2.3. 2001-?: ¿Periodo de guerra lícita y legítima?

El 11 de septiembre el mundo cambia y la forma de percibir la guerra también.

Los ataques de destrucción masiva por parte del grupo Al-Quaida en contra de los Estados Unidos tendrán un impacto en la forma a través de la cual la administración estadounidense se interrelacionará con el resto del mundo. Los Estados Unidos se dan cuenta que la disuasión antiterrorista internacional ha dejado de ser creíble por parte de los grupos terroristas internacionales. Dada la naturaleza de los grupos subnacionales armados, la única forma de evitar que actos de terror masivo se lleven a cabo es por medio de la acción preventiva.

En este nuevo escenario, la calidad de la inteligencia obtenida es fundamental si se quiere impedir que células terroristas suicidas se dirijan al blanco. Por esta razón, y al instar de las acciones suicidas llevadas a cabo en territorio israelí, la administración de la Casa Blanca comprende la necesidad de copiar de alguna forma las acciones de asesinato selectivo de dirigentes. Los actos en cuestión, sin

embargo, no pueden ser realizados única y exclusivamente en contra de los suicidas mismos, sino que en contra de los países que los protegen, los entrenan, le entregan apoyo logístico y financiero y abrigan a los órganos de dirección. De simples asesinatos selectivos preventivos debe pasarse a ataques e incluso guerras preventivas. La anticipación a actos de terror masivo, esto es pudiendo utilizar medios químicos, biológicos u nucleares sobre población civil, legítima y hace de alguna forma lícita la guerra, esta vez la guerra preventiva. Nuevamente, al instar del modus operandi israelí, si la guerra en contra del terrorismo no debe ni puede ser llevada a cabo en el propio territorio, ésta debe ser traspasada al territorio enemigo. Los casos de Afganistán y de Irak parecen apoyar esta hipótesis.

La legitimidad de esta nueva forma de guerra se funda en el viejo principio de la *raison d'état*. Los hechos políticos a nivel internacional no están sometidos a la moral en términos genéricos, sino que a una moral dominante, especialmente si ésta tiene como objetivo resguardar a la población de la única superpotencia hegemónica.

El periodo 2001 abre una interrogante acerca del futuro no sólo de la guerra como medio legítimo para resolver, o en este caso, evitar conflictos o bajas prohibitivas, sino que además del tipo de sistema internacional en el cual las relaciones de los estados deberán funcionar. ¿Estamos frente al fin del periodo de transición inaugurado en 1991, o la guerra preventiva de *legítima defensa*, como la denomina la administración Bush (*Anticipatory self-defense war*) no es más que otro capítulo en el inacabado e incierto proceso de transición sistémica pos Yalta?

Abordemos a continuación algunos aspectos exploratorios de este nuevo tipo de guerra, la preventiva y extrapolémoslo a un caso, el de la guerra preventiva de legítima defensa inaugurada por la administración estadounidense luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

3. DEFINICIÓN Y ORIGEN EPISTEMOLÓGICO GUERRA PREVENTIVA

Randall Schweller define la guerra preventiva como "*La decisión de llevar a cabo una guerra, ofensiva o defensivamente, basado en percepciones de las elites, reales o imaginarias, de un balance de poder desfavorable*"²⁶. También podemos entenderla como el debut de una guerra que se estima ganable en el momento y que por lo tanto busca evitar el riesgo de la misma bajo circunstancias menos favorables.

Personalmente, considero que una guerra preventiva esta constituida por las dos razones precedentemente expuestas, sin embargo agregaría las cuatro siguientes hipótesis de trabajo:

- La guerra preventiva emergería:
 - Cuando se estima que la política de disuasión ha dejado de funcionar y que un conflicto bélico es inminente e inevitable,

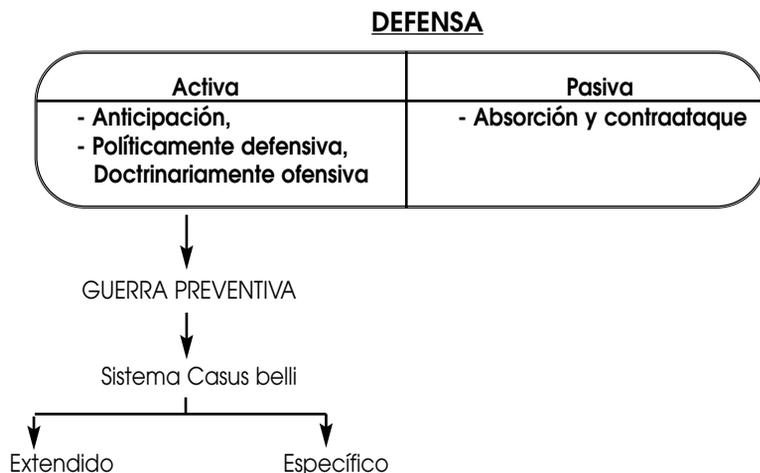
26 Schweller, Randall., "Domestic Structure and Preventive War: Are Democracies More Pacific?", *World Politics*, 44, 2 Enero, p. 252.

- Cuando se estima que la política de disuasión antiterrorista ha dejado de funcionar y que un ataque de destrucción masiva o convencional es inevitable bajo las actuales condiciones,
- Cuando se estima la emergencia de un inminente desequilibrio de poder negativo para el estado que actuará preventivamente, sus aliados o intereses,
- Cuando se estima inevitable un conflicto bélico convencional y que dados el posicionamiento geoestratégico y geopolítico del país no pueden absorber un ataque sorpresa.

En términos generales, la guerra preventiva dice relación con la decisión de emprender una guerra en contra de un enemigo que se estima tiene la intención y las capacidades brutas o elaboradas permitiéndole infligir daños prohibitivos a una comunidad política cualquiera y que además, busca la ocasión o el momento de llevar a cabo la amenaza.

La guerra preventiva tiene un origen histórico y epistemológico. El histórico ya ha sido esbozado, exploremos el epistemológico.

3.1 ORIGEN EPISTEMOLÓGICO



De acuerdo a esta figura, la guerra preventiva forma parte de lo que comúnmente se denomina una Política de Defensa *Activa*. Por este tipo de políticas de defensa debemos entender aquellas que, siendo *políticamente* defensivas, son doctrinariamente ofensivas. Los principios y criterios políticos que guían su postura de defensa declaran no tener ambiciones territoriales, políticas o económicas fuera de la legalidad vigente, pero que en el caso de ser objeto de amenazas reales e inminentes para su seguridad podrían optar por atacar primero, en legítima defensa. Contrariamente a ésta, la Política de Defensa Pasiva busca absorber un ataque (sorpresa) y luego, ya sea contraatacar, contener o establecer una política de defensa táctica y estratégica de atrición en contra de las fuerzas invasoras. En ambos casos hablamos de defenderse, la diferencia radica en el cómo hacerlo.

Desde este prisma, una guerra preventiva se define como aquel acto de violencia organizada llevado a cabo en contra de una comunidad política cualquiera con el fin de dictar los términos y las condiciones de un conflicto bélico que se estima inminente e inevitable.

Para la guerra preventiva, a diferencia de la Blitzkrieg o guerra relámpago, la sorpresa no es el objetivo final. La guerra por la anticipación establece claramente los *casus belli* incitando una respuesta militar. En otras palabras se explicitan los hechos o actos que pudieren gatillar una acción armada. Estos *casus belli* pueden ser específicos o extendidos. Cuando son específicos se refieren a actos o hechos específicos y claramente determinados y comunicados al estado o estados con los cuales se mantienen hipótesis de conflicto en vigor. A modo de ejemplo, el cierre de determinados pasos terrestres o marítimos, la dotación de determinadas capacidades bélicas, particularmente de destrucción masiva o los medios para expedirlas, entre otros. Cuando es extendido se refiere a transformaciones en los equilibrios de fuerza percibidos por los círculos de dirección política y militar, estas transformaciones comprenden alianzas militares, políticas e incluso comerciales regionales o extraregionales, adquisición o pérdida de determinados territorios, etc.

Desarrollemos sucintamente las hipótesis.

- a. Una guerra preventiva puede ser declarada o iniciada cuando se estima que la política de disuasión ha dejado de funcionar y que un conflicto bélico es inminente e inevitable. En este caso, hacemos referencia a lo que podríamos denominar *Bellum Momentum*, esto se refiere a la ventana de oportunidad que se le puede presentar a un Estado que se encuentra entrelazado con otro estado en una crisis bélica mayor y que estima que este último se apresta a atacarle, y que por dicha razón, considera legítimo iniciar anticipadamente las operaciones bélicas a fin de impedirle el beneficio de la sorpresa. Se busca terminar la guerra en el menor tiempo posible, con las menores bajas posibles mediante la destrucción de los principales sistemas de armamentos disponibles por su oponente con lo que se obtiene, paralelamente, el quebrantamiento de la disposición de lucha, su desmoralización. El mejor ejemplo está dado por la Guerra de los Seis Días en junio de 1967 entre Israel y los estados árabes de Siria y Egipto. Este caso también está asociado al punto cuatro, esto es cuando se estima inevitable un conflicto bélico convencional y que dados el posicionamiento geoestratégico y geopolítico del país no pueden absorber un ataque sorpresa.
- b. Cuando se estima que la política de disuasión antiterrorista ha dejado de funcionar y que un ataque de destrucción masiva o convencional es inevitable bajo las actuales condiciones. En este caso estamos hablando de un fenómeno relativamente nuevo. La puesta en práctica de acciones terroristas no convencionales que buscan causar una destrucción masiva, como lo ocurrido en los Estados Unidos el 11 de septiembre del 2001, ilustra a la perfección dicho fenómeno. Normalmente, el terrorismo internacional había respetado el principio de santurización de los territorios de las grandes o superpotencias mundiales, particularmente durante la Guerra Fría. Lo precedente es producto de una multiplicidad de factores, sin embargo

existía una relación de disuasión antiterrorista que durante largo tiempo había impedido que el terrorismo sacudiera dichos territorios. Esta disuasión se basaba en las consecuencias que dichos actos podían tener en los estados que abrigaren u prestaren asistencia a los órganos operativos o de dirección en cuestión. El ataque estadounidense en contra del líder libio Khadafy constituye un ejemplo claro.

- c. Cuando se estima la emergencia de un inminente desequilibrio de poder negativo para el estado que actuará preventivamente, sus aliados o intereses. En este caso, estamos hablando de la puesta en practica de una guerra cuyo fin es el de evitar el surgimiento de un ente estatal nuevo cuyas capacidades potenciales asociadas a las intenciones declarativas o no de sus dirigentes dejan presagiar crisis bélicas mayores en el corto y mediano plazo. Este cambio abrupto del equilibrio de poder regional generaría percepciones de amenaza vitales para el estado que se estima objeto de la nueva correlación de fuerzas. El mejor ejemplo está dado por la Confederación Perú-Boliviana; otro por la configuración de la Republica Árabe Unida (unión de Siria y Egipto). Esta unión fue materializada por el líder egipcio Nasser con el objetivo final de hacerle frente a Israel mediante la creación de un campo árabe unido. Israel no reaccionó de inmediato, pero sí lo hizo en el mediano plazo.

4. LA GUERRA PREVENTIVA ESTADOUNIDENSE CONTRA EL TERRORISMO

Luego de los atentados de destrucción masiva en contra de los Estados Unidos, su administración política introduce lo que se considera un nuevo concepto la *anticipatory self-defence (war)*. En otras palabras la guerra preventiva de legítima defensa. Con este concepto se intenta legitimar la guerra preventiva. Con esta nueva estrategia no es necesario buscar la legitimidad de las Naciones Unidas y de su Consejo de Seguridad a fin de hacer lícita una agresión hacia un estado cualquiera. Volvemos de alguna forma al periodo *westfaliano* (1648-1928).

Se considera que la principal función y el leit motiv de la soberanía estatal es la protección de la población sobre la cual dicha prerrogativa recae, prima por sobre cualquier otro criterio moral o legal. La seguridad de los estados no puede depender de un organismo internacional, sino que exclusivamente del órgano estatal nacional. El principio de la razón de estado vuelve a imponerse en el sistema internacional.

La guerra preventiva de legítima defensa inaugurada por George W. Bush se expresa a través de dos grandes principios:

- Identificando y destruyendo las amenazas (terroristas y aquellos estados que los apoyan) antes que alcancen sus fronteras²⁷.
- Negando apoyo, soporte y santuario a terroristas convenciendo u obligando a los estados a aceptar sus responsabilidades soberanas²⁸, particularmente cuando se trata de la adquisición o utilización de armas de destrucción masiva.

27 The National Security Strategy of The United States of America, September 2002, p. 6.

28 Ibid, p.6.

Ambos principios esconden un sistema de casus belli muy similar al establecido durante casi toda la existencia del estado de Israel.

Los Estados Unidos demuestran que carecen de profundidad estratégica frente al terrorismo, esta merma en la capacidad de repliegue²⁹ y de absorción de un ataque terrorista sólo puede ser compensada por una modernización de las capacidades de inteligencia a fin de destruir in situ no sólo a los potenciales perpetradores de atentados terroristas suicidas, sino que de sus cúpulas, tanto dirigentes como logísticas. El asesinato selectivo, inaugurado y utilizado sistemáticamente por Israel, pasa a formar parte de la estrategia operativa estadounidense. Se establece una política represiva, negándose a solucionar las fuentes generadoras del terrorismo suicida -de destrucción masivo- como fenómeno político.

Cuando se trata de negar apoyo, soporte y santuario a terroristas por parte de determinados estados, dos estrategias se utilizan. Por un lado, la amenaza de la utilización de la fuerza o la utilización misma de la fuerza militar, ya no simbólicamente sino que de manera directa (Afganistán, primero, luego Irak). En este escenario, se declara que la principal forma de terminar con la amenaza es a través de una guerra por anticipación, especialmente si se trata de neutralizar estados adversarios de los Estados Unidos que buscan desarrollar o perfeccionar capacidades de destrucción masiva que podrían ser utilizadas en contra de las principales ciudades estadounidenses u occidentales.

La imposibilidad de neutralizar el terrorismo suicida, particularmente, una vez que "los perpetradores se dirigen hacia su objetivo", impulsa a la administración estadounidense a realizarlo de manera anticipatoria, fundándose para ello en información de inteligencia y en capacidades de movilización inmediata de fuerzas (comandos o fuerzas de reacción rápida).

Por otro lado la dotación por algunos estados de armas de destrucción masiva con sus respectivas capacidades de expedición letal introducen la amenaza para la comunidad de potencias de verse sometidos al chantaje político, a la neutralización política y militar o lisa y llanamente a la posibilidad de verse envuelto en un ataque prohibitivo nuclear, químico o bacteriológico. El estado israelí comprendió dicha posibilidad en 1982 cuando decide atacar preventivamente, esto es sin declaración de guerra alguna, el reactor nuclear de Osiraq que habría permitido a Sadamm Hussein obtener la primera bomba nuclear árabe poniendo en peligro el sistema de equilibrio asimétrico en el Medio Oriente.

En este mismo sentido, son las motivaciones, sumadas a la intención presumida, la que gatilla una acción bélica general o un acto de asesinato selectivo. No obstante ello, la experiencia israelí ha demostrado la inutilidad de dicha política reactiva la cual sólo conlleva a una de acción-reacción sin terminar con la inseguridad hacia la población civil. De esta forma, la disuasión antiterrorista destinada a impedir actos de terror contra ciudadanos estadounidenses en los

29 Esta vez ya no de sus fuerzas armadas, indefensas e inoperantes contra el terrorismo, pero no contra los estados que los apoyan.

Estados Unidos, política que tanto éxito había tenido durante los años 70 y 80, dejó de ser creíble.

La razón detrás de esta falla en el sistema de disuasión antiterrorista puede ser comprendida por el fin mismo del sistema de Yalta.

Todas las fuerzas políticas y militares estaban de alguna forma y en algún grado sometidos al control del juego de poder entre ambas superpotencias mundiales, incluso el terrorismo. Ambos estados habían limitado no sólo los encuentros bélicos indirectos a la periferia, sino que también los terroristas. La diferencia estaba dada por el hecho que los santuarios estaban limitados estrictamente a los territorios soberanos de ambos estados y no a sus campos de influencia (Europa). De esta forma, finalizada la Guerra Fría, los grupos terroristas, alimentados alguna vez por la principal potencia occidental, deben también buscar un enemigo, esta vez común. La disuasión en contra de estos grupos no era directa, sino que dirigida hacia los estados que tradicionalmente les habían apoyado.

Los atentados del 11 de septiembre demuestran que el terrorismo internacional no le teme a la amenaza de ataque indirecto por cuanto la modernidad les permite operar ya no sólo desde un país sino que desde el conjunto del sistema mundial, incluido los estados sobre los cuales van a ejercer las acciones de terror.

De esta forma, podemos constatar que la guerra preventiva de legítima defensa estadounidense se explica por dos razones:

- La política de disuasión antiterrorista ha dejado de funcionar y se estima que un ataque de destrucción masivo o convencional aparece como inevitable bajo las condiciones que prevalecían durante el periodo precedente a los hechos,
- Se estima la emergencia de un inminente desequilibrio de poder, en este caso, negativo para los Estados Unidos, sus aliados o intereses. Este desequilibrio se expresa a través de las posibilidades reales que existen para que estados o grupos de estados contrarios a los intereses estadounidenses en el mundo puedan desarrollarse normalmente. La emergencia del Eje del Mal, no es otra cosa que la designación de aquellos estados que al dotarse de armamento nuclear pueden resistir cualquier acción bélica de intervención estadounidense, en este caso convencional, gracias al poder igualizador del átomo. El ejemplo está dado por India. Esta última, una vez dotada del armamento nuclear y de sus respectivos medios de expedición, ha logrado neutralizar cualquier intento de la superpotencia hegemónica por doblarle la mano frente a su aliado histórico, Pakistán.

La guerra preventiva de legítima defensa estadounidense amenaza con desestabilizar aún más el sistema internacional.

La guerra preventiva o el ataque preventivo busca evitar lo que parece inevitable si no se toma la iniciativa y se destruye o neutralizan las fuentes de las amenazas, en este caso los estados que soportan el terrorismo independiente, de si

sus motivaciones son estimadas como legítimas o no por parte de grande segmentos de la población local.

La preservación de la paz pasa, según este enfoque, por la puesta en práctica de una agresión considerada como legítima y destinada a evitar daños mayores. Exitus acta probat o el fin justifica los medios parece imponerse unilateralmente como práctica corriente en esta guerra en contra del terrorismo. La única defensa es la ofensiva y una ofensiva selectiva.

No esta claro aún si la guerra preventiva sólo estará legitimada para las superpotencias o grandes potencias, y no así para el resto de los estados. Sin embargo, tal política de alcance global aparece como comprensible frente al dilema representado por el hecho de poseer el primer y más poderoso ejército del planeta, y no obstante ello, haber sido objeto del acto de terrorismo más destructivo que la civilización conozca hasta la fecha.

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



Revista Semestral



Primera Edición

- :: Inteligencia Competitiva
- :: Medidas de Contrainteligencia
- :: Decisión Estratégica



www.inteligenciatotal.cl



Nuestros servicios

- Investigación avanzada en Inteligencia Económica, Política, Político Estratégica y Tecnológica.
- Diseños Estratégicos.
- Desarrollo y producción de Software Modulares de Inteligencia (SMI)
- Desarrollo de intranet y sistemas de seguridad en red.
- Administración de base de datos y seguridad de la información.
- Servicio online de Newsletter.

www.inteligenciatotal.cl

e-mail/contacto@inteligenciatotal.cl



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